

Міністерство внутрішніх справ України
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

НАУКОВИЙ ВІСНИК
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

Збірник наукових праць

2011

№ 4 (56)

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ (протокол № 4 від 22 грудня 2011 р.)*

Дніпропетровськ
2011

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, доц. **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 юрид. наук, проф. **Є.В. Курінний**; д-р юрид. наук, проф. **В.А. Мисливий**; д-р юрид. наук, доц. **Т.П. Мінка**; д-р юрид. наук, проф. **Л.Р. Наливайко**; д-р юрид. наук, проф. **О.В. Негодченко**; д-р філол. наук, проф. **А.М. Поповський**; д-р юрид. наук, доц. **В.М. Тертишник**; д-р юрид. наук, доц. **К.О. Чаплинський**; канд. юрид. наук, доц. **Д.Г. Заброна** (*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. **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 343.8 : 351.74

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ НА ГРУНТІ РАСОВОЇ ТА ЕТНІЧНОЇ ВОРОЖНЕЧІ

Розглянуто проблемні питання правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі.

Ключові слова: нормативно-правові акти, органи внутрішніх справ, запобігання, злочини, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі.

Рассматриваются проблемные вопросы правового регулирования деятельности органов внутренних дел по предотвращению преступлений, совершаемых на почве расовой и этнической вражды.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, органы внутренних дел, предупреждение, преступления, совершаемые на почве расовой и этнической вражды.

Problem issues of legal regulation of internal affairs bodies' activity concerning of racial and ethnic hate crimes prevention are examined.

Keywords: enactments, internal affairs bodies, prevention, racial and ethnic hate crimes.

Постановка проблеми. Сьогодні актуальним для всього світу й України зокрема залишається питання протидії расизму, націоналізму, ксенофобії та іншим проявам нетолерантності.

Злочини на ґрунті ненависті являють собою найнебезпечніші прояви нетерпимості й дискримінації за ознакою раси, статі, мови, релігії або переконань, національного або соціального походження, неповноцінності або інших підстав. Насильницький прояв цих видів упереджень може мати форму нападу, вбивства, тілесних пошко-

джень, погроз, пошкодження майна, наприклад у формі підпалу, актів вандалізму [1].

У національному законодавстві злочинні дії, вчинені на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, знайшли своє відображення у ст. 115, 121, 126, 127, 129, 161, 300 Кримінального кодексу України.

За статистичними даними, протягом 2010 р. на території України потерпіло від злочинів 2269 іноземних громадян (за 11 місяців 2011 р. – 2668, у 2009 р. – 1359).

Отже, одним з найважливіших напрямків роботи органів внутрішніх справ є запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі.

Ефективність такої роботи залежить у першу чергу від належного правового регулювання сфери протидії расизму та ксенофобії, адже без належної правової бази адекватна відповідь расизму і ксенофобії неможлива. Тому спеціальні механізми й інструменти мають бути розроблені та ефективно застосовуватися, при цьому їх належне функціонування має забезпечуватися, контролюватися і вдосконалюватися. Правова база має бути спрямована передусім на наділення правоохоронних органів повноваженнями і можливістю ефективно боротися із расизмом та ксенофобією [2].

Крім того, Комітет з ліквідації расової дискримінації у своїй доповіді «Заключні зауваження Комітету з ліквідації расової дискримінації – Україна» від 29.08.2011 р. зазначив, що він із долею клопотаності відзначає, що, незважаючи на його рекомендації державі-учасниці з адаптації нових рамок антидискримінаційного законодавства від 2006 р., проект антидискримінаційного акта було розроблено тільки в 2011 р., його подальша розробка й прийняття залежать від розробки й затвердження нової міжвідомчої стратегії проти дискримінації і нетерпимості за дорученням президента України в травні 2011 р.

Виходячи з цього, Комітет закликає державу-учасницю прискорити прийняття комплексного акта проти дискримінації, щоб надати визначення прямої і непрямой дискримінації, дискримінації *de facto* і *de jure*, структурної дискримінації, а також установити відповідальність фізичних і юридичних осіб, що поширюється як на державні органи, так і на приватних осіб, засоби захисту прав жертв расової дискримінації, інституціональні механізми, необхідні для гарантій імплементації положень акта на основі комплексного підходу [3].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Деякі питання державної політики щодо запобігання та подолання проявів расизму і ксенофобії в Україні досліджували вітчизняні вчені О.М. Бандурка, А.П. Закалюк, О.М. Джу́жа, Н.В. Дрьюміна-Волок, С.Я. Лихова, О.А. Мартиненко, А.В. Савченко та ін. Дослідженню вказаного питання присвячена кандидатська дисертація В.М. Панькевич «Кримінально-правова характеристика порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або ставлення до релігії» (2010 р.). Незважаючи на ці доробки,

існує потреба у більш ґрунтовному вивченні вказаного питання.

Метою публікації є розгляд проблемних питань правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі.

Виклад основного матеріалу дослідження. На державному рівні правовим підґрунтям діяльності органів внутрішніх справ щодо запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, є закони України, підзаконні нормативно-правові акти, а також ратифіковані міжнародні угоди.

Стаття 37 Конституції України зазначає, що створення й діяльність політичних партій і громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на пропаганду війни, насильства, на розпалення міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, забороняються.

За відсутності базового Закону, який би передбачав запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, вказане питання часткового регулюється іншими законами: «Про видавничу справу» від 5.06.1997 р.; «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 р.; «Про інформацію» від 2.10.1992 р.; «Про рекламу» від 3.07.1996 р.; «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 р.; «Про кінематографію» від 13.01.1998 р.; «Про захист суспільної моралі» від 20.11.2003 р.; «Про національні меншини в Україні» від 25.06.1992 р.; «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 4.02.1994 р.; «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8.07.2011 р.; «Про пресу та інші засоби масової інформації» від 12.06.1990 р.; «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за злочини з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості» від 5.11.2009 р.; «Про театри і театральну справу» від 31.05.2005 р.

Діяльність органів внутрішніх справ щодо запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, регулюється також законами України «Про міліцію» від 20.12.1990 р., «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 р., «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р., «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 р., «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 р. та «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р.

Незважаючи на таку кількість законів, ними все ж таки визначаються загальні засади запобігання злочинам, вчиненим на ґрунті расової та етнічної ворожнечі. На дану проблему вказує й відсутність окремого закону з профілактики правопорушень.

Дане питання регулюється крім законів ще й указами Президента України, концепціями, планами, хартіями та іншими нормативно-правовими актами. Так, наприклад, у Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 р. вказується на здійснення заходів, спрямованих на запобігання проявам екстремізму, ра-

сової та релігійної нетерпимості [4]. У ст. 6 Хартії про партнерство заради інформаційних прав і свобод та захисту суспільної моралі від 19.03.2009 р. зазначається, що засоби масової інформації не допускають пропаганди расової і національної ворожнечі, неповаги до національних та релігійних святинь, образи нації чи особи за національною або мовною ознакою.

Крім того, у Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 12.02.2007 р. № 105/2007, зазначено, що державна політика у гуманітарній сфері має бути спрямована на захист вітчизняної культурної і духовної спадщини, покращання морального здоров'я нації, у т.ч. впровадженням дієвих механізмів утвердження сімейних цінностей та запобіганням поширенню в засобах масової інформації проявів насильства, расової, етнічної та релігійної нетерпимості, моральної розбещеності тощо.

У Концепції державної міграційної політики, схваленій Указом Президента України від 30.05.2011 р. № 622/2011, одними із стратегічних напрямів державної міграційної політики України є протидія проявам расизму, ксенофобії та релігійної нетерпимості, формування толерантного ставлення населення до мігрантів. Крім того, реалізація положень Концепції щодо в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства передбачає протидію расизму та ксенофобії.

Особливу роль у запобіганні злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, відведено Плану заходів з протидії проявам ксенофобії, расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві на 2010–2012 роки, введеному в силу дорученням № 11273/110/1-08 Кабінету Міністрів України від 24.02.2010 р. Одним із його основних виконавців є Міністерство внутрішніх справ України.

Що стосується указів Президента України, то відповідно до Указу № 6/2010 «Про деякі заходи щодо сприяння вирішенню актуальних питань молоді» Кабінет Міністрів України з метою сприяння вирішенню деяких актуальних питань, що виникають у молодіжному середовищі, має вживати в установленому порядку заходів щодо активізації роботи з пропаганди здорового і безпечного способу життя, забезпечення належного контролю за рекламою, кіно- та відеопродукцією з метою недопущення пропаганди в молодіжному середовищі насильства і жорстокості, національної та релігійної ворожнечі.

Указ Президента України № 822/2006 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 вересня 2006 р. «Про виконання Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 лютого 2006 р. «Про суспільну ситуацію в Автономній Республіці Крим» передбачав розробку Службою безпеки, Службою зовнішньої розвідки України разом з іншими заінтересованими державними органами невідкладних заходів щодо попередження та нейтралізації діяльності на території Автономної Республіки Крим, яка загрожує суверенітету і територіальній цілісності держави, підриває її безпеку, розпалює міжетнічну, расову і релігійну ворожнечу, та забезпечення

реалізації цих заходів.

Відповідно до норм Положення про Міністерство культури України, затвердженого Указом Президента України від 6.04.2011 р. № 388/2011, однією із функцій Мінкультури України є здійснення заходів щодо формування толерантності в українському суспільстві та запобігання розпалюванню міжетнічної ворожнечі, а також проявам дискримінації, нетерпимого ставлення до осіб за ознаками раси, етнічного походження, мовними ознаками*.

Крім того, нині триває обговорення проекту Указу Президента України «Про Стратегію боротьби з дискримінацією в Україні» [5].

Водночас положення зазначених нормативно-правових актів мають декларативний характер і, окрім Плану заходів з протидії проявам ксенофобії, расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві на 2010–2012 роки, не містять конкретних заходів запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі.

Що стосується відомчих нормативно-правових актів МВС України із запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, то основним з них є План заходів МВС України щодо протидії расизму та ксенофобії до 2012 року, затверджений розпорядженням від 18.02.2010 р. № 94, яким передбачено організаційні заходи, науково-методичне та нормативно-правове забезпечення, заходи загальної та спеціальної профілактики, міжнародного співробітництва, взаємодії з неурядовими організаціями та у сфері інформаційної політики.

Наказом МВС України від 29.07.2010 р. № 347 затверджено Перелік пріоритетних напрямів забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 рр., де шість тем спрямовано на розробку дієвих заходів боротьби зі злочинами, вчиненими на ґрунті расової та етнічної ворожнечі.

Відповідно до п. 3.22, 3.23 Положення про Департамент карного розшуку Міністерства внутрішніх справ України одними із функцій департаменту є: 1) вжиття оперативно-розшукових і профілактичних заходів, спрямованих на усунення негативного впливу етнічної злочинності, радикальних і неформальних молодіжних об'єднань та рухів на оперативну обстановку в державі, підготовка управлінських рішень щодо своєчасного реагування на загострення цієї проблеми та недопущення порушень громадського порядку з боку їх учасників; 2) здійснення контролю за організацією та ефективністю діяльності підрозділів карного розшуку з попередження і вчинення злочинних проявів щодо іноземців, а також за розкриттям злочинів, учинених безпосередньо ними [6].

* Державний комітет України у справах національностей та релігій (Держкомнацрелігій України) ліквідовано 9 грудня 2010 р. Указом Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», а функції з реалізації державної політики у сферах міжнаціональних відносин, захисту прав національних меншин України, релігії покладені на Міністерство культури України.

У Статуті патрульно-постової служби міліції України вказано, що патрульні і постові наряди зобов'язані: припиняти злочини і порушення громадського порядку, у т.ч. приставання до іноземних громадян з метою придбання речей. Статутом також визначено, що працівник міліції, який заступає на службу, повинен знати місця компактного проживання або перебування іноземних громадян та осіб без громадянства.

Водночас у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженому Указом Президента України від 6.04.2011 р. № 383/2011, такий напрямок роботи органів внутрішніх справ, як запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, не визначено.

У Настанові про діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ України з попередження злочинів передбачено, що підрозділи у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (наразі триває процес ліквідації у зв'язку з утворенням Державної міграційної служби, діяльність якої координується Міністром внутрішніх справ): 1) взаємодіють з іншими підрозділами МВС України, Службою безпеки України, іншими міністерствами та центральними апаратами виконавчої влади з питань попередження злочинів, пов'язаних із перебуванням іноземних громадян на території держави; 2) беруть участь у доведенні до об'єднань іноземних громадян інформації про заходи безпеки, дотримання яких необхідно для запобігання вчиненню щодо них правопорушень [7].

Однак у Настанові відсутні норми, які б регулювали діяльність із запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, підрозділів карного розшуку, кримінальної міліції у справах дітей, підрозділів боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми, служби дільничних інспекторів міліції тощо.

Крім того, в положеннях підрозділів органів внутрішніх справ, які мають безпосереднє відношення до запобігання зазначеним злочинам, також відсутні норми, які б регламентували таку діяльність. Наприклад, у Положенні про кримінальну міліцію у справах дітей лише вказано, що підрозділи кримінальної міліції у справах дітей виявляють дорослих осіб, які втягують дітей у злочинну діяльність, а також осіб, які займаються виготовленням та розповсюдженням видань, що пропагують насильство, жорстокість [8]. Це ж стосується і підрозділів боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми, де в положенні нормативно закріплено тільки боротьба з виготовленням та розповсюдженням творів, що пропагують культ насильства і жорстокості, а також нелегальною міграцією [9].

Відсутні певні норми щодо регулювання діяльності органів внутрішніх справ із запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі (норми, які стосуються обов'язкового приймання, реєстрації та розгляду заяв і повідомлень про вчинення таких злочинів, а також їх розкриття), в Положенні про основи організації розкриття

злочинів органами внутрішніх справ України, затвердженому наказом МВС України від 24.09.2010 р. № 456, та Інструкції про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, затвердженій наказом МВС України від 14.04.2004 р. № 400.

Так, Комітет з ліквідації расової дискримінації у своїй доповіді «Заключні зауваження Комітету з ліквідації расової дискримінації – Україна» від 29.08.2011 р. зазначив, він виражає занепокоєння з приводу зневажливого ставлення органів виконавчої влади й небажання визнати расистський або дискримінаційний характер злочинів на ґрунті ненависті, так само як і повторювані випадки етнічного й расового профілювання з боку міліції, у результаті чого більшість заяв про злочини на ґрунті ненависті залишаються без відповіді. Виходячи з цього та у світлі Загальної рекомендації № 31 (2005), Комітет наполягає на тому, щоб держава-учасниця вжила невідкладних заходів для ефективного розслідування заявлених злочинів на ґрунті ненависті й забезпечила запобігання расовому або етнічному профілюванню міліцією при проведенні перевірки документів іноземців або так званих видимих меншин [3].

Певна неузгодженість відомчих нормативно-правових актів може негативно вплинути на діяльність органів внутрішніх справ, а також на їх взаємодію щодо запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі.

Основою правового регулювання запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, є низка прийнятих міжнародних договорів.

Положення щодо запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, знаходять своє відображення у багатосторонніх (конвенціях) та двосторонніх договорах, деклараціях, програмах, резолюціях, рекомендаціях тощо. Такими міжнародними актами, зокрема, є: Декларація принципів толерантності, затверджена резолюцією 5.61 Генеральної конференції ЮНЕСКО від 16.11.1995 р.; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 7.03.1966 р.; Декларація ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 20.11.1963 р. (резолюція 1904 Генеральної Асамблеї ООН); Програма дій з виконання Декларації про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (прийнята на Всесвітній конференції по боротьбі проти расизму, расової дискримінації, ксенофобії й пов'язаної з ними нетерпимості, Дурбан, Південна Африка, 31 серпня – 7 вересня 2001 р.); Друге десятиліття дій по боротьбі проти расизму й расової дискримінації від 22.11.1983 р. (з резолюції 38/14 Генеральної Асамблеї ООН); Програма дій на друге Десятиліття дій по боротьбі проти расизму й расової дискримінації; Питання про порушення прав людини й основних свобод, включаючи політику расової дискримінації й сегрегації й апартеїду у всіх країнах, особливо в колоніальній й іншій залежній країнах і територіях від 6.06.1967 р. (резолюція 1235 Еконо-

мічної й соціальної ради); Резолюція 3376 Генеральної Асамблеї ООН «Ліквідація всіх форм расової дискримінації» від 10.11.1975 р.; Резолюція 2331 Генеральної Асамблеї ООН «Заходи, які повинні бути прийняті проти нацизму й расової нетерпимості» від 18.12.1967 р.; Віденська декларація й Програма дій, прийнята на Всесвітній конференції з прав людини 25.06.1993 р.; Декларація про надання незалежності колоніальним країнам і народам від 14.12.1960 р. (резолюція 1514 Генеральної Асамблеї ООН); Декларація про ліквідацію всіх форм нетерпимості й дискримінації на основі релігії або переконань від 25.11.1981 р. (резолюція 36/55 Генеральної Асамблеї ООН); Декларація про расу й расові забобони від 27.11.1978 р.; Доповнення ЮНЕСКО й боротьба проти расизму (із заключної заяви наукового колоквиуму ЮНЕСКО в Афінах, 1981 р.); Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (резолюція 47/135 Генеральної Асамблеї ООН від 18.12.1992 р.); Декларація про виховання народів у дусі миру від 15.12.1978 р. (резолюція 33/73 Генеральної Асамблеї ООН); Декларація про основні принципи, що стосуються внеску засобів масової інформації в зміцнення миру й міжнародного взаєморозуміння, у розвиток прав людини й у боротьбу проти расизму й апартеїду й підбурювання до війни від 28.11.1978 р.; Декларація про права людини відносно осіб, що не є громадянами країни, у якій вони проживають (резолюція 40/144 Генеральної Асамблеї ООН від 13.12.1985 р.); Конвенція про запобігання злочину апартеїду й покарання за нього від 30.11.1973 р.; Міжнародна конвенція проти апартеїду в спорті від 10.12.1985 р.; Рамкова конвенція про захист національних меншин від 1.02.1995 р.; Конвенція про запобігання злочину геноциду та покарання за нього від 9.12.1948 р.; Декларація про заходи щодо ліквідації міжнародного тероризму (резолюція 49/60 Генеральної Асамблеї від 9.12.1994 р.); Рекомендація № R (97) 21 Комітету міністрів Ради Європи «ЗМІ та сприяння культурі терпимості», схвалена Комітетом міністрів на 607-му засіданні заступників міністрів від 30.10.1997 р.; Декларація про поширення серед молоді ідеалів миру, взаємоповаги і взаєморозуміння між народами від 7.12.1965 р. (резолюція 2037 Генеральної Асамблеї ООН); Рекомендація № R (97) 20 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасникам з питань «розпалення ненависті» від 30.10.1997 р.; Європейська конвенція про транскордонне телебачення; Додатковий протокол до Конвенції про кіберзлочинність, який стосується криміналізації дій расистського та ксенофобного характеру, вчинених через комп'ютерні системи, від 28.01.2003 р.; Декларація принципів міжнародного культурного співробітництва від 4.11.1966 р.; Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти від 14.12.1960 р.; Рекомендація про виховання в дусі міжнародного взаєморозуміння, співробітництва і миру, виховання в дусі поваги прав людини й основних свобод (прийнята 19.11.1974 р. Генеральною Конференцією ООН з питань освіти, науки і культури на її вісімна-

дцятій сесії); Рекомендація про участь і внесок народних мас у культурне життя (Найробі, 26.11.1976 р.); Резолюція (68) 30 Комітету Міністрів стосовно заходів, що підлягають прийняттю для протидії расовій, національній і релігійній ненависті; Резолюція 3057 від 2.11.1973 р., яка стосується першого Десятиліття дій по боротьбі проти расизму і расової дискримінації.

Вказані міжнародні документи відіграють важливу роль у запобіганні злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, і містять загальні засади запобігання расизму, расовій дискримінації, ксенофобії й пов'язаній з ними нетерпимості, у т.ч. законодавчі, судові, адміністративні заходи запобігання, а також пропозиції і рекомендації.

Наприклад, Додаток до Рекомендації № R (97) 20 Комітету Міністрів державам-учасницям з питань розпалення ненависті містить термін «розпалення ненависті», трактований як поняття, що покриває всі форми самовираження, які включають поширення, провокування, стимулювання або виправдання расової ненависті, ксенофобії, антисемітизму або інших видів ненависті на основі нетерпимості, включаючи нетерпимість у вигляді агресивного націоналізму або етноцентризму, дискримінації й ворожості щодо меншин, мігрантів й осіб з емігрантськими коріннями, а також сім принципів, які застосовуються до випадків розпалення ненависті, у першу чергу – розпалення ненависті через засоби масової інформації.

Додатковий протокол до Конвенції про кіберзлочинність, який стосується криміналізації дій расистського характеру, вчинених через комп'ютерні системи, дає визначення поняттю «расистський та ксенофобний матеріал», що означає будь-який письмовий матеріал, зображення чи інше представлення ідей або теорій, які захищають, сприяють або підбурюють до ненависті, дискримінації чи насильства проти будь-якої особи або групи осіб за ознаками раси, кольору шкіри, національного або етнічного походження, а також віросповідання, якщо вони використовуються як привід для будь-якої з цих дій, а також містять заходи, які мають вживатися на національному рівні.

Крім того, Європейською комісією по боротьбі з расизмом і нетерпимістю були розроблені такі рекомендації: Загальнополітична рекомендація ЄКРН № 1 «Боротьба із расизмом, ксенофобією, антисемітизмом і нетерпимістю»; Загальнополітична рекомендація ЄКРН № 2 «Спеціалізовані органи для боротьби з расизмом, ксенофобією, антисемітизмом і нетерпимістю на національному рівні»; Загальнополітична рекомендація ЄКРН № 3 «Боротьба з расизмом і нетерпимістю щодо ромів (циган)»; Загальнополітична рекомендація ЄКРН № 4 «Національні дослідження, що ґрунтуються на досвіді й сприйнятті дискримінації та расизму з точки зору потенційних жертв»; Загальнополітична рекомендація ЄКРН № 6 «Щодо протидії поширенню матеріалів расистського, ксенофобного й антисемітського характеру через Інтернет»; Загальнополітична рекомендація ЄКРН № 7 «Національне законодавство по боротьбі с расизмом та расовою дис-

кримінацією»; Загальнополітична рекомендація ЄКРН № 9 «Боротьба з антисемітизмом»; Загальнополітична рекомендація ЄКРН № 10 «Про боротьбу з расизмом та расовою дискримінацією в сфері шкільної освіти та на її основі»; Загальнополітична рекомендація ЄКРН № 11 «Боротьба з расизмом та расовою дискримінацією в діяльності правоохоронних органів» [10].

Важливим є запобігання вчиненню правопорушень на ґрунті расизму під час проведення міжнародних спортивних змагань, у т.ч. футбольних матчів. Актуальності вказане питання набуває також у зв'язку з проведенням в Україні фінальної частини Чемпіонату Європи 2012 р. з футболу. Наприклад, на стадіоні «Локомотив» у Сімферополі під час проведення футбольного матчу прем'єр-ліги між командами «Таврія» (м. Сімферополь) та «Шахтар» (м. Донецьк) фанати «Таврії» зухвало поводитися, голосно кричали й нецензурно лялися. І навіть більше: вони підпалили димові шашки, здійняли банер із зображенням свастики і викидали вгору руки в нацистському вітанні, брутально лаючись при цьому на адресу сусідів, футболістів «Шахтаря» і працівників міліції [11].

У документах, в яких УЄФА визначає свою позицію з десяти аспектів політики Європейського Союзу, сказано про неприйнятність расизму для УЄФА: «Ми не заспокоїмося, поки расистські настрої не зникнуть як з полів, так і зі стадіонів. Масова популярність нашого спорту дає футбольній сім'ї особливу відповідальність щодо вирішення цієї проблеми, і УЄФА виводить ці зусилля на Європейський рівень. УЄФА вживає дисциплінарних заходів проти всіх асоціацій, клубів і індивідуумів, які не можуть відгородити гру від расизму. Ми караємо всі порушення різними штрафами, які збільшуються залежно від серйозності інциденту. Ми змушуємо постійних правопорушників грати свої матчі без глядачів або на нейтральному полі. У нас також вводяться нові санкції – виключення клубів з наших змагань. УЄФА впевнена, що просто санкцій не досить: насамперед, ми повинні робити все можливе, щоб запобігати проблемі. Для цього необхідна кампанія з навчання й освіти молодих людей, і всі зацікавлені сторони повинні грати свою роль: УЄФА, національні асоціації, ліги, клуби, гравці, а також уряди й громадські влади. Останніми роками УЄФА підсилив свою діяльність, особливо завдяки партнерству з організацією «Футбол Проти Расизму в Європі» (FARE), одним з наших головних партнерів по добродійності. Разом з FARE ми вживаємо заходів для запобігання расизму на стадіонах, включаючи санкції стосовно глядачів і гравців, які беруть участь у правопорушеннях, пов'язаних з расизмом, запобігання продажу расистських матеріалів усередині й зовні стадіонів, введенню політики рівних можливостей у клубах і введенню загальної стратегії в діях стюардів і поліції» [12].

Що стосується двосторонніх договорів, то, наприклад, у ст. 15 Договору про основи взаємовідносин і принципи співробітництва між Україною та Ісламською Республікою Іран від 15.10.2002 р. вказано,

що сторони підтримуватимуть подальшу боротьбу з проявами расизму і расової дискримінації, сприятимуть встановленню міжетнічної і міжконфесійної злагоди, що є суттєвим чинником миру, стабільності та демократії, докладатимуть зусиль щодо забезпечення прав своїх громадян, які проживають на території держави іншої Сторони, надаватимуть їм заступництво і підтримку відповідно до загальнознайомих норм міжнародного права. Дане положення відображено також у Договорі про дружбу і співробітництво між Україною і Республікою Таджикистан від 06.07.2001 р. та Договорі про дружбу і співробітництво між Україною та Республікою Казахстан від 20.01.1994 р.

Щодо міжнародних документів СНД у сфері запобігання злочинам, вчинюваних на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, то на 32-му пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасників СНД було прийнято Модельний закон про протидію екстремізму (постанова № 32-9 від 14.05.2009 р.). Даний закон установлює основні принципи, правові й організаційні основи протидії екстремістській діяльності, а також відповідальність за її здійснення.

Також у Переліку інформації, що подається до Міждержавного інформаційного банку (додаток до Угоди про обмін інформацією у сфері боротьби зі злочинністю від 22.05.2009 р.), зазначено, що підлягають обліку відомості про осіб щодо розпалення міжнаціональної, расової та релігійної ворожнечі, а також про причетність до діяльності екстремістських, диверсійних і терористичних організацій.

Водночас наразі відсутній спеціальний міжнародний документ, який би передбачав співробітництво (дієві заходи) органів внутрішніх справ із запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі. Ним може бути програма спільних заходів щодо запобігання расизму та ксенофобії або інша спеціальна угода.

Наприклад, у Міждержавній програмі спільних заходів боротьби зі злочинністю на 2011–2013 рр., затвердженій Рішенням Ради глав держав СНД від 10.12.2010 р., відсутні положення щодо запобігання вищезазначеним злочинам.

Висновки. Отже, діяльність органів внутрішніх справ щодо запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, регулюється багатьма законами та іншими нормативно-правовими актами. Однак найчастіше ці акти визначають загальні засади запобігання зазначеним злочинам, а їх положення мають декларативний характер.

Одним із основних відомчих нормативно-правових актів МВС України із запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі, є План заходів МВС України щодо протидії расизму та ксенофобії до 2012 р. У Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженому Указом Президента України від 6.04.2011 р. № 383/2011, такий напрямок роботи органів внутрішніх справ не визначено.

Певна неузгодженість відомчих нормативно-правових актів мо-

же негативно вплинути на діяльність органів внутрішніх справ, а також їх взаємодію у сфері запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі.

Існує необхідність внесення змін до низки відомчих нормативно-правових актів, в першу чергу до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Указом Президента України від 6.04.2011 р. № 383/2011, Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 24.09.2010 р. № 456, Інструкції про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, затвердженої наказом МВС України від 14.04.2004 р. № 400, та Настанови про діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ України з попередження злочинів, затвердженої наказом МВС України від 25.06.2001 р. № 507.

Незважаючи на велику кількість міжнародних угод з тих чи інших питань протидії расизму та ксенофобії, нині відсутній спеціальний міжнародний документ, який би передбачав співробітництво органів внутрішніх справ у сфері запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі.

Бібліографічні посилання

1. Борьба с преступлениями на почве ненависти в регионе ОБСЕ. Обзор статистики, законодательства и национальных инициатив / Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Польша, 2006 / Пер. с англ.: Елена Постникова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.osce.org/odihr>.
2. *Кресіна І.* До питання про прояви дискримінації на расовому та етнічному ґрунті [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drpsklibr.at.ua>.
3. Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации – Украина: Утвержд. 29 августа 2011 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.noborders.org.ua>.
4. Про схвалення Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 р.: Розпорядження від 29.09.2010 р. № 1911-р.
5. Звіт про результати проведення громадського обговорення проекту Указу Президента України «Про Стратегію боротьби з дискримінацією в Україні» / Сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua>.
6. Про організацію діяльності Департаменту карного розшуку та підрозділів карного розшуку ГУМВС, УМВС: Наказ МВС України від 30.06.2009 р. № 285.
7. Настанова про діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ України з попередження злочинів: Наказ МВС України від 25.06.2001 р. № 507.
8. Про створення кримінальної міліції у справах дітей: Постанова Кабінету Міністрів України від 8.07.1995 р. № 502.
9. Положення про Департамент боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми: Наказ МВС України від 24.11.2010 р. № 581.
10. Рекомендації Європейських інституцій щодо боротьби з дискримінацією в Україні / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків, 2008.
11. *Богословська О.* Буйних фанів з трибуни опустили на землю // Іменем Закону. – 2011. – № 42. – С. 6.
12. Документи про позиції УЄФА, циркуляр № 024 від 10.04.2006 р.

Надійшла до редакції 28.11.2011

Л.Р. Наливайко

доктор юридичних наук, професор
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблемні питання правового регулювання інституту державної служби в Україні у контексті модернізації системи державного управління та європейської інтеграції з метою забезпечення відповідності стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

Ключові слова: адміністративна реформа, державна служба, державне управління, державний службовець, європейська інтеграція, концепція, правові засади державної служби.

Рассмотрены проблемные вопросы правового регулирования института государственной службы в Украине в контексте модернизации системы государственного управления и европейской интеграции с целью обеспечения соответствия стандартам демократического, правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой.

Ключевые слова: административная реформа, государственная служба, государственное управление, государственный служащий, европейская интеграция, концепция, правовые основы государственной службы.

Questions of legal regulation of the public service in Ukraine in the context of the modernization of public administration and European integration in order to ensure compliance with the standards of democratic and constitutional state with a socially oriented market economy are considered.

Keywords: administrative reform, governmental service, governance, civil servant, european integration, concept, legal principles of public service.

Постановка проблеми. В Україні за роки незалежності відповідно до Конституції України створено інститут державної служби як важливий інструмент формування та реалізації державної політики, управління державою, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду сформовано відповідну систему національного законодавства у цій сфері [1].

У незалежній Україні державна служба стала важливою складовою процесу державотворення. В той же час державний апарат управління, його кадровий склад, становлення якого відбувалося в умовах командно-адміністративної системи, зберігав багато в чому недоліки

цієї системи. Тому головним стало об'єктивне визначення дійсної ролі держави в регулюванні суспільних процесів, уточнення меж і форм державного втручання в економіку, в сферу здійснення прав і свобод людини та громадянина.

Реформа державної служби є невідкладним і пріоритетним завданням, покликаним створити фундаментальні умови для подолання розриву між сучасними вимогами суспільства і діяльністю державного управлінського апарату, належного врядування, сприяння соціально-економічному розвитку держави. «Реформа державної служби – не єдине та незалежне завдання: це, скоріше, умова для започаткування інших глибинних реформ, що мають на меті забезпечення демократичного розвитку України» [2, с. 16; 3, с. 57].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідження проблем реформування інституту державної служби в Україні неодноразово ставало предметом спеціальних наукових досліджень. Цьому питанню приділяли увагу такі вчені, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, С. Дубенко, В. Захарченко, Г. Леліков, В. Луговий, В. Малиновський, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, І. Пахомов, Т. Пахомова, О. Петришин, С. Серьогін, В. Цветков, О. Якубовський та ін.

Мета статті полягає у розгляді проблемних питань та визначенні заходів, спрямованих на вдосконалення правового регулювання інституту державної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проголосивши незалежність 1991 року Україна, як і багато інших посткомуністичних країн, постала перед подвійним викликом трансформування її вкрай бюрократичної, централізованої політико-адміністративної системи та процесу економічного переходу від планової до ринкової економіки. Перші результати були вкрай важкими для країни (падіння доходів на особу разом з гіперінфляцією): головні економічні індикатори покращилися лише на початку 2000-х років. Досі потрібно здійснити низку суттєвих реформ, особливо поліпшити функціонування державної служби, стабілізувати політичні установи та створити сприятливі законодавчі умови для росту та економічного розвитку.

Ці виклики було визнано Планом дій Україна – ЄС, підписаним 21 лютого 2005 р., який визначив такі конкретні пріоритети діяльності:

- зміцнення стабільності та ефективності установ, які забезпечують демократію;
- посилення управлінської спроможності;
- провадження адміністративної реформи [4].

При проведенні адміністративної реформи має бути цілком враховано, що державна служба є одним з важливих чинників проведення політичних і економічних реформ в країні. В умовах соціально-економічної еволюції нашого суспільства передбачається визначення нових пріоритетів і критеріїв якості державної діяльності, напрямів її

розвитку і правового регулювання. Є потреба не тільки у створенні законодавчої бази, механізму розвитку і функціонування державної служби на різних рівнях управління, але й подолання існуючих стереотипів сприйняття самої державної служби, діяльності державних службовців.

Все це пояснює цілком зрозумілий інтерес до проблематики організаційно-правових основ функціонування і подальшого розвитку державної служби.

Конституція України (ст. 38) закріплює за громадянами України рівні права у доступі до державної служби незалежно від її виду та сфери її здійснення [5]. І хоча Конституція включає ряд правових приписів, які тією чи іншою мірою стосуються державного апарату, а, відтак, і державної служби, створюючи підґрунтя для подальшого удосконалення правового регулювання у цій сфері, однак подальший розвиток суспільства та демократичні перетворення в Українській державі зумовлюють необхідність якісного оновлення законодавства про державну службу.

Стан правового регулювання у зазначеній сфері є таким: Закони України: «Про державну службу» в редакції 1993 року із змінами і доповненнями [6]; «Про місцеві державні адміністрації» [7], «Про статус народного депутата України» [8], «Про Кабінет Міністрів України» [9], «Про центральні органи виконавчої влади» [10], а також низка законів, що регулюють питання проходження служби в таких органах виконавчої влади, як Державна податкова інспекція, Митна служба, Антимонопольний комітет тощо.

Отже, в Україні система законодавства, що регулює питання проходження служби в органах виконавчої влади та спеціальних органах, складається із «базового» Закону «Про державну службу» і низки спеціальних законів. Це породжує певне розмивання статусу державного службовця, вводить відмінності у забезпеченні державних службовців, що працюють у різних органах виконавчої влади та спеціальних органах. Відсутність до останнього часу поділу посад у системі державної служби на політичні та професійні також створювало додаткові проблеми щодо прийняття та припинення повноважень державних службовців керівного складу центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій.

Все це дає підстави для перегляду чинного закону «Про державну службу» та гармонізації усього масиву законодавства, яке містить правове регулювання державної служби.

Проте варто зазначити, що законодавство має бути достатньо стабільним і нове законодавство, що формується, має максимально використовувати термінологію, яка уже є усталеною для держави, а всі новації, що вводяться, повинні мати зрозумілу мету: для чого це робиться і який позитивний ефект має бути від цих новацій.

Хоча й не можна стверджувати, що нині чинний Закон «Про державну службу» є надто відсталим, не вірно структурованим, неякісно

юридично виписаним. Дійсно закон містить низку огріхів термінології, пов'язаних з тим, що закон був ухваленим до прийняття Конституції України 1996 року, і, незважаючи на внесення змін до нього, частина термінології, що використовується в Законі, не відповідає Конституції України.

Сучасне законодавство про державну службу, як свідчить практика, не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, ефективного виконання завдань та функцій демократичної, соціальної, правової держави, не відповідає рівню зрілості громадянського суспільства та визначеним перспективам його розвитку.

Розвиток законодавства про державну службу в Україні має спрямовуватися на системне правове розв'язання проблем у зазначеній сфері з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, інших міжнародних організацій.

Негативні факти і тенденції у сфері державної служби спричинені значною мірою тим, що законодавство не забезпечило стабільності та престижності цієї служби, суворого додержання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків. Статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності.

Низькою залишається якість управлінських послуг, які надаються державними службовцями. Це пов'язано з невідповідністю професійного рівня частини з них сучасним потребам суспільства, відсутністю чітко регламентованих адміністративних процедур та національних стандартів надання таких послуг.

Процедура прийняття на державну службу і просування по службі, діяльність державних службовців залишаються недостатньо відкритими та прозорими, має місце суб'єктивізм під час вирішення відповідних питань, не забезпечується належного контролю у цій сфері з боку суспільства. Це посилює недовіру до органів державної влади і разом із тим створює додаткові можливості для зловживань, корупції і хабарництва, безвідповідальності державних службовців.

Унаслідок дії зазначених та численних інших чинників ефективність державної служби знижується, посилюються нестабільність у суспільстві, відчуженість людини від держави.

До того ж модернізаційні процеси вимагають часу, оскільки спрямовані на комплексне оновлення всіх публічних і соціальних інститутів. Ефективна реалізація законодавства про державну службу в Україні ще ускладнюється негативними чинниками, зокрема:

- 1) недооцінкою ролі державної служби в державному управлінні;
- 2) декларативністю багатьох політичних намірів і рішень влади щодо удосконалення діяльності державного апарату;
- 3) непослідовністю реформування державної служби;

- 4) формальним ставленням до правил добору та просування кадрів;
- 5) недосконалістю механізмів мотивації та стимулювання праці державних службовців;
- 6) відсутністю чітко сформованих ціннісних орієнтирів поведінки державних службовців;
- 7) численними порушеннями законності в галузі державного управління;
- 8) послабленням контролю за діяльністю державних службовців;
- 9) неефективністю механізмів притягнення до відповідальності.

Для вдосконалення інституту державної служби та реалізації її принципів необхідно доопрацювати перш за все теоретико-методологічні аспекти формування й розвитку державної служби в Україні, виробити орієнтири її діяльності. Запровадження якісно нової державної служби повинно починатися з обґрунтування та законодавчого визнання її правових засад, принципів організації й функціонування.

З вищевикладеного можна зробити **висновок** про доцільність здійснення в цьому напрямку таких заходів:

1. Приведення у відповідність до міжнародно-правових актів норм вітчизняного законодавства щодо впровадження принципів державної служби з урахуванням національних соціально-економічних, політичних й організаційних умов.

2. Встановлення системи принципів державної служби в єдиному законі про основи державної служби.

3. Започаткування практики формулювання в текстах законів змісту принципів державної служби, а у правозастосовній діяльності – тлумачення їх розуміння, роз'яснення сфери дії, визначення напрямів відповідної (належної) поведінки суб'єктів правовідносин тощо.

4. Подальше унормування дискреційних повноважень у діяльності державних органів: конкретизація їх обсягу, кола відповідних осіб; розмежування функцій прийняття рішень, їх виконання, контролю за виконанням; регламентація адміністративних процедур, спрямованих на реалізацію принципів державної служби.

5. Встановлення обов'язку мотивування посадовою особою прийнятого рішення (за необхідності – письмового); покращення механізмів контролю й особистої відповідальності державних службовців (у тому числі матеріальної), удосконалення процедур адміністративного й судового захисту прав і свобод громадян.

Отже, наведений аналіз актуальних завдань сучасного етапу оновлення законодавства про державну службу в Україні свідчить про нагальну потребу у подальшому поглибленому осмисленні шляхів і методів формування інституту державної служби, максимально наближеного до стандартів побудови і функціонування державної служби у розвинених європейських країнах.

Бібліографічні посилання

1. Про концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ

Президента України від 20 лютого 2006 року №140/2006 // www.rada.gov.ua.

2. Україна : Оцінювання системи врядування. Березень 2006 р. = Ukraine : Governance Assessment. March 2006 / SIGMA ; пер. з англ. О. Шаленко ; наук. ред. пер. І. Ібрагімова ; вип. ред. А. Вишневський. — К., 2007.

3. Буцко Ю. В. Стратегічні кроки реформування системи державної служби в Україні // Аналітика і влада. — № 2. — 2009. — С. 56-68.

4. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 1999.

5. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і доп.) // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141 ; Офіційний вісник України. — 2010. — №72/1 Спеціальний випуск. — С. 15. — Ст. 2598.

6. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року (зі змінами і доп.) // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року (зі змінами і доп.) // ВВР. — 1999. — № 20 — 21. — Ст. 190.

8. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 року (зі змінами і доп.) // ВВР. — 1993. — № 3. — Ст. 17.

9. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 року (зі змінами і доп.) // Офіційний вісник України. — 2010. — № 79.

10. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 року (зі змінами і доп.) // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50.

Надійшла до редакції 30.11.2011

В.О. Боняк

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

УДК 342.6: 351.74

«СИСТЕМА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ» ТА «ПРАВООХОРОННА СИСТЕМА»: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

Проаналізовано існуючі в сучасній юридичній науці підходи до понять «система правоохоронних органів» та «правоохоронна система», запропоновано їх авторське розуміння.

Ключові слова: *система правоохоронних органів, правоохоронні органи, правоохоронна система.*

Проанализированы существующие в современной юридической науке подходы к понятиям «система правоохранительных органов» и «правоохранительная система», предлагается их авторское понимание.

Ключевые слова: *система правоохранительных органов, правоохранительные органы, правоохранительная система.*

Approaches existing in modern science of law are analyzed and the authorial understanding of concept «law-enforcement system» is

offered in the article.

Keywords: *system of law enforcement agencies, law enforcement agencies, law-enforcement system.*

Постановка проблеми. Розбудова в Україні демократичної та правової держави вимагає створення стабільної і ефективної системи правоохоронних органів, котра має забезпечити громадський правопорядок, безпеку, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Водночас питання щодо визначення понять «система правоохоронних органів» та «правоохоронна система», їх сутності, ефективності та дієвості не є остаточно вирішеним. Це актуалізує необхідність комплексного дослідження даного питання на рівні загальнотеоретичної юридичної науки.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Вітчизняною правовою наукою накопичено відповідний обсяг знань як про зміст і закономірності функціонування системи правоохоронних органів, так і особливості діяльності окремих із них (праці В.Б. Авер'янова, С.М. Алфьорова, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, А.М. Колодія, А.Т. Комзюка, М.І. Мельника, О.В. Негодченка, А.Ю. Олійника, М.І. Хавронюка, Ю.С. Шемшученка, В.О. Серьогіна, О.Н. Ярмиша та інших). Але питання щодо сутності та співвідношення понять «система правоохоронних органів» та «правоохоронна система» залишається не вирішеним як у практичному, так і у теоретично-методологічному аспекті. Вчені та практики приділяють цим категоріям недостатню увагу й існування певного їх ототожнення породжує термінологічну невизначеність досліджуваних понять. Тому нагальною для юридичної науки є потреба з'ясування як сутності кожного з вищезазначених понять, так і їх співвідношення.

Метою цієї статті є уточнення змісту понять «система правоохоронних органів» та «правоохоронна система», визначення їх спільних рис та відмінностей. Найбільш ефективним способом досягнення поставленої нами мети має стати методологічний аналіз різних інтерпретацій зазначених понять. Вони знайшли своє відображення у навчальній літературі та наукових працях з теорії держави і права, конституційного та адміністративного права, що присвячені різним аспектам досліджуваних категорій та опубліковані останнім часом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досягнення зазначеної дослідницької мети можливе за умови розкриття змісту понять, котрі складають предмет досліджуваної теми, та з'ясування їх сутнісно-змістовних ознак. Насамперед необхідно розпочати з поняття «система правоохоронних органів». Попередньо зауважимо, що відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» правоохоронними визначено органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і

установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контролю-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [1]. Завданням кожного окремого органу є забезпечення певної складової порядку суспільних відносин. З огляду на це слід погодитись з М.І. Мельником та М.І. Хавронюком, котрі пропонують у даному випадку говорити не про кожний правоохоронний орган, а саме їх систему. За основний критерій, що їх об'єднує, учені пропонують взяти забезпечення правопорядку у певній сфері, а також класифікацію злочинів у Кримінальному кодексі України, класифікацію адміністративних правопорушень у Кодексі України про адміністративні правопорушення та в інших законах України [2, с. 34].

Даної позиції дотримуються й інші науковці. Так, досліджуючи органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн, вітчизняний правник І.В. Бондаренко розглядає правоохоронні органи як єдину систему. Поділяє такий підхід Ю.А. Ведерніков, А.М. Кучук, які також пропонують встановити систему правоохоронних органів за визначеними критеріями [3, с. 146]. Підтримує вищезазначене Т.О. Пікуля, котра характеризує систему правоохоронних органів України як в широкому, так і у вузькому розумінні: у широкому розумінні автор відносить до них суд, прокуратуру і правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю, а у вузькому – тільки правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю (органи міліції, податкової міліції, Служби безпеки України, Управління державної охорони, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, державної митної служби, Державного департаменту України з питань виконання покарань, Державної прикордонної служби) [4].

Російський вчений В.С. Четвериков також пропонує розглядати будь-яку систему як сукупність двох і більше елементів (підсистем), що взаємопов'язані і взаємозалежні між собою і утворюють цілісну єдність. При цьому він акцентує увагу на правоохоронних органах як єдиній системі [5, с. 12]. Такий підхід поділяє і його співвітчизник С.В. Бабаченко [6].

Водночас інші науковці не проводять чіткої межі між поняттями «система правоохоронних органів» та «правоохоронна система». Так, С.В. Терешко, досліджуючи актуальні проблеми та напрями реформування правоохоронних органів України, вживає їх як тотожні [7]. Такої ж позиції дотримуються О.І. Іжак [8], І.М. Богдан [9], О.Д. Маркеєва, О.О. Котелянець та інші [10].

Деякі учені, досліджуючи правоохоронні органи, не вважають за необхідне розглядати її як сукупність взаємопов'язаних складових, що утворюють цілість – єдину систему таких органів. Такою є позиція С.К. Журсімбаєва, який на прикладі правоохоронних органів Республіки Казахстан визначає тільки окремі їх групи, а саме: систему митних органів, органів фінансової поліції, судову систему, систему ор-

ганів прокуратури тощо [11]. Схожу думку висловлює російський правник Л.К. Савюк; він не проводить чіткого розмежування між поняттями, що нами досліджуються; правоохоронні органи розглядає лише як елемент у системі інших органів держави [12, с. 26-27.]

Вищевикладене дає підстави для виокремлення щонайменше трьох наявних підходів до дослідження системи правоохоронних органів. По-перше, під нею розуміють сукупність таких органів, котрі являють собою єдину, цілісну систему; по-друге, не проводять чіткої межі між системою правоохоронних органів та правоохоронною системою; по-третє, не визначають систему правоохоронних органів як єдність, вважають за правильне досліджувати окремий правоохоронний орган або їх групу.

На нашу думку, систему правоохоронних органів правильно буде визначити як регламентовану нормами національного права сукупність державних спеціально уповноважених суб'єктів правоохоронної системи – правоохоронних органів і спецслужб, що наділяються державно-владними повноваженнями для охорони та захисту прав та свобод людини і громадянина, законності й правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин.

Поряд із вищезазначеним не менш важливим є з'ясування сутності правоохоронної системи, так як в юридичній науці також не існує єдності щодо відповідного поняття. Наукові підходи з цього питання можна поділити на дві такі групи: до першої слід віднести погляди тих учених, які розглядають дане поняття саме як сукупність органів, котрі здійснюють таку діяльність; до другої – науковців, котрі розглядають правоохоронну систему як складне явище, що структурно включає поряд із органами правоохорони й інші елементи.

Представник першого підходу В.П. Півненко у своїй роботі «Правоохоронна система України: визначення і функціонування» до державних правоохоронних органів відносить суд та інші державні органи, спеціально створені для підтримки режиму законності в державі. Дослідник не надає визначення досліджуваного поняття, однак акцентує увагу на тому, що не слід прирівнювати правоохоронну систему України до кримінальної юстиції, характеризує її як систему правоохоронних органів, що розосереджені по всіх гілках державної влади [13, с. 39-42].

Співзвучною вищезазначеній є позиція С.В. Терешка. У своєму дослідженні науковець неодноразово вживає поняття «правоохоронна система», однак не надає його визначення, водночас акцентує увагу на потребі удосконалення саме системи правоохоронних органів України [7]. Схожої позиції щодо правоохоронної системи у своїх роботах дотримуються О.І. Їжак [8], О.Д. Маркєєва, О.О. Котелянець [10], О.К. Міхеєва [14], М.М. Сатуріна [15] та інші.

Таким чином, слід констатувати, що йдеться про певне ототожнення понять «правоохоронна система» та «система правоохоронних органів», з чим повною мірою погодитись не можна, бо вживати ці те-

рміни як однакові не зовсім коректно з методологічної позиції. Підтвердженням цьому є судження вчених, що розвивають інший підхід.

Наприклад, представники другого підходу вказують на відмінність цих категорій. Це як вітчизняні, так і зарубіжні правники: О.Г. Братко, А.Н. Гайнетдінов, А.М. Куліш, В.Ю. Піотровський та інші. Так, О.Г. Братко характеризує поняття «правоохоронна система» як більш об'ємне, ніж поняття «система правоохоронних органів». Він визначає, що правоохоронну систему складають не тільки спеціальні правоохоронні органи, але й інші державні органи правоохоронного призначення, а також правові норми, юридичні засоби і методи правової охорони [16, с.48].

Схожій позиції дотримується й А.Н. Гайнетдінов. Учений зазначає, що в юридичній науці досліджуване поняття ще чітко не визначено і серед юристів часто зустрічається помилкове бачення щодо тождественності понять «правоохоронна система» і «система правоохоронних органів». Науковець вказує на їх відмінність, акцентує увагу на основному призначенні правоохоронної системи – охороняти людину [17, с. 53].

О.І. Чердаков і М.О. Жильцов досліджують категорію «правоохоронна система» в історико-правовому ракурсі, розглядають її комплексно. Так, О.І. Чердаков хоча й зосереджує увагу на характеристичні основної складової правоохоронної системи – правоохоронних органів, але поряд з дослідженням історичних аспектів проблеми, пов'язаних з функціонуванням правоохоронної системи у 1917–1936 рр., значне місце приділяє й теоретичним моментам. Предметом свого дослідження науковець визначив правоохоронну систему, котра включає основні підсистеми: систему охоронних правових норм, органи і організації, що виконували правоохоронні функції у радянському суспільстві в період його становлення [18]. М.О. Жильцов, досліджуючи правоохоронну систему самодержавної Росії в період з лютого 1861 р. до лютого 1917 р., характеризує її як таку єдність, котра включає в себе життєво важливі підсистеми – суд, прокуратуру, поліцію, адвокатуру, а також нормативні й організаційно-правові основи формування і функціонування означених інститутів, результати перетворень у процесі реалізації правоохоронної політики Російської держави [19].

Інший науковець, В.Ю. Піотровський, досліджує правоохоронну систему в умовах формування правової державності; акцентує увагу на потребі визначення основних теоретико-правових принципів її побудови тощо. Основними компонентами правоохоронної системи він вважає охоронні норми, правоохоронні інститути, цілі й об'єкти правоохорони [20].

Близьким до вищезазначених характеристик правоохоронної системи є розуміння, запропоноване вітчизняним науковцем А.М. Кулішом. Дослідник характеризує правоохоронну систему як багаторівневе соціальне утворення, котре складається з правових засобів, методів

та гарантій, що забезпечують охорону суспільних відносин від протиправних посягань, та державних органів, які виконують правоохоронні функції [21].

Близькою до вищезазначеного є інтерпретація досліджуваного поняття, надана Т.О. Пікулею. Науковець визначає правоохоронну систему як сукупність державно-правових засобів, методів і гарантій, котрі забезпечують захищеність людини від протиправних порушень. На думку науковця, вона складається з шести елементів, що утворюють державно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції: цілей, об'єктів правоохорони, охоронних правових норм (нормативної підсистеми), правоохоронної діяльності та відносин, суб'єктів правоохорони [4].

Дослідник О.В. Ізмайлов, досліджуючи правоохоронну систему, аналізує, насамперед, правову систему, визначає її як таку, що складається із комплексу взаємозв'язаних і взаємодіючих підсистем, котрі, у свою чергу, є системними утвореннями. Останні, на його думку, виконують визначені функції системного цілого. Виходячи з цього, О.В. Ізмайлов дійшов висновку, що з правовою системою нерозривно пов'язана система правоохоронна, котра відтворює основні риси першої. Збагачуючи зміст категорії «правоохоронна система», учений вказує, що вона:

1) спирається на доктрину і догму позитивного права, котре є компонентом правової системи;

2) відображає юридичну практику щодо охоронної сфери життєдіяльності суспільства як реальний юридичний і соціальний результат здійснення правоохоронної функції права і правоохоронної функції держави;

3) використовує ті юридичні засоби, котрі створені державою для функціонування правової системи, включаючи спеціалізовані інститути державності – уособлені організаційно-функціональні структури в системі державного регулювання [22, с. 125 -126].

З аналогічних методологічних позицій розглядає правоохоронну систему І.В. Правкін. Учений характеризує її як складовий елемент більш загального порядку – державно-правової системи [23].

Водночас дещо відрізняється від вищезазначених підходів позиція М.А. Буганової. Науковець вважає, що теза про правоохоронну систему як органічну складову правової системи є дещо спірною. Дослідниця уточнює, що елементи цих систем не можуть бути тотожними одне одному, так як правоохоронна система розглядає лише один із аспектів правової системи, насамперед, у його динамічному змісті. Науковець визначає елементи правоохоронної системи як більш конкретні, а її завдання більш визначені. Підсумовуючи, правник доходить висновку, що ці системи не є тотожні і не співпадають як за змістом, так і за об'ємом, вони лише містять спільну сферу та взаємодоповнюють одна одну [24].

При характеристиці правоохоронної системи, визначенні її скла-

дових елементів, насамперед, вважаємо за більш доцільне, погодитись з баченням тих учених, котрі вважають, що сучасні соціальні системи – найбільш складно організовані й неоднорідні об'єкти дослідження, так як на базі всіх форм руху матерії вони несуть у собі новий, більш вищий інтегрований тип [25, с. 15].

Отже, представники другого підходу – вітчизняні учені, науковці ближнього зарубіжжя – доходять спільного висновку щодо правоохоронної системи. Вони вказують, що дану категорію не можна зводити лише до системи правоохоронних органів, а її слід визначати з позицій широкого підходу як багатоаспектне комплексне явище. Вважаємо, що слід не тільки погодитись з такою позицією, але й зауважити, що малодослідженість правоохоронної системи як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці потребує подальшого концептуального узагальнення та аналізу наявних підходів. Це зумовлено якостями правоохоронної системи як складного, внутрішньо неоднорідного цілісного утворення в умовах розбудови правової державності.

При цьому суттєвим недоліком запропонованих визначень досліджуваного поняття (представників як першого, так і другого підходів) є недостатня увага до принципів правоохоронної системи; її сутності (призначенням правоохоронної системи є охорона прав, свобод та інтересів людини і громадянина) й цільової установки – забезпечення в цілому законності та правопорядку; особливостей правоохоронної системи на сучасному етапі розбудови нашої держави як демократичної та правової.

Отже, з вищезазначеного випливає, що правоохоронна система являє собою сукупність елементів, котрі тісно пов'язані між собою, взаємодіють і утворюють певну цілісність, єдність; вона базується на відповідних засадах, принципах. Її основними складовими елементами слід вважати нормативну та інституціональну підсистеми. Нормативна підсистема включає в себе правові принципи та норми, що регулюють відносини між суб'єктами правоохорони; свій вияв вони знаходять у правових актах, котрі регулюють правоохоронну діяльність. Особливо слід акцентувати увагу на принципах (засадах), до яких належать: діяльність правоохоронних органів лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; пріоритетне ставлення до інтересів людини у порівнянні з інтересами держави; справедливості і моральності; рівності всіх перед законом; законності; демократизму; гласності; системності; науковості тощо.

Інституціональну підсистему складають правоохоронні органи, для яких правоохоронна діяльність є основним завданням, та об'єкти правоохоронного впливу.

Аналіз праць як вітчизняних, так і зарубіжних науковців із досліджуваної проблематики дають підстави для висновку про те, що:

- поняття «система правоохоронних органів» і «правоохоронна система» не є тотожними: перше зводиться до сукупності державних

спеціально уповноважених суб'єктів правоохоронної системи – правоохоронних органів і спецслужб, що наділяються державно-владними повноваженнями для охорони та захисту прав та свобод людини і громадянина, законності й правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин; друге (правоохоронна система) – є складним утворенням, що, поряд із правоохоронними органами, включає до свого складу ряд підсистем. Їх зв'язок полягає у тому, що правоохоронні органи не тільки є складовим елементом правоохоронної системи, але й у тому, що соціальне призначення цих органів, їх цілі, завдання здійснюють безпосередній вплив на розвиток правоохоронної системи;

- категорія «правоохоронна система» тісно пов'язана з таким явищем, як державно-правова система;

- досліджувані категорії правової дійсності ще не стали предметом належного дослідження у юридичній науці, вітчизняній зокрема.

Висновок. Зважаючи на все вищевикладене, слід надати таке визначення досліджуваних понять. Система правоохоронних органів – це врегламентована нормами національного права сукупність державних спеціально уповноважених суб'єктів правоохоронної системи – правоохоронних органів і спецслужб, що наділяються державно-владними повноваженнями для охорони та захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, законності й правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин.

Поняття «правоохоронна система» може бути визначене як багаторівнева сукупність правових засобів, методів та гарантій, що забезпечують охорону та захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, законність й правопорядок, усіх врегульованих правом суспільних відносин *та державних органів, які виконують правоохоронні функції.*

Основними її підсистемами є: нормативна (охоронні правові норми) та інституціональна (правоохоронні органи і їх діяльність). Правоохоронна система пов'язана з правовою такими категоріями, як цілі правоохорони, суб'єкти і об'єкти правоохорони.

Основна мета правоохоронної системи полягає у надійному правовому захисті об'єктів правової охорони, якими є людина, її права і свободи; суспільство, його матеріальні і духовні цінності; держава, її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність тощо.

За сучасних умов державотворення важливо не лише означити склад та сутність досліджуваного явища, але й за умов розбудови нашої держави як правової з'ясувати перспективи подальшого розвитку правоохоронної системи України.

Бібліографічні посилання

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ // ВВР. – 1994. – № 11. – Ст. 50
2. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяль-

ність: Навч. посіб. – К., 2002.

3. *Ведєрніков Ю.А., Кучук А.М.* Правоохоронна діяльність в Україні: Теоретико-правовий аспект. – К., 2009.
4. *Пікуля Т.О.* Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004.
5. *Четвериков В.С.* Правоохранительные органы: Курс лекций / Под ред. В.И. Скуратова. – М., 2010.
6. *Бабаченко С.В.* Конституционно-правовой статус правоохранительных органов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.
7. *Терешко С.В.* Актуальні проблеми та напрями реформування правоохоронних органів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niisp.org/vydanna/panorama/issue.php?s=drp01 &issue=2006_2.
8. *Їжак О.І.* Порівняльно-правовий аналіз поняття правоохоронних органів за вітчизняним та зарубіжним законодавством, їх характерні ознаки, види та місце в системі органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli2009/29.htm>.
9. *Богдан І.* Правоохоронні органи в Україні // Юрид. газета. – 2010. – № 29-30.
10. Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів: Аналітична доповідь / О. Маркєєва, О. Котелянець, О. Їжак – К., 2011.
11. *Журсимбаев С.К.* Правоохранительные органы Республики Казахстан: Учеб. – Алматы, 2010.
12. *Савюк Л.К.* Правоохранительные органы: Учеб. – М., 2004.
13. *Півненко В.П.* Правоохоронна система України: визначення і функціонування // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2 (20). – С. 39-45.
14. *Міхеєва О.К.* Методологічні підходи до вивчення правоохоронної системи України часів НЕПу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/lipd/2009_2/13Miheeva.htm.
15. *Сутуріна М.Н.* Правоохранительная система государства: Теоретико-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2008.
16. *Правоохранительная система (вопросы теории) / Ред.: Чиркин Э.А.* – М., 1991.
17. *Гайнетдинов А.Н.* Конституционные гарантии защиты прав и свобод граждан от неправомерных действий (бездействий) субъектов правоохранительной системы Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-н/Д., 2004.
18. *Чердаков О.И.* Формирование правоохранительной системы Советского государства, 1917 – 1936 гг. (Историко-правовое исследование): Дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2002.
19. *Жильцов Н.А.* Правоохранительная система самодержавной России в период с февраля 1861 г. по февраль 1917 г.: Историко-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2007.
20. *Пиотровский В.Ю.* Правоохранительная система в условиях формирования правового государства в России: Историко-правовой и теоретико-правовой аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2003.
21. *Куліш А.М.* Правоохоронна система України: Адміністративно-правові засади організації та функціонування: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Харків, 2009.
22. *Измайлов А.В.* Генезис охранительных правоотношений в контексте социодинамики правовой реальности (историко-теоретико-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.
23. *Правкин И.В.* Правоохранительная система в условиях реформирования Российского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.
24. *Буганова М.А.* Правоохранительная система субъекта Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.
25. *Тиунова Л.Б.* Системные связи правовой действительности: Методология и теория. – СПб., 1991.

Надійшла до редакції 29.11.2011

В.В. Доненко

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

УДК 342.95 : 351.7

“ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК”, “ГРОМАДСЬКА БЕЗПЕКА”, “БЕЗПЕКА ДОРОЖНЬОГО РУХУ” ЯК СКЛАДОВІ БЕЗПЕКИ

Розглянуто сучасні погляди на поняття “громадський порядок”, “громадська безпека”, “безпека дорожнього руху”, їх особливості та співвідношення.

Ключові слова: безпека, громадський порядок, громадська безпека, безпека дорожнього руху, громадське місце.

Рассматриваются современные взгляды на понятия «общественный порядок», «общественная безопасность», «безопасность дорожного движения», их особенности и соотношение.

Ключевые слова: безопасность, общественный порядок, общественная безопасность, безопасность дорожного движения, общественное место.

The modern looks to the concepts «public peace», «public safety», «safety of travelling motion» are considered here.

Keywords: safety, public peace, public safety, safety of travelling motion, public place.

Постановка проблеми. Охороні громадського порядку та громадської безпеки на рівні, який забезпечує ефективне проведення кардинальних соціально-економічних реформ у суспільстві, приділяється належна увага з боку як науковців, так і законодавця. На наш погляд, слід звернутися до питання місця в системі національної безпеки дорожнього руху у співвідношенні із взаємоутворюючими категоріями “громадський порядок” та “громадська безпека”. На необхідність розширення розуміння цих категорій вказується у сучасних дослідженнях [1, с. 248]. Сьогоднішній стан адміністративного права надає можливість віднести до предмета його правового регулювання відносини із забезпечення безпеки в усіх її виявах (громадського порядку, громадської безпеки, безпеки дорожнього руху), оскільки вона забезпечується за допомогою адміністративно-правових заходів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми. Класичними визначеннями громадського порядку, громадської безпеки, безпеки дорожнього руху поповнилися праці знаних адміністративістів радянської школи адміністративного права (І.І. Веремєєнко, О.П. Дагель. Є.В. Додін. М.І. Єропкін, А.П. Ключниченко, О.Є. Луньов, Л.Л. Попов, І.М. Пахомов. А.В. Серьогін) та

послідовники в російській (Д.М. Бахрах, А.П. Коренев, В.Е. Севрюгин, Ю.О. Тихомиров) та вітчизняній (О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.В. Курінний, В.В. Новиков, В.І. Олефір, О.І. Остапенко та інші) школах, проблеми національної безпеки були предметом досліджень таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як С. Гордієнко, М. Зеленков, С. Кокорін, В. Ліпкан, А. Опальов, М. Панов, Г. Пономаренко, А. Стахов, В. Тихий та інші.

Позиції, думки учасників дискусії мають досить широку палітру поглядів на цю проблему. Спектр цієї проблематики досить широкий та містить у собі досить оригінальні, навіть діаметрально протилежні позиції. Розв'язання цих проблем здійснювалося іноді з залишками авторитарного методу регулювання відносин у цих сферах. Розглянемо докладно сучасні наукові погляди на поняття “безпека”, “громадський порядок”, “громадська безпека”, “безпека дорожнього руху” з огляду на місце останньої категорії у співвідношенні з двома іншими.

Слід зазначити, що чинне законодавство України не містить нормативно-правового терміна “безпека”. Захищеність особи, суспільства та держави досягається за допомогою права. Звідси безпека за своєю юридичною природою є станом урегульованості правом суспільних відносин, які виникають з приводу реалізації життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави, адекватно факторам і умовам, що формують потенційні та реальні загрози, створювані протиправними діями, шкідливими подіями (явищами) техногенного характеру, а також наслідками ліквідованих шкідливих подій [2, с. 130].

В.К. Колпаков підкреслює, що термін “громадський порядок у чинному законодавстві України використовується з помітним ступенем інтенсивності” [2, с. 204]. Підтримуючи висновок вченого, додамо, що таке твердження повною мірою охоплює і такі поняття, як “громадська безпека”, “безпека дорожнього руху”. Підтримки та подальшої розробки потребує їх нормативне визначення.

У доробках вітчизняних адміністративістів термін “громадський порядок” розглядається як система суспільних відносин, що складаються в результаті суворого виконання і дотримання норм права, моральних норм, правил звичаїв [3, с. 12-23]. Традиційно поняття громадського порядку розглядається в широкому (загальному) і вузькому (спеціальному) розумінні. Сучасна українська юридична енциклопедія трактує громадський порядок у широкому розумінні як урегульовану правовими та соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, поважання честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі [4, с. 639]. У вузькому (спеціальному) розумінні громадський порядок – це частина загального поняття, якою є система врегульованих юридичними нормами відносин, що складаються у випадках, коли фізичні особи перебувають у громадських місцях, і захищаються від порушень заходами державного примусу [2, с. 205-206]. На жаль, необхідно констатувати, що нормативного визначення громадського порядку (як і

такого утворюючого поняття, як громадське місце) немає, відсутній також повний їх перелік. Спроби усунути прогалини в цих питаннях здійснюються в межах відомчої нормотворчості МВС України. Так, у наказі МВС України від 21 червня 1996 р. № 438 “Про затвердження Інструкції щодо порядку обліку злочинів, вчинених у громадських місцях, на вулицях у стані алкогольного сп’яніння” наводиться визначення громадських місць [5]. Оновлене тлумачення поняття “громадське місце” знайшло в наказі МВС № 1394 від 19.12. 2003 р. “Про затвердження Інструкції з обліку злочинів, вчинених у громадських місцях” [6]. Спроба законодавчо закріпити термін “громадське місце” як “частину (частини) будь-якої будівлі, споруди, яка доступна або відкрита для населення вільно чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично, час від часу, в тому числі під’їзди, а також підземні переходи, стадіони”, на наш погляд, невдала. Площі, вулиці, дороги і ще багато чого не враховано. В Законі України “Про заходи про попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров’я населення” такими вважаються місця, що використовуються громадянами для спільної роботи, відпочинку, пересування, проведення масових заходів та інших потреб [7]. Певна недосконалість та незавершеність свідчить про необхідність подальшого наукового забезпечення цих процесів, що зумовлює мету цієї статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Громадська безпека як соціально-правова категорія є об’єктом конституційного регулювання. У ст. 3 Конституції України записано: “Людина, її життя і здоров’я, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” [8].

Щодо визначення громадської безпеки існує безліч тлумачень, поглядів, думок. Так, міжнародна поліцейська енциклопедія визначає громадську безпеку як систему суспільних відносин, врегульованих правовими нормами з метою забезпечення безпеки особи, громадського спокою, сприятливих умов праці і відпочинку громадян, нормального функціонування державних органів, громадських об’єднань, підприємств, установ і організацій від загрози, що походить від злочинних та інших протиправних посягань, порушення порядку користування джерелом підвищеної небезпеки, предметами і речовинами, вилученими з вільного обігу, явищ негативного техногенного і природного характеру, а також особливих обставин. До сфери громадської безпеки включають відносини людей, пов’язані з дотриманням правил, що забезпечують безпеку руху транспорту і пішоходів, правил здійснення будівельних і ремонтних робіт у громадських місцях, правил протипожежної безпеки, правил боротьби зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями і правил користування предметами, які підпадають під ліцензійно-дозвільну систему [9, с. 91].

Громадська безпека має і специфічний характер правового регулювання. Слід погодитись із твердженням Є.В. Курінного про те, що відносини громадської безпеки підлягають особливому дворівневому правовому регулюванню. Перший (основний) рівень регулюється нормами адміністративного та кримінального права, другий (допоміжний) – переважно цивільно-правовими і фінансово-правовими нормами [10, с. 286].

Отже, громадську безпеку в сучасних умовах слід розглядати в широкому смислі слова як безпеку суспільства з урахуванням системного підходу та взаємозв'язку з усіма видами безпеки й існуючими загрозами безпеці. В такому разі громадська безпека тісно пов'язана з безпекою кожної людини як члена цього суспільства, є складовим елементом національної, колективної, міжнародної та глобальної безпеки. На нашу думку, громадська безпека – це стан захищеності духовних та матеріальних цінностей суспільства, встановленого порядку діяльності, майнових та немайнових прав, свобод кожної людини цього суспільства від зовнішніх та внутрішніх загроз, який забезпечує умови для їх нормальної життєдіяльності та розвитку.

Одна з перших спроб законодавчо визначити поняття “громадського порядку” та “громадської безпеки” здійснена в проекті Закону України “Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України”, розробленому МВС України. Запропоновано такі визначення: громадська безпека – стан відносин у суспільстві та державі, що забезпечує безпечні умови життєдіяльності людини, функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; громадський порядок – урегульовані правовими та іншими соціальними нормами суспільні відносини, які забезпечують охорону життя, здоров'я, дотримання прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, засад суспільної моралі [11].

Дослідження проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху слід розглядати через поліцейську функцію охорони громадського порядку та громадської безпеки. Безпеку дорожнього руху у вузькому розумінні слід трактувати як специфічну складову громадського порядку та громадської безпеки, а в широкому – як частину національної безпеки. Безпека дорожнього руху визначена як складова національної безпеки, правотворча і правозастосовна діяльність уповноважених державних органів щодо захисту конституційно закріплених життєво важливих інтересів, насамперед, життя, прав і свобод, а також інтересу щодо реалізації потреб у переміщенні учасників дорожнього руху – громадян, осіб без громадянства та іноземців – пішоходів та водіїв [12].

Нормативне визначення дефініцій “безпека дорожнього руху”, “забезпечення дорожнього руху” на сьогодні відсутнє, незважаючи на те, що у правовому полі України термін “безпека дорожнього руху”, як зазначає М.М. Долгополова, доволі вживаний, про що можна судити з назв деяких нормативних актів, наприклад: Програма забезпечення безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних

засобів, Постанова про спільні дії адміністрації залізниць та органів внутрішніх справ України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху автотранспортних засобів і поїздів на залізничних переїздах; Постанова про затвердження переліку статистичних показників і порядку обліку і звітності з питань безпеки дорожнього руху. Термін “безпека” означає “стан, коли кому-небудь чи чому-небудь ніщо не загрожує. Якщо інкорпорувати його у термін “безпека дорожнього руху”, то в результаті отриманого визначення: безпека дорожнього руху – це стан, коли учасникам дорожнього руху ніщо не загрожує, а саме: стан захищеності життєво важливих інтересів людини у безпечній реалізації потреби у переміщенні (поряд з охороною життя та здоров’я учасників дорожнього руху) [13, с. 134.]. Буквальне розуміння поняття забезпечення безпеки дорожнього руху, як підкреслює В.В. Лук’янов, надає підстави припускати повне виключення можливості виникнення дорожньо-транспортних пригод [14, с. 26].

Під забезпеченням безпеки дорожнього руху розуміють діяльність, спрямовану на зниження в умовах розвитку автомобілізації країни загальної кількості дорожньо-транспортних пригод та тяжкості їх наслідків [15].

Якщо для громадського порядку системоутворюючим поняттям стало громадське місце, то для діяльності з забезпечення безпеки дорожнього руху – дорожній рух. Діяльність із забезпечення безпеки дорожнього руху – це система дій щодо забезпечення безпечного переміщення людей та вантажів механічними транспортними засобами, а також людей без транспортних засобів дорогами, що регламентується спеціальними правовими нормами, регулюється державними органами, а також проходить в умовах реальної небезпеки виникнення обставин, які перешкоджають продовженню цього процесу [16, с. 6]. Різні погляди існують також на розуміння поняття “дорожній рух”. Усі дослідники цієї проблеми робили акцент на механічну інтерпретацію дорожнього руху (Г.І. Клінковштейн, В.А. Коноплянко, В.В. Лук’янов). Певною мірою соціальний аспект висвітлюється у В.В. Лук’янова. Його визначення містить вказівку на правове регулювання дій соціальних елементів, але, знову ж таки, у процесі руху транспортних засобів шляхами. Соціальному аспекту дорожнього руху з позицій цільового переміщення людей та вантажів приділяє увагу й І.К. Шаріхманьян [14]. Дещо вузьке визначення дорожнього руху запропонував Х.П. Ярмачі: це процес переміщення учасників дорожнього руху (пішоходів, водіїв, пасажирів, погоничів тварин) дорогами, в якому дії його учасників визначаються спеціальними правилами, нормами та стандартами [16, с. 156]. Іншими словами, дорожній рух є складовою громадської безпеки та безпеки особи.

Громадський порядок у радянський період розглядався як “складова частина, одна з підсистем управління в галузі внутрішніх справ” [17, с. 239]. Первинність громадського порядку як об’єкта поліцейської діяльності зумовлюється тим, що він виступає єдиним та інтегрованим об’єктом поліцейської охорони. Зокрема, в громадських місцях

вчинюється більшість адміністративних правопорушень та злочинів, у тому числі і тих, що стосуються сфери безпеки дорожнього руху.

У зв'язку із зростанням кількості транспорту і відставанням розвитку і належної підтримки вулиць та доріг існує взаємозв'язок між зміцненням громадського порядку і громадської безпеки та дотриманням правил дорожнього руху і забезпеченням безпеки дорожнього руху. Небезпечними є порушення правил дорожнього руху водіями та пішоходами, передбачені главою 10 КУпАП “Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі дорожнього господарства та зв'язку”.

Не вдаючись до дослідження конкретних складів адміністративних правопорушень у цій галузі, обмежимося лише констатацією факту щодо підтвердження особливої небезпеки правопорушень у сфері дорожнього руху в наукових працях В.І. Жульова, В.В. Лук'янова, В.А. Мисливого, В.І. Развадовського, В.В. Новикова та ін.

На думку В. Развадовського, змістом громадського порядку є громадська безпека. Метою забезпечення громадського порядку є особиста та громадська безпека в усіх її проявах: на транспорті – забезпечення безпечного переміщення, що означає, насамперед, недопущення порушень загальнообов'язкових правил на транспорті, їх попередження і припинення [21, с. 193]. Втім, слід вказати, що все-таки зміст громадського порядку є більш широким поняттям.

Незважаючи на те, що громадський порядок і громадська безпека – самостійні поняття, категорії, явища, між ними є тісний діалектичний зв'язок. Наприклад, діяльність міліції при забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення футбольних матчів спрямовується на попередження як порушень у сфері громадської безпеки (протипожежні заходи, техногенні аварії), так і порушень правил дорожнього руху, створення аварійних ситуацій на транспорті.

Наведений приклад свідчить про те, що під час експлуатації транспортних засобів виникають й інші відносини, що свідчать про діалектичний зв'язок із громадською безпекою та громадським порядком, які за своєю природою впливають як на безпеку дорожнього руху, так і на громадську безпеку і громадський порядок. Проілюструємо це на такому прикладі. Порушення правил паркування транспортних засобів, відповідальність за яке передбачена у ч. 2 ст. 122 чинного КУпАП, коли транспортний засіб розташовано на проїжджій частині, то діяння створює загрозу безпеці дорожнього руху. А у випадку, коли транспортні засоби розташовані на пішохідній зоні, на тротуарах (п. 15.10. ПДР), загроза безпеці дорожнього руху та громадській безпеці відсутня. Порушення є, про що може свідчити наявність установчої (п. 15.10. ПДР) та правозастосовчої (ст. 122 КУпАП) норми. На питання, на які саме відносини здійснюється зазіхання, відповідь одна – на відносини громадського порядку. Перелік таких діянь, які мають специфічний об'єкт посягання, в сфері безпеки дорожнього руху не обмежується порушенням правил стоянки. До відносин, які посягають на громадський порядок, можна віднести неохайний

вигляд транспортного засобу, рух по газонах, паркування транспортного засобу в нічний час поблизу житлових будинків. Аналогічні порушення, вчинені в Німеччині, є порушеннями, які посягають на громадський порядок. Водночас В.В. Лук'янов застерігав, що можливостей науки адміністративного права виявилось недостатньо для того, щоб повністю охопити всю складну багатоплановість проблеми забезпечення дорожнього руху. Ця проблема, за висновком вченого, розглядалася головним чином із позицій охорони громадського порядку, і тому Державтоінспекції була відведена роль не першочергової служби саме цього напряму діяльності [18, с. 67].

Пріоритет у співвідношенні категорій, які нами розглядаються, належить відноsinам “громадська безпека – безпека дорожнього руху”, другий рівень відносин “громадський порядок – безпека дорожнього руху” становить у тріаді “громадський порядок – громадська безпека – безпека дорожнього руху” меншу частку. Разом із тим співвідношення “громадський порядок – громадська безпека” є більш вживаним, елементи його довгий час сприймалися та продовжують сприйматися як частини колись єдиного цілого (громадського порядку).

Спільність загальних характеристик, критеріїв розглянутих категорій не викликає сумнівів. Загальні характеристики відрізняються такими чинниками: 1) сферами відносин, які вони регулюють, їх специфікою. Громадський порядок пов'язується з широким комплексом різних відносин, які повинні відбуватися виключно в громадських місцях. Громадська безпека пов'язана з забезпеченням належного використання штучних та природних джерел підвищеної небезпеки та явищами природи; безпека дорожнього руху має багато спорідненого тому, що забезпечується в громадських місцях та врегульовується як правовими, так технічними нормами; 2) нормами регулювання цих відносин: норми права та соціальні норми моралі та звичаїв притаманні відносинам у сфері громадського порядку, а поєднання технічних норм з юридичними характерно для сфер безпеки дорожнього руху та громадської безпеки; 3) наявністю поряд із законодавчим регулюванням значної частки відомчого нормативного регулювання; 4) поєднанням адміністративної та кримінальної охорони залежно від суспільної небезпеки діянь, суспільної шкоди, в ряді випадків – наслідків; 5) історичною спорідненістю та взаємозалежністю цих категорій.

Отже, громадський порядок став для людства природною формою врегулювання суспільних відносин, у лоні яких із розвитком техніки і стали формуватися відносини громадської безпеки. Технічна думка людства створювала та постійно удосконалювала механізми, а в подальшому створила потребу у відокремленому регулюванні відносин громадського порядку, які у зв'язку зі своєю специфікою отримали власну сферу регулювання – громадську безпеку. З огляду на історичний досвід можна передбачити, що безпека дорожнього руху стане окремою сферою зі специфічним об'єктом регулювання. До того ж можна припустити, що з розвитком техніки виникнуть інші від-

носини, для яких існування у встановлених, уже визначених межах може стати стримуючим фактором їх розвитку, перш за все в правовому розумінні – через необхідність створення правових основ для сприяння розвитку цих відносин та правового механізму їх захисту. Зазначені трансформації виступають об'єктивною потребою для вирішення сформованих суспільних завдань. Не факт, що транспортні засоби залишаються в традиційному, класичному стані, а їх пересування (рух) буде здійснюватися виключно автошляхами.

Висновок. Розглянуті нами аспекти громадського порядку, громадської безпеки та безпеки дорожнього руху свідчать про їх домінуючу роль у сфері поліцейських правовідносин “учасник дорожнього руху – працівник міліції (ДАІ, ПС тощо) [20, с. 271].

Приєднуємось до позиції В.В. Новикова та В.Й. Развадовського [21, с. 12; 22, с. 82] про необхідність визначення безпеки дорожнього руху як категорії, зміст якої розкривається через поняття “громадська безпека”, а саме як захищеності життєво важливих інтересів учасників дорожнього руху і суспільства в цілому від загрози виникнення дорожньо-транспортних пригод і їх негативних наслідків. І тому, незважаючи на певні дискусії щодо цієї позиції, слід підтримати головне – зміст безпеки дорожнього руху розкривається через громадську безпеку. До того ж необхідно враховувати і громадський порядок, який досягається належним забезпеченням безпеки дорожнього руху.

Однією з найважливіших форм громадського порядку є безпека дорожнього руху. У сучасному урбанізованому світі з його зростаючим темпом розвитку автомобільного транспорту і дорожнього будівництва різко збільшилась загроза загибелі людей у громадських місцях (проспекти, площі, вулиці) у результаті дорожньо-транспортних пригод. Тому особливо актуальною стає проблема адміністративного нагляду за дорожнім рухом в громадських місцях, що має на меті дотримання як водіями транспортних засобів, так і пішоходами Правил дорожнього руху, належне наукове забезпечення цих процесів, як і поширення дискусії щодо поліструктурності сфери суспільних відносин із забезпечення безпеки дорожнього руху, пошук її нової парадигми. Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що національна безпека, громадський порядок, громадська безпека, безпека дорожнього руху органічно пов'язані між собою як соціальні явища, які потребують більш ефективного комплексу заходів щодо їх забезпечення та охорони.

Бібліографічні посилання

1. *Комзюк А.Т.* Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків, 2002.
2. *Стахов А.И.* О юридической природе личной, общественной и государственной безопасности // Юриспруденция. – 2004. – № 5. – С. 127-133.
3. *Колтаков В.К.* Адміністративно-деліктний феномен: Монографія. – К., 2004.
4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: Підруч. / За заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К., 1999.
5. *Нагребельний В.П.* Громадський порядок // Юридична енциклопедія: В 6 т. –

К., 1998. – Т. 1. – С. 639.

6. Про затвердження Інструкції щодо порядку обліку злочинів, вчинених у громадських місцях, на вулицях в стані алкогольного сп'яніння: Наказ МВС України від 21 червня 1996 р. № 438.

7. Про затвердження Інструкції з обліку злочинів, вчинених у громадських місцях: Наказ МВС № 1394 від 19.12.2003 р.

8. Про заходи про попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення: Закон України // ВВР. – 2005. – № 52. – Ст. 565.

9. Конституція України. – К., 1996.

10. Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К., 2004. – Т. 1.

11. *Курінний Є.В.* Відносини громадської безпеки: окремі проблеми адміністративно-правового забезпечення // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2005. – № 2. – С. 286-290.

12. Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України: Проект Закону України. – К., 2006.

13. *Гусаров С.М.* Адміністративно-правові засади державного управління безпекою дорожнього руху в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2001.

14. *Долгополова М.М.* Деякі аспекти застосування судами України законодавства про адміністративні правопорушення, пов'язані із забезпеченням безпеки дорожнього руху // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічної Міжнародної наук.-практ. конф. / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломоець. – Запоріжжя, 2006.

15. *Лукьянов В.В.* Безопасность дорожного движения. – М., 1983.

16. *Ярмак Х.П.* Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні. – Одеса, 2006.

17. *Жульов В.И.* Водитель и безопасность дорожного движения. – М., 1984.

18. *Лукьянов В.И.* Обеспечение безопасности дорожного движения. – М., 1979.

19. *Долгополова М.М.* Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2003.

20. *Бельский К.С.* Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. канд. юрид. наук А.В. Куракина. – М., 2004.

21. *Новиков В.В.* Адміністративно-правові основи профілактики порушень правил дорожнього руху: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1997.

22. *Развадовський В.Й.* Адміністративно-правове регулювання праводносин у транспортній сфері України: Монографія. – Х., 2004.

Надійшла до редакції 28.11.2011

Є.В. Зозуля

кандидат історичних наук, доцент

(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 343.96 : 341

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО МВС УКРАЇНИ ЩОДО ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ ВИСОКИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Розглянуто питання діяльності МВС України щодо нормативно-правового та організаційного забезпечення міжнародного співробітництва щодо протидії злочинності у сфері високих технологій. Проаналізовано формування нормативно-правової бази, особливості організаційно-правового забезпечення та форми

міжнародного співробітництва спецпідрозділів МВС у боротьбі з кіберзлочинністю.

Ключові слова: злочини у сфері високих технологій, кіберзлочинність, міжнародне співробітництво, правоохоронні органи.

В статье рассмотрены вопросы деятельности МВД Украины относительно нормативно-правового и организационного обеспечения международного сотрудничества в деле противодействия преступности в сфере высоких технологий. Анализируются формирование нормативно-правовой базы, особенности организационно-правового обеспечения и формы международного сотрудничества спецподразделений МВД в борьбе с киберпреступностью.

Ключевые слова: преступления в сфере высоких технологий, киберпреступность, международное сотрудничество, правоохранительные органы.

Questions of activity the Ministry of Internal Affairs of Ukraine concerning legal and organizational support for international cooperation in combat against crime in the sphere of high technologies are considered in the article. The formation of the regulatory framework, peculiarities of organizational and legal support state policy peculiarities in the organizational and legal support and forms of MIA international cooperation in the fight against cybercrime are analyzed.

Keywords: crime in the sphere of high technologies, cyber crime, international cooperation, law enforcement agencies.

Постановка проблеми. Останнім часом в усьому світі спостерігається значне зростання чисельності злочинів, скоєних у сфері високих технологій, а надто інформаційних систем. Цей вид злочинів становить усе більшу загрозу як окремим установам, організаціям і фізичним особам, так і економічним системам кожної держави. Широке ж упровадження в економічні процеси сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій спричиняє появу і поширення нових видів правопорушень.

В Україні, як і в інших державах світу, невпинно розвиваються якісно нові галузі економіки, що базуються передусім на використанні сучасних інформаційних технологій, локальних та глобальних комп'ютерних мереж, зокрема мережі Інтернет. Темпи розвитку української складової «Світової павутини» сьогодні випереджають як європейські, так і загальносвітові показники. За даними міжнародних організацій за 2010 р., Україна входить до першої десятки країн Європи за кількістю Інтернет-користувачів – доступ до всесвітньої мережі мають до 15 млн. українців [1].

Водночас наслідком розбудови інформаційного суспільства є те, що злочинні групи та співтовариства все частіше використовують у своїй діяльності новітні досягнення науки й техніки. Зокрема, комп'ютерні технології застосовують для створення систем конспіративного зв'язку, проникнення в бази даних приватних організацій та державних відомств; комп'ютери й мережні технології стали інструментами вчинен-

ня злочинів, а інформаційні ресурси – об'єктами злочинних зазіхань.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблеми запобігання та протидії злочинам у сфері високих технологій розглянуто в роботах Н.М. Ахтирської, П.Д. Біленчука, В.М. Бутузова, В.Д. Гавловського, В.Д. Гвоздецького, В.О. Голубева, М.В. Гуцалюка, В.Є. Козлова, В.В. Крилова, В.Г. Лукашевича, Г.А. Матусовського, В.А. Мінаєва, Р.А. Калюжного, М.В. Салтевського, О.П. Снігерьова, В.С. Цимбалюка, О.М. Юрченка та ін.

Аналізуючи стан вивчення цієї проблеми в сучасній історико-правовій науці, необхідно зазначити, що рівень науково-теоретичної розробленості всіх аспектів цієї проблеми та потреб практики є недостатнім. Відсутність належної теоретичної бази не сприяє ефективній боротьбі з такого роду посяганнями. Актуальність розглянутих у статті питань зумовлена потребами правоохоронної практики в науково обґрунтованих рекомендаціях щодо протидії транснаціональній комп'ютерній злочинності.

Отже, **метою** статті слід вважати дослідження історії розвитку цього напрямку діяльності органів внутрішніх справ, аналіз досвіду й напрямів міжнародного співробітництва МВС щодо протидії злочинності у сфері високих технологій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочинаючи безпосереднє висвітлення проблеми, зазначимо, що розвиток та впровадження комп'ютерних технологій у всіх сферах суспільного життя потребує розв'язання питань забезпечення безпеки використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку, у числі іншого й кримінально-правовими засобами. У багатьох країнах, у тому числі в Україні, ці посягання одержали умовну назву «комп'ютерні злочини» [2]. Нині вчені пропонують також інші назви означеної категорії злочинів – найчастіше вживаними є терміни «кіберзлочинність» чи «кіберзлочини», що вповні узгоджується з нормами міжнародних актів.

Комп'ютерна злочинність – це сукупність комп'ютерних злочинів, де комп'ютерна інформація становить предмет злочинних посягань. Ці діяння чинять замах на безпеку сфери комп'ютерної інформації, постаючи одним із найбільш небезпечних і шкідливих явищ сучасного світу [3]. Зокрема, якщо, згідно із дослідженням міжнародної компанії McAfee (МакАфі), у 2004 р. прибутки від кіберзлочинності сягали 104 млрд. доларів США, то відповідно до бюлетеня, опублікованого ФБР у 2009 р., вони перевищили 1 трильйон доларів, що в десятки разів випереджає за прибутковістю торгівлю зброєю і наркобізнес [4]. Тому боротьба з комп'ютерною злочинністю є одним із найважливіших завдань сучасності.

Зазначимо, що ефективна боротьба проти транснаціональної комп'ютерної злочинності та кібертероризму вимагає тісного, швидкого, ефективного й функціонального міжнародного співробітництва усіх державних структур (і щонайперше правоохоронних органів) у

розслідуванні такого роду злочинів.

Перші значущі кроки на шляху налагодження міжнародного співробітництва у протидії кіберзлочинності Україна зробила на початку XXI ст., коли 23 листопада 2001 р. в Будапешті наша держава разом із 30-ма іншими державами підписала Європейську конвенцію «Про кіберзлочинність». Представники країн, які підписали зазначену конвенцію, усвідомлюючи глибокі зміни, викликані переходом на цифрові технології та глобалізацією комп'ютерних мереж, стурбовані ризиком того, що комп'ютерні мережі й електронна інформація можуть бути використані для вчинення злочинів, вважаючи, що ефективна боротьба проти кіберзлочинності вимагає тісного, швидкого та ефективного, функціонального міжнародного співробітництва у розслідуванні таких злочинів, погодилися з необхідністю вжиття конкретних заходів у кожній країні [5].

Означеною конвенцією передбачається надання повноважень, достатніх для ефективної боротьби зі злочинами у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій як на внутрішньому, так і міжнародному рівнях. Згідно з цим документом, сторони співпрацюють шляхом застосування відповідних міжнародних угод із кримінальних питань, укладених на основі єдиного або взаємного законодавства, а також внутрішнього законодавства з метою розслідування правопорушень, пов'язаних із комп'ютерними системами та даними і збиранням доказів у електронній формі.

Наступним важливим кроком України на шляху до налагодження міждержавної співпраці у розгляданій сфері є ратифікація 7 вересня 2005 р. зазначеної Конвенції із Додатковим протоколом до неї від 28 січня 2003 р., якою передбачене надання повноважень, достатніх для ефективної боротьби зі злочинами у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій як на внутрішньодержавному, так і міжнародному рівнях; укладення домовленостей щодо дієвого міжнародного співробітництва. У зв'язку з цим одним із нагальних завдань органів державної влади і управління нашої держави варто вважати приведення чинних механізмів міжнародної взаємодії у відповідність до положень вищезгаданої Конвенції.

Принагідно зазначимо, що в Україні створена і діє досить розгалужена система забезпечення безпеки інформації, її захисту. Наявна певна законодавча база, яка складається із Законів України «Про інформацію», «Про захист інформації в автоматизованих інформаційних системах», «Про державну таємницю» тощо. Є чинними низка указів Президента та постанов Кабінету Міністрів України, якими регульовано конкретні напрями діяльності в галузі захисту інформації.

Одним із останніх кроків на цьому шляху стало ухвалення Президентом України 21 вересня 2010 р. закону «Про внесення змін до Закону України «Про ратифікацію Конвенції кіберзлочинності». За цим законом Міністерство внутрішніх справ України стає єдиним органом, який має повноваження щодо створення цілодобової контакт-

ної мережі для надання невідкладної допомоги в розслідуванні справ, пов'язаних із кіберзлочинністю, а також у виявленні осіб, звинувачуваних у цьому, та зборі доказів для цих справ [6].

Суттєвим внеском у справу розвитку міжнародної співпраці є діяльність міжнародних правоохоронних структур. До прикладу, Генеральний Секретаріат Інтерполу ще 1994 р. задля того, щоб інформація з інших держав мобільно і в доступній формі (мова спілкування, специфічні терміни, коди злочинів тощо) надходила до національних спецпідрозділів, а також із метою оперативного обміну такими даними між країнами рекомендував державам-членам цієї організації створити Національний центральний консультативний пункт із проблем комп'ютерної злочинності. В Україні такий підрозділ з'явився 1996 р. на базі НЦБ Інтерполу.

Аналіз практики викриття та розслідування кримінальних справ у сфері високих технологій свідчить, що найбільш поширеними видами злочинів, пов'язаних із використанням комп'ютерних технологій на території сучасної України, є: злочини у сфері комп'ютерних та Інтернет-технологій – 26 %, злочини у сфері функціонування електронних платежів чи платіжних карток – 16 %, злочини у сфері телекомунікацій – 11 %, злочини у сфері використання комп'ютерних технологій при скоєнні традиційних злочинів – 47 %. До того ж самостійним видом злочинного промислу стало викрадення ідентифікаційних даних інших осіб, використовуючи які, правопорушники набувають доступ до чужих банківських рахунків, безоплатно отримуючи послуги Інтернет-провайдерів та операторів зв'язку. Такі злочини характеризуються високим рівнем технічного забезпечення, латентністю, організованістю, наявністю міжрегіональних та міжнародних зв'язків [7].

У сучасних умовах комп'ютерна злочинність має здебільшого організований і міжнародний характер, базується на стрімкому розвитку і використанні телекомунікаційних засобів повідомлень. Близько 62 % комп'ютерних злочинів вчинюються в складі організованих груп, часто на території декількох країн. Комп'ютерна злочинність також характеризується невинним нарощуванням і вдосконаленням способів учинення злочинів, кожен із них має безліч способів реалізації [3, с. 49-50].

Безперечно, що розкрити такого роду злочини і викрити осіб, котрі їх скоїли, без допомоги правоохоронних органів держав-партнерів практично неможливо. З метою забезпечення ефективної протидії злочинності у сфері високих технологій МВС України впродовж усього періоду незалежного розвитку нашої держави повсякчас уживало організаційних і практичних заходів щодо забезпечення ефективної протидії цьому сучасному виду транснаціональної злочинності.

Основні зусилля були спрямовані передусім на законодавче забезпечення боротьби з комп'ютерними злочинами і створення відповідної нормативно-правової бази; профілактику, супроводження розслідування і розкриття резонансних правопорушень у сфері

комп'ютерних технологій; напрацювання методик документування і розкриття злочинів означеної категорії, проведення семінарів і тренінгів для працівників спецпідрозділів; налагодження ефективної взаємодії з міжбанківськими установами, телекомунікаційними компаніями, зацікавленими центральними державними і правоохоронними органами інших країн із метою документування злочинних груп, що мають міжнародні зв'язки.

Необхідно зазначити, що перші спроби на шляху протидії цьому виду злочинності були започатковані МВС ще наприкінці 1990-х рр. У цей історичний період, коли змінювалися стереотипи та методи боротьби зі злочинністю, зародилася ідея створення підрозділу боротьби з кіберзлочинністю. Зазначений підрозділ було створено в структурі головного управління боротьби з економічною злочинністю МВС України. Його діяльність була орієнтована за двома основними напрямками – захист інтелектуальної власності та боротьба з кіберзлочинністю.

Основною причиною зосередження зусиль у боротьбі з таким новим видом злочинності в означеному напрямку стало те, що в другій половині 1990-х рр. Україну критикували з приводу значної кількості контрафактної продукції на її території. Саме тому робота цього управління здебільшого була зосереджена на захисті прав інтелектуальної власності та боротьбі з незаконним поширенням контрафактної продукції.

Практика діяльності новоствореного підрозділу мала результатом усвідомлення того, що необхідно приділяти більше часу, засобів та уваги справі боротьби з кіберзлочинністю. Тому в липні 2009 р. у структурі Департаменту боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, було створено окремий відділ боротьби з кіберзлочинністю. Обов'язками підрозділу є формування та реалізація державної політики в розглядуваній сфері правоохоронної діяльності, вироблення методичних рекомендацій щодо протидії злочинам такої категорії, організація міжнародного співробітництва у справах про комп'ютерні правопорушення, розроблення та внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Також до переліку завдань цього відділу належить виявлення та документування організованих груп транснаціонального й регіонального характеру, учасники яких спеціалізуються на вчиненні злочинів із використанням високих технологій і телекомунікаційних систем. У перспективних планах – створення в системі МВС України самостійного підрозділу боротьби зі кіберзлочинністю.

Аналіз тенденцій і динаміки комп'ютерної злочинності в Україні дозволяє дійти висновку, що найбільш ураженими цим явищем слід вважати регіони з розвинутою інформаційною інфраструктурою, де населення широко застосовує телекомунікаційні технології (Автономна Республіка Крим, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса, Львів, Харків). Лідером у цій сфері є місто Київ, де перебуває майже 60 % усієї української Інтернет-аудиторії [4].

Характерною рисою злочинів, учинених за допомогою

комп'ютерних систем і телекомунікаційних мереж, є їх транскордонність, тому в основі розкриття та документування таких протиправних посягань, як нами вже зазначено вище, лежить ефективне співробітництво з правоохоронними органами інших держав і міжнародними організаціями, які спеціалізуються на протидії кіберзлочинності.

У сучасних реаліях ці завдання покладені на Департамент боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми, створений у липні 2010 р. Новостворений підрозділ зосередив основні зусилля на боротьбі з комп'ютерними злочинами проти конституційних прав і свобод людини й громадянина (комп'ютерне піратство, різноманітні способи порушення таємниці електронних повідомлень і неправомірний доступ до автоматизованих систем підрахунків голосів тощо); на боротьбі з комп'ютерними злочинами у сфері економіки (різні форми розкрадання шляхом неправомірного доступу до автоматизованих систем забезпечення діяльності, передусім, фінансових установ, розкрадання коштів у міжнародній міжбанківській системі електронних платежів, дії, спрямовані на виготовлення кредитних або розрахункових карток, тощо); з комп'ютерними злочинами проти державної безпеки (наприклад, такі суспільно небезпечні діяння, як неправомірний доступ до державної таємниці на електронному носії, незаконний збір різного роду інформації тощо).

До актуальних питань сьогодення належить і поширення шахрайських дій, пов'язаних із рекламою так званих програм-шпигунів, «телефонних сканерів», перехоплювачів коротких текстових повідомлень, програм для виявлення місцеперебування терміналів стільникового зв'язку, що набуває популярності у зловмисників завдяки відносній нескладності вчинення таких посягань. Департамент, попри нетривалий час своєї діяльності, вже має позитивну практику припинення функціонування таких ресурсів у випадках причетності громадян України до використання коротких сервісних номерів із метою розповсюдження протиправного контенту.

Протидія злочинам у сфері високих інформаційних технологій неможлива без забезпечення належного рівня співпраці з Інтернет-провайдерами як основним витокком оперативної та доказової інформації. Отже, першочерговим завданням підрозділу боротьби з кіберзлочинністю в сучасних умовах уповні небезпідставно вважаємо залучення суб'єктів ринку телекомунікації до виявлення, документування та припинення злочинів. Із метою вдосконалення такої діяльності працівники служби беруть участь у функціонуванні робочої групи з питань взаємодії громадських організацій і державних структур у протидії кіберзлочинності, яку створено при Інтернет-асоціації України.

У перспективі досягнення згоди з суб'єктами ринку телекомунікації щодо впровадження позитивного зарубіжного досвіду, а саме створення системи добровільного обмеження доступу користувачів (абонентів) до інформаційних ресурсів із забороненим контентом, зокрема, з дитячою порнографією. У зв'язку з цим Департамент прова-

дить відповідну системну роз'яснювальну роботу з провідними операторами стільникового зв'язку, контент-провайдерами, хостінговими компаніями, реєстраторами доменних імен.

Міжнародне співробітництво у сфері запобігання та протидії кіберзлочинності не обмежується контактами з іноземними правоохоронними органами. У напрямку впровадження міжнародних стандартів у цій сфері Департамент наразі активно розвиває співпрацю з представниками Ради Європи та Європейського Союзу, іншими державними та неурядовими організаціями.

Ще одним пріоритетним напрямком роботи Департаменту є боротьба з комп'ютерними злочинами у сфері економіки. Серед основних завдань на цьому напрямку діяльності необхідно назвати протидію легалізації тіншових доходів. Аналіз схем відмивання коштів свідчить про значну зацікавленість організованої злочинності у використанні можливостей електронних платіжних систем, які дозволяють здійснювати миттєві перекази коштів із забезпеченням практично повної анонімності контрагентів. Особливий інтерес у світлі проблеми становить і те, що електронні платіжні системи не належать до розряду суб'єктів первинного фінансового моніторингу, а тому не зобов'язані інформувати наглядові органи про виявлення підозрілих транзакцій, зберігати відомості про транзакції, а також дані, що дозволяють ідентифікувати клієнта.

З метою протидії легалізації коштів, одержаних від злочинної діяльності, Департамент налагодив співпрацю з представництвами найбільш поширених в українському Інтернет-просторі електронних платіжних систем та кредитно-фінансовими установами, які надають послуги з обслуговування суб'єктів електронної комерції та мають дані про факти шахрайств, втручань у роботу комп'ютерних систем та інших протиправних посягань, учинених із використанням високих технологій.

Не менш важливим напрямком діяльності підрозділу боротьби з кіберзлочинністю є протидія обігу дитячої порнографії та сексуальному розбещенню дітей, учинюваним із використанням телекомунікаційних мереж. Доречно зазначити, що на цьому напрямку діяльності зусилля оперативного складу зосереджені не лише на виявленні осіб, причетних до вчинення злочину, але й на ідентифікації жертв сексуальної експлуатації.

Позитивним прикладом такої роботи слугує співпраця з Агентством боротьби з організованою злочинністю Великобританії (SOCA) щодо причетності підданих Об'єднаного Королівства до вчинення розпусних дій стосовно українських неповнолітніх. З метою ідентифікації дітей, потерпілих від сексуальної експлуатації, поліцією Об'єднаного Королівства було надано копію вилучених у злочинців порноматеріалів. У ході аналізу отриманої інформації та подальшої перевірки вдалося встановити, що протизаконний контент виготовлено на території Київської області. У подальшому оперативні працівники ідентифікували та опитали шістьох неповнолітніх, залучених до

зйомок порнографічного характеру й розпусних дій, які підтвердили факти сексуальної експлуатації, вчинені фігурантами. За цими фактами порушено кримінальну справу.

З метою превенції таких протиправних посягань спільно з правозахисними організаціями «Ла-Страда» та «ЕСРАТ» реалізуються ініціативи щодо просвітницької діяльності, спрямованої на запобігання комерційній сексуальній експлуатації дітей в Інтернеті, створено «гарячу лінію» з питань безпеки дітей в глобальній комп'ютерній мережі. Плідна співпраця триває і в рамках меморандуму «Про взаєморозуміння», підписаного між Міністерством внутрішніх справ та компанією «Майкрософт Україна» щодо інтенсифікації заходів, спрямованих на боротьбу з розповсюдженням «дитячої порнографії» в мережі Інтернет.

Доречним буде зазначити, що цей відділ у складі силового відомства МВС України є надзвичайно молодим. Тому проблема номер один, яка постала перед Департаментом боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми МВС України, – проблема формування кадрів. Це пов'язано з тим, що фахівці, які працюватимуть у цій сфері, повинні бути як оперативниками, так і фахівцями з комп'ютерної техніки. Вочевидь, що підготовка кваліфікованих кадрів для зазначеного підрозділу – одне з нагальних завдань вищих навчальних закладів МВС України. Принагідно зазначимо, що ця проблема є досить ефективно вирішуваною. Позитивний досвід підготовки фахівців для підрозділів боротьби з правопорушеннями у сфері інтелектуальної власності та високих технологій накопичений у Донецькому юридичному інституті Луганського державного університету внутрішніх справ, де підготовка фахівців зазначеного профілю провадиться з 2003 р.

Безумовно, специфіка протидії таким протиправним посяганням у сучасних умовах вимагає особливого підходу до комплектування підрозділу боротьби з кіберзлочинністю. Зокрема, такі працівники, на додаток до знань у сфері високих інформаційних технологій, навичок отримання інформації та збору доказів у електронній формі, повинні на достатньому рівні володіти іноземними мовами.

Висновок. Аналіз викладеного матеріалу дає підстави дійти висновків, що попри певні успіхи відповідних спецпідрозділів МВС України в боротьбі з кіберзлочинністю за доволі нетривалий час їх існування існує ціла низка проблем, вирішення яких дозволило би суттєво підвищити ефективність на цьому напрямку їх діяльності.

Головними проблемами, що існують у зазначеній сфері, є такі. Насамперед, це недосконалість нормативно-правової бази щодо окремих напрямів діяльності з боротьби з комп'ютерною злочинністю. Чинне кримінальне та кримінально-процесуальне законодавство України наразі не забезпечує надійного захисту від кіберзлочинності. Його неузгодженість із міжнародно-правовими актами, а надто в частині того, які види діянь необхідно вважати злочинами, пов'язаними з використанням комп'ютерів і яку відповідальність повинен нести винний у їх учиненні, спричиняє труднощі в притягненні відповідних

осіб до кримінальної відповідальності. По-друге, потребує вдосконалення і механізм оперативного обміну інформацією стосовно громадян, затримуваних на території інших держав за скоєння злочинів, пов'язаних із використанням підроблених або викрадених платіжних пластикових карток банківських установ, за шахрайство у мережі Інтернет, незаконне проникнення до комп'ютерних баз даних різних міністерств і відомств, для перевірки на причетність до скоєння злочинів у сфері банківської діяльності й високих технологій.

Зрештою, враховуючи те, що кіберзлочинність невпинно вдосконалює способи вчинення протиправних посягань та має тенденцію до зростання організованості, нагальним завданням є систематичне підвищення кваліфікації оперативних працівників шляхом ознайомлення з передовим зарубіжним досвідом та нововведеннями щодо методології розкриття й розслідування таких злочинів.

Зазначені проблеми потребують розроблення відповідної стратегії щодо боротьби з кіберзлочинністю всіма правоохоронними органами України, зважаючи на те, що боротьба з цим найсучаснішим видом злочинності повинна стати однією з найважливіших їх функцій.

Бібліографічні посилання

1. Топ-10 країн Європи за кількістю Інтернет-користувачів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.internetworldstats.com/stats4.
2. *Бабанін С.В.* Комп'ютерні злочини за кримінальним законодавством України, США та Польщі // Співпраця поліції/міліції зі службами безпеки Інтернет-сайтів (аукціонів, соціальних мереж тощо) у боротьбі з Інтернет-злочинністю на підставі національного законодавства та законодавства, яке діє у Європейському Союзі: Тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф. – Хмельницький, 2010.
3. *Стеблінська О.С.* Актуальні проблеми комп'ютерної злочинності в Україні // Співпраця поліції/міліції зі службами безпеки Інтернет-сайтів (аукціонів, соціальних мереж тощо) у боротьбі з Інтернет-злочинністю на підставі національного законодавства та законодавства, яке діє у Європейському Союзі: Тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф. – Хмельницький, 2010.
4. Матеріали брифінгу в МВС України щодо новітніх напрацювань органів внутрішніх справ у боротьбі з кіберзлочинністю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: mvs.gov.ua
5. Конвенція про кіберзлочинність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
6. Про внесення змін до Закону України «Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність»: Закон України // ВВР. – 2011. – № 5. – Ст. 32.
7. *Гвоздецький В.* Проблеми міжнародного співробітництва в протидії злочинності у сфері високих технологій // Вісник Академії управління МВС. – 2007. – № 2-3. – С. 6.

Надійшла до редакції 13.10.2011

В.Г. Уваров

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

УДК 343.126

РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

Проаналізовано проблеми реформування інституту запобіжних заходів у кримінальному процесі, приведення його у відповідність до міжнародних стандартів та Конституції України, проблеми забезпечення верховенства права у кримінальному процесі.

Ключові слова: запобіжні заходи, міжнародні стандарти, верховенство права, практика Європейського Суду з прав людини.

Анализируются проблемы реформирования института мер пресечения в уголовном процессе, приведения его в соответствие с Европейскими стандартами и Конституцией Украины, проблемы обеспечения верховенства права в уголовном процессе.

Ключевые слова: меры пресечения, международные стандарты, верховенство права, практика Европейского Суда по правам человека.

The article is devoted to the analysis of the content of the concept of the Rule of Law. The ways of decision some problems of the guarantee of the protection the humans rights and freedoms in criminal procedure .

Keywords: rights and freedoms, Rule of Law; precedents, European Court of Human Rights.

Постановка проблеми зумовлюється взятим державою курсом на приведення чинного процесуального законодавства у відповідність до основних міжнародно-правових актів та рішень Європейського Суду з прав людини та новими обертами судово-правової реформи, які, як показує аналіз практики, супроводжуються суттєвими проблемами забезпечення прав людини при застосуванні інституту запобіжних заходів.

Як зазначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, «найбільше порушень із застосуванням катувань відбувається під час затримання людини та проведення слідства» [15]. Переважна частина позовів громадян України до Європейського Суду з прав людини пов'язана з фактами незаконних затримань, порушення прав затриманих, тортур, нелюдських умов тримання під вартою, нерозумних строків тримання під вартою, порушення права підозрюваних на захист.

Проблеми реформування процесуального законодавства знаходяться в центрі уваги науковців [1-17]. Але існуючі публікації не вичерпують всю складну проблему, а швидше утворюють фундаментальну базу для її подальшого дослідження.

Мета даної роботи – визначити шляхи реформування інституту запобіжних заходів в контексті міжнародних правових актів та прецедентної практики Європейського Суду з прав людини.

Виклад основного матеріалу дослідження. *Запобіжні заходи* – це заходи процесуального примусу, які обмежують свободу пересування обвинуваченого (підозрюваного) і застосовуються з метою запобігти можливості приховатися від слідства і суду, перешкодити встановленню об'єктивної істини та здійсненню правосуддя, а також продовжити злочинну діяльність [16, с. 508].

Міжнародні стандарти забезпечення прав людини у кримінальному судочинстві – звід основних загально визнаних і загальнообов'язкових норм і принципів, викладених як у міжнародних правових актах, так і в прецедентних рішеннях Європейського Суду з прав людини та міждержавних угодах, які закріплюють стандартизовані правила поведінки сторін і інших учасників кримінального судочинства.

Норми, викладені у Міжнародних правових актах і рішеннях Європейського Суду з прав людини, являють собою унікальне джерело норм права, які підлягають кодифікації й імплементації в кримінально-процесуальне законодавство України. Між тим, незважаючи на певні позитивні зрушення в цьому напрямі та перманентне накопичення проблем теоретичного і практичного характеру, в реформуванні інституту затримання підозрюваного, так би мовити, «візок і понині там».

Стаття 149 КПК України затримання підозрюваного називає «тимчасовим запобіжним заходом». У ст. 94 КПК України зазначається, що одним із приводів до порушення кримінальної справи є «повідомлення представників влади..., які затримали підозрювану особу на місці вчинення злочину або з поличним»; ст. 106 КПК України під затриманням фактично розуміє взяття під варту, а підстави затримання визначає як захоплення особи на місці злочину чи з поличним. Саме затримання підозрюваної особи на місці вчинення злочину або з поличним законом досі не врегульоване.

Безумовно, затримання підозрюваної особи на місці вчинення злочину або з поличним виходить за рамки вузького уявлення про затримання лише як про запобіжний захід. Вочевидь, ми маємо справу з більш складним явищем і правовим інститутом.

Парадокс полягає в тому, що протягом певного історичного етапу законодавець регламентував затримання підозрюваного як невідкладну слідчу дію, відповідним чином визначаючи і підстави даного заходу, а уже в наш час став розглядати затримання як тимчасовий запобіжний захід, залишаючи в незмінному вигляді підстави його застосування, фактично надаючи підставам проведення невідкладної слідчої дії силу (затримання на місці злочину чи з поличним) значення підстав застосування запобіжного заходу.

Між тим різниця в ступені стиснення гарантованої ст. 29 Конституції України недоторканності особи викликає актуальність окремого врегулювання кримінально-процесуальним законом підстав і порядку

проведення цих дій. Виникає необхідність прийняття окремого Закону «Про тимчасове затримання особи», яким би було врегульовано питання правового режиму тримання затриманих під вартою [17].

Про необхідність таких дій красномовно свідчить практика Європейського Суду з прав людини.

Так, у справі «Соловей та Зозуля проти України» Європейський Суд з прав людини, розглянувши скаргу з приводу невинуватених затримань та строків тримання під вартою, у своєму рішенні від 27.11.2008 р. констатував, що після сплину значного проміжку часу повторне затримання за однією і тією ж справою не виправдовує позбавлення волі, у таких випадках влада повинна обирати інший запобіжний захід. Дане рішення має прецедентний характер, оскільки усуває прогалини чинного законодавства України і має бути беззволікань реалізоване в КПК України.

У справі «Миханів проти України» (2008), де заявник скаржився на довгий термін перебування під вартою до судового розгляду справи і знаходився під вартою більше 18 місяців, але не був звільнений з під варти після сплину граничного строку, Суд визнав, що розумних підстав для повторного затримання особи за однією справою не було, немає виправдання довгого терміну тримання під вартою, не було забезпечено право на судовий розгляд у межах розумного часу.

У справі «Свершов проти України» (2008) Суд зазначив, що тримання під вартою без продовження терміну на підставі тільки факту передачі кримінальної справи до суду незаконне.

У справі «Невмержитський проти України» (2005) Суд визнав, що були допущені грубі порушення прав людини в місцях тримання затриманих, жахливі умови тримання потягли захворювання людини, довгий строк тримання під вартою до суду невинуватених та незаконний, держава не в змозі виконати всі умови Конвенції.

У справі «Мельник проти України» (2006) Європейський Суд з прав людини підкреслив загальноновизнане правило, яке мало, як на перший погляд, ознаки моральної норми – «людина повинна триматись в умовах, які сумісні з повагою людської гідності».

Як може здатись на перший погляд, декларативний характер даної норми не повинен розхолоджувати владу України, яку з урахуванням інших рішень (наприклад, «Коваль проти України» (2007), «Яковенко проти України» (2008), «Юхан проти України» (2008), «Невмержитський проти України» (2005) та ін.) Європейський Суд з прав людини фактично орієнтує на реформування усієї законодавчої системи запобіжних заходів, реорганізацію усієї існуючої системи її застосування, починаючи з забезпечення людських умов тримання людини під вартою при застосуванні затримання чи арешту та закінчуючи гуманізацією і демократизацією усієї системи запобіжних заходів.

З даних рішень випливає необхідність визначення ознак розумних строків тримання під вартою, а з урахуванням специфіки національної правосвідомості – фактично встановлення більш жорстких

обмежень як щодо строків затримання і арешту на досудовому слідстві, так і тримання обвинуваченого під вартою під час судового розгляду справи. Логіка підказує, що з урахуванням того, що термін тримання особи під вартою зараховується у строк відбутого покарання, то щонайменш загальний строк перебування особи під арештом на досудовому слідстві і в суді ні в якому разі не повинен перевищувати можливий максимальний строк позбавлення волі, який визначений у санкції статті, за якою кваліфіковано дії обвинуваченого. Але при цьому має враховуватись як принцип справедливості, так і принцип пропорційності. А це зумовлює необхідність коректив щодо розумних строків арешту. З огляду на досвід європейських країн в законі можна установити, що строк тримання обвинуваченого під вартою в порядку застосування запобіжного заходу на досудовому слідстві і суді в цілому не повинен перевищувати 12 місяців.

Обмеження у строках застосування запобіжних заходів має застосовуватись і щодо інших запобіжних заходів. Так, у справі Іванов проти України (*Ivanov v. Ukraine*) 2006 р. заявник стверджував, що обраною до нього в ході розслідування підпискою про невиїзд та тривалістю її застосування держава порушила його право на свободу пересування. Незважаючи на те, що держава заперечувала обґрунтованість позову заявника, посилаючись на прийняття запобіжного заходу чітко у відповідності до закону (принцип законності), Європейський Суд з прав людини визнав порушення державою ст. 2 Протоколу № 4 (права на свободу пересування), оскільки період перебування під підпискою про невиїзд був занадто довгим (10 років та 4 місяці), а отже, обмежувальні заходи не відповідали принципу пропорційності. Разом з тим у іншій справі (*Antonenko and Others v. Ukraine*, 2005 р.) Суд не знайшов порушень ст. 2 названого Протоколу, але у цьому випадку підписка про невиїзд у часовому періоді становила 4 роки та 10 місяців.

На наш погляд, застосування підписки про невиїзд має бути обмеженим у часі. Щонайменш у законі слід установити, що у найбільш складних справах перебування особи на підписці про невиїзд на досудовому слідстві і в суді взагалі не повинно перевищувати 5 років.

Час зумовлює необхідність звуження обсягу застосування затримання та арешту підозрюваного (обвинувачуваного), а також запровадження в законодавство й розширення застосування системи так званих неізоляційних запобіжних заходів: 1) нагляд міліції; 2) тимчасове позбавлення водійських або інших спеціальних прав; 3) тимчасове вилучення паспорта; 4) заборона виїзду з країни; 5) домашній арешт тощо [7].

Слід звернути увагу також на те, що у Страсбурзі 5 березня 1996 р. в розвиток Європейської конвенції та протоколів до неї підписана «Європейська угода про осіб, що беруть участь у процесі Європейського суду з прав людини». У ст. 3 даної угоди передбачені права осіб, що беруть участь у процесі, порушеному в Суді. Зокрема зазначається, що Сторони поважають право таких осіб на безперешкодне листування із Судом, а «стосовно затриманих осіб здійснення цього

права, зокрема, передбачає, що: їхня кореспонденція відправляється та доставляється без надмірних затримок і без змін; до таких осіб не застосовуються дисциплінарні заходи у жодній формі на підставі будь-якого повідомлення, надісланого до Суду належними каналами; у зв'язку із будь-якою заявою до Суду чи будь-якою процедурою, яка може з неї впливати, такі особи мають право листуватися та спілкуватися за межами чутності інших осіб з адвокатом, що має право виступати в судах країни, у якій їх затримано».

Вважаємо, що це правило має бути закріплено в КПК України і враховано при розробці нового Проекту КПК.

Висновок. Реформування кримінального процесу взагалі і інституту запобіжних заходів зокрема має відбуватись із застосуванням загальноновизнаних норм і принципів, викладених у міжнародних правових актах та прецедентних рішеннях Європейського Суду з прав людини, з беззаперечним дотриманням принципу верховенства права, пропорційності і справедливості, без будь-якого обмеження уже проголошених і гарантованих законом прав і свобод людини і проваджуватись насамперед у напрямі гуманізації і демократизації інституту запобіжних заходів.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробці на основі міжнародних стандартів концептуальних моделей застосування окремих запобіжних заходів.

Бібліографічні посилання

1. *Авер'янов В.Б.* Принцип верховенства права в новій адміністративно-правовій доктрині // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 1. – С. 3-9.
2. *Алейніков Г.Л.* Використання рішень Європейського Суду при обранні запобіжного заходу у вигляді взяття під варту // Реформування законодавства з питань протидії злочинності в контексті євро інтеграційних прагнень України: Матер. Всеукр. наук.-практ. конф. – Запоріжжя, 2006. – С. 31-35.
3. *Буткевич В.Г., Маляренко В.Т.* Європейський Суд з прав людини та українське судочинство: питання взаємодії // Вісник Верховного суду України. – 2004. – № 4. – С. 2-8.
4. *Головатий С.* Нові можливості щодо захисту прав людини в Україні // Практика Європейського Суду з прав людини: Рішення. Коментарі. – 1999. – № 1. – С. 11.
5. *Губська О.А.* Взяття під варту як запобіжний захід у світлі національного та міжнародного законодавства // Адвокат. – 2007. – № 3.
6. *Зайка С.О.* Строки у кримінальному процесі України в контексті європейських стандартів: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2006.
7. *Захарко А.В.* Неізоляційні запобіжні заходи в кримінальному процесі: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Дніпропетровськ, 2010.
8. *Капліна О.В.* Правозастосовне тлумачення норм кримінально-процесуального права: Монографія. – Х., 2008.
9. *Маринів В.* Конституційні гарантії забезпечення права людини на свободу й особисту недоторканність та їх реалізація в кримінально-процесуальному законодавстві України // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 1.
10. *Молдован В.В., Молдован А.В.* Порівняльне кримінально-процесуальне право: Україна, ФРН, Франція, Англія, США: Навч. посіб. – К., 1998.
11. *Назаров В.В.* Обмеження конституційних прав людини в кримінальному провадженні: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Дніпропетровськ, 2009.
12. *Погорецький М.А.* Кримінально-процесуальні правовідносини: структура і си-

стема. – Харків, 2002.

13. Савонюк Р.О. Загальна декларація прав людини та проблеми забезпечення прав суб'єктів кримінального процесу // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 6. – С. 51-57.

14. Сімонович Д.В. Європейські стандарти забезпечення прав людини у досудових стадіях кримінального процесу України: Монографія. – Х., 2011.

15. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – К., 2000.

16. Тертишник В.М. Кримінально-процесуальне право України: Підруч. – 5-те вид., доп. і перероб. – К., 2007.

17. Чернова А.К. Концептуальні аспекти проекту закону «Про тимчасове затримання особи» // Державна політика у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні. – Дніпропетровськ, 2008. – С. 160-162.

Надійшла до редакції 13.10.2011

І.М. Шопіна

кандидат юридичних наук
(Державний науково-дослідний
інститут МВС України)

УДК 342.951 : 351.74

УДОСКОНАЛЕННЯ ОКРЕМИХ ПРАВОВИХ ФОРМ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На підставі аналізу сутності окремих правових форм управління органами внутрішніх справ визначаються напрями їх удосконалення.

Ключові слова: форми управління, адміністративний договір, юридично значущі дії, органи внутрішніх справ.

На основе анализа сущности отдельных правовых форм управления органами внутренних дел определяются направления их совершенствования.

Ключевые слова: формы управления, административный договор, юридически значимые действия, органы внутренних дел.

On the basis of an analysis of several legal forms of law-enforcement bodies' management the directions of their improvement are defined.

Keywords: forms of management, administrative contract, relevant in law actions, law-enforcement bodies.

Постановка проблеми. В умовах прагнення до створення ефективної системи управління органами внутрішніх справ особливої уваги заслуговує дослідження таких видів правових форм управління, як укладення адміністративних договорів та здійснення юридично значущих дій. Як свідчить правозастосовна практика, під час застосування вказаних форм управління досить часто виникають правові колізії, викликані прогалинами і суперечностями у нормативно-правових ак-

тах, якими регулюються означені процеси. Вказане зумовлює необхідність більш детального розгляду причин такої ситуації.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Зазначені правові категорії досліджувалися багатьма вченими, зокрема, були предметом досліджень В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, К.К. Афанасьєва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.В. Галуцька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.В. Конопльова, Є.В. Курінного, О.В. Негодченка, Н.Р. Нижник, О.Ю. Синявської, С.С. Скворцова, О.І. Харитонової, М.К. Якимчука та інших авторів. Однак єдиної точки зору щодо особливостей реалізації правових форм управління у діяльності органів внутрішніх справ ще не вироблено, що потребує здійснення окремих досліджень за даними напрямками.

Метою даної статті є виокремлення проблемних питань, пов'язаних із використанням таких правових форм адміністративного управління, як укладення адміністративних договорів та здійснення юридично значущих дій у розрізі діяльності органів внутрішніх справ, а також визначення шляхів подолання існуючих у цій сфері проблем.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адміністративний договір у науці адміністративного права розуміється як добровільна угода двох або більше суб'єктів адміністративного права, один з яких наділений власними повноваженнями або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчо-розпорядчого характеру, укладеного у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [1, с. 8]; як укладена відповідно до норм адміністративного права угода, що є взаємним узгодженим проявом волі сторін стосовно єдиної мети між двома чи більше формально рівними суб'єктами, предметом якої є здійснення юридично значимих управлінських або організаційних дій, в яких хоча б однією із сторін є орган державного управління або його законний представник [2, с. 52]; як заснована на правових нормах добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є самостійним суб'єктом державної виконавчої влади, наділений владними повноваженнями у сфері державного управління, за допомогою якого формуються акти державного управління, на основі яких встановлюються, змінюються чи припиняються взаємні права й обов'язки учасників договору, визначається їх відповідальність [3, с. 197].

Висловлюється думка, що адміністративний договір за своєю характеристикою відповідає основним ознакам підзаконного правового акта, а за юридичним змістом може бути як нормативним, так і індивідуальним правовим актом. Тому в умовах становлення нової правової системи України використання договірної регулювання управлінських правовідносин слід вважати об'єктивно необхідним, а адміністративний договір, на думку деяких дослідників, може бути включений до числа джерел адміністративного права.

До особливостей адміністративного договору як джерела права відносять те, що він є актом правотворчості за участю органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування України; регулює управлінську діяльність публічного характеру; як правило, адресується формально визначеному колу учасників; укладається у формі та порядку, передбачених законодавством України; має визначений масштаб дії; передбачає юридичну відповідальність його учасників у разі порушення прийнятих зобов'язань [4, с. 65].

Як свідчить аналіз наведених вище теоретичних положень щодо сутності адміністративного договору, в цілому вони є несуперечливими і дозволяють виділити такі суттєві ознаки означеного договору: наявність у його сторін статусу суб'єктів адміністративного права, а у щонайменш однієї сторони – статусу суб'єкта виконавчої влади; встановлення, припинення та зміна положеннями договору адміністративно-правових відносин: предметом такого договору виступає управлінська діяльність публічного характеру.

Якщо звернутися до існуючих класифікацій адміністративних договорів, можна зауважити, що до останніх відносять договори про компетенцію (розмежування та делегування повноважень і предметів ведення); договори у сфері управління державною власністю (наприклад, концесійні договори); договори, які забезпечують державні потреби (державні контракти між центральним органом виконавчої влади та підприємством на основі державних замовлень); контракти (наприклад, з державними службовцями, студентами); фінансові та податкові угоди (наприклад, між підрозділом державної податкової адміністрації та адміністрацією державного підприємства з питань податкових зобов'язань); тарифні угоди (наприклад, договір між органом державного управління та професійною спілкою); договори про взаємодію та співробітництво (наприклад, між галузевими міністерствами); інвестиційні угоди (наприклад, між місцевою державною адміністрацією та підприємством, яке функціонує в правовому режимі вільної економічної зони, з питань звітності за використання коштів); договори про надання деяких послуг приватним особам (наприклад, сприяння зайнятості населення, комунальні послуги, перевезення в громадському транспорті тощо) [5, с. 62]; договори про компетенцію; договори про співробітництво (про спільну роботу, про обмін інформацією); договори про вступ громадян на державну службу (адміністративно-трудові договори); договори в соціальній сфері; фінансові і податкові угоди; договори, що забезпечують державні потреби; договори про обмін інформацією [6, с. 50]. На нашу думку, не може не викликати заперечення змішування у таких класифікаціях відносин, що регулюються нормами адміністративного права та інших галузей права – господарського, фінансового, цивільного. Разом з тим, незважаючи на визнання у багатьох теоретичних джерелах адміністративного договору як форми управління (управлінської діяльності), дана проблематика розроблена ще недостатньо.

В аспекті нашого дослідження такими, що однозначно мають вказані вище ознаки адміністративних договорів і укладаються органами внутрішніх справ, ми вважаємо договори про співробітництво (про спільну роботу, про обмін інформацією). Як приклад такого договору можна назвати укладену 14 травня 2010 р. Угоду про співробітництво між Українською Православною Церквою та Міністерством внутрішніх справ України. Предметом цієї Угоди, відповідно до її пп.1.1, є співробітництво сторін на засадах прозорості, професійності з метою координації зусиль щодо реалізації завдань, спрямованих на відродження духовності, заснованої на традиційних моральних цінностях, що є найважливішим чинником благополуччя й безпеки суспільства. Угода передбачає здійснення співробітництва шляхом: узагальнення практики застосування нормативно-правових актів з питань свободи совісті та подальшої гармонізації державно-конфесійних відносин у галузі освіти; підтримання постійного діалогу з церквами та релігійними організаціями, більш ефективного використання їх потенціалу; запобігання правопорушенням та злочинності у сфері свободи совісті та віросповідання, в тому числі в дитячому середовищі; проведення заходів загальнонаціонального значення, присвячених пам'ятним подіям в історії української держави, тощо. Сторони зобов'язуються надавати одна одній необхідну методичну та консультативну допомогу з питань, визначених у рамках цієї Угоди, з метою координації зусиль щодо реалізації завдань, спрямованих на відродження духовності, заснованої на традиційних моральних цінностях, що є найважливішим чинником благополуччя й безпеки суспільства, сприяти одна одній в організаційно- та інформаційно-правовому забезпеченні; надавати одна одній консультативно-методичну допомогу з метою плідного співробітництва в межах, передбачених цією Угодою [7].

Однак ані Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», ані Положення про Міністерство внутрішніх справ України не надають право міністру чи іншим посадовим особам укладати договори (угоди) від імені Міністерства, за винятком міжнародних та деяких цивільно-правових. А як ми пам'ятаємо, в силу ч. 2 ст. 19 Основного Закону органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [8]. Отже, можна констатувати, що укладення адміністративних договорів органами внутрішніх справ України знаходиться сьогодні поза межами правового поля. Враховуючи важливість цієї форми управління для зміцнення взаємодії між органами внутрішніх справ та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами громадянського суспільства, ми приєднуємося до науковців і практиків, які вважають за необхідне прийняття Закону України «Про адміністративні договори», в якому було б визначено поняття останніх, вимоги до їх змісту та правового статусу сторін, основні засади відповідальності за

порушення умов договору тощо. Після цього логічним було б внесення відповідних змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та до Положення про Міністерство внутрішніх справ України щодо уповноваження певного кола посадових осіб на підписання адміністративних договорів.

Стосовно здійснення юридично значущих дій як іншої правової форми управління, зазначимо, що під нею ми розуміємо підзаконні дії органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, які призводять до певних юридичних наслідків [9, с. 73]. Серед юридично значущих дій органів внутрішніх справ у сфері управління можна виділити атестацію працівників органів внутрішніх справ, дисциплінарне провадження у справах про дисциплінарні правопорушення, видання суб'єктами адміністративно-правового регулювання нормативно-правових актів у межах їх компетенції.

Що стосується впливу адміністративно-правових норм на процеси атестації працівників органів внутрішніх справ, то слід зазначити, що в цілому порядок її проведення детально регламентований пп. 47, 48 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР, затвердженого постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. № 114 [10] та Інструкцією про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22 березня 2005 р. № 181 [11]. Разом з тим необхідно вказати на основний недолік названої вище Інструкції, який негативно впливає на ефективність атестації як юридично значущої дії, – критерії оцінювання працівника органів внутрішніх справ визначені таким чином, що створюють широкі можливості для суб'єктивного тлумачення.

Так, в атестаційному листі зазначаються такі відомості про працівника, який атестується: теоретична та практична підготовленість, компетентність, здатність якісно та ефективно реалізовувати на службі свої потенційні можливості; результати службової діяльності згідно з функціональними обов'язками; дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння правильно будувати свої стосунки з громадянами та колегами по службі, здатність працювати над усуненням особистих недоліків, авторитет у колективі та серед населення; прагнення до вдосконалення службової діяльності, почуття особистої відповідальності, стійкість моральних принципів, сміливість, рішучість, організованість, здатність контролювати власні емоції, поведінка поза службою тощо (п. 4.6). Жоден з означених вище критеріїв не може бути визначений відповідно до якоїсь єдиної моделі, еталону, оскільки єдині професійно-кваліфікаційні характеристики, які б давали змогу об'єктивно підійти до оцінювання рівня розвитку професійно важливих знань, вмінь та навичок [12, с. 257], в органах внутрішніх справ відсутні. Отже, таке оцінювання має повністю суб'єктивний характер. Виняток складає лише атестація випуск-

ників (ад'юнктів), в атестаційних листах яких зазначається їх успішність з провідних дисциплін навчального курсу. Така ситуація породжує, з одного боку, формалізм та сліпе копіювання атестаційних листів з «правильними» формулюваннями, а з іншої – судові позови до Міністерства внутрішніх справ щодо поновлення на службі внаслідок різного розуміння оціночних критеріїв придатності працівника до служби різними суб'єктами правозастосування. Так, рішенням Ленінського місцевого суду м. Кіровограда було поновлено на службі дільничного інспектора міліції Ленінського відділу міліції Кіровоградського міського відділу УМВС України в Кіровоградській області Тарана А.В., звільненого з органів внутрішніх справ через службову невідповідність п. 64 «д» 48 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ за результатами атестації. На судовому засіданні було встановлено, що безпосередній керівник Тарана А.В. – начальник відділення дільничних інспекторів міліції Ленінського відділу міліції Огарь О.В. – до атестації поставився необ'єктивно, у тексті не зазначив реальні показники роботи. Крім того, як повідомив суду Огарь О.В., Таран А.В. виконував свої обов'язки сумлінно і мав показники у службовій діяльності вищі за середні серед працівників відділення дільничних інспекторів міліції Ленінського відділу міліції [13, с. 56].

По-друге, п. 1.4 Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України дає досить широку можливість для довільного тлумачення періодичності проведення атестування. Вказаним пунктом визначено, що атестування осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу проводиться: на кожній із займаних посад – через 4 роки; при призначенні на вищу посаду, переміщенні на нижчу посаду і звільненні з органів внутрішніх справ, якщо переміщення по службі або звільнення провадиться по закінченні року з дня останньої атестації, а у виняткових випадках (зокрема при скороченні штатів чи реорганізації органів внутрішніх справ України) незалежно від цього строку [11]. На практиці такі виняткові випадки мають місце майже при кожній зміні керівництва Міністерства внутрішніх справ України.

Схожі проблеми спостерігаються під час накладання дисциплінарних стягнень. Відповідно до ст. 12 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, затвердженого Законом України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV, на осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни можуть накладатися такі види дисциплінарних стягнень: 1) усне зауваження; 2) зауваження; 3) догана; 4) сувора догана; 5) попередження про неповну посадову відповідність; 6) звільнення з посади; 7) пониження в спеціальному званні на один ступінь; 8) звільнення з органів внутрішніх справ [14]. Однак диференціація між тяжкістю дисциплінарного проступку та видом дисциплінарного стягнення на нормативно-правовому рівні не визначена. Більш того, відсутнє легальне визначен-

ня самого дисциплінарного проступку. Розуміння його сутності у теоретичних джерелах є неоднозначним: його визначають як небезпечне, протиправне, винне діяння осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, що полягає в порушенні обов'язків, встановлених для осіб, які займають певну посаду в органах внутрішніх справ, порушенні ними встановлених обмежень, а також використанні наданих їм повноважень не за призначенням, за скоєння якого передбачена дисциплінарна відповідальність [15, с. 188]; як шкідливе, протиправне, винне діяння, яке полягає в невиконанні чи неналежному виконанні особою рядового або начальницького складу ОВС службових повноважень, наданих їй відповідно до займаної посади, чи інших нормативно закріплених обов'язків, та за яке щодо цієї особи може бути застосоване дисциплінарне стягнення [16, с. 93]; як протиправне порушення трудової або службової дисципліни, яке полягає у невиконанні або неналежному виконанні трудових або службових обов'язків, які визначаються чинним законодавством України [17, с. 56], та ін.

Отже, суб'єкти, на яких покладено право накладати адміністративні стягнення, вимушені кожного разу довільно тлумачити розпливчасті правові норми щодо підстав дисциплінарної відповідальності, не будучи при цьому самі забезпечені від покарання у разі скасування судом накладеного стягнення як незаконного.

Висновки. На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що для удосконалення правових форм управління органами внутрішніх справ необхідно вжити низку заходів, серед яких мають бути правова регламентація вимог до адміністративного договору, деталізація повноважень керівного складу Міністерства внутрішніх справ України, підвищення прозорості атестаційних процедур, встановлення чітких критеріїв відповідності працівника органів внутрішніх справ займаній посаді, встановлення диференціації між тяжкістю дисциплінарного проступку та дисциплінарним стягненням.

Бібліографічні посилання

1. *Неугодніков А.О.* Правовой статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2006.
2. *Савостин А.А.* Административно-правовой договор в системе регулирования общественных отношений (понятие и классификация) // Юрист. – 2001. – № 11. – С. 52-56.
3. *Скворцов С.С.* Поняття і юридичне значення адміністративного договору в управлінській діяльності держави // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ МВС України. – 2004. – № 2. – С. 194-198.
4. *Афанасьєв К.К.* Адміністративний договір як форма виконавчо-розпорядчої державної діяльності // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2001. – № 1. – С. 63-75.
5. *Афанасьєв К.К.* Актуальні проблеми використання адміністративних договорів // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. праць. – Суми, 2000. – С. 61-63.
6. *Скворцов С.С.* Класифікація адміністративного договору як засобу управлінської діяльності // Динаміка наукових досліджень – 2004: Зб. матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. – Т. 3: Право. – Дніпропетровськ, 2004. – С. 49-52.
7. Угода про співробітництво між Українською Православною Церквою та Мініс-

терством внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://orthodox.org.ua/uk/node/7416>.

8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: Навч. посіб. – К., 2008.

10. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР: Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. № 114 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=114-91-%EF>.

11. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 березня 2005 р. №181 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1159.

12. *Савельєв О.С.* Професіоналізм як основна оціночна категорія діяльності працівників органів внутрішніх справ при проведенні їх атестації // Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України. – 2005. – № 4. – С. 253-261.

13. *Бурлака О.С.* Проблемні питання оскарження та опротестування висновків атестації // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: Зб. матер. наук.-практ. конф. / Ред. кол.: О.М. Джужа, В.М. Дзюба, С.Г. Стеценко та ін. – К., 2006.

14. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // ВВР. – 2006. – № 29. – Ст. 245.

15. *Синявська О.Ю.* Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2000.

16. *Колюка М.М.* Сутність та особливості службової дисципліни в органах внутрішніх справ // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х., 2002. – Вип. 54. – С. 90-94.

17. *Бугайчук К.Л.* Відмежування адміністративних проступків від інших правопорушень // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Спецвипуск. – С. 54-58.

Надійшла до редакції 14.11.2011

Ю.В. Фомін

здобувач

*(Харківський національний
університет внутрішніх справ)*

УДК 351.74(477)

НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВОГО ЕЛЕМЕНТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Визначено стратегічну мету та пріоритетні завдання реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента публічної адміністрації. Розкрито зміст напрямів реформування, реалізація яких сприятиме вдосконаленню діяльності органів внутрішніх справ України та виведенню її на якісно новий рівень відповідно до європейських стандартів публічного адміністрування.

Ключові слова: *публічна адміністрація, органи внутрішніх справ України, реформування, вдосконалення, оптимізація, європейські стандарти.*

Определяется стратегическая цель и приоритетные задачи ре-

формування органів внутрішніх дел України как составляющего элемента публичной администрации. Раскрывается содержание направлений реформирования, реализация которых будет способствовать усовершенствованию деятельности органов внутренних дел Украины и выведению ее на качественно новый уровень в соответствии с европейскими стандартами публичного администрирования.

Ключевые слова: публичная администрация, органы внутренних дел Украины, реформирование, усовершенствование, оптимизация, европейские стандарты.

The strategic purpose and priority tasks of the reformation the organs of internal affairs of Ukraine, as the element of public administration, has been certained. The maintenance of directions of the reformation, realization of which will promote to the improvement of activity of organs of internal affairs of Ukraine and leading out of it on the high-quality new level in accordance with the European standards of public administration, has been exposed.

Keywords: public administration, organs of internal affairs of Ukraine, reformation, improvement, optimization, European standards.

Постановка проблеми. Європейська інтеграція сьогодні виступає одним із стратегічних пріоритетів державної політики України. Необхідність здійснення країнами – претендентами на вступ до Європейського Союзу відповідних трансформаційних заходів, у тому числі в адміністративній сфері, зумовлена вимогами Європейського Союзу, які відображені у Копенгагенських та Мадридських критеріях. Одним із критеріїв, відповідати яким в обов'язковому порядку зобов'язані усі країни – претенденти на вступ до ЄС, постає перебудова адміністративних структур країни-заявника. Під перебудовою адміністративних структур розуміється впорядкування (реформування) системи центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх функціонування, формування, у разі необхідності, нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління у сфері публічної влади. Основною метою реформування органів виконавчої влади в Україні є формування ефективної системи публічної адміністрації, яка надаватиме якісні публічні послуги на рівні загальноєвропейських стандартів, забезпечуватиме оптимальне використання публічних засобів, буде здатна своєчасно та адекватно реагувати на зовнішньополітичні, соціально-економічні виклики та загрози.

На сьогодні особливої значущості та актуальності набуває забезпечення на належному рівні європейської безпеки, гарантування безпеки та добробуту громадян, забезпечення їх прав і свобод, боротьба зі злочинністю, підтримання належного правопорядку в суспільстві. Важливою гарантією правопорядку та законності є правоохоронна діяльність держави, яка здійснюється через систему органів внутрішніх справ. Таким чином, зважаючи на процес реформування публічної адміністрації в Україні, можемо констатувати особливу актуальність необхідності дослідження пріоритетних напрямів реформування діяльно-

сті органів внутрішніх справ України – органу публічної адміністрації, що посідає провідне місце в охороні громадського порядку, забезпеченні громадського порядку, боротьбі зі злочинністю, забезпеченні прав і свобод людини та громадянина.

Таким чином, метою роботи було визначено аналіз пріоритетних напрямів реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента публічної адміністрації.

Новизна роботи полягає в тому, що це одне з перших комплексних досліджень особливостей сучасного етапу реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента публічної адміністрації, в якому визначено стратегічну мету та пріоритетні завдання реформування органів внутрішніх справ України, розкрито зміст напрямів реформування, реалізація яких сприятиме вдосконаленню діяльності органів внутрішніх справ України та виведенню її на якісно новий рівень відповідно до європейських стандартів публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід зазначити, що керівництвом держави та Міністерства внутрішніх справ України було проголошено про нагальну потребу реформування всієї системи органів внутрішніх справ та необхідність розробки Концепції реформування всієї системи правоохоронних органів України [1]. Безперечно, прийняття зазначеної Концепції стане виправданим і необхідним заходом, що визначить стратегічні завдання та головні напрями подальшого реформування [2]. Таким чином, з прийняттям рішення про необхідність розробки проекту Концепцію реформування всієї системи правоохоронних органів України розпочато якісно новий етап реформування органів внутрішніх справ (далі – ОВС України).

Головною метою сучасного етапу реформування ОВС України має стати вдосконалення системи та структури ОВС України, критичний перегляд їх функцій і повноважень, оптимізація штатної чисельності ОВС України, налагодження ефективного контролю за діяльністю ОВС України (у тому числі громадського), упровадження нової ідеології відносин із населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини, зміцнення кадрового потенціалу, розробка сучасних механізмів мотивації працівників ОВС України, підвищення соціального статусу працівників ОВС України.

До числа пріоритетних завдань реформування ОВС України належать такі:

- забезпечення планомірного переходу від виконання ОВС України притаманних радянському періоду каральних функцій до соціально-сервісних, орієнтованих на пріоритетне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення безпечних умов життя;
- подолання громіздкості структури ОВС України, усунення дублювання функцій окремим підрозділами. Слід зазначити, що загальне концептуальне бачення подальшого реформування органів виконавчої влади (публічної адміністрації), у тому числі правоохоронних органів, викладено в Указі Президента України «Про оптимізацію си-

стеми органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085 [4];

- здійснення структурних перетворень не шляхом масштабних скорочень особового складу працівників ОВС України, а в результаті оптимізації завдань та функцій органів внутрішніх справ;

- усунення колізій в законодавстві, що регламентує діяльність ОВС України.

Враховуючи стратегічну мету та пріоритетні завдання реформування органів внутрішніх справ України, слід зазначити, що реформування ОВС України має здійснюватися за такими напрямками:

- створення нормативно-правової бази, що регламентуватиме діяльність ОВС України;

- формування інститутів та організаційних структур ОВС України;

- кадрове забезпечення ОВС України;

- наукове забезпечення функціонування ОВС України;

- фінансове та матеріально-технічне забезпечення ОВС України.

Зважаючи на надзвичайну важливість кожного із вищезазначених напрямів реформування ОВС України, вважаємо за необхідне розкрити зміст напрямів реформування, без втілення в життя яких досягти істотного вдосконалення діяльності ОВС України та виведення її на якісно новий рівень відповідно до європейських стандартів публічного адміністрування неможливо.

Розробка та прийняття відповідної нормативно-правової бази, що регламентуватиме діяльність ОВС України, постає одним із першочергових напрямків реформування, оскільки реформування органів внутрішніх справ України має спиратися на відповідні нормативно-правові акти, які визначають завдання та функції тієї чи іншої правоохоронної структури, її місце і роль у системі органів публічної адміністрації, принципи діяльності.

Слід звернути увагу, що останнім часом спостерігається активна законодавча діяльність, спрямована на вдосконалення чинної нормативно-правової бази регулювання діяльності ОВС України, приведення її у відповідність до європейських стандартів у правоохоронній сфері. Але в той самий час можна дійти висновку, що на сьогодні в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би чітко визначив поняття та структуру органів внутрішніх справ України, їх завдання, функції та основні напрямки діяльності; порядок взаємодії підрозділів внутрішніх справ між собою та з іншими органами публічної адміністрації; умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї; основи проходження служби в органах внутрішніх справ; засади соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ; основи фінансово-матеріального забезпечення; порядок нагляду та контролю за діяльністю органів внутрішніх справ тощо.

На практиці за основу для характеристики правового статусу органів внутрішніх справ береться Закон України «Про міліцію», що є необґрунтованим, оскільки міліція є лише одним, хоча і найбільшим за обся-

гом виконуваних завдань та функцій, кількістю працівників, служб та підрозділів, структурним підрозділом органів внутрішніх справ України [5, с. 11]. Дослідження правового статусу ОВС України виключно з урахуванням правового статусу міліції є неповним, а пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, вироблені з урахуванням перспективних напрямків підвищення ефективності діяльності міліції, не призведуть до очікуваного ефекту. Отже, вважаємо, що необхідно розробити та прийняти спеціальний нормативно-правовий акт, положення якого б всебічно регламентували діяльність ОВС України як структурного елемента публічної адміністрації. На нашу думку, прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ України» сприятиме усуненню прогалин у чинному національному законодавстві.

Під час розробки нормативно-правової бази, що регламентуватиме діяльність ОВС України, особливу увагу також слід звернути на необхідність подальшого підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, створення належних умов для нормального функціонування державних та громадських установ. Зважаючи на це, особливої актуальності та значущості набуває необхідність прийняття Закону України «Про охорону громадського порядку».

Особливу увагу в рамках даного Закону слід звернути на особливості охорони громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки, зокрема під час масових заворушень. Так, з метою удосконалення правового регулювання діяльності ОВС України з ліквідації масових заворушень пропонуємо такі заходи:

- узгодити та привести до єдиного розуміння типи масових заворушень;
- систематизувати нормативно-правові акти, які регулюють діяльність підрозділів органів внутрішніх справ щодо ліквідації масових заворушень, що дозволить покращити їх використання в екстремальних умовах;
- розробити типові інструкції діяльності конкретних органів, підрозділів внутрішніх справ щодо ліквідації масових заворушень;
- розробити та впровадити програми із запобігання виникненню масових заворушень та підвищення стійкості функціонування об'єктів господарювання.

Одним із пріоритетних завдань розвитку становлення України як правової, демократичної держави шляхом досягнення європейських стандартів у галузі публічного адміністрування є формування позитивного іміджу правоохоронних органів (зокрема органів внутрішніх справ України). На нашу думку, з метою підвищення іміджу ОВС України необхідно:

- вжити заходів щодо координації діяльності прес-центрів і центрів громадських зв'язків ОВС України з метою висвітлення у засобах масової інформації відомостей про заходи, які здійснюють ці

органи, для формування в свідомості громадськості поваги до їх діяльності та працівників;

- запровадити систематичні виступи-звіти працівників ОВС України перед населенням через ЗМІ з метою об'єктивного інформування населення про причини масових заворушень, їх організаторів та активних учасників, вжиті щодо них заходи та стан обстановки;

- розробити дієвий механізм взаємодії з редакційними колективами інформаційних агентств та друкованих періодичних видань з метою їх залучення до висвітлення діяльності ОВС України (брифінги, прес-конференції, «круглі столи», «прямі лінії» телефонного зв'язку, Інтернет-конференції тощо).

Слід звернути увагу, що протягом тривалого часу діяльність органів публічної адміністрації (які раніше мали назву – органи виконавчої влади), зокрема органів внутрішніх справ, мала суто розпорядницький, примусовий, а іноді й каральний характер. Але стрімка демократизація суспільних відносин в Україні, втілення в практику діяльності правоохоронних органів пріоритету прав, свобод та законних інтересів особи над державними актуалізують перегляд основної мети їх діяльності, якою повинно стати обслуговування суспільства і його потреб [6, с. 3]. Досягти цього неможливо без істотної модернізації взаємовідносин громадян з державними органами, зокрема з органами внутрішніх справ, відходу від радянської моделі правоохоронної діяльності з її суто каральною, а не публічно-сервісною складовою.

Слід зазначити, що на сьогодні в Україні існує значна кількість проблем у сфері надання якісних адміністративних послуг органами внутрішніх справ. Вважаємо, що це в першу чергу зумовлено недосконалою адміністративно-правовою базою, положення якої не завжди враховують потреби та інтереси приватних осіб під час регулювання їх відносин з органами публічної адміністрації (у тому числі органами внутрішніх справ). На нашу думку, вирішення на законодавчому рівні існуючих недоліків в організації діяльності ОВС України щодо якісного надання адміністративних послуг сприятиме реальному закріпленню прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб як найвищої соціальної цінності; надасть змогу розглядати діяльність органів внутрішніх справ як публічно-сервісну, а не як карально-репресивну, що є позитивно виправданою практикою діяльності публічної адміністрації, у тому числі поліції, країн Європейського Союзу.

Слід акцентувати увагу, що формування інститутів та організаційних структур ОВС України постає одним із найбільш актуальних та найважливіших напрямів реформування органів внутрішніх справ. Як зазначається в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів», з метою демілітаризації органів внутрішніх справ доцільно віднести до структури цивільного

Міністерства внутрішніх справ України, крім поліції (зі створенням місцевої поліції в контексті подальшої адміністративної реформи та посилення значення і можливостей органів місцевого самоврядування), міграційної, слідчої служби ще і підрозділи цивільного захисту, пожежної безпеки та порятунку (нинішня назва – «з надзвичайних ситуацій» – психологічно програмує на негатив), прикордонну службу з формуванням прикордонної поліції [6, с. 30-31]. У Доповіді також вбачається доцільним реформувати внутрішні війська в Сили оперативного реагування (жандармерію) – з трансформацією від військової до правоохоронної діяльності. На часі й опрацювання питання про підпорядкування податкової міліції, яка також має стати поліцією, до системи Міністерства внутрішніх справ України. Погоджуємося з точкою зору О. Маркєєвої, О. Котелянця, О. Іжака, що є доцільним зосередити все досудове слідство в єдиному Слідчому комітеті (службі) у складі Міністерства внутрішніх справ України [6, с. 31].

Необхідно звернути увагу, що зміни в організаційно-структурній побудові ОВС України є надзвичайно важливим та складним завданням, яке вимагає поетапності, послідовності, обґрунтованості та наукового підходу, критичного переосмислення напрацювань попередніх років, використання усіх раціональних та перспективних задумів і пропозицій. Вважаємо, що лише поєднання знань кращих науковців і досвідчених практиків, безпосередньо не зацікавлених у досягненні особистісних благ, може дати очікуваний результат.

Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України є одним з основних засобів підвищення ефективності функціонування усієї системи органів внутрішніх справ. Актуальність оптимізації кадрового забезпечення ОВС України зумовлена тими змінами, що відбуваються у суспільстві та державі, які потребують від працівників освоєння нових знань, перерозподілу своїх життєвих ресурсів та резервів, розвитку потенційних здатностей, оволодіння новими методами з використанням новітніх наукових технологій.

Особливу увагу під час підготовки кадрів для ОВС України слід звернути на необхідність забезпечення психологічної готовності працівників органів внутрішніх справ до конкретних дій в екстремальних ситуаціях, зокрема у разі введення в державі особливого періоду та під час настання надзвичайних ситуацій або під час ліквідації масових заворушень.

Необхідно створити належні умови щодо високої мотивації працівників органів внутрішніх справ України до оволодіння знаннями, вміннями та навичками, необхідними для здійснення їх професійної діяльності у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями тощо.

Успішне досягнення мети та якісна реалізація завдань, виконання яких покладено на ОВС України, потребують такої організації публічної адміністрації, яка б забезпечувала істотне підвищення дієвості діяльності органів внутрішніх справ України. Досягти такого станови-

ща неможливо без широкого використання наукових підходів до реформування ОВС України. Тому, на нашу думку, виникла необхідність у здійсненні таких заходів:

- суттєве поглиблення досліджень проблематики оптимізації діяльності публічної адміністрації, у тому числі органів внутрішніх справ;

- здійснення наукових досліджень проблематики, яка пов'язана з якісним покращенням організації та діяльності ОВС України, визначенням структурно-функціональних засад побудови цієї системи, шляхів оптимізації розмежування компетенції відповідних підрозділів органів внутрішніх справ України, системи контролю (у тому числі громадського) за діяльністю ОВС України;

- дослідження питання підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина; обґрунтування важливості подальшого зміцнення партнерських відносин між органами внутрішніх справ і населенням на засадах пріоритетності прав та інтересів людини;

- вироблення системи заходів, спрямованих на підвищення рівня довіри населення до органів публічної адміністрації, у першу чергу до органів внутрішніх справ України;

- розробка сучасних механізмів мотивацій працівників ОВС України та ефективної роботи зі зміцнення соціального захисту працівників.

Вважаємо, що саме завдяки якісному науковому забезпеченню реформування ОВС України буде можливо досягти істотного вдосконалення діяльності зазначених органів, приведення їх структури та діяльності у відповідність до європейських стандартів публічного адміністрування у сфері внутрішніх справ.

Слід підкреслити, що жодну реформу не буде проведено успішно без належного фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Так, зокрема, слід особливу увагу звернути на необхідність зменшення видатків на утримання ОВС України. Вважаємо за доцільне продовжити роботу з удосконалення системи оплати праці особового складу. З метою підвищення ефективності роботи працівників органів внутрішніх справ України слід підвищити стимулюючу роль посадових окладів у системі оплати праці, консолідувати структуру зарплати та зменшити кількість її компонентів, усунути внутрішньовідомчі розбіжності в оплаті праці працівників органів внутрішніх справ України [7, с. 80]. Однією із важливих складових матеріально-технічного забезпечення ОВС України постає розв'язання проблеми забезпечення житлом працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей шляхом вдосконалення механізмів його будівництва (придбання). Таким чином, оптимізація структури та функцій ОВС України має бути здійснена з одночасним перерозподілом фінансових та матеріально-товарних потоків.

Висновок. На нашу думку, реформування органів внутрішніх справ України вимагає розвитку масової правової свідомості україн-

ського народу, підвищення рівня правової культури населення, подолання правового нігілізму, створення необхідних умов для набуття і використання правових знань широкими верствами населення, закріплення основних напрямів правоосвітньої діяльності і першочергових заходів щодо їх реалізації. Тільки в результаті формування високої правосвідомості і правової культури окремих громадян та всього суспільства стане можливим належним чином провести необхідні реформи в державі (адміністративну, судову, економічну).

Бібліографічні посилання

1. Могильов А. Ми стоїмо на позиції відходу від репресивних методів роботи і розширення соціально-сервісної складової в діяльності міліції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/mai%20n/uk/publish/article/409510>.
2. Відбулася зустріч глави держави з міністром внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17677.html>
3. Концепція реформування правоохоронних органів України (система кримінальної юстиції): Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrprison.org.ua/index.php?id=1285058160>
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
5. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ: Науково-практичний коментар / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.І. Іншина. – Х., 2011.
6. Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів: Аналітична доповідь / О. Маркєєва, О. Котелянець, О. Їжак. – К., 2011.
7. Музичук О.М., Радько Д.В. Пропозиції щодо реформування системи ОВС // Зб. наук. праць наук.-дослід. лабораторії з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів навч.-наук. ін-ту психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій Харків. нац. ун-ту внутр. справ за 2007 – 2009 роки. – Т. 3: Експертиза проектів нормативно-правових актів. Пропозиції та зауваження / За заг. ред. А.Т. Комзюка, М.І. Іншина, О.М. Музичука. – Х., 2010. – С. 76-88.

Надійшла до редакції 06.10.2011

ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА. ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

А.Ю. Олійник

професор

(*Національна академія внутрішніх справ*)

УДК 342.7

КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ОРГАНИ В СИСТЕМІ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

Визначено систему контрольно-наглядових органів та їх місце в механізмі забезпечення конституційних свобод людини і громадянина, надано характеристику її повноважень, форм і методів діяльності, запропоновано висновки й рекомендації.

Ключові слова: *конституційні свободи, контрольно-наглядові органи в Україні, механізм забезпечення конституційних свобод в Україні.*

Определяется система контрольно-надзорных органов и их место в механизме обеспечения конституционных свобод человека и гражданина, производится характеристика их полномочий, форм и методов деятельности, предлагаются выводы и рекомендации.

Ключевые слова: *конституционные свободы, контрольно-надзорные органы в Украине, механизм обеспечения конституционных свобод в Украине.*

The system of control and supervisory bodies and their place in the mechanism provision of constitutional freedoms man and citizen are determined, its characteristic powers, forms and methods of operation are givens, conclusions and recommendations are proposed.

Keywords: *constitutional freedom, control and supervisory authorities in Ukraine, the mechanism of constitutional freedoms in Ukraine.*

Постановка проблеми. Проблема забезпечення конституційних свобод людини і громадянина має важливе значення для їх практичної реалізації. Практична реалізація конституційних свобод є передумовою забезпечення реалізації конституційних прав. Завдання цього дослідження полягає в тому, щоб визначити систему контрольно-наглядових органів та показати їх місце в механізмі реалізації консти-

туційних свобод.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Науковцями досліджувалися різні розуміння системи контрольно-наглядових органів, критерії для їх класифікації та їх повноваження, форми і методи діяльності. Проблемою цікавилися такі вчені, як Г. Барчук, А. Колодій, А. Олійник, Т. Пікуля, С. Павленко, В. Погорілко, О. Пушкіна, П. Рабінович, І. Солов'євич, О. Фрицький та ін.

Метою дослідження є визначення системи контрольно-наглядових органів і їх місця в механізмі забезпечення конституційних свобод в Україні.

Відповідно до мети завданнями даної роботи є: а) аналіз існуючих у юридичній науці праць щодо контрольно-наглядових органів; б) формулювання визначення системи контрольно-наглядових органів; в) характеристика їх повноважень, форм і методів діяльності при забезпеченні конституційних свобод; г) формулювання висновків і рекомендацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед контрольно-наглядових органів, які забезпечують конституційні свободи, слід виокремити систему правоохоронних органів. Важливою ознакою правової держави є ефективна організація контролю й нагляду за здійсненням законів і режиму законності в Україні. Саме завдяки здійсненню законів і додержанню режиму законності забезпечується реалізація основних свобод. Контроль за додержанням законів та режиму законності в Україні покладається на правоохоронні органи. Їх діяльність щодо забезпечення основних свобод людини і громадянина закріплюється на конституційному рівні та чинним законодавством [1, с. 173-180]. У сучасній юридичній науці не існує єдиної думки щодо системи правоохоронних органів. Наприклад, Т. Пікуля до системи правоохоронних органів відносить суди, прокуратуру і правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю [2, с. 15]. О. Фрицький, І. Солов'євич до правоохоронних органів відносять законодавчі, виконавчі і судові органи, що покликані, на їх думку, здійснювати правоохоронну діяльність [3, с. 16]. С. Павленко, досліджуючи взаємодію органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, підкреслює, що чинне законодавство суперечливо визначає перелік правоохоронних органів [4, с. 102]. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. [5] серед правоохоронних виділяє органи: а) прокуратури; б) внутрішніх справ; в) служби безпеки; г) митної служби; д) охорони державного кордону; е) державної податкової служби; є) виконання покарань; ж) державної контрольно-ревізійної служби; з) рибоохорони; і) державної лісової охорони; к) інші, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Порушення свобод людини можуть мати місце при: а) здійсненні дізнання, досудового слідства; б) проведенні оперативно-розшукової діяльності органами і підрозділами, що уповноважені її здійснювати; в) здійсненні контрольно-наглядової діяльності; г) вико-

нанні судових рішень. Одним з органів, що здійснюють досудове слідство та наглядову діяльність, є прокуратура України. На неї при забезпеченні конституційних свобод людини і громадянина покладаються функції: а) підтримання державного обвинувачення в суді; б) представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; в) нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; г) нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст. 121 Конституції України). Серед основних напрямів діяльності прокуратури не зазначено такі функції, як здійснення загального нагляду і проведення досудового слідства. Однак прокуратура продовжує виконувати ці функції відповідно до чинного законодавства до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за здійсненням законів всіма суб'єктами права та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють його функціонування. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. [6] закріплює, що прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів АРК, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами. Діяльність органів прокуратури спрямована на всебічне забезпечення верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності України, суспільного та державного ладу, політичної та економічної системи, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих свобод людини та громадянина; 3) конституційних основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення. Кожна людина з метою захисту своїх конституційних свобод може звертатись до прокурорів будь-якої ланки прокурорської системи. Законодавством гарантується об'єктивний розгляд звернень і вирішення питань, зазначених у зверненні, по суті. Згідно із Законом України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. (ст. 12) на органи прокуратури покладено обов'язок розглядати звернення громадян у разі порушення їх свобод, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Прокурор здійснює нагляд за додер-

жанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями їх посадовими особами та проводить особистий прийом громадян. Прийняте прокурором рішення може бути оскарженим у вищестоящего прокурора або в суді. Генеральний прокурор України, заступники Генерального прокурора, начальники управлінь та відділів Генеральної прокуратури України, прокурори АРК, областей, міст Києва та Севастополя, міські, районні, міжрайонні, прирівняні до них прокурори проводять всебічний, кваліфікований, своєчасний розгляд і вирішення заяв і скарг громадян, які не підвідомчі суду та не віднесені до компетенції інших органів. Приймати рішення і давати відповіді заявникам про відхилення скарг мають право: 1) у міських і районних прокуратурах та прирівняних до них – прокурори та їх заступники; 2) у прокуратурах АРК, областей, міст Києва та Севастополя, прирівняних до них прокуратурах – прокурори та їх заступники; крім того – начальники управлінь, відділів та старші помічники, за винятком скарг на судові рішення, які набрали законної сили; 3) у Генеральній прокуратурі України – Генеральний прокурор, його заступники, начальники управлінь або відділів. При повторному відхиленні скарг відповіді на них даються керівництвом прокуратур. У десятиденний строк повертаються підвідомчі суду заяви, скарги та додані до них документи заявнику або органу, який надіслав їх до прокуратури, за винятком скарг на судові рішення, що набрали законної сили. Одночасно роз'яснювати їм порядок розгляду таких звернень з посиланням на закон. Скарги, вирішення яких належить до компетенції інших органів, у той же строк повинні надсилатися за належністю або повертатися заявнику з відповідними роз'ясненнями. Генеральний прокурор України, заступники Генерального прокурора України, прокурори АРК, областей, міста Києва, міські, районні та прирівняні до них прокурори особисто приймають громадян не рідше одного разу на тиждень. Графіки прийому громадян і роз'яснення порядку розгляду скарг в органах прокуратури розміщуються на видному місці у приміщеннях прокуратур. Крім розгляду скарг прокуратура бере участь у розробленні органами державної влади заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням, у роботі із вдосконалення та роз'яснення законодавства. В той же час діяльність органів прокуратури, інших правоохоронних органів ще не повною мірою відповідає вимогам сьогодення щодо забезпечення конституційних свобод людини і громадянина. Верховна Рада України в постанові від 17 червня 1999 р. “Про засади державної політики в галузі прав людини” визначила напрями реформування органів прокуратури з питань забезпечення основних свобод: а) спрямування їх діяльності на зміцнення демократичної, соціально-правової держави, забезпечення верховенства права, додержання прав і основних свобод людини і громадянина; б) створення належного механізму реалізації права громадян на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади

(включаючи прокуратуру), органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо порушення ними основних свобод людини і громадянина [7]. Отже, прокуратура в Україні, крім інших функцій, здійснює забезпечення конституційних свобод людини і громадянина. Її діяльність у цьому напрямі потребує: а) удосконалення нормативного-правового регулювання; б) узагальнення практики діяльності прокуратури на усіх рівнях її системи. Пропонуємо прийняти в новій редакції Закон України «Про прокуратуру» та дати тлумачення КСУ в п. 5 ст. 121 Конституції України.

СБУ визначається як державний правоохоронний орган спеціального призначення, на який покладено завдання щодо забезпечення державної безпеки України, конституційних свобод людини і громадянина. Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. [8] закріплює такі завдання: а) захист державного суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності України; б) забезпечення економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України; в) забезпечення законних інтересів держави та свобод людини; г) боротьба з розвідувально-підривною діяльністю іноземних спеціальних служб, окремих організацій, груп і осіб; д) попередження, виявлення і припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки; е) попередження, розкриття і розслідування інших, передбачених законодавством, протиправних дій, що створюють безпосередню загрозу життєво важливим інтересам України. СБУ, її органи, посадові та службові особи діють на принципах: а) законності; б) поваги до прав і гідності людини; в) позапартійності та відповідальності перед народом України. В оперативно-розшуковій діяльності СБУ керується принципами: а) одноосібності та колегіальності; б) гласності і відкритості та конспірації. У своїй повсякденній роботі із забезпечення конституційних свобод людини та громадянина СБУ керується Конституцією і законами України, міжнародними правовими актами відповідного змісту, згода на застосування яких надана Верховною Радою України, іншими законодавчими актами України. Працівники СБУ діють на основі додержання прав людини і зобов'язані: а) поважати гідність людини та проявляти до неї гуманне ставлення; б) не допускати розголошень інформації про особисте і сімейне життя. У випадках попередження і розкриття злочинів окремі свободи людини та громадянина можуть обмежуватися на законних підставах у порядку і межах, передбачених Конституцією і законами України. Неправомірне обмеження законних свобод людини з боку співробітників-військовослужбовців, працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовців строкової служби недопустиме і тягне за собою відповідальність згідно з законодавством. Органи СБУ, їх службові та посадові особи у випадках порушення свобод людини при виконанні службових обов'язків зобов'язані вжити усіх необхідних заходів до відновлення

цих свобод та відшкодування спричинених моральних і матеріальних збитків, притягнення винних до юридичної відповідальності. В разі обмеження свобод людини органи СБУ зобов'язані на вимогу громадян надати їм у місячний термін відповідні пояснення стосовно обмеження їх свобод. Дії посадових і службових осіб СБУ громадяни вправі оскаржити в суді. Отже, СБУ як державний правоохоронний орган спеціального призначення забезпечує конституційні свободи. Для удосконалення законодавства, на нашу думку, слід доповнити ст. 5 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. таким визначенням: «Неправомірне обмеження законних свобод людини з боку співробітників-військовослужбовців, працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовців строкової служби недопустиме і тягне за собою відповідальність згідно з законодавством».

ОВС України включають в себе: а) органи міліції; б) органи судового слідства; в) внутрішні війська України. Органи міліції складаються з таких підрозділів: а) кримінальна міліція; б) міліція громадської безпеки; в) місцева міліція; г) транспортна міліція; д) державна автомобільна інспекція; е) міліція охорони; є) судова міліція; ж) спеціальна міліція [9]. При проведенні соціологічного дослідження було опитано 546 працівників. З них: а) карного розшуку – 195 працівників (36,38 %); б) слідчі – 60 працівників (11,2 %); в) підрозділи боротьби з економічною злочинністю – 25 працівників (4,66 %); г) підрозділи боротьби з організованою злочинністю – 15 працівників (2,8 %); д) підрозділи охорони громадського порядку – 131 працівник (24,44 %); ж) дізнання – 10 працівників (1,87 %); з) інші – 100 працівників (18,66 %). Враховуючи, що серед опитаних найбільше працівників органів міліції (486 – 89,01 %), ми докладніше зупинимось саме на їх діяльності. У структурі механізму забезпечення реалізації конституційних свобод людини і громадянина міліція відіграє важливу роль. Її діяльність із забезпечення охорони і захисту конституційних свобод має зовнішню і внутрішню сторони. Відповідно до зовнішньої міліція: а) виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом; б) поважає гідність особи і виявляє до неї гуманне ставлення; в) захищає свободи людини і громадянина незалежно від походження, майнового та іншого становища, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань особи; г) не розголошує відомості, що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагає іншого; д) тимчасово, в межах чинного законодавства, обмежує свободи особи, якщо без цього неможливо виконати покладені на неї обов'язки; е) забезпечує право на захист та інші юридичні права затриманих, заарештованих і утримуваних під вартою; ж) створює умови для реалізації свобод, охороняє і захищає особу від правопорушення, вживає всі передбачені законом заходи до поновлення порушеного права. Внутрішня сторона діяльності міліції

характеризується тим, що вона: а) в межах своїх завдань і функцій, своєї компетенції виконує свої обов'язки і права; б) застосовує заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю на законних підставах; в) використовує правові і організаційні форми і методи при забезпеченні основних свобод людини і громадянина; г) її працівники не повинні самі порушувати закони, забезпечуючи реалізацію конституційних свобод особи. Міліція повинна виконувати свої завдання неупереджено, у відповідності з діючим законодавством. Виконання міліцією своїх завдань із забезпечення реалізації конституційних свобод людини і громадянина відповідно до закону залежить не тільки від високої професійної правосвідомості і правової культури працівника міліції, а ще й від рівня законодавчого, соціального та матеріально-технічного забезпечення її працівників. Повага до особи, охорона і захист її честі і гідності – обов'язок усіх державних органів, громадських організацій і службових осіб. Цей конституційний обов'язок рівною мірою стосується і діяльності міліції. Пріоритет загальнолюдських цінностей є загальновизнаним принципом міжнародного права. Працівники міліції в різних ситуаціях, пов'язаних з попередженням, припиненням та розкриттям злочинів, інших правопорушень, затримання правопорушників, їх тримання під вартою та виконання покарань (адміністративних стягнень), зобов'язані поважати гідність особи, гуманно до неї ставитись, не допускати будь-яких випадків катувань та ін. Це закріплюється в Законі України "Про міжнародні договори України" від 29 червня 2004 р. [10], де встановлено, що укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Працівники міліції при забезпеченні конституційних свобод мають керуватися правовими нормами не тільки національного, а й міжнародного права. Важливим структурним елементом механізму забезпечення реалізації конституційних свобод людини і громадянина є діяльність міліції, що спрямована на нерозголошення відомостей, що стосуються особистого чи сімейного життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагають іншого. Особисте життя людини охороняється Конституцією України (ст. 30, 31, 32) і чинним законодавством. При виконанні обов'язків працівники міліції мають доступ до деяких відомостей зі сфери особистих та сімейних відносин, взаємозв'язків між рідними, інтимних відносин, симпатій і антипатій, складу думок, творчості, захоплень та інша конфіденційна інформація, тобто така, щодо якої людина має право на неформальному рівні самостійно визначати коло суб'єктів і зміст розмов на ці теми. Такі відомості працівники органів внутрішніх справ (у тому числі й міліції) не вправі розголошувати без згоди на це конкретної людини. Якщо це викликано необхідністю виконання обов'язків працівниками міліції, то, на думку автора, розголошення подібної інформації може бути здійснено лише за рішення суду. Тимчасово, в ме-

жах чинного законодавства, працівники міліції мають право обмежувати громадянські свободи особи, якщо без цього неможливо виконати покладені на них обов'язки. Серед таких свобод: недоторканність особи, житла, особистого і сімейного життя, свободи пересування, віросповідання, думки, слова та ін. Названі свободи в своїй сукупності пов'язані з тією соціальною сферою, де більш за все виявляється свобода особистості, її автономія, де людина має можливість проявити свої нахили і інтереси. При здійсненні працівниками органів внутрішніх справ своїх функцій щодо правомірного обмеження прав людини, вони в процесі своєї діяльності не повинні переходити дозволених меж, повинні діяти згідно з чинним законодавством, що встановлює їх компетенцію, використовувати форми і методи забезпечення прав людини, що не суперечать правовим і моральним вимогам. Відповіді працівників ОВС на питання, яку роль відіграють працівники ОВС у реалізації особистістю конституційних свобод, розподілилися так: а) порушують конституційні свободи людини – 55 працівників (10,08 %); б) забезпечують – 430 працівників (78,75 %); в) дотримуються нейтралітету щодо реалізації названого права – 61 працівник (11,17 %). Отже, органи міліції забезпечують конституційні свободи людини і громадянина в процесі здійснення своїх зовнішніх завдань і функцій у межах повноважень, визначених законами. Удосконалення чинного законодавства буде сприяти підвищенню ефективності діяльності міліції щодо забезпечення конституційних свобод і недоторканності людини та громадянина. Міліція має визначені законом повноваження щодо забезпечення конституційних свобод людини і громадянина, діє в межах своєї компетенції, здійснюючи певні завдання і функції, та використовує при цьому сучасні форми і методи такої діяльності [11, с. 334-338].

Висновки. Таким чином, до контрольно-наглядних органів належать державні правоохоронні органи, їх службові і посадові особи, які в межах своєї компетенції здійснюють функції, реалізують повноваження, використовують форми і методи діяльності щодо створення сприятливих умов для реалізації конституційних свобод людини і громадянина, охорони і захисту їх від правопорушень, відтворюють порушені конституційні свободи і відшкодовують завдані людині і громадянину збитки. Порядок їх організації і діяльності регламентується Конституцією і законами України та деталізується підзаконними нормативно-правовими актами. Удосконалення правового регулювання та практики такої діяльності сприятиме підвищенню ефективності їх роботи.

Бібліографічні посилання

1. Барчук Г.І., Олійник А.Ю. Поняття та структура діяльності судових і правоохоронних органів по забезпеченню прав, свобод та обов'язків людини і громадянина // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2003. – № 2. – С. 173-181.
2. Пікуля Т.А. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004.
3. Фрицький О.Ф., Солов'євич І.В. Роль правоохоронної діяльності у захисті конституційних прав і свобод людини і громадянина // Науковий вісник Української ака-

демії внутрішніх справ. – 1997. – № 2. – С. 15-21.

4. *Павленко С.В.* Питання взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами // *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ.* – 2006. – № 3. – С. 101-106.

5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // *ВВР.* – 1994. – № 11. – Ст. 50.

6. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // *ВВР.* – 1991. – № 53. – Ст. 793.

7. Про Засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 р. // *ВВР.* – 1999. – № 35. – Ст. 303.

8. Про службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // *ВВР.* – 1992. – № 27. – Ст. 382.

9. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // *ВВР.* – 1991. – № 4. – Ст. 20.

10. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. // *ВВР.* – 2004. – № 50. – Ст. 540.

11. *Олійник А.Ю.* Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: Монографія. – К., 2008.

Надійшла до редакції 03.10.2011

О.І. Зозуля

здобувач

(Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна)

УДК 342.519

ВИДИ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Визначено та охарактеризовано основні риси і властивості допоміжних органів глави держави, виконано аналіз структури та змісту їхньої системи на основі класифікації допоміжних органів глави держави, а також надано наукове узагальнення існуючого розмаїття допоміжних органів глави держави.

Ключові слова: *допоміжні органи, глава держави, класифікація.*

Определены и охарактеризованы основные черты и свойства вспомогательных органов главы государства, выполнен анализ структуры и содержания их системы на основе классификации вспомогательных органов главы государства, а также предоставлено научное обобщение существующего разнообразия вспомогательных органов главы государства.

Ключевые слова: *вспомогательные органы, глава государства, классификация.*

The main features and properties of the subsidiary organs of the head of state was defined and described, the analysis of the structure and content of their systems based on classification of subsidiary organs of the head of state is made, also it was performed the generalization of the existing diversity of subsidiary organs of the head of state.

Keywords: *subsidiary organs, the head of state, classification.*

Постановка проблеми. Як відомо, правовий статус глави держави

тією чи іншою мірою неодмінно включає представницьку, нормотворчу, установчу й контрольну функції у різних сферах суспільного життя. Відповідно до цього формування системи забезпечення діяльності глави держави розглядається як один із чинників належного виконання главою держави його конституційних повноважень. При цьому практика державного врядування зумовлює організацію та діяльність дедалі більшої кількості різноманітних допоміжних органів глави держави, що на засадах комплексності мають забезпечити усі напрямки його діяльності. У той же час принцип спеціалізації як основа формування таких допоміжних органів за відсутності системного підходу може мати й певні негативні наслідки у вигляді неузгодженості й неефективності їхнього забезпечення діяльності глави держави.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Виходячи з вищевикладеного, вбачаються актуальними питання класифікації допоміжних органів глави держави з метою впорядкування їх системної організації, виявлення принципових відмінностей у правовому статусі, а також збалансування діяльності допоміжних органів щодо забезпечення діяльності глави держави. При цьому зазначимо, що на сьогодні у науці лише побічно в рамках інших досліджень були розглянуті окремі аспекти диференціації допоміжних органів глави держави, зокрема, такими вченими, як І.С. Іксанов [3], А.М. Осавелюк [4], Н.О. Рибалка [5] та ін. Однак підкреслимо, що тільки глибинний аналіз сутності допоміжних органів глави держави сприятиме формуванню їхнього комплексного бачення та послідовної класифікації.

Таким чином, **метою** нашої роботи є виявлення та характеристика основних рис і властивостей допоміжних органів глави держави, а також аналіз структури і змісту їхньої системи на основі класифікації допоміжних органів глави держави за розрізняльними ознаками. Її новизна міститься у науковому узагальненні та впорядкуванні існуючого розмаїття допоміжних органів глави держави, обґрунтуванні принципу їхньої єдності та системності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім вбачається за можливе здійснення класифікації допоміжних органів глави держави залежно від їх особового складу на одноособові та колективні (колегіальні) допоміжні органи. Зауважимо, що в даному разі колективність допоміжного органу, на противагу його одноособовості, розуміється у значенні спільноти відповідних посадових осіб, спільна діяльність яких зумовлена єдиними завданнями і функціями. Тобто такими колективними органами, наприклад, є Адміністрація Президента Республіки Беларусь, Комісія при Президентові РФ з модернізації і технологічного розвитку економіки Росії, Громадська гуманітарна рада при Президентові України. Попри істотні відмінності в організації перелічених допоміжних органів глави держави їхньою спільною рисою можна назвати колективний характер організації та виконання покладених повноважень.

Звернемо увагу на те, що специфіка формування допоміжних органів глави держави залежно від їх особового складу зумовлює необхідність виокремлення підвидів колективних допоміжних органів. Так, на прикладі Адміністрації Президента України досить наочно представлений колективний допоміжний орган глави держави, що складається з державних службовців, що прямо передбачено п.14 Положення від 02.04.2010 р. № 504/2010 [13]. До речі, такий самий принцип комплектування апарату глави держави віднайшов своє вираження й у законодавстві Республіки Беларусь згідно з п. 17.15 Положення від 23.01.1997 р. [6] та Республіки Казахстан згідно з п. 31 Положення від 11.03.2008 р. [7]. Значення формування допоміжних органів глави держави з числа саме державних службовців доволі чітко виявляється на тлі іншої моделі їх комплектування за т.зв. членським принципом. Вважаємо, що службові відносини (а також взагалі трудові відносини – щодо працівників, які не є державними службовцями) забезпечують значно тісніший правовий зв'язок між відповідним допоміжним органом і його посадовими особами, які на фаховій та постійній основі вирішують питання забезпечення діяльності глави держави.

У той же час членські відносини не передбачають покладення на членів допоміжних органів персональних функціональних обов'язків, бо вони здебільшого вже перебувають у службових відносинах із іншими державними чи громадськими інституціями. Зокрема, Положення про Національний антикорупційний комітет як консультативно-дорадчий орган Президента України, затверджене Указом від 01.09.2011 р. № 890/2011 [9], взагалі не визначає якихось конкретних повноважень членів даного допоміжного органу глави держави. Натомість зауважимо, що склад Національного антикорупційного комітету за Указом Президента України від 26.10.2010 р. № 454/2010 включає низку посадових осіб вищих органів державної влади: Прем'єр-міністра України, Голову Верховної Ради, Генерального прокурора, Голову Служби безпеки, міністрів, народних депутатів тощо [10].

Вважаємо, що система забезпечення діяльності глави держави у розумній пропорції має формуватись колективними допоміжними органами як на службовій, так і на членській основі комплектування, що залежно від характеру поставлених перед такими органами завдань більшою мірою відповідатиме актуальним потребам забезпечення діяльності глави держави. Отже, в рамках вже розглянутої класифікації допоміжних органів глави держави на одноособові та колективні вбачаємо за належне диференціювати останні за критерієм способу їх комплектування на службові (на засадах державної служби) і членські (на основі членства).

Від вищерозглянутої колективності допоміжних органів глави держави слід відрізнити колегіальний принцип формування допоміжних органів. У науці адміністративного права, за Ю.П. Битяком, поділ на єдиноначальні та колегіальні органи виконавчої влади здійснюється за критерієм «порядку розв'язання підвідомчих питань» [1]. Вва-

жаємо, що такий саме підхід з деякими варіаціями може застосовуватись й щодо класифікації допоміжних органів глави держави. Єдиноначальність як принцип організації допоміжних органів передбачає вирішення усіх основних питань діяльності даного органу відповідним керівником особисто і самостійно.

Зокрема, принцип єдиноначальності покладений в основу формування Адміністрації Президента Республіки Беларусь, загальне керівництво та представництво якої здійснюється одноособово Керівником Адміністрації Президента за п. 16, 17.8 Положення від 23.01.1997 р. [6]. При цьому досить своєрідним є те, що у структурі вказаної Адміністрації Президента Республіки Беларусь також створюється відповідна Колегія, сутність якої зводиться до виконання лише консультативно-допоміжних функцій, а її рішення підписуються Головою Адміністрації Президента відповідно до п. 18-21 Положення від 23.01.1997 р. До речі, зазначимо, що організаційно подібні апарати глави держави – Адміністрація Президента України та Адміністрація Президента Республіки Казахстан – у своїй структурі колегій чи їх аналогів не мають. Тому існування у складі апарату глави держави (чи будь-якого іншого допоміжного органу) такого колегіального органу не може розглядатись як вияв колегіальності допоміжного органу глави держави, що суттєво не позначається на здійсненні ним забезпечення діяльності глави держави.

Колегіальний принцип організації допоміжних органів глави держави забезпечує не тільки колективне обговорення основних аспектів діяльності такого органу, але й передбачає колективний спосіб прийняття рішень. На такі ознаки колегіальності звертається увага й у Концепції адміністративної реформи в Україні як за Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [12]. При цьому, на відміну від органів виконавчої влади, організація яких за принципом колегіальності покликана забезпечити вирішення найскладніших різнопланових питань державного управління [1], принцип колегіальності передусім покладений в основу побудови спеціалізованих консультативно-дорадчих допоміжних органів глави держави. Визначальним у даному разі також постає і те, що персональний склад таких колегіальних допоміжних органів, як правило, формується з посадових осіб різних державних органів, у тому числі й вищих органів державної влади, що сприяє комплексності й всебічності вироблення відповідних пропозицій главі держави. Це, до речі, може розглядатись як одна із форм залучення представників громадськості й інших органів публічної влади до забезпечення діяльності глави держави.

Як приклад колегіальних допоміжних органів глави держави слід вказати Комітет з економічних реформ, Національний антикорупційний комітет, Комісію зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентові України. Так, Комітет з економічних реформи згідно з п.1, 10, 12 Положення за Указом Президента України від 17.03.2010 р. № 355 [8] визначається консультативно-дорадчим

органом глави держави, основною організаційно-правовою формою роботи якого є засідання, на яких і приймаються рішення більшістю голосів присутніх членів Комітету. З одного боку, на нашу думку, принцип колегіального способу прийняття рішень дозволяє забезпечити більш високий рівень суспільного консенсусу у таких рішеннях, узгодити різні позиції і точки зору. А з іншого боку, досить наочним вбачається те, що колегіальність прийняття рішень у поєднанні із членською структурою допоміжних органів глави держави забезпечує значно менший рівень відповідальності у забезпеченні діяльності глави держави, ніж у єдиноначальних допоміжних органах. Зокрема, відповідно до абз. 3 п. 9 Положення від 02.04.2010 р. № 504/2010 [13] Глава Адміністрації Президента України несе персональну відповідальність за виконання покладених на апарат глави держави завдань.

Підкреслимо, що з огляду на існуючі реалії організації системи забезпечення діяльності глави держави однією з підстав класифікації його допоміжних органів виступає спосіб прийняття рішень, за яким розрізняють єдиноначальні та колегіальні допоміжні органи глави держави.

Забезпечення діяльності глави держави є складним різноплановим процесом, що на основі засад комплексності й спеціалізації передбачає організацію та функціонування значної кількості допоміжних органів глави держави, відмінних за своєю як організаційною, так і функціональною природою. Саме остання залежно від обсягу компетенції того чи іншого допоміжного органу глави держави також може виступати підставою диференціації на допоміжні органи загальної та спеціальної компетенції. Зазначимо, що дана класифікація має не лише теоретичне, але й важливе практичне значення, сприяючи впорядкуванню та узгодженню компетенції різних допоміжних органів у рамках єдиної системи забезпечення діяльності глави держави.

Власне, існуючі тенденції організації допоміжних державних органів глави держави у світі вказують на усталену практику виокремлення основного допоміжного органу загальної компетенції – апарату глави держави. Загальність компетенції такого допоміжного органу глави держави означає, передусім, включення до предмета його відання всіх або більшості питань забезпечення діяльності глави держави, а також уповноваження координувати роботу інших допоміжних органів спеціальної компетенції. До речі, вказані ознаки та властивості апарату глави держави як органу загальної компетенції можуть розглядатись в якості одних із системоутворюючих факторів стосовно системи допоміжних органів глави держави.

Таким чином, до допоміжних органів глави держави загальної компетенції можна віднести Адміністрацію Президента України, Адміністрацію Президента РФ, Адміністрацію Президента Республіки Беларусь, Адміністрацію Президента Республіки Казахстан і т.д. При цьому, загальність компетенції апарату глави держави виражається не тільки шляхом повної нормативної регламентації якомога ширшого переліку повноважень, але й за допомогою посилення на виконання

апаратом глави держави «інших» прямо не опосередкованих у законодавстві завдань та функцій як за п. 3, пп. 23 п. 4 Положення від 02.04.2010 р. згідно Указу Президента України № 504/2010 [13], п. 8, пп. 16 п. 22 Положення від 11.03.2008 р. згідно з Указом Президента Республіки Казахстан № 552 [7] тощо. Зауважимо, що подібна остаточно нормативна невизначеність компетенції апарату глави держави має й свої недоліки у частині забезпечення реалізації принципу верховенства права над державою, зокрема щодо недопущення порушень з боку такого допоміжного органу глави держави загальної юрисдикції як інших допоміжних органів, так і органів державної влади взагалі. Тим більше що раніше нами вже вказувалось [2] на деструктивний характер фрагментарності правового регулювання апарату Президента України.

Допоміжні органи спеціальної компетенції на противагу апарату глави держави зосереджуються на окремих напрямках забезпечення діяльності глави держави або ж опікуються вирішенням конкретних проблемних питань. Як на нас, формування допоміжних органів глави держави спеціальної компетенції виступає вагомим чинником практичного втілення засад спеціалізації, фаховості й комплексності у забезпеченні діяльності глави держави, що дозволяє застосовувати різні підходи до розв'язання актуальних задач роботи глави держави. В якості прикладу допоміжних органів глави держави спеціальної компетенції можна навести Комісію з питань модернізації економіки при Президентові Республіки Казахстан, Раду з розвитку місцевого самоврядування при Президентові Росії, Громадську гуманітарну раду при Президентові України. Спільною рисою означених допоміжних органів глав різних держав серед іншого є й те, що їхня компетенція стосується лише якоїсь окремої сторони забезпечення діяльності глави держави.

Зокрема, вже названа Громадська гуманітарна рада є консультативно-дорадчим органом глави держави, передусім у сфері гуманітарного розвитку України (за п. 3 Положення від 02.04.2010 р., за Указом Президента України № 469/2010) [11]. Варта уваги й інша ознака розподілу допоміжних органів глави держави на органи загальної та спеціальної компетенції; йдеться про координованість допоміжних органів спеціальної компетенції з боку апарату глави держави. Досить наочним з цього приводу виступає уповноваження Глави Адміністрації Президента України забезпечувати координацію роботи допоміжних органів глави держави згідно з пп.4 п.9 Положення від 02.04.2010 р., згідно з Указом Президента України № 504/2010 [13]. При цьому, безперечно, міра і ступінь такої координованості визначаються відповідно до особливостей державного механізму кожної держави.

Як критерій класифікації допоміжних органів глави держави також може виступати їхня організаційна форма; зокрема, Н.О. Рибалка з цього приводу виділяє «міжвідомчі комісії, наукові ради, науководослідні інститути та інші органи» [5, с. 13]. Зазначимо, що органи, які здійснюють забезпечення діяльності глави держави, залежно від

специфіки свого правового статусу, виконуваних повноважень або ж взагалі без відповідних істотних підстав можуть створюватись та функціонувати у формі адміністрації, секретаріату, канцелярії, представництва, управління, апарату, служби, комісії, ради, комітету, інституту, фонду і т.ін.

При цьому практиці формування системи допоміжних органів глави держави в Україні відомі випадки неодноразової трансформації організаційної форми однієї і тієї ж по суті інституції. У даному разі йдеться про апарат Президента України, що від моменту його створення Розпорядженням від 13.12.1991 р. за № 2/91-рп був представлений Адміністрацією Президента України, згодом – Секретаріатом Президента України (згідно з Указами від 24.01.2005 р. за № 108/2005 і від 14.10.2005 р. № 1445/2005), сьогодні (відповідно до Указу від 25.02.2010 р. № 265/2010) – також Адміністрацією Президента України. Законотворчою практикою були також напрацьовані певні проекти законодавчого врегулювання інституту апарату глави держави, а саме законопроект від 28.11.2002 р. за реєстр. № 2297, який передбачав формування вже Канцелярії Президента України. У той же час, як ми вже зазначали, подібні реорганізації в апараті Президента України не супроводжувались істотними змінами в організації та діяльності даного допоміжного органу глави держави.

Варте уваги й те, що за умов відсутності комплексного регулювання засад формування системи допоміжних органів глави держави на нормативному рівні сутність тих чи інших організаційних форм не розкривається. Загалом сама по собі організаційна форма допоміжного органу глави держави жодним чином не вказує на певне правове положення такої інституції ані у державному механізмі, ані у системі забезпечення діяльності глави держави. Тому з огляду на необґрунтоване розмаїття організаційних форм допоміжних органів глави держави дедалі більше актуалізується питання їхньої уніфікації. Хоч певні позитивні зрушення у цьому напрямку на практиці мають місце в Україні, Російській Федерації й деяких інших державах, однак сам принцип систематизації допоміжних органів глави держави все ще потребує свого подальшого правового вираження. Отже, питання диференціації допоміжних органів залежно від організаційної форми здебільшого має суто теоретичне значення в частині подальшої наукової розробки даного питання.

В аспекті вищевикладеного більш конструктивним ми вважаємо виокремлення із загального складу допоміжних органів апарату глави держави, що за своєю суттю істотною мірою відрізняється від решти допоміжних органів. І тут маються на увазі не вже розглянуті поодинокі специфічні ознаки апарату глави держави (загальність компетенції, координація інших допоміжних органів, постійний характер діяльності і т.д.), але їх єдність, що вказує на невід'ємність існування апарату від інституту глави держави. Підкреслимо, що так само як моноістичний інститут глави держави (за поодиноким виключенням) природно зумовлює формування системи забезпечення діяльності глави держави, так

само і остання зумовлює формування апарату глави держави.

Висновок. Таким чином, підсумуємо, що допоміжні органи глави держави являють собою сукупність різних за своєю природою, статусом, функціональною та організаційною основою інституцій, які поєднані головним чином спільною метою забезпечення діяльності глави держави.

Допоміжні органи глави держави можуть бути класифіковані залежно від:

- особового складу – одноособові та колективні (колегіальні).
- способу комплектування колективних допоміжних органів – службові (на засадах державної служби) і членські (на основі членства).
- способу прийняття рішень – єдиноначальні та колегіальні.
- механізму формування керівного складу – очолювані безпосередньо главою держави, очолювані уповноваженими главою держави особами, очолювані виборними зі складу допоміжного органу особами.
- обсягу компетенції – загальної та спеціальної компетенції.
- строку дії – постійні та тимчасові.
- території дії (розповсюдження юрисдикції) – загальнодержавні та локальні.
- організаційної форми – адміністрації, секретаріати, канцелярії, представництва, управління, апарати, служби, комісії, ради, комітети, інститути, фонди та інші; за іншим підходом – апарат глави держави та інші допоміжні органи.

Зазначена класифікація допоміжних органів глави держави як така, що виражає різноманіття форм, методів і засобів забезпечення діяльності глави держави, може бути покладена в основу подальшої розробки та впровадження принципу системності в організацію допоміжних органів глави держави.

Бібліографічні посилання

1. Адміністративне право: Підруч. / За заг. ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х., 2010.
2. Зозуля О.І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності: Монографія. – Х., 2008.
3. Иксанов И.С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.
4. Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. – М., 1998.
5. Рибалка Н.О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2009.
6. Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 23.01.1997 г. № 97 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1997. – № 3. – Ст. 103.
7. Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 11.03.2008 г. № 552 // Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан. – 2008. – № 12-13. – Ст. 116.
8. Питання Комітету з економічних реформ: Указ Президента України від 17.03.2010 р. № 355 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 20. – Ст. 946.
9. Питання Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 01.09.2011 р. № 890/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 69. – Ст. 2622.
10. Питання Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 26.10.2010 р. № 454/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 418.

11. Про Громадську гуманітарну раду: Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 469/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 974.

12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21.

13. Про Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

Надійшла до редакції 19.10.2011

О.І. Наливайко

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

УДК 340.1

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОЛІТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Досліджено проблему забезпечення цілісності і повноти нормативно-правової регламентації політичної функції української держави. Визначено, що ефективність реформаційних перетворень в політичній сфері залежить від законодавчого забезпечення і функціонування політичної системи.

Ключові слова: *Виборчий кодекс, Закон України, Конституція України, міжнародний акт, політична функція української держави.*

Исследуется проблема обеспечения целостности и полноты нормативно-правовой регламентации политической функции украинского государства. Установлено, что эффективность реформационных преобразований в политической сфере зависит от законодательного обеспечения и функционирования политической системы.

Ключевые слова: *Избирательный кодекс, Закон Украины, Конституция Украины, международный акт, политическая функция украинского государства.*

Problem of guaranteeing of the integrity and the completeness of the normative and legal regulation of the political function of the Ukrainian State is investigated in the article. It has been defined that effectiveness of the reformist changes in the political sphere depends on the legislative guaranteeing and functioning of the political system.

Keywords: *Electoral Code, Law of Ukraine, Constitution of Ukraine, international act, political function of the Ukrainian State.*

Постановка проблеми. Мета. Успішна всебічна реалізація кожної функції держави можлива лише за наявності міцної правової бази у вигляді окремої галузі чи сукупності галузей права або законодавст-

ва [1, с. 313].

Сьогодні взагалі недослідженою залишається проблема цілісності і повноти нормативно-правової регламентації політичної функції української держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правову основу політичної функції української держави складають насамперед галузі публічного права: конституційне, адміністративне, кримінальне та ін. Основним джерелом публічного права і правової основи політичної функції є Конституція України [2, с. 11]. Конституція України встановлює, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [3].

У чинній Конституції України політична функція держави детально регламентована й закріплена у ст. 1, 5, 6, 15, 36, 37, 38, 39, 40 та ін.

Важливою складовою правової основи політичної функції держави є Закони України: “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [4], “Про об’єднання громадян” [5], “Про місцеве самоврядування в Україні” [6], “Про молодіжні та дитячі громадські організації” [7], “Про політичні партії в Україні” [8], “Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні” [9], “Про вибори народних депутатів України” [10], “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [11], “Про внесення змін до Закону України “Про вибори Президента України” [12], “Про Кабінет Міністрів України” [13] тощо. Парадоксальним явищем правової основи політичної функції держави є те, що навіть передбачені Конституцією закони про органи державної влади та інші політичні інститути тривалий час не приймаються. Це стосується, зокрема, законів про адміністративно-територіальний устрій України, про Президента України та ін.

Важливу частину правової основи політичної функції держави у сфері оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності складають Закони України “Про державний кордон України” [14], “Про Збройні Сили України” [15], “Про оборону України” [16], “Про Службу безпеки України” [17], “Про Державну прикордонну службу України” [18], “Про основи національної безпеки України” [19] та ін.

Безперечно, правову основу політичної функції держави також складають й інші нормативно-правові акти, зокрема, міжнародні акти, ратифіковані Верховною Радою України.

Проголошення України суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою в ст. 1 Конституції України є фундаментальною основою, вихідною ідеєю для нашої держави. Саме на підставі цих основоположних засад Україна здійснює свою діяльність в усіх сферах суспільного життя, зокрема в політичній. Реалізація політичної функції української держави в сучасних умовах набуває ключового характеру, що зумовлено конституційною та

політичною реформами, глибокими трансформаційними змінами суспільства і держави та окремих її інститутів.

Згідно зі ст. 5 Конституції за формою правління Україна є республікою, також закріплено народовладдя, принцип демократії. Народ України визнається єдиним джерелом влади та може здійснювати владу як безпосередньо (або прямо), так і опосередковано – через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Також ч. 3 ст. 5 Конституції України закріплює, що однією із гарантій конституційного ладу є народ, якому належить виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Стаття 6 Конституції України закріплює принцип поділу державної влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Цей принцип має глибоке історичне коріння та є однією із основних ознак правової держави. Визнавши принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову на конституційному рівні, Україна підтвердила свій правильний намір до створення сучасної демократичної правової європейської держави.

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування – це одна з основних засад конституційного ладу, специфічна форма народовладдя, що закріплюється в ст. 7 Конституції України. Конституювання місцевого самоврядування є основою диференціації муніципальної влади (поряд із державною) як самостійного виду публічної влади [20, с. 6; 21, с. 10]. Сучасна конституційна модель місцевого самоврядування в Україні заснована на відродженні українських демократичних традицій самоврядування, яке у своїй основі має недержавний, громадський характер та означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Таким чином, розділ I “Загальні засади” Конституції України містить основні, фундаментальні положення здійснення політичної функції держави, які деталізуються в інших розділах Конституції України та нормативно-правових актах.

Правову основу політичної функції держави також складають конституційні норми розділу II Основного Закону, які містяться в ст. 36, 37, 38, 39, 40. Зазначені норми визначають політичні права та свободи людини і громадянина. Так, ст. 36 закріплює право громадян України на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації. Цей блок конституційних норм знайшов своє продовження в конституційних Законах «Про об’єднання громадян» від 16 червня 1992 р. [5], «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р [8], «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 р. [7].

Політична функція держави спрямована на регулювання відносин, пов’язаних із створенням громадських організацій та політичних партій. Так, у ст. 37 Конституції України та галузевому законодавстві визначається порядок їх реєстрації в Міністерстві юстиції, встановлюються обмеження на створення і діяльність об’єднань громадян,

передбачаються гарантії їх діяльності тощо.

Однією із складових правової основи політичної функції держави є ст. 39 Конституції України, яка визначає порядок проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Відповідно до Основного Закону обмеження щодо реалізації цього права громадянами можуть встановлюватися судом і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку.

Отже, розділ II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» визначає основні напрями та види діяльності держави в політичній сфері, які пов'язані з реалізацією політичних прав громадян.

Важливим елементом правової основи політичної функції держави є розділ III Конституції України «Вибори. Референдум» та конституційні закони про форми безпосереднього народовладдя, що були прийняті та оновлені в умовах проведення конституційної та політичної реформ. Це Закони України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. [10], «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» від 18 березня 2004 р. [12], «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. [11], «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р. [22], «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р. [23] та ін. Виборче законодавство потребує вдосконалення з метою захисту і створення умов для ефективної реалізації виборчих прав громадян. В юридичній літературі наголошується на необхідності підготовки та прийняття Виборчого кодексу – уніфікованого законодавчого акта комплексного характеру, який визначав би всі виборчі процеси, повноваження органів та посадових осіб і порядок здійснення виборчих процедур [24, с. 142; 25].

Порядок організації і проведення референдумів в Україні регламентує Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р., відповідно до якого референдум визначається як спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення [4]. Чинний Закон містить багато недоліків та характеризується невідповідністю деяких його норм Конституції України, зокрема, недосконаліми залишаються положення щодо визначення предмета всеукраїнського та місцевого референдумів, порядку проведення агітації, механізму імплементації рішень всеукраїнського референдуму в національне законодавство тощо.

Відповідно до Основного Закону однією із складових політичної функції є те, що держава повинна всебічно сприяти українському народу здійснювати форми безпосередньої демократії [26, с. 93]. Згідно із ст. 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється шляхом виборів, референдуму та інших форм безпосередньої демократії.

Однією з основних форм безпосередньої демократії є референ-

дум, порядок організації і проведення якого визначається статтями 72, 73, 74 Конституції України та, як вже зазначалось вище, Законом України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми». Відповідно розрізняють всеукраїнський референдум, референдум Автономної Республіки Крим та місцевий референдум. Конституцією України встановлені обмеження з проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Важливою правовою основою політичної функції держави є положення Конституції України про органи державної влади – розділ IV. Верховна Рада України; V. Президент України; VI. Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади; VII. Прокуратура; VIII. Правосуддя; XII. Конституційний Суд України. Ці шість розділів Конституції України присвячені організації державної влади в Україні за принципом поділу її на законодавчу, виконавчу і судову. Проблемним питанням у правовій доктрині є визначення статусу прокуратури в Україні, яка має певні особливості, що не дозволяє віднести її ні до судових органів, ні до органів виконавчої влади, така ситуація має місце в більшості європейських країн. Відповідно до нашої національної системи прокуратура не входить до будь-якої гілки влади і становить систему державних органів, діяльність яких спрямована на реалізацію самостійно створених форм державних функцій [27, с. 16].

Розділ IV Конституції України закріплює конституційно-правовий статус Верховної Ради України, визначає, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади; регламентує порядок утворення, структуру, організацію роботи парламенту України; визначає конституційно-правовий статус народного депутата України. Стаття 85 Основного Закону містить повноваження парламенту України, в тому числі пов'язані із визначенням напрямів та видів політичної функції держави. Зокрема, це внесення змін до Конституції України; призначення всеукраїнського референдуму з питань про територію України; прийняття законів; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики тощо.

Конституційно-правовий статус Президента України визначається розділом V Конституції України. Цей розділ містить порядок обрання Президента; вимоги до Президента; перелік конституційних повноважень, що не є вичерпним; поетапно регламентує процедуру імпичменту Президента України в разі вчинення державної зради або іншого злочину.

Розділ VI Основного Закону держави визначає порядок утворення, структуру та повноваження Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Стаття 116 Конституції України закріплює такі повноваження Кабінету Міністрів України, як здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави; виконання Конституції і законів України, актів Президента України; розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України то-

що. До речі, вважається за доцільне доповнити останнє повноваження Кабінету Міністрів України розробленням та здійсненням програм політичного (внутрішнього та зовнішнього) розвитку України. Ці повноваження мають важливу роль для реалізації політичної функції держави. Також цей розділ визначає статус місцевих державних адміністрацій, на які покладено здійснення виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі.

Розділ IX Конституції України встановлює систему адміністративно-територіального устрою України, його принципи та статус адміністративно-територіальних одиниць – Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, районів у містах, селищ, сіл. Розділ X Основного Закону закріплює особливості статусу Автономної Республіки Крим як невід'ємної складової частини України щодо вирішення питань самоврядування.

У науковій юридичній літературі порушується питання про парадоксальність визначення правових основ політичної функції держави [28, с. 282; 2, с. 11]. Ідеться про відсутність передбачених Конституцією України Законів про адміністративно-територіальний устрій України, про Верховну Раду України, про Президента України, про центральні органи виконавчої влади тощо.

Правові основи місцевого самоврядування визначаються розділом XI Конституції України та Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [6], «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. [29], «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. [30] та ін. Також правовими основами місцевого самоврядування є низка підзаконних нормативно-правових актів органів державної влади у сфері місцевого самоврядування, міжнародно-правові акти з місцевого самоврядування, що ратифіковані парламентом України.

Важливе значення для зміцнення правових основ політичної функції держави у сфері місцевого самоврядування мають і міжнародні акти, зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [31], Всесвітня Декларація місцевого самоврядування [32], Європейська хартія регіонального самоврядування [32], Європейська хартія регіональних мов і мов меншин від 05 листопада 1992 р. [33], Європейська декларація прав міст [32] тощо.

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування є важливою складовою правових основ політичної функції України, оскільки місцеве самоврядування є одним з основних інститутів, що становлять основи конституційного ладу в сучасних демократичних правових державах.

Особливу частину правової основи політичної функції держави у сфері оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності складають Закони України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. [14], «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 р. [15], «Про державну прикордонну службу

України» від 3 квітня 2003 р. [18], «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. [17], «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. [16], «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. [19] тощо. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про основи національної безпеки України» з метою забезпечення воєнної безпеки держави, своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України 15 червня 2004 р. був підписаний Указ Президента України «Про Воєнну доктрину України» [34].

Висновок. Таким чином, правова основа політичної функції держави найбільш повно відображена в Конституції України та конституційних законах. Конституція України встановлює всю систему конституційного ладу, насамперед державний і суспільний лад України, статус людини і громадянина, систему місцевого самоврядування, створюючи правову основу безпосереднього народовладдя, державної влади і місцевого самоврядування як форм політичної (публічної влади) [2, с. 11]. Також Основний Закон визначає основи політичної системи, національної безпеки України, захищеності державного ладу від зовнішніх і внутрішніх загроз. Відповідно, на основі Конституції України та з метою її конкретизації приймаються закони, що сприятиме ефективній практичній реалізації політичної функції української держави, дослідження та прогнозування її розвитку в контексті конституційної і політичної реформ.

Правову основу політичної функції держави також складають й інші нормативно-правові акти, зокрема, підзаконні нормативні акти та міжнародні акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ефективність реформаційних перетворень у політичній сфері залежить від багатьох факторів, у першу чергу від їхнього законодавчого забезпечення і функціонування політичної системи. Ці моменти є основоположними і при виявленні тенденцій розвитку політичної функції української держави в сучасних умовах.

Бібліографічні посилання

1. *Погорілко В.Ф.* Функції держави // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К., 1998. – Т. 6: Т-Я. – 2004. – С. 313.
2. *Погорілко В.Ф.* Функції Української держави та їх правові основи // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 1 (27). – С. 9-17.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 лип. 1991 р. (зі змінами і допов.) // ВВР УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
5. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 черв. 1992 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 1 груд. 1998 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1999. – № 1. – Ст. 2.
8. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квіт. 2001 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

9. Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні: Закон України від 17 квіт. 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 22. – Ст. 62.
10. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25 берез. 2004 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2004. – № 27-28. – Ст. 366.
11. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 6 квіт. 2004 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2004. – № 30-31. – Ст. 382.
12. Про внесення змін до Закону України “Про вибори Президента України”: Закон України від 18 берез. 2004 р. // ВВР. – 2004. – № 20-21. – Ст. 291.
13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21 груд. 2006 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2007. – № 11. – Ст. 94.
14. Про державний кордон України: Закон України від 4 листоп. 1991 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
15. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 груд. 1991 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
16. Про оборону України: Закон України від 6 груд. 1991 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
17. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 берез. 1992 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
18. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квіт. 2003 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2003. – № 17. – Ст. 208.
19. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
20. Муніципальне право України: Підруч. / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001.
21. Батанов О.В. Муніципальне право України: Підруч. / Відп. ред. М.О. Баймуратов – Х., 2008.
22. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 черв. 2004 р. // ВВР. – 2004. – № 36. – Ст. 448.
23. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22 лют. 2007 р. // ВВР. – 2007. – № 20. – Ст. 282.
24. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: Монографія / За ред. Ю.М. Тодики. – Х., 2009.
25. Виборче право України: Навч. посіб. / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. – К., 2003.
26. Беляєва М.В. Конституційно-правові основи політичної функції Української держави // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2005. – № 1. – С. 92-96.
27. Колесник К. Прокуратура в системі державних органів влади: проблеми теорії і практики // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 4 (34). – С. 15-18.
28. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: Монографія. – Х., 2009.
29. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. // ВВР. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
30. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001 р. // ВВР. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
31. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
32. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб. – К., 2003.
33. Європейська хартія регіональних мов і мов меншин від 05 листоп. 1992 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 50. – Ст. 3381.
34. Про Воєнну доктрину України: Указ Президента України від 15 черв. 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Ст. 2005.

Надійшла до редакції 06.10.2011

Р.М. Опацький
кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 340.0

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ЗАХИСТУ ДИТИНИ ВІД НАСИЛЬСТВА

Надано характеристику нормативно-правової бази захисту дітей від насильства в Україні. Розкрито основні проблеми та зроблено висновок про необхідність створення спеціалізованих ювенальних судів.

Ключові слова: *правова основа; неповнолітній; дитина; ювенальна юстиція, ювенальні суди.*

Дана характеристика нормативно-правовой базы защиты детей от насилия в Украине. Раскрыты основные проблемы и сделан вывод о необходимости создания специализированных ювенальных судов.

Ключевые слова: *правовая основа; несовершеннолетний; ребенок; ювенальная юстиция, ювенальные суды.*

The paper presents the characteristics of the regulatory framework to protect children from violence in Ukraine. Discover the problem and concluded the need for a specialized juvenile courts.

Keywords: *legal framework, a minor, a child, juvenile justice, juvenile courts.*

Постановка проблеми. Жорстоке поводження з дітьми визнано однією з найбільш розповсюджених форм порушення прав людини у світі. Без подолання цього згубного явища не можна створити умови для повноцінного розвитку дитини, реалізації її особистості. Проблема насильства над дітьми свідчить про необхідність ретельного вивчення й розробки профілактичних заходів, спрямованих на її вирішення, оскільки діти є найменш захищеною, найуразливішою й майже повністю залежною від дорослих частиною суспільства.

Актуальність обраної теми зумовлена тим, що захист прав дитини є пріоритетним завданням держави, оскільки від виховання дітей – майбутніх громадян країни залежить завтра українського народу. У контексті викладеної проблеми надзвичайно актуальним є соціально-правовий захист дитини від насильства і жорстокого поводження в сім'ї.

Метою дослідження є аналіз нормативно-правової бази захисту дитини від насильства та розробки шляхів її вдосконалення.

Визначена мета зумовила постановку та вирішення таких завдань: 1) висвітлення стану нормативного забезпечення захисту дитини від насильства; 2) формулювання напрямів подальшого дослідження

проблем захисту дитини від насильства та можливого створення ювенальної юстиції в Україні.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Загальні аспекти проблеми насильства над дітьми вивчають провідні науковці Т.Ф. Алексєєнко, О.Б. Безпалько, Н.Ю. Максимова, К.Л. Мілютіна, Т.Я. Сафонова, Е.І. Цимбал та ін.

Питання насильства над дитиною у сім'ї висвітлюються у роботах таких науковців і практиків, як Н. Абдель-Хаді, Л.С. Алексєєва, К.О. Бабенко, А. Бондаровська, Я. Волавка, Н.І. Дмитренко, Д.Г. Заброта, А.С. Когаловська, Н.Ю. Максимова, Р.П. Мансудов, М.М. Московка, Н. Щербак та ін.

Практичні і правові аспекти жорстокого поводження з дітьми досліджують Н.Г. Агарова, Н.К. Асанова, Н.В. Гайдаренко, В.Є. Квашиш, К.Б. Левченко, І.М. Лисенко, Г.М. Лактіонова, І.М. Трубавіна та ін.

Викладення основного матеріалу. Слід підкреслити, що аналіз наукової літератури і законодавчих актів, соціальних програм, статистичних даних показав, що різні аспекти проблеми соціально-правового захисту дітей від насильства вже були предметом наукового дослідження. Але у зв'язку із прийняттям нових нормативно-правових документів та розширення кола соціальних інститутів, які займаються цією проблемою, вона потребує подальшого дослідження. Разом з тим ця проблема має свої особливості, які необхідно вивчити і дослідити.

Першим міжнародним документом, в якому розглядалась проблема прав дитини, була Женевська декларація 1924 р., спрямована на створення умов, що забезпечують нормальний фізичний і психічний розвиток дитини, право дитини на допомогу, належне виховання, захист [1]. Важливим документом стала прийнята 10.12.1948 р. Генеральною асамблеєю ООН Загальна декларація прав людини (введена в дію з 1976 р.). У ній вперше зафіксовані основи захисту прав дітей [2, с. 206]. Свій розвиток Декларація отримала в пакетах прав людини, що гарантували рівні права всім дітям і забезпечення розв'язання їх основних соціальних проблем.

Генеральна асамблея ООН 20.11.1959 р. прийняла Декларацію прав дитини – документ, який регулює становище дитини в сучасному суспільстві. Декларація складається з 10 принципів, якими проголошується, що дитині незалежно від її кольору шкіри, мови, статі, віри законом повинен бути забезпечений соціальний захист, надані умови та можливості, що дозволили б їй розвиватись фізично, розумово, морально, духовно [2, с. 58].

Документом, де проголошується, що людство зобов'язане дати дітям усе найкраще, надійно забезпечити дитинство, яке гарантує в майбутньому розвиток повнолітніх громадян, стала Конвенція про права дитини, схвалена ООН 20.11.1989 р. [2, с. 69]. Україна ратифікувала Конвенцію в 1991 р. та внесла відповідні зміни до національного законодавства. Її ратифікували 189 країн світу. Серед тих, хто не ратифікував Конвенцію, – США та Сомалі.

Держави-сторони, зокрема, мають вживати на національному, двосторонньому та багатосторонньому рівнях усіх необхідних заходів щодо протидії схилянню або примусу дитини до будь-якої незаконної сексуальної діяльності, використанню дітей з метою експлуатації у проституції або в іншій незаконній сексуальній практиці, використанню дітей з метою експлуатації у порнографії та порнографічних матеріалах; щодо попередження викрадення дітей, торгівлі дітьми чи їх контрабанди в будь-яких цілях і в будь-якій формі. Вони повинні захищати дитину від усіх форм експлуатації, що завдають шкоди будь-якому аспекту добробуту дитини [3, с. 91].

Головні положення, які пронизують майже всі міжнародні правові акти, – це абсолютні заборони на жорстоке поводження з особою, перш за все з дітьми. Цей принцип не має порушуватись в жодній з ситуацій, без винятку. Але, на жаль, він порушується досить часто, різними способами і в різних країнах.

Міжнародний принцип заборони усіх видів жорстокого поводження з людиною став одним з основних принципів національного законодавства України. Ратифікувавши основні міжнародні документи з прав дитини, Україна відповідно до ч. 1 ст. 19 Конвенції про права дитини взяла на себе зобов'язання вжити всіх заходів (законодавчих, адміністративних і просвітницьких) щодо захисту дітей від насильства у всіх його проявах, недбалого піклування чи депривації. Україна вперше в Конституції зазначила, що будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація переслідуються законом, держава забезпечує гарантії державного утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, які позбавлені батьківського піклування (ст. 52). Правова база складається з Конституції України, відповідних кодексів України, законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, а також відомчих правових актів, державних програм [4, с. 92].

На підставі положень Конституції України і Конвенції ООН про права дитини 26.04.2001 р. в Україні був прийнятий Закон "Про охорону дитинства", який визначає охорону дитинства стратегічним загальнонаціональним пріоритетом із метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та всебічний розвиток, встановлює основні засади державної політики у цій сфері.

Держава через органи опіки та піклування, служби у справах дітей, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді у порядку, встановленому законодавством, має надавати дитині та особам, які піклуються про неї, необхідну допомогу у запобіганні та виявленні випадків жорстокого ставлення до дитини, передачі інформації про ці випадки для розгляду до відповідних уповноважених законом органів для припинення насильства. Відповідно до чинного законодавства дитина має право особисто звернутися до органу опіки та піклування, служби у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, інших уповноважених органів за захистом своїх прав, свобод і

законних інтересів. Розголошення чи публікація будь-якої інформації про дитину, що може заповдіяти їй шкоду, без згоди законного представника дитини забороняється [5, с. 86].

Згідно з Сімейним кодексом сім'ю визнано основним осередком суспільства, найкращою умовою для виховання та розвитку дітей. У Кодексі по-новому визначені права членів сім'ї, захист яких через створення умов для їхньої реалізації є метою соціальної роботи [2, с. 67].

Права членів сім'ї у новому Сімейному кодексі відображають міжнародні стандарти прав людини в суспільстві з урахуванням особливостей сім'ї та її соціального інституту – шлюбу (вперше законодавчо визнані позашлюбні сім'ї) і спрямовані на забезпечення виховання та розвитку дитини в сім'ї, охорону батьківства і материнства, розвиток подружжя, що є можливим за умови виконання членами сім'ї своїх обов'язків стосовно один одного на основі домовленостей (угоди) щодо правил сімейного життя або захисту прав членів сім'ї через суд.

Захист від найбільш небезпечних порушень прав неповнолітніх забезпечує Кримінальний кодекс України. Він містить як загальні норми, що захищають всіх громадян від жорстокого поводження, так і норми, безпосередньо спрямовані на захист життя та здоров'я та недоторканності неповнолітнього.

Отже, до Міжнародних правових документів, які спрямовані на подолання насильства над людьми, належать: 1) Загальна декларація прав людини (10.12.1948); 2) Декларація прав дитини (20.11.1959); 3) Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (16.12.1966); 4) Конвенція про права дитини (20.11.1989); 5) Закон України "Про охорону дитинства" (26.04.2001); 6) Закон України "Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю" (26.06.2001); 7) Кримінальний кодекс України (1.09.2001); 8) Закон України "Про попередження насильства в сім'ї" (15.11.2001); 9) Сімейний кодекс України (10.01.2002); 10) Закон України "Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за вчинення насильства в сім'ї або невиконання захисного припису" (15.05.2003); 11) Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23.01.2004 р. № 38 "Про затвердження заходів щодо виконання Закону України "Про попередження насильства в сім'ї" та Примірного положення про центр медико-соціальної реабілітації жертв насильства в сім'ї" [2, с. 34].

На національному рівні в Україні прийнято ряд законодавчих та нормативно-правових актів, які захищають людину від насильства в сім'ї, а також регламентують діяльність правоохоронців щодо попередження та припинення насильства в сім'ї.

Конституція України є тією юридичною базою, норми якої визначають та гарантують охорону і захист прав, свобод та інтересів сім'ї та людини: право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань (ст. 27); ніхто не може

заснавати втручання в його особисте та сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 32); право на звернення до державних інституцій (ст. 40); право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (ст. 41); право на житло (ст. 47); права та свободи людини й громадянина захищаються судом (ст. 55); право знати свої права та обов'язки (ст. 57).

Кодекс про шлюб та сім'ю України визначає сферу сімейних та родинних відносин. Ним передбачені відповідні правові гарантії з охорони й захисту прав та інтересів сім'ї, регулюється порядок вирішення спорів між подружжям, батьками та дітьми, іншими членами родини, а також визначені правові наслідки щодо недотримання ними своїх обов'язків [2, с. 56].

Особа, яка досягла 14-ти років, має право самостійно подавати заяви про позбавлення батьків батьківських прав.

Основні підстави для позбавлення батьківських прав: 1) відмова батьків забрати дитину з пологового будинку і невиявлення протягом 6 місяців щодо неї батьківського піклування; 2) ухилення від виконання матір'ю чи батьком своїх обов'язків по вихованню дитини – йдеться про навмисне ухилення, коли особа повністю усвідомлює наслідки своєї поведінки; 3) жорстоке поводження з дитиною; 4) алкоголізм або наркоманія батьків; 5) експлуатація дитини, примушування її до жебракування та бродяжництва; 6) засудження батька чи матері за вчинення умисного злочину щодо дитини [6, с. 95].

15 листопада 2001 р. в Україні прийнято Закон "Про попередження насильства в сім'ї".

7 червня 2003 р. набрав чинності Закон України "Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за вчинення насильства в сім'ї або невиконання захисного припису" (ст. 173.2 КУпАП) [2, с. 213].

Слід згадати ще кілька документів, які тісно переплітаються з насильством у сім'ї. Йдеться про викрадення дітей, адже дуже часто, рятуючись від жорстокої поведінки батьків, діти стають "живим товаром" для не менш жорстоких дорослих. Тому прийняття Постанови Кабінету Міністрів України "Про виконання на території України Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей" (від 10 липня 2006 р. № 952) дає можливість долучитися до міжнародно-правового механізму впорядкованого повернення дітей, яких незаконно вивозять або утримують за кордоном [7, с. 146].

Іншим важливим документом, який спрямований на подальший розвиток умов для захисту прав та інтересів дитини, є Закон України "Про ратифікацію Європейської конвенції про здійснення прав дітей" (від 3 серпня 2006 р) [2, с. 38]. Ратифікація Конвенції є свідченням про готовність України дотримуватись міжнародно-правових стандартів у сфері захисту прав дітей, зокрема дітей, що постраждали від насилля.

В Україні діє національне законодавство, що регулює певні питання протидії насильству в сім'ї. Насамперед це Конституція Украї-

ни, яка не тільки визначає основні права та свободи громадян, а й гарантує їхній захист [2, с. 37].

5 березня 1999 р. було прийнято Закон України "Про Декларацію про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок", який спрямовано на зміцнення інституту сім'ї, формування партнерських відносин у родині, рівного розподілу обов'язків між подружжям [2, с. 46].

У Кримінальному кодексі України (№ 2341-III від 5.04.2001 р.) визначаються види злочинів, які пов'язані із жорстоким поведінням з дітьми, зокрема, умисне вбивство дітей; доведення дітей до самогубства; нанесення тілесних ушкоджень; побої та мордування; катування; незаконне позбавлення волі або викрадення дитини тощо.

У січні 2006 р. Верховна Рада України внесла зміни до Кримінального кодексу України, зокрема до ст. 149 "Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини" та ст. 303 "Сутенерство або втягнення особи в заняття проституцією", що дає підстави стверджувати про приведення необхідних норм українського законодавства у відповідність із Палермською Конвенцією [2, с. 94].

Міжнародне право щодо захисту прав людини тлумачить насильство у сім'ї як порушення прав людини й накладає на всі країни зобов'язання знайти ефективні правові засоби протидії насиллю. Тому питання протидії насильству в сім'ї є предметом численних міжнародних актів, ратифікованих багатьма країнами світу.

Часто злочини, пов'язані з домашнім насильством, трактуються правоохоронними органами як "хуліганство". В таких випадках ідеться тільки про порушення "громадського порядку" та вияв "неповаги до суспільства", що є підставою для застосування ст. 173 Кодексу України про адміністративні порушення (№ 8073-X від 07.06.2003 р.). Важливо зазначити, що саме п. 2 цього документа дає роз'яснення про захід відповідальності за вчинення насильства особою або невиконання захисного припису (у вигляді штрафу чи проходження виправних робіт) [2, с. 118].

Дитина вправі особисто звернутися в органи опіки й піклування, служби у справах неповнолітніх, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, інші уповноважені органи за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів.

Згідно з Законом "Про попередження насильства в сім'ї" визначено перелік органів та установ, на які покладається здійснення заходів щодо попередження насильства в сім'ї. Такими установами визнані: 1) спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань попередження насильства в сім'ї; 2) служба дільничних інспекторів міліції; 3) кримінальна міліція у справах дітей органів внутрішніх справ; 4) органи опіки і піклування; 5) органи місцевого самоврядування та інші [8].

У кожного з цих органів різні обов'язки, тому вони повинні співпрацювати разом, адже тоді складатиметься майже повна картина окремих випадків, відповідно, стане простіше й ефективніше допомага-

ти постраждалим від насильства в родині.

Існують спеціальні заходи попередження насильства в сім'ї, регламентовані Законом України "Про попередження насильства в сім'ї":

1. Офіційне попередження про недопустимість здійснення насильства в сім'ї (вноситься за умови відсутності в діях ознак злочину, повідомляється під розписку).

2. Взяття на профілактичний облік і зняття з профілактичного обліку (членів сім'ї, яким було винесене офіційне попередження про недопустимість насильства в сім'ї, служба дільничних інспекторів міліції або кримінальна міліція в справах неповнолітніх беруть на профілактичний облік. Зняття з обліку відбувається в тому разі, якщо протягом року особа ні разу не здійснить насильства в родині).

3. Захисне попередження (воно не вимагає узгоджень з ознаками злочину. Забороняє особі, якій воно винесене: здійснювати конкретні акти насильства в сім'ї; отримувати інформацію про місце перебування жертви насильства в сім'ї; розшукувати жертву насильства в сім'ї, якщо та за власним бажанням знаходиться в місці, невідомому особі, яка здійснила насильство; приходити до жертви насильства в сім'ї, якщо та тимчасово знаходиться не за місцем спільного проживання членів родини; вести телефонні переговори з жертвою насильства в сім'ї).

4. Стягнення коштів на утримання жертв насильства в сім'ї в спеціалізованих закладах (приймається у судовому порядку).

5. Члени родини, які здійснили насильство стосовно своїх близьких, також несуть кримінальну, адміністративну або цивільно-правову відповідальність у відповідності до закону [8].

Орган, до якого надійшла заява чи повідомлення про вчинення насильства в сім'ї або реальну загрозу його вчинення, розглядає заяву чи повідомлення та в межах своїх повноважень вживає передбачені законом заходи з попередження насильства в сім'ї [8]. Згідно зі ст. 12 Закону України "Про попередження насильства в сім'ї" членів сім'ї, яким було винесене офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, служба дільничних інспекторів міліції чи кримінальна міліція у справах дітей беруть на профілактичний облік. Зняття з профілактичного обліку членів сім'ї, які вчинили насильство в сім'ї, проводиться органами, які брали на облік особу, якщо протягом року після останнього факту вчинення насильства в сім'ї особа жодного разу не вчинила насильства в сім'ї.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про попередження насильства в сім'ї" здійснення соціального захисту і профілактики правопорушень серед неповнолітніх покладається на: 1) Міністерство України в справах сім'ї, молоді та спорту, Республіканський комітет у справах сім'ї та молоді Автономної Республіки Крим, служби у справах неповнолітніх обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад; 2) школи соціальної реабілітації та професійні училища соціальної реабілітації органів освіти; 3) центри медико-соціальної реабілітації непов-

нолітніх закладів охорони здоров'я; 4) суди; 5) кримінальну поліцію у справах дітей органів внутрішніх справ; 6) приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ; 7) виховно-трудова колонія Державної пенітенціарної служби [2, с. 183].

Висновок. Збереження до останнього часу традиційної радянської системи захисту прав дитини зумовило накопичення багатьох соціальних проблем дитинства: швидкими темпами збільшувалось соціальне сирітство, безпритульність за останні 10 років зросла на 60 %; значно зменшилась ефективність інтернатного виховання і зросла кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що виховуються в інтернатних закладах; дитяча бездомність набула критичних обсягів і характеристик.

Крім того, сьогодні в Україні розгляд кримінальних справ неповнолітніх, як і раніше, здійснюється в контексті загальних принципів і норм кримінальної юстиції і має тільки деяку специфіку, швидше пов'язану з ідеями пом'якшення кримінальної відповідальності, що не вносить радикальних змін до самої системи. Отже, в державі та суспільстві загалом назріла нагальна потреба у створенні спеціалізованих ювенальних судів, що підтверджується проблемами в суспільстві та багатим історичним досвідом державотворення в Україні.

Бібліографічні посилання

1. Декларація прав дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=10264815.
2. Дитинство в Україні: права, гарантії, захист: Зб. документів. – Ч. II. – К., 1998.
3. Система захисту дітей від жорстокого поводження: Навч.-метод. посіб. / За ред. К.Б. Левченко, І.М. Трубавіної. – К., 2005.
4. *Тимченко Г.П., Семенова И.В.* Проблема жестокого обращения с детьми и пути ее решения // Альманах судебной медицины. – 2003. – № 2. – С. 91-92.
5. *Мансудов Р.П., Кимер М.Т.* Защита от насилия в семье: проблема, разработчики и запуск комплексной социальной технологии // Социальные работники за безопасность в семье. – М., 1999. – С. 84-89.
6. Стандарти соціальних послуг: Збірка проектів документів / За ред. Л.Л. Сідельнік. – Кн. 2. – К., 2007.
7. *Балакірева О., Бабак О.* Права дітей в Україні // Соціальна політика і соціальна робота. – 2001. – №1. – С. 3-8.
8. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15 листопада 2001 р. №2789-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Надійшла до редакції 18.11.2011

С.О. Баран
аспірант

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.7

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА НА ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Визначено поняття забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди органами місцевого самоврядування, дано характеристику його ознак, запропоновано висновки і рекомендації.

Ключові слова: забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди органами місцевого самоврядування, його ознаки.

Определяется понятие обеспечения конституционного права человека и гражданина на возмещение ущерба органами местного самоуправления, характеризуются его признаки, предлагаются выводы и рекомендации.

Ключевые слова: обеспечение конституционного права человека и гражданина на возмещение ущерба органами местного самоуправления, его признаки.

The notion of constitutional human and civil rights to compensation by local governments, describes its features, proposed conclusions and recommendations.

Keywords: provision of constitutional human and civil rights to compensation by local governments, it signs.

Постановка проблеми. Проблема щодо компетенції, функцій, форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування стосовно відшкодування шкоди, завданої органами і посадовими особами місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, має важливе практичне значення. Вирішення цієї проблеми дасть змогу людині і громадянину реалізувати своє конституційне право на відшкодування завданої шкоди у повному обсязі і в порядку, визначеному законом.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанням забезпечення прав і свобод людини і громадянина місцевим самоврядуванням приділяли значну увагу вітчизняні (М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, І. Бутко, В. Кампо, В. Кравченко, А. Олійник, М. Орзіх, М. Пухтинський, В. Погорілко, О. Солоненко, О. Фрицький, В. Шаповал) та російські (І. Видрін, Ю. Дмитрієв, О. Кокотов, О. Кутафін, В. Фадєєв) вчені. Конкретно проблему забезпечення конституційного права на відшкодування шкоди органами, посадовими і службовими особами місцевого самоврядування ніхто не досліджував.

Метою дослідження є з'ясування питань щодо компетенції, функцій, форм і методів діяльності органів, посадових і службових осіб місцевого самоврядування по відшкодуванню шкоди, завданої органами і посадовими особами місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень.

Відповідно до мети завданнями даної роботи є: а) проаналізувати існуючі дослідження щодо забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування прав і свобод людини і громадянина; б) сформулювати визначення і ознаки забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди; в) охарактеризувати компетенцію, функції, форми і методи діяльності органів, посадових і службових осіб щодо забезпечення названого конституційного права; г) запропонувати висновки і рекомендації щодо удосконалення діяльності названих органів і посадових осіб щодо забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження щодо забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування прав і свобод людини і громадянина ми спостерігаємо у працях російських учених. Наприклад, І. Видрін разом з О. Кокотовим підготували підручник “Муніципальне право Росії”, в якому висвітлили інформацію щодо діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування по забезпеченню прав і свобод людини та громадянина в Росії. Підручник з “Муніципального права Російської Федерації”, підготовлений за загальною редакцією Ю. Дмитрієва, містить крім іншої інформації знання про повноваження, функції, форми і методи роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Такі ж дані надано в підручнику О. Кутафіна і В. Фадєєва “Муніципальне право Російської Федерації”.

Отже, російські вчені активно розробляють проблему муніципального права та ролі органів і посадових осіб місцевого самоврядування у забезпеченні конституційних прав і свобод людини і громадянина.

З не меншою активністю спостерігаємо дослідження в цьому напрямку і серед українських учених. Одним з них є М. Баймуратов, який у працях “Міжнародні зв'язки місцевих рад”, “Муніципальне право України в питаннях і відповідях”, “Європейські стандарти локальної демократії і місцеве самоврядування в Україні” та разом з М. Орзіхом у праці “Міжнародні стандарти місцевого самоврядування” дослідив роль органів і посадових осіб місцевого самоврядування у забезпеченні прав і свобод людини через міжнародні стандарти. Досліджуючи функції місцевого самоврядування, О. Батанов розглянув, серед інших функцій територіальних громад, функцію забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Без функціонального аналізу, на його думку, неможливе вивчення будь-якого елемента системи локальної самоорганізації [1, с. 21]. В. Борденюк у монографії “Міське самоврядування та державне управління: конституційно-правові ос-

нови співвідношення та взаємодії” дослідив взаємодію органів і посадових осіб місцевого самоврядування і державного управління в процесі забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина [2, с. 484]. Однак сам термін “муніципальне право” він пропонує не вживати як малозрозуміле для пересічного громадянина словосполучення [3, с. 286]. І. Бутко, який був одним з ініціаторів заснування “Фонду сприяння та розвитку місцевого і регіонального самоврядування” у 1992 р., проводив активні дослідження на основі національного і міжнародного досвіду щодо організації і діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування по забезпеченню прав людини і громадянина як на власному досвіді, так і при аналізі французької моделі місцевого самоврядування [4]. Український фахівець В. Кампо переконаний, що місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, що має певні відмінності від державної влади та реалізує функцію забезпечення прав людини як делеговану владою за рахунок місцевого бюджету [5, с. 4]. Проблемами системи місцевого самоврядування та функціональним аналізом окремих структурних підрозділів місцевого самоврядування щодо їх ролі в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина активно переймалися В. Кравченко, М. Пухтинський, В. Погорілко, В. Шаповал як автори збірника “Місьцеве самоврядування в Україні. Історія. Проблеми. Пропозиції” [6]. Питання місця і ролі органів і посадових осіб місцевого самоврядування у механізмі забезпечення конституційних свобод людини і громадянина дослідив у своїх працях А. Олійник [7]. О. Солоненко у своєму дисертаційному дослідженні “Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання)” дослідив форми і методи діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод громадян України. Серед форм він досліджує правові, організаційно-правові, організаційні та матеріально-технічні форми, а до методів відносить загального впливу (методи переконання і примусу) і цілеспрямованої дії (методи керівництва, координації й сприяння) [8]. Вагомий вклад у дослідження муніципального права та ролі місцевого самоврядування у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина вніс відомий український учений-конституціоналіст О. Фрицький. У підручнику “Муніципальне право України” за спільною редакцією з професором В. Погорілком досліджені компетенція, функції, форми і методи діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, включаючи і забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина [9, с. 186-209]. Важливе значення для удосконалення діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційних свобод людини і громадянина (включаючи і конституційне право на відшкодування шкоди) належить напрямкам реформування місцевого самоврядування в Україні. Різними авторами пропонується здійснення реформування за

чотирма блоками: 1) утворення стабільної правової основи місцевого самоврядування; 2) удосконалення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; 3) удосконалення інформаційної, науково-методичної і організаційної підтримки місцевого самоврядування; 4) удосконалення системи підготовки і перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування.

Отже, функція забезпечення органами і посадовими особами прав і свобод людини і громадянина активно досліджується українськими вченими-конституціоналістами. Недостатньо дослідженою залишається діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди.

Проаналізувавши різні позиції авторів щодо забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування конституційних прав і свобод людини і громадянина, слід запропонувати такі ознаки забезпечення названими органами і посадовими особами конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди: 1) діяльність органів та посадових і службових осіб місцевого самоврядування; 2) закріплена міжнародними документами, нормами Конституції і законів України та деталізована у підзаконних нормативно-правових актах; 3) спрямована на відшкодування матеріальної і моральної шкоди людині і громадянину; 4) заподіяної органами і посадовими особами місцевого самоврядування в результаті їх неправомірних рішень, дій або бездіяльності; 5) відшкодування здійснюється за рахунок місцевого бюджету.

Діяльність органів, посадових і службових осіб місцевого самоврядування при забезпеченні ними конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди характеризується їх повноваженнями, функціями, формами і методами, спрямованими на створення сприятливих умов, охорону і захист названого права та його відновлення. Повноваження закріплюються у міжнародних документах, законах і підзаконних актах і регулюють права і обов'язки названих суб'єктів у процесі їх діяльності по відшкодуванню завданої шкоди. Функції, форми і методи названої діяльності органів, посадових і службових осіб місцевого самоврядування також закріплені нормативно-правовими актами.

Серед міжнародних документів, в яких закріплюється порядок діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди, слід назвати Європейську хартію місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., підписану від імені України 6 листопада 1996 р. і ратифіковану Законом України від 15 липня 1997 р. [10]. Хартія закріплює, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму. Найбільш безпосередньо права людини можуть здійснюватися саме на місцевому рівні, існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечи-

ти ефективно відшкодування шкоди, завданої громадянам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування щодо відшкодування завданої шкоди громадянам визначаються Конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Отже, міжнародні принципи місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційного права на відшкодування шкоди імплементовані в нормах Конституції і законів України або діють самостійно поряд з нормами національного права. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. Конституція України (ст. 56) закріплює, що кожен має право на відшкодування за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Деталізується названа норма в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., де закріплюється, що шкода, заподіяна фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. закріплює, що матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом. Сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка заподіяла шкоду територіальній громаді, у розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України (ст. 24) [12]. На нашу думку, положення закону слід конкретизувати, вказавши, що потрібно відшкодовувати матеріальну шкоду, завдану кожному, а не лише члену територіальної громади. У зв’язку з цим ст. 24 слід доповнити такими словами: “матеріальна шкода, завдана територіальній громаді та

кожній особі, що мешкає на її території”... і далі за текстом. Спори про поновлення порушених прав фізичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку. Сам порядок вирішення питання про відшкодування такої шкоди законом не передбачений. На нашу думку, потрібно прийняти Закон України “Про конституційне право на відшкодування людині і громадянину матеріальної і моральної шкоди”, яким урегулювати порядок вирішення питання про відшкодування такої шкоди. З метою деталізації названого порядку відшкодування шкоди у підзаконних нормативно-правових актах кожна місцева рада має деталізувати порядок відшкодування завданої їм органами і посадовими особами шкоди громадянам у власних регламентах.

У законі та підзаконних нормативно-правових актах слід передбачити відшкодування матеріальної і моральної шкоди людині і громадянину. Матеріальна і моральна шкода має відшкодовуватися у повному обсязі, якщо вона заподіяна органами і посадовими особами місцевого самоврядування в результаті їх неправомірних рішень, дій або бездіяльності.

Важливим слід визнати те, що відшкодування здійснюється за рахунок місцевого бюджету, що не виключає можливості відповідних органів та посадових осіб звернутися до суду з вимогою регресного позову.

Отже, забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди – це закріплена міжнародними документами, нормами Конституції і законів України та деталізована у підзаконних нормативно-правових актах діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування із відшкодування матеріальної і моральної шкоди людині і громадянину, заподіяної в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності зазначених органів і осіб, за рахунок коштів місцевого бюджету.

Висновок. Дослідивши діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди, можна запропонувати такі висновки і рекомендації стосовно удосконалення їх діяльності:

1. Російські учені активно розробляють проблему муніципального права та ролі органів і посадових осіб місцевого самоврядування у забезпеченні конституційних прав і свобод людини і громадянина (включаючи і конституційне право на відшкодування шкоди).

2. Функція забезпечення органами і посадовими особами прав і свобод людини і громадянина активно досліджується українськими вченими-конституціоналістами. Недостатньо дослідженою залишається діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди.

3. Забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди – це закріплена міжнародними документами, нормами

Конституції і законів України та деталізована у підзаконних нормативно-правових актах діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування із відшкодування матеріальної і моральної шкоди людині і громадянину, заподіяної ними в результаті їх неправомірних рішень, дій або бездіяльності, за рахунок коштів місцевого бюджету.

4. Ознаками забезпечення органами і посадовими особами місцевого самоврядування конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди, на нашу думку, є: 1) діяльність органів та посадових і службових осіб місцевого самоврядування; 2) закріплена міжнародними документами, нормами Конституції і законів України та деталізована у підзаконних нормативно-правових актах; 3) спрямована на відшкодування матеріальної і моральної шкоди людині і громадянину; 4) заподіяної органами і посадовими особами місцевого самоврядування в результаті їх неправомірних рішень, дій або бездіяльності; 5) відшкодування здійснюється за рахунок місцевого бюджету.

5. Рекомендуємо: а) прийняти Закон України “Про конституційне право на відшкодування людині і громадянину матеріальної і моральної шкоди”, яким урегулювати порядок вирішення питання про відшкодування такої шкоди; б) доповнити ст. 24 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. такими словами: “матеріальна шкода, завдана територіальній громаді та кожній особі, що мешкає на її території”... і далі за текстом.

Бібліографічні посилання

1. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // *Право України*. – 1998. – № 8.
2. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. – К., 2007.
3. Борденюк В.І. Конституція України та становлення галузі права місцевого самоврядування // *Зб. наук. праць Української академії державного управління при Президентові України*. – К., 1999. – Вип. 1.
4. Бутко І.П. Самоврядування по-французьки // *Місцеве та регіональне самоврядування*. – К., 1993.
5. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1997.
6. Місцеве самоврядування в Україні: Історія. Проблеми. Пропозиції. – К., 1999.
7. Олійник А.Ю. Місцеве самоврядування в механізмі забезпеченні конституційних свобод та недоторканності людини і громадянина в Україні // *Науковий вісник Нац. академії внутр. справ України*. – 2005. – № 4. – С. 73-83.
8. Солоненко О.М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян в системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000.
9. Муніципальне право України: Підручник / В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001.
10. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // *ВВР*. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // *ВВР*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. // *ВВР*. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

Надійшла до редакції 03.11.2011

М.С. Булкат

аспірант

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 340.1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ТА МЕТОДІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

Детально проаналізовано та узагальнено підхід до розуміння форм і методів реалізації функцій держави (на прикладі зовнішніх) в українському державному механізмі.

Ключові слова: функції держави, форми та методи реалізації.

Детально проанализирован и обобщен подход к пониманию форм и методов реализации функций государства (на примере внешних) в украинском государственном механизме.

Ключевые слова: функции государства, формы и методы реализации.

The approach to understanding of forms and methods of realization of state's functions (on the example of external ones) in Ukrainian state mechanism is analyzed in detail.

Keywords: state's functions, forms and methods of realization.

Постановка проблеми. Мета. Дослідження й аналіз змісту правової категорії «зовнішні функції держави» нерозривно пов'язані з вивченням форм та методів здійснення таких функцій. Адже зовнішні функції держави характеризують її предметно-практичну діяльність на міжнародній арені. Проте, враховуючи нерозривну єдність зовнішніх та внутрішніх функцій будь-якої держави, ми звертаємось до загальної характеристики форм та методів впливу держави на всі види та групи суспільних відносин.

Аналіз публікацій. в яких започатковано розв'язання даної проблеми. О.М. Лоцихін, досліджуючи економічну функцію сучасної держави, зазначає, що реалізація функцій відповідно до принципів надання суспільству публічних послуг створює умови для переходу держави в особливий стан, основними якісними характеристиками якого є легальність, легітимність та ефективність державної влади. Для виявлення цього стану головним має стати функціональний підхід, враховуючи, що сила сучасної держави визначається насамперед тим, наскільки ефективно вона виконує свої функції, наскільки результативна її політика.

Зауважимо, що теоретична концепція форм здійснення функцій держави є однією з найбільш динамічних складових у державній діяльності, адже відображає дійсне коло першочергових завдань, що постають перед нашою країною. Проте питання форм реалізації функцій держави недостатньо досліджене. Об'єктом наукового аналізу часто стають окремі проблеми реалізації державних функцій загалом, що розглядаються в контексті загальнотеоретичної концепції функціонування держави.

В юридичній літературі форми здійснення функцій держави розуміють як:

- діяльність основних ланок механізму держави;
- специфічні види державної діяльності;
- однорідну за своїми зовнішніми ознаками діяльність органів держави, за допомогою якої реалізуються її функції [5, с. 3];
- специфічні напрямки її діяльності, за допомогою яких держава виконує свої обов'язки [6, с. 14].

Зрозуміло, що здійснюючи функції, держава використовує набір конкретних засобів: в її механізмі створюються відповідні органи, виділяються кошти з бюджету, розробляється законодавча база для регулювання конкретного напрямку діяльності тощо.

Проте не можна ототожнювати функції держави з формами їх реалізації – правовими та організаційними, а також із методами їх реалізації.

Слід зазначити, що погляди науковців щодо видів форм здійснення функцій держави залишаються дискусійним питанням. Більш ґрунтовно розвиваються правові форми здійснення функцій, тоді як організаційні виділяються менше, досліджуються поверхнево.

При цьому навіть правові форми виділяються по-різному. Л. Наливайко, М. Беляєва виділяють законодавчу, виконавчо-розпорядчу, судову форми, додатково доповнюючи контрольню-наглядовою [5, с. 3]. Зрозуміло, що в основі такого підходу лежать три гілки влади: законодавча, виконавча, судова.

Прихильники цього поділу наголошують на тому, що диференціація, в основі якої лежить система державних органів і особливості організації діяльності основних ланок її механізму, по-перше, сприяє вивченню та вдосконаленню поділу обов'язків між окремими ланками механізму держави щодо виконання її функцій; по-друге, пов'язана з конституційним принципом поділу влади. Цей підхід, на нашу думку, ефективний в частині визначення ролі та завдань, а звідси – необхідних повноважень кожного структуроутворюючого механізму в державі, дозволяє оптимізувати їх модель тощо.

Однак більш традиційною вважається класифікація, в якій до правових форм здійснення функцій держави належать:

- правотворча (нормотворча), що охоплює діяльність держави із створення правових норм, їх зміни або скасування;
- правовиконавча (оперативно-виконавча, виконавчо-розпорядча) діяльність, що охоплює діяльність державних органів у сфері реалізації приписів правових норм шляхом видання актів застосування права;
- правоохоронна діяльність, що полягає в діяльності з охорони правових норм від порушень.

Такий поділ можна умовно назвати «класичним», широко вживаним серед науковців. Іноді «правовиконавча (оперативно-виконавча)» форма здійснення називається «правозастосовною» [3, с. 75], проте зміст її залишається сталим. Крім того, в межах правовиконавчої форми теоретики права іноді виділяють окремо виконавчо-розпорядчу

та правозастосовну форми здійснення функцій [7, с. 40].

В іншій науковій літературі серед правових форм здійснення функцій виділяють: правотворчу, правозастосовну, правоохоронну, установчу, а також контрольню-наглядову.

Отже, правовими формами здійснення функцій держави є однорідна за своїми зовнішніми ознаками (характером та юридичними наслідками) діяльність органів державного управління суспільством шляхом видання правових актів.

Звертаючись до правової природи вищезазначених форм реалізації, зазначимо, що традиційно вони характеризуються науковцями як такі, що тягнуть за собою правові наслідки, а організаційні форми, відповідно, як такі, що правових наслідків за собою не тягнуть [7, с. 40-41]. На нашу думку, вищезазначене питання залишається спірним, адже будь-яка реалізація функцій (в тому числі в організаційних формах) спричиняє правові наслідки.

Більше того, визначення домінуючої позиції правових форм здійснення функцій призведе до неповного розуміння їх системи. Слід вказати, що в юридичній літературі виділяють як правові, так і неправові (організаційні або суто фактичні) форми здійснення державних функцій [1, с. 6; 7, с. 40-41; 4, с. 50-51; 8, с. 112]. Цей поділ оптимальний під час визначення процесу використання державним механізмом права як інструменту реалізації функцій, проте зазначимо, що використання термінології «правові» та «неправові» в категорії форм здійснення функцій, на нашу думку, не є виправданим. Адже етимологічне походження категорії «неправового» змістовно не відповідає організаційним формам здійснення функцій держави і, як наслідок, може призвести до неправильного їх тлумачення. Тому ми підтримуємо точку зору щодо доречності вживання термінів «правові» та «організаційні» форми здійснення функцій.

Правову природу організаційних форм здійснення функцій держави окремі науковці визначають відображеною в діяльності, що не пов'язана із створенням, застосуванням норм права і в результаті (як попередньо зазначалося) не тягне за собою юридичних наслідків [5, с. 4].

С.Л. Лисенков звертається до подвійної, на нашу думку, природи організаційних форм здійснення функцій держави: «Ці форми полягають в однорідній за зовнішніми ознаками діяльності держави, що безпосередньо не тягне за собою настання юридичних наслідків. У той же час організаційна діяльність здійснюється в межах, визначених правом» [3, с. 76].

Можна погодитись із таким твердженням у частині реалізації державними органами своєї компетенції шляхом проведення поточних організаційних дій і заходів у межах чинного законодавства, адже вона також приводить до здійснення функцій держави і, відповідно, тягне за собою юридичні наслідки в будь-якому разі.

У сучасній правовій доктрині розрізняють такі основні організаційні форми здійснення функцій держави: організаційно-

регламентуюча, організаційно-господарська, організаційно-ідеологічна [3, с. 76; 4, с. 51; 8, с. 112]. Існує поділ на організаційно-регламентуючу, організаційно-економічну, організаційно-контролюючу, організаційно-виховну та ін. [7, с. 41].

Слід враховувати, що в юридичній літературі виділяють інші організаційні форми здійснення функцій держави: економічні, політичні, адміністративні, ідеологічні. Тоді як новаторські підходи пропонують доповнити ще однією формою, яка набуває актуальності в контексті побудови правової держави та розвинутого громадянського суспільства, – інформаційною.

Окремі теоретики права виділяють ще одну особливу форму здійснення функцій – договірну (договори в державній, господарській, соціальній сферах) [8, с. 112].

Виклад основного матеріалу дослідження. На основі вищевикладеного пропонуємо зосередити увагу на формах здійснення зовнішніх функцій держави. На наш погляд, вони однозначно знаходяться в рамках загальних форм здійснення функцій, проте набувають своєрідного змісту та контексту. Тобто серед правових форм традиційно виділяємо:

- правотворчу форму (видання законодавцем норм, покликаних регламентувати зовнішні відносини держави у всіх її сферах та проявах);
- правозастосовну (діяльність безпосередньо органів – виконавців зовнішніх функцій шляхом видання актів застосування норм права);
- правоохоронна (діяльність органів у сфері державного реагування на вчинені правопорушення, проте в контексті зовнішньої діяльності вона виражатиметься та здійснюватиметься під впливом не лише внутрішніх норм права, а й світового політичного контексту, відносин з іншими державами тощо; крім того, в частині реалізації такої зовнішньої функції, як оборонна, набуватиме стратегічно важливішого значення, ніж попередні форми).

Що ж стосується організаційних форм здійснення зовнішніх функцій, то в деяких своїх проявах вони набуватимуть питомої ваги навіть перед правовими (чого не можна констатувати під час реалізації внутрішніх функцій), а саме:

- організаційно-регламентуюча та організаційно-господарська форми здійснення зовнішніх функцій дають змогу не лише техніко-організаційно забезпечити діяльність органів, що безпосередньо реалізують ту чи іншу зовнішню функцію, а й забезпечують (при належному рівні їх застосування) уявлення про стан речей в державі для міжнародної спільноти, це в подальшому впливатиме на бажання останньої контактувати під час реалізації державою своїх зовнішніх функцій;

- організаційно-ідеологічна форма також стратегічно важлива під час здійснення зовнішніх функцій, адже знаходить свій вияв не лише у формуванні громадської думки з тих чи інших питань всередині держави, а й ззовні – між іншими державами, міжнародними організаціями та утвореннями. Тому вона полягає в першу чергу в роз'ясненні позицій держави на міжнародній арені та навпаки.

Ведучи мову про відокремлення поняття функцій держави від форм їх реалізації, слід також зосередити увагу на питаннях застосування (в контексті здійснення державою своїх зовнішніх функцій) ряду термінів. Аналіз відповідної наукової літератури дозволяє дійти висновку, що частіше теоретики права обговорюють переосмислення змісту терміна «державне управління» та його співвідношення з такими категоріями, як «державне регулювання» та «публічне управління»; про визначення нових меж та об'єктів державного управління; про необхідність розробки та прийняття правових актів, спрямованих на підвищення ефективності здійснення державного управління в окремих сферах [9, с. 27].

Отже, якщо розмірковувати про «державне управління у сфері здійснення зовнішніх функцій», в цілому можна погодитись із можливістю використання зазначеної категорії у науковому обігу, однак у контексті сучасного ступеня розвитку державно-управлінської діяльності В. Шестак наголошує, що більш доречно вести мову не про державне управління в певній сфері, а про адміністративно-правове забезпечення реалізації тієї чи іншої функції держави. При цьому наголошується на використанні такого терміна у зв'язку зі звуженням сфери державного управління як діяльності, яка здійснюється переважно органами державної влади, а по-друге – зі зміною призначення адміністративного права у суспільстві та державі.

Не претендуючи на визначення адміністративних дефініцій, що не є предметом нашого дослідження, дозволимо собі погодитись з таким тлумаченням трансформації терміна «державне управління» в частині здійснення зовнішніх функцій держави. У зв'язку з потребою перегляду підходів до державного управління пропонуємо щодо реалізації зовнішніх функцій звертатися до терміна «організаційно-правового» забезпечення, спираючись навіть не на адміністративну модель організації влади, а на форми реалізації функцій (організаційні та правові).

Переходячи до осмислення співвідношення форм та методів реалізації функцій держави, зазначимо, що вони знаходяться в тісному взаємозв'язку. Форма визначає шлях реалізації державної функції, а метод визначає спосіб і прийом, які при цьому використовуватимуться. Таким чином, метод має форму, а форма реалізується через метод. При цьому слід вказати, що під час здійснення зовнішніх функцій державою в рамках кожної форми відбувається її реалізація через кілька методів. Зокрема, в рамках реалізації зовнішньої політичної функції був прийнятий Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411-17 від 01 липня 2010 р. – це приклад реалізації через правотворчу форму. Указ Президента України № 1039/2010 «Про забезпечення продовження конструктивного партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору» – це приклад правозастосовчої форми здійснення зовнішньої політичної функції, де Президент є безпосереднім виконавцем цієї зовнішньої функції, шляхом видання актів застосування норм права. Угода між Європейським Союзом і Україною про визначення загальної схеми участі України в

операціях Європейського Союзу із врегулювання криз, що визначає порядок взаємодії цивільними та військовими засобами – приклад правоохоронної форми реалізації зовнішньої політичної функції.

У рамках кожної вищеназваної форми реалізації зовнішньої політичної функції можна виділити кілька методів, через які вона здійснюється. Наприклад, у межах правотворчої форми реалізації цієї функції можна виділити засоби і способи підготовки, прийняття й оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів у сфері зовнішньої політики.

Методи здійснення функцій держави – це засоби, способи та прийоми, за допомогою яких здійснюються спеціальні види діяльності держави з реалізації її функцій [7, с. 41]. Види методів виділяються по-різному. Іноді їх класифікація спирається на форми реалізації функцій, наприклад: правотворчої, виконавчо-розпорядчої, правоохоронної, організаційної діяльності держави із здійснення функцій [7, с. 41]. Іноді правники виділяють методи здійснення функцій аналогічні загальноправовим: примус, переконання, стимулювання (матеріальне та моральне) [8, с. 112].

В.В. Копейчиков виділяв методи в рамках видів діяльності, яку здійснює держава (правотворчої, управлінської (виконавчо-розпорядчої), правоохоронної та організаційної). Методи правотворчої діяльності держави – засоби і способи підготовки, прийняття й оприлюднення законів та інших нормативно-правових актів, що забезпечують здійснення державних функцій. Управлінські методи – засоби і способи здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності у сфері реалізації функцій держави. Правоохоронні методи – засоби і способи правоохоронної діяльності відповідних державних органів. Організаційні методи – засоби і способи здійснення організаційного виду діяльності з забезпечення реалізації державних функцій. До них відносять: програмування; прогнозування; дослідження; здійснення оперативного аналізу та ін.

Отже, можемо зробити такі **висновки**:

– використання термінів «правові» та «неправові» під час класифікації форм здійснення функцій, на нашу думку, не є виправданим, тому наголошуємо на доречності вживання термінів «правові» та «організаційні».

– серед основних правових форм реалізації зовнішніх функцій пропонуємо виділяти правотворчу, правозастосовну та правоохоронну;

– серед основних організаційних форм здійснення зовнішніх функцій виділяємо організаційно-регламентуючу (в тому числі економічну), організаційно-господарську та організаційно-ідеологічну.

– застосування терміна «державне управління у сфері здійснення зовнішніх функцій» не відтворює специфіки їх реалізації, тому пропонуємо вести мову про «організаційно-правове» забезпечення реалізації тієї чи іншої функції держави.

– спираючись не на адміністративну модель організації влади, а на форми реалізації функцій (організаційні та правові), ми вважаємо за доцільне виділяти такі основні методи: правотворчі, управлінські, правоохоронні, організаційні в межах «організаційно-правового» забезпечення реалізації функцій держави.

Бібліографічні посилання

1. Бермічева О.В. Соціальна функція держави в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2002.
2. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За ред. В.В. Копейчикова. – К., 2001.
3. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. – К., 2006.
4. Малько А.В. Теория государства и права: Учеб. – М., 2007.
5. Наливайко Л., Беляєва М. Форми здійснення політичної функції української держави // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 8 (128). – С. 3-7.
6. Савчук П.С., Самойленко Ю.П. Основи правознавства: Посіб. для абітурієнтів. – К., 2000.
7. Теорія держави і права: Навч. посіб. / А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарев, О.Л. Слюсаренко. – К., 2001.
8. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М., 2000.
9. Шестак В. Від державного управління культурою до адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. – 2007. – № 77-78. – С. 27-29.

Надійшла до редакції 17.11.2011

І.О. Грицай

викладач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.7

МІСЦЕ ТА РОЛЬ НЕУРЯДОВИХ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Досліджено наукові підходи до розуміння та класифікації прав людини, змісту та структури механізму їх забезпечення, а також з'ясування місця та ролі неурядових правозахисних організацій у цьому механізмі.

Ключові слова: права людини, національне законодавство, політичні права.

Исследуются научные подходы к пониманию и классификации прав человека, содержанию и структуре механизма их обеспечения, а также определению места и роли неправительственных правозащитных организаций в этом механизме.

Ключевые слова: права человека, национальное законодательство, политические права.

Scientific looks on understanding and classification of human rights, maintenance and structure of mechanism of their providing, and also to the location and role of ungovernmental organizations in this mechanism are expounded here.

Keywords: human rights, national legislation, political rights.

Постановка проблеми. Міжнародне та національне законодав-

ство містить значну кількість норм, які встановлюють різноманітні права фізичних та юридичних осіб в усіх галузях суспільного життя. Створення умов та ефективного механізму реалізації задекларованих у Конституції України прав є першочерговим завданням правової держави, шлях якої обрала для себе Україна. Підвищення рівня правової свідомості громадян привело до утворення різних громадських об'єднань, серед яких чільне місце займають правозахисні організації. Такі організації забезпечують громадський контроль за діяльністю як державних органів, їх посадових осіб, так і за діяльністю суб'єктів приватного права, що сприяє зміцненню позицій громадянського суспільства в Україні. Усі громадські організації є елементами механізму забезпечення прав людини, які, у свою чергу, є спільною цінністю громадянського суспільства та правової держави, що особливо виявляється в процесі їх реалізації та захисту [13, с. 15].

У першій статті Конституції України зазначено, що Україна не тільки демократична і правова держава, а також соціальна. На думку В.В. Мацюкіна, соціальною є така держава, що прагне до забезпечення кожному громадянину гідних умов існування, соціальної захищеності, співучасті в управлінні виробництвом, а в ідеалі – приблизно однакових життєвих шансів, можливостей та передумов для самореалізації особистості. Соціальна сутність держави полягає у здатності держави забезпечувати у процесі свого функціонування і розвитку задоволення основних потреб усього суспільства, а також створювати умови для можливого за наявних конкретно-історичних обставин задоволення потреб й інтересів окремих груп індивідів та їхніх спільнот [8, с. 14-15].

Предметом розгляду в цій науковій роботі є наукові теорії, що відображають сучасні підходи до розуміння прав людини та механізму їх забезпечення, пропонують різні класифікації прав та розкривають зміст цього механізму, а також дозволяють з'ясувати місце та роль неурядових правозахисних організацій у механізмі забезпечення прав фізичних та юридичних осіб.

Метою статті є характеристика, визначення місця та ролі неурядових правозахисних організацій у механізмі забезпечення прав фізичних та юридичних осіб. Досягнення поставленої мети вимагає вирішити такі завдання: з'ясувати наукові підходи до розуміння змісту та видів прав людини, поняття та структури механізму їх забезпечення, місця та ролі неурядових правозахисних організацій у цьому механізмі, виявити групи прав громадян, що найчастіше захищаються неурядовими організаціями.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Поняття прав людини їх види, зміст та структуру механізму їх забезпечення були предметом наукових досліджень таких науковців, як В.В. Букач, С.О. Верланов, О.Б. Горова, С.Г. Грицкевич, Є.В. Краснов, В.В. Мацюкін, Ж.М. Пустовіт, С.П. Рабінович, Ю.С. Разметаєва, Ю.М. Фролов, Н.А. Циганчук, І.О. Шумак.

Виклад основного матеріалу дослідження. Центральною ідеєю

правового регулювання, яка повинна братися за основу в практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, має стати захист соціальних прав і соціальна спрямованість державно-владної діяльності. Від створення всебічних умов для реалізації цього права кожною людиною залежить ефективність соціальної політики держави в цілому [8, с. 14-15]. Реалізація цього виду функції держави включає також, на наш погляд, необхідність державного регулювання діяльності громадських організацій, і в першу чергу правозахисних. Оскільки вони можуть стати гідними помічниками у сфері забезпечення прав як фізичних, так і юридичних осіб і допоможуть підтримувати якісний рівень правосвідомості в державі.

Механізм реалізації основних соціальних прав та свобод людини і громадянина в Україні, як зазначає Ж.М. Пустовіт, складається з організаційної і нормативної частин. Організаційна частина механізму включає в себе органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації. Нормативна частина містить норми відповідних галузей права: конституційного, трудового, житлового та пенсійного права, тобто норм об'єктивного права.

При всій багатогранності проблеми реалізації основних соціальних прав та свобод людини і громадянина в Україні, їх захисту від будь-яких зазіхань з боку держави чи окремих осіб та їх об'єднань, вирішення цієї проблеми залежить від наявності надійного механізму захисту і забезпечення прав і свобод, контролю за їх додержанням. Тільки при наявності такого механізму, акцентує увагу Ж.М. Пустовіт, здійснюється перехід можливостей, закладених в конституційних правах людини, у конкретні суб'єктивні права і обов'язки. На наш погляд, одну з провідних ролей у механізмі захисту і забезпечення прав і свобод фізичних та юридичних осіб мають відігравати правозахисні неурядові організації.

У наявності такого механізму, погоджуємося з Ж.М. Пустовіт, повинна бути заінтересована держава в цілому, а також кожний її орган, службова та посадова особа. Адже держава, якщо вона демократична, соціальна і правова, для того й існує, щоб утверджувати й захищати основні соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні. Таким чином, інтереси самозбереження і самовизначення людини і демократичної держави збігаються [11, с. 8-9]. Відповідно, правове регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій повинно базуватись на фундаментальних принципах, здійснюватись ефективними засобами, виконувати конкретні функції та має бути спрямовано на досягнення перспективної мети.

На підтвердження своєї позиції про необхідність приділення гідної уваги та надання однієї з провідних ролей неурядовим правозахисним організаціям у механізмі забезпечення та захисту передбачених законодавством прав різних суб'єктів наведемо позицію В.В. Мацокіна. Цей науковець подає таке визначення конституційно-правового механізму забезпечення права громадян України на достатній життє-

вий рівень: система правових норм, які встановлюють правові основи та порядок досягнення усіма верствами населення та його окремими категоріями достатнього життєвого рівня, а також сукупність державних і недержавних інституцій, на які покладено створення належних умов для досягнення населенням достатнього життєвого рівня, забезпечення такого рівня для непрацездатних та унеможливлення зниження життєвого рівня громадян нижче достатнього, при здійсненні постійного та систематичного контролю як за діяльністю відповідних інституцій, так і за досягнутим життєвим рівнем різних категорій осіб [8, с. 4]. В.В. Мацокін покладає рівні обов'язки на забезпечення достатнього життєвого рівня як на державні, так і на недержавні інституції, серед останніх можна передбачити, що він має на увазі і неурядові правозахисні організації.

Зазначений механізм, за концепцією дослідника, складається з двох блоків – нормативно-правового та організаційно-інституційного. Основними складовими елементами конституційно-правового механізму забезпечення права на достатній життєвий рівень, за його теорією, є: 1) система законодавчих актів, які закріплюють соціальні права громадян і, насамперед, право на достатній життєвий рівень; 2) система міжнародно-правових документів, що встановлюють міжнародні стандарти права на достатній життєвий рівень, які підписані і ратифіковані Україною; 3) правові акти державних органів виконавчої влади, спрямовані на забезпечення достатнього життєвого рівня людини в Україні; 4) спеціальні державні органи та установи, які безпосередньо займаються проблемами забезпечення права на достатній життєвий рівень; 5) система громадських організацій і рухів, покликаних сприяти задоволенню соціальних потреб громадян; 6) цільові програми соціально-економічного розвитку; 7) спеціальні соціальні фонди, що створюються шляхом кооперування матеріальних і фінансових ресурсів державних органів, громадських організацій і рухів, окремих громадян [8, с. 15-16]. Тобто п'ятий та сьомий пункти безпосередньо визначають місце неурядових правозахисних організацій в конституційно-правовому механізмі забезпечення такого права громадян, як права на достатній життєвий рівень.

Як зазначають представники Уповноваженого з прав людини, сьогодні не можна обмежуватись колом громадських організацій, які захищають окремі права громадян, наприклад, тільки політичні чи громадянські права, адже згідно з міжнародними стандартами всі права людини є універсальними, неподільними, взаємозалежними та взаємопов'язаними. Таких вузько спрямованих правозахисних організацій стає дедалі менше [5].

Було б дуже добре, якби існувала мережа організацій, що займаються тільки одним ключовим правом – наприклад, тільки правом на життя, або тільки правом на захист від катувань і жорстокого поводження, або тільки свободою виявлення поглядів, тобто свободою поглядів, свободою слова і свободою інформації, або тільки свободою

совісті і т.д. Проте правозахисних організацій, тобто громадських організацій, що займаються хоча б одним із трьох напрямків (захист прав людини в конкретних випадках, громадські розслідування фактів порушень прав людини державними органами; поширення інформації про права людини, правове виховання; аналіз стану з правами людини) дуже мало, тому вони змушені займатися розглядом порушень найрізноманітніших прав людини, працюючи в режимі пожежної команди з непередбаченими викликами. Більш ефективній роботі сприяла б спеціалізація ПО, коли вони, обравши одне або декілька ключових прав, займалися ними систематично і глибоко з року в рік [10].

За кількістю напрямів діяльності неурядові правозахисні організації бувають вузько спрямовані – займаються одним напрямом діяльності, наприклад Всеукраїнська громадська організація «Захист ошуканих вкладників». Спеціалізовані неурядові правозахисні організації працюють у двох і більше споріднених напрямках діяльності. Прикладами таких спеціалізованих неурядових правозахисних організацій є Громадська організація «Екологія та соціальний захист», Черкаська обласна організація «Екологія та соціальний захист», районна громадська організація «Екологія та соціальний захист». Багатовекторними неурядовими правозахисними організаціями є такі, що працюють у двох і більше різноспрямованих напрямках діяльності – наприклад, Львівська обласна пошуково-дослідницька, правозахисна, історико-просвітницька, громадська організація «Сумління».

Оскільки права фізичних та юридичних осіб є об'єктами діяльності правозахисних неурядових організацій, виникає потреба у з'ясуванні змісту цього правового феномена. За міжнародним законодавством та Конституцією України кожна людина та організація мають значну кількість прав і свобод, їх зміст та види були предметом наукових досліджень різних науковців.

На основі синтезу первинних сутнісних ознак прав людини у своїй дисертації С.П. Рабінович визначає права людини як антропно зумовлені моральні вимоги (праводомагання), об'єктами яких є умови вільного розвитку людини, що визначаються як універсальними, так і конкретно-історичними обставинами її існування та обмежуються спільним благом [12, с. 18]. Досліджуючи зміст і сутність прав людини, Ю.С. Разметаєва проаналізувала їх основні властивості і уточнила визначення прав людини як можливостей, що реалізуються у певному просторі свободи (як від держави, так і від інших осіб), межі якого окреслюються відповідними просторами свободи інших власників прав [13, с. 8].

Права людини поділяються науковцями на значну кількість груп, об'єднаних за різними критеріями. Найбільша група прав стосується природних потреб людини. В юридичній науці зустрічається десять видів найменувань цих прав і свобод: громадянські; елементарні; особисті; особові; особистісні; життєві; фізичні; індивідуальні; права і обов'язки в області індивідуальної свободи та особистої безпеки; пра-

ва і свободи людини та громадянина у сфері особистої безпеки та приватного життя. На думку І.О. Шумака, найбільш відповідним найменуванням цієї групи прав і свобод є термін «громадянські права і свободи людини». Ці права і свободи є загальними, надтериторіальними й наднаціональними. Аналіз іноземного законодавства засвідчив, що у переважній більшості країн, які підписали та ратифікували Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, вказаними правами і свободами людина наділяється як член громадянського суспільства [16, с. 8].

Як певні можливості володіти, користуватися та розпоряджатися політичними, економічними, соціальними, культурними та іншими благами, наданими або визнаними суспільством та державою, а також набувати і захищати їх у порядку, межах, формах і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, визначає права та свободи людини і громадянина в Україні Ж.М. Пустовіт [11, с. 12].

Досліджуючи цю ж групу прав, І.О. Шумак пропонує таке визначення громадянських прав і свобод людини: це визнані і гарантовані Конституцією і законами України пріоритетні природні можливості людини користуватися невідчужуваними благами приватного життя та індивідуальної свободи [16, с. 10].

О.Б. Горова пропонує зупинитися на визначенні громадянських прав і свобод як зумовлених відповідним рівнем розвитку суспільства та гарантованих у рівній мірі державою певних можливостях людини, реалізація яких задовольняє матеріальні і духовні потреби людини, необхідні їй для нормального фізичного й духовного існування і показує їх систему. Розгляд цього питання саме в такому ракурсі зумовлений тим, що громадянські права необхідно розглядати окремо від прав громадян. Під правами громадян цей науковець розуміє права тих, хто за конституційним правом належить на правовій основі до конкретної держави, є її громадянином, має певну правоздатність, права, свободи та обов'язки, що відрізняють його від іноземців, осіб без громадянства, що знаходяться на території цієї держави [3, с. 12].

До цієї групи прав людини І.О. Шумак відносить такі права: 1) право на життя; 2) право на свободу; 3) право на особисту недоторканність, яким є можливість будь-якої особи мати свободу від незаконних і необґрунтованих арештів, затримань, обшуків, оглядів або інших примусових фізичних заходів, не передбачених законом; 4) право на повагу гідності особи, що надає їй можливість усвідомлювати і відчувати свою цінність як людини; 5) право на невтручання в особисте життя, що полягає у можливостях людини організувати своє особисте і сімейне життя без будь-яких перешкод з боку третіх осіб; 6) право на недоторканність житла; 7) право на таємницю комунікацій [16, с. 9].

Дослідженням поняття економічних прав займалися С.О. Верланов та Ю.М. Фролов. Останній визначає економічні права та свободи людини і громадянина в Україні як самостійний вид прав та свобод в

загальній системі конституційних прав та свобод людини і громадянина, під якими слід розуміти можливості людини та громадянина володіти, користуватися та розпоряджатися економічними благами, а також набувати та захищати їх у порядку, межах, формах і способ, передбачені Конституцією та законами України [14, с. 15]. Визначення економічних прав С.О. Верланов сформулював як можливості реалізовувати свої здібності, здобувати засоби для існування, беручи безпосередню участь у виробництві або в організації виробництва матеріальних та інших благ [2, с. 8].

Класифікуючи економічні права та свободи людини і громадянина, Ю.М. Фролов виокремлює значну кількість критеріїв їх групування. Основним критерієм він вважає об'єктну ознаку, відповідно до якої розрізняє такі економічні права та свободи людини і громадянина: право приватної власності; право на підприємницьку діяльність; право громадян на користування об'єктами права публічної (суспільної) власності: загальнонародної, загальнодержавної та комунальної [14, с. 11].

Екологічні права людини й громадянина С.Г. Грицкевич визначає як закріплену нормами Конституції якісно нову, самостійну групу можливостей, спрямовану на задоволення екологічних потреб та інтересів. Отже, систему конституційних екологічних прав людини й громадянина, на думку цього науковця, складають права: на безпечне для життя і здоров'я довкілля; на вільний доступ до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту та право на її поширення, на заборону засекречувати таку інформацію; на відшкодування шкоди, завданої порушенням зазначених прав [4, с. 5].

Під конституційними політичними правами і свободами В.В. Букач пропонує розуміти закріплені конституційними нормами можливості громадян щодо активної участі у політичному житті держави і суспільства через управління державними справами, об'єднання у політичні партії та громадські організації, мирні збори та демонстрації, а також звернення до державних органів та їх посадових осіб, можливість висловлювати свою громадянську позицію щодо дій влади, спрямовану на розвиток демократії у державі [1, с. 13]. Цей науковець наполягає на тому, що систему політичних прав і свобод, визначених Конституцією України, становлять: право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36); право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, право обирати та бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38); право громадян на мирні збори, мітинги, вуличні походи та демонстрації (ст. 39); право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб (ст. 40) [6].

Основні соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні, за словами Ж.М. Пустовіт, – це певні можливості володіти, користуватися та розпоряджатися соціальними благами та послугами, наданими суспільством та державою, а також набувати і захищати їх

у порядку, межах, формах і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [11, с. 5]. Змістом основних соціальних прав та свобод людини і громадянина в Україні є трудові, житлові, медичні та інші блага, права на ці блага, права на їх одержання, захист, збереження, володіння, користування і розпорядження [11, с. 8].

Право людини на достатній життєвий рівень є інтегруючим соціальним правом, яке об'єднує собою не лише усі інші соціальні права в одну цілісну систему, але зумовлює сутність та зміст правового регулювання більшості громадянських та політичних прав. З іншого боку, його реалізація також суттєво залежить від реалізації цілої низки інших конституційних прав та свобод [8, с. 15-16].

Основні трудові права Є.В. Краснов визначає як можливості людини у сфері праці, закріплені у міжнародних актах, Конституції, законах України і необхідні для її гідного існування й розвитку та забезпечення якості трудового життя.

У своїй дисертації Є.В. Краснов здійснює класифікацію основних трудових прав за такими підставами: за суб'єктною ознакою; за способом закріплення в нормативно-правових актах; за змістовним наповненням; за способом формулювання [7, с. 9].

Основні конституційні права та свободи, маючи галузеве (або міжгалузеве) функціональне призначення, зазначає Ю.М. Фролов, знаходять своє органічне продовження та конкретизацію в інших галузях права України: економічні – у цивільному, підприємницькому, аграрному, земельному праві; соціальні – у трудовому, житловому, пенсійному; екологічні – екологічному, адміністративному, аграрному та земельному тощо [14, с. 11].

Проте не тільки люди наділені правами і є суб'єктами правових відносин. Носіями прав також є профспілки, територіальні громади, юридичні особи приватного та публічного права. Наприклад, провідний спеціаліст Департаменту соціального, трудового та гуманітарного законодавства Мін'юсту України А. Мішенков вважає, що у профспілок є могутній арсенал, який дозволяє їм контролювати механізм додержання трудових та соціально-економічних гарантій, передбачених чинним законодавством про працю [9]. Н.А. Циганчук констатує, що весь комплекс представницьких прав профспілок за своєю функціональною спрямованістю поділяється на чотири основні групи: організаційно-управлінські права; права у сфері локального правотворення (встановлення умов праці); права у сфері правозастосовчої діяльності (застосування умов праці); контрольні-наглядові права [15, с. 6].

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування відповідно до Конституції України (ст. 143) управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори

відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [6].

З урахуванням видів прав громадян, що захищаються правозахисними неурядовими організаціями, нами було проаналізовано діяльність 138 неурядових правозахисних організацій та 320 громадських організацій захисної спрямованості. В результаті проведеного дослідження ми дійшли висновку, що найчастіше основний напрям правозахисної діяльності організації заявлений вже в її назві. Так, здебільшого напрямами діяльності неурядових правозахисних організацій є пошуково-дослідницька та історико-просвітницька робота (4,3 %), захист споживчих інтересів (1,4 %), громадсько-політична, антикорупційна діяльність, захист національної безпеки, екологічної та біобезпеки, соціально-правозахисна діяльність (по 0,7 %). Правозахисні громадські організації за напрямом діяльності поділяються на такі найпоширеніші групи: перше місце посідають соціально-правозахисні організації (22,5 %), на другому – екологічної безпеки та біобезпеки (16,9 %). Із значним відривом третє місце посіли організації, що здійснюють юридично-правовий захист (3,1 %), захист прав споживачів (2,5 %), захист праці (1,2 %). На четвертому місці розмістились поодинокі громадські організації правозахисної спрямованості, що провадять антикорупційну діяльність; сприяють боротьбі з організованою злочинністю; опікуються промисловою безпекою, боротьбою з наркоманією та СНІДом; сприяють захисту здоров'я та фінансовому захисту; захищають інтереси членів організації в науково-освітній сфері, а також беруть участь у протидії протиправній забудові та руйнуванню архітектурної єдності (по 0,6 %).

Висновок. За результатами цього дослідження ми дійшли висновку, що здебільшого неурядові правозахисні організації захищають соціальні, економічні та екологічні права громадян. У механізмі забезпечення різних прав громадян неурядові правозахисні організації входять до організаційно-інституційного блоку і утворюють сукупність недержавних інституцій, які здійснюють захист прав фізичних та юридичних осіб у конкретних випадках, проводять громадські розслідування фактів порушень прав людини державними органами; поширюють інформацію про права людини, організують заходи з правового виховання; аналізують стан прав людини при здійсненні постійного та систематичного контролю за їх діяльністю з боку держави.

Бібліографічні посилання

1. Букач В.В. Конституційні політичні права та їх забезпечення міліцією: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004.
2. Верланов С.О. Економічні і соціальні права людини: європейські стандарти та їх впровадження в юридичну практику України (загальнотеоретичне дослідження): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Львів, 2008.

3. *Горова О.Б.* Конституційні громадянські права людини в Україні і їх забезпечення міліцією (роль міжнародно-правових норм в цьому процесі): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000.
4. *Грицкевич С.Г.* Конституційні екологічні права людини й громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2002.
5. Неурядові правозахисні організації України: Довідник // Народний оглядач. – 22 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sd.org.ua/news.php?id=752>.
6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141
7. *Краснов Є.В.* Основні трудові права: міжнародні стандарти і законодавство України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2008.
8. *Мацюк В.В.* Право громадян України на достатній життєвий рівень: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2008.
9. *Мищенко А.* Права та обов'язки профспілок // Правовий тиждень: Щотижнева інформаційно-правова газета. – 2008. – № 36-37 (109-110). – 9 вересня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=617>.
10. Основні положення діяльності правозахисних організацій (ПО) / Українська громадська правозахисна організація громадян України в Італії «Оберіг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.oberig.org/ua/about/.
11. *Пустовіт Ж.М.* Основні соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2001.
12. *Рабінович С.П.* Права людини у природно-правовій думці неотомізму: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2003.
13. *Разметаєва Ю.С.* Права людини як фундаментальна цінність громадянського суспільства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2009.
14. *Фролов Ю.М.* Економічні права та свободи людини і громадянина в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2005.
15. *Циганчук Н.А.* Професійні спілки як суб'єкти трудового права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2004.
16. *Шумак І.О.* Громадянські права і свободи людини за Конституцією України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000.

Надійшла до редакції 05.10.2011

О.С. Подойнік

ад'юнк

*(Харківський національний
університет внутрішніх справ)*

УДК 341.231.14

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ НОРМ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ПРО БОРОТЬБУ З ЕКСПЛУАТАЦІЄЮ ДІТЕЙ ТА ДИТЯЧОЮ ПОРНОГРАФІЄЮ

Розглянуто історико-правові аспекти норм міжнародного права щодо заборони експлуатації дітей та дитячої порнографії. Визначено необхідність подальшої боротьби міжнародної громадськості за права дітей в умовах сучасного світу.

Ключові слова: експлуатація дітей, дитяча порнографія, дитяче рабство, дитяча праця.

Рассматриваются историко-правовые аспекты норм между-

народного права о запрете эксплуатации детей и детской порнографии. Определяется необходимость дальнейшей борьбы международной общественности за права детей в условиях современного мира.

Ключевые слова: эксплуатация детей, детская порнография, детское рабство, детский труд.

The historical and legal aspects of international law about prohibition of child exploitation and child pornography are given. The necessity for further international community to fight for the children`s rights in modern world is determined.

Keywords: child exploitation, child pornography, child slavery, child labour.

Постановка проблеми. Експлуатація дітей, дитяча порнографія, торгівля дітьми є найнебезпечнішими злочинами сьогодення. Однак цей вид злочинної діяльності має давню традицію. Ще в іудеїв до часів Мойсея батьки мали право продавати своїх дітей у рабство.

Метою даної статті є аналіз процесу розвитку експлуатації дітей та дитячої порнографії в історико-правовому аспекті.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблему боротьби з експлуатацією дітей та дитячою порнографією у свій час вивчали такі вчені, як Н. Гафізова, С. Гогель, В. Дерюжинський, В. О कोरोков, П. Казанський, Т. Сироїд та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. Хоча дитяча робоча сила не була новою для світу, вважається, що протягом 1780–1840 рр. відбувалося масове збільшення експлуатації дітей. Під час промислового перевороту працюючі на заводах діти були ознакою часу, звичним видовищем: у 1788 р. більше 60 % працівників у текстильних млинах Англії та Шотландії були дітьми [1].

Ще в 1892 р. В. О कोरोков писав: «Де-юре рабство та торгівля рабами знищені законами всіх освічених держав, але де-факто ганебна торгівля людьми існує у всій сучасній Європі в таких обурливих формах, про які навіть не підозрює суспільство. Йдеться про ганебну торгівлю жінками, дівчатами і навіть молодими 11–13-річними дівчатками, якими наповнюються публічні будинки, ці легальні кубла суспільної розпусти» [2].

Дослідники П. Казанський, В. Дерюжинський, визначаючи сутність торгівлі людьми, акцентують увагу саме на торгівлі дітьми. Вони зазначають, що жертвами торгівлі людьми стають найчастіше жінки, а інколи й неповнолітні, як правило, дівчата. На початку ХХ ст. злочини у сфері торгівлі людьми розглядалися виключно як «торгівля білими жінками», а отже, правовий захист надавався лише жінкам і дівчатам білої раси, що позбавляло захисту представників інших рас. Такий підхід відображено в міжнародних документах, які приймали на початку ХХ ст. [3, с. 175; 4, с. 8-9].

На думку С. Гогеля, торгівля дітьми становить небезпеку для всіх

європейських держав. Автор позитивно оцінив досвід Німеччини, Нідерландів і Австрії щодо укладення двосторонніх угод, присвячених запобіганню продажу дітей для зайняття проституцією, виступивши при цьому з пропозицією про нагальну потребу в розробці універсального міжнародно-правового документа щодо подолання цих злочинів [5, с. 112-113].

Уперше проблему транснаціонального характеру торгівлі жінками і дітьми було вирішено на правовому рівні Міжнародною конвенцією про боротьбу з торгівлею білими рабнями 1910 р. Держави-учасниці зобов'язувалися встановити кримінальну відповідальність за торгівлю жінками і дівчатами і в тому разі, коли окремі дії, що склали цю діяльність, були вчинені на території різних країн [6].

1921 р. було прийнято Міжнародну конвенцію про боротьбу з торгівлею жінками та дітьми, яка містила зобов'язання держав щодо розробки законопроектів, які б встановлювали кримінальну відповідальність осіб, які втягують жінок у проституцію та займаються торгівлею жінками та дітьми. У цьому документі вперше була виділена відповідальність не лише за звідництво для заняття проституцією, але й за торгівлю жінками та дітьми.

Першим самостійним міжнародно-правовим документом, що містить норми про захист дітей від усіх форм експлуатації, стала Женевська Декларація про права дитини, прийнята Лігою Націй у 1924 р. Ці норми стосувалися боротьби з торгівлею дітьми та закабаленням їх у непосильній праці [7].

Подальша законотворча діяльність щодо боротьби з торгівлею дітьми втілилась у Конвенцію про боротьбу з торгівлею людьми і експлуатацією проституції третіми особами від 02.12.1949 р. У ст. 20 даної Конвенції зазначено, що держави повинні «вживати всіх необхідних заходів для нагляду за конторами по найму праці, якщо ці заходи ними ще не вжиті, з метою захисту осіб, які шукають роботу, особливо жінок і дітей, від небезпеки можливої їх експлуатації з метою проституції» [8].

У серпні – вересні 1956 р. була проведена Женевська конференція з боротьби з рабством. Результатом її роботи стало прийняття у вересні 1956 р. Додаткової Конвенції про скасування рабства, работоргівлі та інститутів та звичаїв, подібних до рабства. Відповідно до цього документа дії, що прирівнюються до рабства, можна охарактеризувати як боргову кабалу, закріпачення, незаконну передачу, продаж чи іншу оплатну передачу дитини законними представниками з метою подальшої її експлуатації [9].

Пізніше, у 1959 р., було прийнято Декларацію про права дитини. Цілком очевидно, що порівняно з Декларацією 1956 р. Декларація 1959 р. була більш досконалою і широкою. Крім того, Декларація передбачала обов'язкову і безкоштовну початкову освіту, заборону дитячої праці до певного віку, право дитини на гру і творчість [10].

Найбільш радикальна норма у сфері боротьби з експлуатацією дитячої праці закріплена в ряді міжнародних договорів, у тому числі і в Пакті про цивільні та політичні права 1966 р. Ця заборона безпосередньо стосується захисту прав дітей, адже, по-перше, у світі до сьогоднішнього дня поширена дитяча праця, а по-друге, зберігається торгівля дітьми [11, с 5]. В цих двох випадках йдеться про сучасні форми рабства, як вони визначені Додатковою Конвенцією про скасування рабства, работоргівлі та інститутів і звичаїв, подібних до рабства, 1956 р. Саме ця Конвенція здійснює заборону «будь-якого інституту або звичаю, в силу якого дитина чи підліток молодше 18 років передається одним чи обома своїми батьками чи своїм опікуном іншій особі, за винагороду чи без такої, з метою експлуатації цієї дитини або підлітка чи його праці» [9].

У цілому в розвинутих країнах дитяча праця, широко розповсюджена в XIX ст., була в основному ліквідована в результаті введення обов'язкової шкільної освіти, підвищення рівня життя, а також зусиль гуманітарних органів, профспілок та інших організацій. Однак у цих державах багато дітей, як і раніше, зазнають експлуатації внаслідок довготривалого робочого дня, низької заробітної плати, а також небезпечних та шкідливих для здоров'я умов праці. Більше всього працюючих дітей в країнах, що розвиваються. Вони годинами працюють на плантаціях, зазнаючи впливу шкідливих хімікатів, у майстернях, на фабриках чи в глибоких шахтах. Перелік видів робіт, що виконуються дітьми, практично необмежений. Якщо ж вони працюють у невеликих фермерських господарствах, то можуть взагалі не одержувати ніякої винагороди, крім усвідомлення того, що їх праця допомагає вижити родині. Навіть коли діти одержують якісь гроші за свою працю, то ця оплата все одно дуже мала [11, с. 5-6].

Щодо дитячої порнографії зазначимо, що саме моральна вимога суспільства стосовно заборони порнографії спричинила необхідність розробки ряду міжнародних угод, першою з яких стала Міжнародна угода про боротьбу з поширенням порнографічних видань, прийнята в 1910 р. у Парижі. Вперше держави взяли на себе зобов'язання обмінюватися інформацією стосовно розшуку осіб, що виготовляють та розповсюджують порнографічні матеріали, а також ознайомлювати одна одну із законодавством та судовими процесами в цій сфері. Однак ця угода не містила переліку злочинів, пов'язаних зі злочинною діяльністю осіб у галузі порнографії [12].

У 1923 р. у Женеві було укладено Міжнародну конвенцію про знищення обігу порнографічних видань та торгівлі ними. У цьому міжнародно-правовому акті вперше було встановлено певний перелік такого роду злочинних діянь, як:

- виготовлення, зберігання порнографічних видань з метою їх

продажу, поширення чи публічного показу;

- ввезення, перевезення, вивезення з вищевказаною метою таких видань чи випуску їх в обіг;
- торгівля, поширення, публічний показ, прокат порнографічних видань;
- анонсування чи оголошення способів отримання порнографічних видань [13].

Слід зазначити, що важливим документом, який містить норми про експлуатацію дітей та дитячу порнографію, стала Конвенція про права дитини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 20.11.1989 р. Цим документом встановлено, що держави-учасниці вживають на національному та багатосторонньому рівнях усіх необхідних заходів для відвернення викрадень дітей, торгівлі дітьми чи їх контрабанди з будь-якою метою, а також для попередження схиляння дітей до будь-якої незаконної сексуальної діяльності, використання їх з метою експлуатації у проституції або в іншій нелегальній сексуальній практиці, включаючи використання дітей у порнографії та порнографічних матеріалах [14].

У Віденській Декларації і Програмі дій від 25.06.1993 р., прийнятій Другою Всесвітньою конференцією з прав людини, йдеться про те, що «слід укріпити національні та міжнародні механізми і програми захисту та охорони дітей, зокрема: дівчаток; дітей, залишених без нагляду; безпритульних дітей, що піддаються економічній і сексуальній експлуатації, включаючи дитячу порнографію, дитячу проституцію або продаж органів; дітей, страждаючих хворобами...» [15, с.1].

Аналізуючи історію прийняття перших міжнародно-правових актів щодо торгівлі дітьми та створення перших міжнародних організацій в цій сфері, Н. Гафізова робить висновок про те, що результати протидії торгівлі дітьми з боку міжнародного товариства на початку ХХ ст. були позитивними і створили попередню базу для подальшої діяльності за цим напрямом [16, с. 26].

Необхідно зазначити, що Генеральна Асамблея ООН у своїй Резолюції від 25.05.2000 р. прийняла Факультативний протокол до Конвенції про права дитини, що стосується торгівлі дітьми, дитячої проституції та дитячої порнографії, в якому вказано, що держави зобов'язані забезпечити визнання дитячої порнографії кримінальним злочином незалежно від місця його вчинення [17].

15.11.2000 р. було прийнято Протокол про запобігання та припинення торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, і покарання за неї, який доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності. Важливість його полягає в тому, що він містить визначення терміна «торгівля людьми», включення злочину «торгівля дітьми» до злочину «торгівля людьми», заходи щодо захисту жертв

торгівлі людьми, їх реабілітації, попередження, співробітництво та інші міри, що їх застосовують держави-учасниці для боротьби з цим злочином [18].

Аналіз норм міжнародного права дозволяє стверджувати, що міжнародна громадськість вживає заходів щодо боротьби з торгівлею дітьми. Проте хоча норми правових актів і змінюються відповідно до сучасних умов і ситуацій на ринку «живого товару», транснаціональна злочинність постійно знаходить все нові й нові шляхи і способи для своєї діяльності. І, незважаючи на розмаїття нормативно-правових актів, покликаних боротися з торгівлею дітьми, ситуація у цій сфері залишається критичною.

На сучасному етапі розвитку продовжується поширення такого виду злочину, як сексуальна експлуатація дітей у корисливих цілях у формі порнографії, проституції. Цілком зрозуміло, що подібні дії за жодних обставин не можуть визнаватися законними, а тому правові зусилля міжнародної спільноти спрямовані як проти осіб, які втягують дітей у таку діяльність, так і проти осіб, що користуються сексуальними послугами з боку дітей.

Безпосередньо стосовно боротьби з дитячою порнографією Рада Європи закликала «забезпечити шляхом міжнародного співробітництва виявлення фірм, організацій або приватних осіб, які використовують дітей для виробництва порнографічних матеріалів і часто пов'язані з двома чи більше країнами» [19].

Висновок. Таким чином, можна зробити висновок, що забезпечення прав дитини є глобальною проблемою сучасності, у розв'язанні якої має бути зацікавленим все людство. І це пояснюється перш за все визначальною роллю молодого покоління у гарантуванні життєздатності суспільства та прогнозуванні його розвитку. Дитяча проституція, дитяча порнографія, продаж дітей і торгівля ними – це злочини, що пов'язані з безпосереднім насильством над дитячою особистістю, фізичною та психологічною незрілістю дітей, і боротьба у цьому напрямі має вестися наполегливо і безкомпромісно.

Вищевикладене дає підстави стверджувати, що міжнародній спільноті потрібно продовжити співробітництво у сфері боротьби з експлуатацією дітей і дитячою порнографією, оскільки це дає лише позитивні результати, а благополуччя та інтереси дітей є фундаментальними питаннями будь-якого суспільства.

Бібліографічні посилання

1. *Pakhare J.* History of Child Labor [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.buzzle.com/articles/history-of-child-labor.html>.
2. *Огороков В.П.* Международная торговля девушками для целей разврата и меры к ее прекращению. – М., 1892.
3. *Казанский П.* Всеобщие административные союзы государств: В 3 т. – Одесса, 1897. – Т. 3.

4. *Дерюжинский В.* Пятый международный конгресс по борьбе с торгом женщинами. – СПб., 1914.
5. *Гогель С.К.* Юридическая сторона вопроса о торговле белыми женщинами в целях разврата // Вестник Права: Журнал Юрид. Об-ва при Императорском СПб. Ун-те. – СПб., 1899. – № 5. – С. 112-113.
6. International Convention for the suppression of the white traffic of May 4, 1910. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/whiteslavetraffic1910.html>.
7. Geneva Declaration of the Rights of the Child. of September 26, 1924. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm>.
8. Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами від 02.12.1949 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_162.
9. Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, от 7 сентяб. 1956 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1957. – № 8. – Ст. 224.
10. Декларация прав ребенка от 20.11.1959 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_384.
11. *Семенов В.С., Сыроед Т.Л.* Права детей и молодежи: Сб. международных документов. – Харьков, 2001.
12. Соглашение относительно пресечения обращения порнографических изданий с изменениями и дополнениями, внесенными Протоколом от 4.05.1949 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/MU10001.html.
13. Международная конвенция о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими от 12.09.1923 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/conv-12091923.htm.
14. Конвенція про права дитини // Зб. документів. – Львів, 1995. – С. 29-49.
15. Венская декларация и Программа действий от 25.06.1993 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=995_504.
16. *Гафизова Н.* Международный и российский опыт борьбы с проституцией и торговлей женщинами в конце XIX – начале XX века. – Иваново, 2000.
17. Резолюция Генеральной ассамблеи ООН. – 2000. – 26 июня. – A/RES/54/263.
18. Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: Прийнятий резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15.11.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_791.
19. Рекомендация № R (91) 11 Комитета министров государствам-членам относительно эксплуатации секса в целях наживы, порнографии, проституции, торговли детьми и несовершеннолетними от 9.09.1991 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_046.

Надійшла до редакції 28.10.2011

ПИТАННЯ ЦИВІЛІСТИКИ

О.С. Боєва

кандидат юридичних наук
(Апеляційний господарський суд
Запорізької області)

УДК 349.2

ТРУДОВЕ ПРАВО: МІСЦЕ В СИСТЕМІ ПРАВА ТА ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

На підставі аналізу предмета та методу трудового права у статті з'ясовується місце галузі трудового права в національній системі, а також визначається, що складовою розвитку трудового права є вдосконалення трудового законодавства.

Ключові слова: публічне право, приватне право, предмет та метод трудового права.

На основе анализа предмета и метода трудового права в статье выясняется место отрасли трудового права в национальной системе, а также определяется, что составляющей развития трудового права является усовершенствование трудового законодательства.

Ключевые слова: публичное право, частное право, предмет и метод трудового права.

On the basis of analysis of object and method of labour right in the article the place of the field of labour law turns out in the national system, and also it is determined that the constituent of development of labour right is an improvement of labour legislation.

Keywords: public law, private law, subject and method of labor law.

Постановка проблеми. Однією з провідних галузей у системі права України є трудове право. Його значення зумовлюється роллю праці в суспільстві. Кожній людині, котра реалізує своє право на працю, доводиться стикатися з нормами трудового права.

Трудове право за своєю природою має гуманістичний характер. Так, зокрема, воно встановлює соціальні гарантії для певної частини суспільства з метою надання їм рівних можливостей участі в суспільно-трудовах відносинах та має забезпечувати дотримання соціального миру і злагоди у суспільстві.

Поняття «трудове право» можна розглядати у декількох аспектах. По-перше, трудове право розглядають як галузь права у системі права

України. По-друге, поняття «трудове право» розглядають як науку, яка є однією з галузей юридичної науки. По-третє, аспект поняття «трудове право» пов'язують з навчальною дисципліною.

Якщо розглядати трудове право як галузь права, то воно являє собою систему правових норм, що регулюють сукупність суспільних відносин з приводу використання найманої праці.

Як зазначав П.Д. Пилипенко, трудове право займає чільне місце у системах права більшості зарубіжних країн, незважаючи на досить відмінні підходи до побудови структури права та різний ступінь розвитку і забезпечення суспільних трудових відносин у кожній з країн. Трудове право як певна система норм, об'єднаних єдиним предметом правового регулювання, має такі самі права на існування, як цивільне, адміністративне, кримінальне, фінансове та інші галузі права. Єдність системи права у тому і полягає, що різні за своїм змістом її складові елементи (галузі) забезпечують повноту правового регулювання всього розмаїття суспільних відносин [1, с. 35, 40].

Метою пропонованої статті є саме з'ясування місця галузі трудового права в системі права та визначення основних теоретичних проблем його розвитку.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Зазначеним питанням присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені: Н. Болотіна, В. Венедиктов, В. Жернаков, О. Лаврінченко, В. Лазор, Л. Луць, В. Прокопенко, О. Процевський, Г. Чанишева.

Л. Луць зазначав, що для системи права України важливо провести правильну, точну диференціацію норм щодо належності їх до публічного або приватного права, оскільки це дасть можливість визначити ті сфери суспільного життя, де втручання держави усувається чи обмежується, а також сформулювати засоби, що запобігали б безмежній нормотворчості держави. Методологічний поділ системи права на публічне та приватне право пов'язаний з інтеграційними процесами, зокрема, з приведенням законодавства України у відповідність до європейських стандартів [2].

Виклад основного матеріалу дослідження. Трудове право України – галузь українського права, яка має свій предмет і метод правового регулювання, сукупність юридичних норм, що регулюють трудові відносини.

Нагадаємо, що, виходячи з засад теорії права, критеріями розрізнення права можуть виступати: мета (інтерес) правового регулювання; предмет права (зміст суспільних відносин); метод регулювання тощо.

Зокрема, приватному праву притаманна наявність норм, що регулюють майнові відносини з перевагою методу координації. Публічному праву притаманні немайнові відносини за наявності ознак методу субординації. Наряду з таким поділом теорія держави і права передбачає і галузевий поділ юридичних норм.

Таким чином, для визначення місця трудового права в системі права України слід виходити з того, що мета (інтерес) правового ре-

гулювання полягає, з одного боку, в загальному захисті прав людини, якій властива здатність до праці, та в захисті людини-працівника в процесі виконання трудових обов'язків. Вищевикладене не виключає наявності ознак приватного права у трудовому праві і у випадках, коли трудові правовідносини можуть виникати не тільки при укладанні трудових договорів (або контрактів), але й мати характер цивільно-правових угод при виконанні певного виду робіт чи послуг.

Проте такий інтерес не є лише приватним (щодо захисту інтересів та прав працівника), оскільки в ньому присутній такий елемент, як інтерес держави в тому, щоб людина мала роботу, створювала матеріальні та духовні блага, мала можливість поповнювати бюджет держави. З іншого боку, публічний інтерес у трудовому праві має місце в тих випадках, коли держава захищає інтереси певних верств населення, які мають проблеми при працевлаштуванні, або бере на себе додаткові гарантії щодо утримання за рахунок бюджету працівників, які працюють в державних органах та закладах.

Згідно з визначенням В.І. Прокопенка, предметом трудового права України є суспільні трудові відносини, які виникають із застосування робітниками і службовцями здатності до праці в суспільному виробництві, відносини щодо працевлаштування, колективні правові відносини і відносини щодо матеріального забезпечення робітників та службовців у разі тимчасової або постійної втрати працездатності [3, с. 24].

Таким чином, трудовому праву притаманні ознаки як приватного, так і публічного права, оскільки його суттю є захист як інтересів працівників, так і інтересів держави.

Питання щодо визначення методу трудового права є дискусійним, оскільки метод правового регулювання приватного права – диспозитивний, а публічному праву притаманний імперативний метод. Виходячи із вищевикладеного, автор вважає, що метод трудового права має в собі ознаки як диспозитивного (тобто включає такі способи врегулювання як договірний, координації), так і імперативного методів (його способи врегулювання – централізований, координації).

Вищевикладене свідчить про особливе місце трудового права в системі права України, оскільки поєднує в собі соціально-правовий захист працівників, роботодавців та забезпечує інтереси держави в сфері праці.

Загальновідомо, що чим більшою є стабільність чинного законодавства, тим вища правова культура держави, але, на думку автора, саме тому, що трудове право поєднує в собі приватні та публічні начала, йому властиві й такі похідні, як динамічність та гнучкість. В умовах проведення правової реформи зазначене є вельми позитивним, оскільки за своєю суттю трудове право має своєчасно реагувати на зміни в соціально-економічній сфері з метою здійснення своєї стратегічної задачі – забезпечення належного захисту найманого працівника як більш слабкої сторони трудових правовідносин.

Вважаємо за необхідне нагадати твердження Р. Лівшиця, який зазначав: «Якщо розуміти під правом не тільки систему норм, а й суку-

пність ідей, норм і реальних відносин, що відповідають принципам справедливості, рівності, свободи, а саме таке розуміння відповідає сучасному етапу розвитку російського суспільства, то, природно, структура права виявиться іншою» [4, с. 77], тобто він вважає, що право має три складові частини: ідеї, норми, суспільні відносини, які мають бути включені й до чинного трудового законодавства.

Сьогодні така наукова думка певним чином відбилася у проекті Трудового кодексу України. Зокрема, це стосується тих положень Трудового кодексу, в яких закріплено не тільки норми трудового права, але й знайшли своє відображення деякі види соціально-трудова відносин: визначено поняття трудових відносин та трудових правовідносин; зазначено численні відносини, тісно пов'язані з трудовими, які або передують, або супроводжують чи впливають з останніх. Це організаційно-управлінські відносини у сфері праці; відносини щодо професійного добору кадрів, підвищення кваліфікації кадрів, соціально-партнерські відносини, відносини щодо забезпечення зайнятості, охорони праці тощо.

Трудове право України не може бути відірваним від реальних умов існування суспільства, воно не може не реагувати на зміни в суспільстві та економіці. За сучасних умов з'явилося чимало форм підприємницької діяльності, держава вже не є єдиним роботодавцем, тобто втратила важелі впливу та контролю у сфері праці, наслідком чого стало зниження гарантій для найманих працівників, особливо для жінок, молоді, людей з вадами.

Підкреслимо, що за умов всесвітньої економічної та фінансової кризи, яка не могла не вплинути негативно й на стан економіки України, в галузі трудового права утворилось так зване «замкнуте коло»: реалізація і захист трудових прав (тобто здійснення стратегічного завдання трудового права) можливі лише за умов нормального функціонування економіки. Проте економіку важко відновити не тільки з огляду на кризові явища, але й за відсутності належного правового забезпечення трудових відносин, які притаманні сучасності.

З урахуванням цього залишається важливим питання щодо прийняття нового Трудового кодексу – уніфікованого нормативного акта про працю, в основу якого покладено гарантоване ст. 43 Конституції України право людини вільно розпоряджатися собою та своїми здібностями до праці.

Висновок. Складовою розвитку трудового права є вдосконалення трудового законодавства. З цією метою пропонуємо, зокрема, створити систему трудових судів подібно до інших країн. Саме створення трудових судів (або відповідних палат з розгляду трудових спорів у судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій) мало б сприяти позитивним змінам у відправленні правосуддя, оскільки спеціалізація судів припускає як певне спрощення процедури звернення до відповідного суду, так і удосконалення судочинства у відповідних категоріях справ.

Зазначимо також, що оскільки в трудовому законодавстві не існує єдиного процесу розгляду трудових спорів, то відокремлення процесуальних норм трудового права у відповідну трудову процесуа-

льну галузь права є дещо передчасним [5, с. 25, 184, 186].

Слід наголосити, що за сучасних умов вже можна стверджувати про включення до Перехідних та прикінцевих положень проекту Трудового кодексу питання про необхідність створення в майбутньому Трудового процесуального кодексу, що, у свою чергу, буде безперечно прогресивним кроком і у розвитку самого трудового права в цілому.

Бібліографічні посилання

1. Пилипенко П.Д., Бурак В.Я., Козак З.Я. та ін. Трудове право України: Академічний курс: Підруч. / За ред. П.Д. Пилипенка. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К., 2001.
2. Луць Л. Трансформація нормативної частини сучасної правової системи України – вимога часу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=67&d=315>.
3. Прокопенко В.І. Трудове право України: Підручник. – 3-тє вид., перероб. і доповн. – Х., 2002.
4. Лившиц Р.З. Теория права. – М., 1994.
5. Боєва О.С. Судовий захист права на працю: Дис. ... канд. юр. наук. – Луганськ, 2009.

Надійшла до редакції 21.07.2011

С.В. Венедіктов

кандидат юридичних наук, доцент
(Харківський національний
університет ім. В.Н. Каразіна)

УДК 347.122

ЩОДО ІСНУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ ТРУДОВИХ ВІДНОСИНАХ

З'ясовано, що трудові правовідносини породжують права та обов'язки сторін, а внутрішній трудовий розпорядок надає право керівнику застосовувати заходи впливу на працівника для належного виконання ним своїх обов'язків. Зроблено висновок, що існування господарської влади було можливим тільки в ті часи, коли не було правового регулювання трудових правовідносин.

Ключові слова: трудові правовідносини, суб'єкт трудових правовідносин, роботодавець, працівник, господарська влада, керівник.

Выяснено, что трудовое правоотношение порождает права и обязанности сторон, а внутренний трудовой распорядок дает право руководителю применять меры воздействия по отношению к работнику для надлежащего выполнения им своих обязанностей. Определяется, что существование хозяйственной власти было возможным только во времена отсутствия правового регулирования трудовых правоотношений.

Ключевые слова: трудовые правоотношения, субъект трудовых правоотношений, работодатель, работник, хозяйственная власть, руководитель.

It is found that the employment relationship creates rights and obligations of the parties, and the internal working schedule gives the right leader to apply sanctions on the employee to properly perform his duties. It is concluded that the existence of economic power was only possible during the absence of legal regulation of the employment relationship.

Keywords: labour legal relationship, subject of labour legal relationships, employer, worker, economic power, leader.

Постановка проблеми. З моменту виникнення трудового права як самостійної галузі права в науковому світі і донині залишається відкритим питання щодо можливості існування господарської влади роботодавця в трудових правовідносинах. Зазначене обумовлено чималою кількістю чинників: входженням працівника до виробничо-соціального середовища роботодавця, правом роботодавця застосовувати певні заходи дисциплінарного впливу, історично сформованою концепцією економічного домінування роботодавця над працівником тощо. Зазначимо, що ХХІ сторіччя з його розвинутими ринками праці, новітніми професіями, глобалізацією трудових відносин не є винятком із загальної історичної закономірності, що унеможливорює намагання науковців поставити остаточну крапку в цьому питанні.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Мета. Зазначимо, що дослідженню господарської влади в трудових правовідносинах в різні часи приділяли увагу в своїх роботах Л.С. Таль, М.Г. Александров, С.П. Маврин, І.Я. Кисельов, Є.Б. Хохлов, К.М. Гусов, В.М. Догадов, В.М. Гордон, І.С. Войтинський та ін. Однак наукові надбання зазначених вчених здебільшого стосуються регулювання відносин минулих історичних епох або взагалі інших країн зі своєю специфікою правового регулювання, що унеможливорює ефективне співвідношення положень, розроблених в цих працях, до сучасних трудових правовідносин, що склалися в Україні. Такий «науковий вакуум» якраз і посилює актуальність проблеми господарської влади роботодавця в нашій державі, чим змушує автора звернутися до розгляду та можливого розв'язання зазначеного питання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із перших у вітчизняній юридичній науці поняття господарської влади як ознаки трудового договору сформулював на початку ХХ ст. Л.С. Таль. Визначаючи правову природу трудового договору, науковець вказував, що «перша ознака цього договору полягає в тому, що особа, яка наймається, надає свою робочу силу на час на користь підприємства або господарюючої особи... що зводиться до підпорядкування робочої сили та – певною мірою – особистості працівника господарській владі» [1, с. 80-81]. Вчений підкреслював, що характерна особливість, яка зустрічається в господарському побуті при розгляді трудового договору, вбачається в тому, що відносини, які встановлюються зазначеним договором, розраховані на тривале та повне поглинання ро-

бочої сили особи, що віддає свою працю, при цьому з цього договору виникають не тільки зобов'язальні відносини, але також і відносини влади та підпорядкування [2, с. 97].

Зазначимо, що в той час «головною метою для фабриканта була така організація виробництва, за якою цінні машини та устаткування не давали би простою. Хто працює, у званій мірі, було байдуже; за таких умов найм фабричних робітників цілковито втратив характер особистого найму, особистих відносин осіб, що наймає та наймається» [3, с. 9]. Таке правило певною мірою зберегло свою актуальність і дотепер – на крупних виробничих підприємствах для роботодавця неважливо, яка саме особа виконує певну роботу (її індивідуальні, людські якості), йому важливо лише щоб робота виконувалася належним чином.

З появою СРСР господарська влада також існувала як предмет дослідження багатьох вчених, але лише в контексті критики буржуазного трудового права. Так, наприклад, Енциклопедичний довідник з трудового права 1979 р. визначав, що господарська влада – «це санкціонована та гарантована буржуазним правом влада капіталіста над найманими робітниками та службовцями, що зайняті на його підприємстві. На відміну від відносин формальної рівності, що існують на ринку праці, на підприємстві капіталіст відкрито виступає як носій влади, розпорядження якого обов'язкові для підлеглих йому працівників. Право господарської влади слугує юридичним вираженням відносин панування-підпорядкування, що характерні для капіталістичних трудових відносин. Основа господарської влади – приватна власність підприємця на знаряддя та засоби виробництва. В умовах сучасного капіталізму господарська влада підприємців, доповнюючи економічну та політичну владу монополій, є в руках пануючого класу засобом потужного впливу на працівників. На великих та середніх підприємствах господарська влада здійснюється здебільшого не самими капіталістами, а їх довіреними особами – керівниками, директорами, менеджерами. Господарська влада капіталіста знаходить вираз у так званому праві дирекції нормувати умови праці та накладати дисциплінарні стягнення на робітників та службовців. Право дирекції полягає в праві підприємця давати безпосередньо або через своїх уповноважених осіб обов'язкові вказівки під час виконання робіт окремими працівниками та службовцями. Зазначене право вважається непорушною прерогативою підприємця» [4, с. 498-499].

Наразі господарська влада в трудових правовідносинах розглядається здебільшого російськими фахівцями з трудового права. Так, наприклад, відомий російський правник Е.Б. Хохлов, доводячи наявність господарської влади роботодавця в трудовому праві, наводить такі її прояви: 1) нормування роботодавцем режиму роботи (тривалість роботи в день, тиждень та інше, час її початку та закінчення, час початку та закінчення перерви в роботі та інше), а відповідно, й «режиму відпочинку»; 2) визначення місцезнаходження працівника в той чи інший період часу: на певній території, в певному приміщенні, в певній місцевості

(наприклад, при відрядженні, вахтовому методі роботи); 3) встановлення матеріалів, механізмів, машин та інших засобів, з якими буде працювати працівник; 4) закріплення способів виконання роботи (технологія, правила техніки безпеки та інше); 5) нормування праці, тобто зазначення того, скільки повинно бути зроблено в певний період часу (наприклад, встановлення щоденної міри праці); 6) планування роботи роботодавцем, тобто встановлення черговості виконання певних видів робіт та інше; 7) визначення змісту, видів робіт, тобто можливість роботодавця вимагати від працівника виконання будь-якої роботи в рамках трудової функції; 8) встановлення місця проживання працівника (наприклад, у випадках виконання роботи в особистому господарстві громадян – няня, прислуга та інше); 9) нормування поведінки працівника за межами трудової діяльності, наприклад, заборона виконувати інші види діяльності (в певних випадках, коли це передбачено специфікою роботи – для керівників комерційних організацій, державних та муніципальних службовців, працівників, що обслуговують об'єкти підвищеної небезпеки та інше); 10) визначення складу колективу, в якому працівник буде працювати; 11) здійснення контролю за діяльністю працівника: перевірка кількості і якості роботи, що виконується, звітність та інше; 12) визначення можливості працівника в будь-який час за власним розсудом залишити роботу [5, с. 89-90].

К.М. Гусов і В.М. Толкунова, розглядаючи трудовий договір, також вказують на дисциплінарну владу керівника організації в процесі праці, зазначаючи при цьому, що вона не порушує рівноправність сторін, оскільки є елементом або частиною внутрішнього трудового розпорядку як його організуюча сила та допускається лише в межах трудового договору. Вчені стверджують, що «керівник наділений владою організатора виробництва в силу правового положення, яке він займає. І ця влада керівника трудового процесу спрямовує використання робочої сили за найбільш раціональним шляхом, як цього вимагає виробництво. Керівник зобов'язаний забезпечити і нормальні умови праці, і трудову дисципліну, і реагувати у відповідному законі порядку на їх порушення. Це влада оперативного-управлінських функцій єдиного начальника в загальному трудовому процесі, якою він вправі розпоряджатися лише в правомірних межах» [6, с. 184].

Висновки. Аналіз вітчизняного законодавства, а саме чинного Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) [7], дозволяє побачити певні передумови наявності у роботодавця господарської влади стосовно працівника, що мають місце в нашій державі.

По-перше, це передбачена ст. 30 КЗпП України [7] імперативна вимога щодо особистого виконання працівником покладеної на нього трудової функції. Тобто законодавець фактично закріпив працівника до конкретного роботодавця, зобов'язавши при цьому «чесно і сумлінно, своєчасно і точно виконувати розпорядження» роботодавця, що передбачено ст. 139 КЗпП України [7].

По-друге, це обов'язок працівника підпорядковуватися правилам

внутрішнього трудового розпорядку, закріплений в ч. 1 ст. 21 КЗпП України [7]. Зазначимо, що вказані правила поширюються як на окремого індивіда – працівника, так і на весь трудовий колектив в цілому. У свою чергу, аналіз правозастосовної практики свідчить, що вказані правила внутрішнього трудового розпорядку розробляються одноособово роботодавцем, а застосування механізму соціального партнерства (діалогу) в цьому випадку є звичайною фікцією. Двостороннє впровадження правил внутрішнього трудового розпорядку можливе тільки за наявності міцного колективно-договірного підґрунтя, що склалося в конкретній юридичній особі. Але і при цьому погодження правил внутрішнього трудового розпорядку з роботодавцем здійснюється не конкретним працівником, а трудовим колективом в особі відповідного представника.

По-третє, це наявність державного захисту працівника від «свавілля» роботодавця, що виражається в закріпленні на законодавчому рівні ряду імперативних норм, які покладають на роботодавця певні обов'язки стосовно працівника (мінімальна заробітна платня, мінімальна відпустка, максимальний норматив робочого часу тощо) та надають можливість працівнику припинити трудові правовідносини, попередивши про це роботодавця за 2 тижні або взагалі в будь-який час, як це передбачено ст.ст. 38-39 КЗпП України [7]. Зазначимо, що право роботодавця безпідставно припинити трудові правовідносини з працівником не тільки не розглядається законодавцем, але й тягне за собою юридичну відповідальність.

По-четверте, це гарантоване КЗпП України право роботодавця або уповноваженого ним органу застосовувати з метою забезпечення трудової дисципліни дисциплінарні стягнення та заходи заохочення (ст.ст. 140-149 КЗпП України [7]). Роботодавець сам визначає критерії застосування заохочень працівників і види таких заохочень та наділений владою «карати» працівників, які, на його думку, скоїли дисциплінарний проступок.

По-п'яте, це економічна несаможиттєвість працівника, яка виражається в його фінансовій залежності від роботодавця. У цьому разі йдеться про заробітну платню, яка здебільшого є єдиним джерелом для існування працівника. Що пов'язано із законодавчо передбаченою значною тривалістю робочого часу (40 годин на тиждень), яка фактично не дає можливості працівнику повною мірою реалізовувати свою здатність до праці в межах декількох трудових договорів.

По-шосте, це трудові відносини з «домашніми» працівниками, специфіка праці яких виявляється в тому, що зазначена категорія працівників фактично вливається в особисте (приватне) життя роботодавця, тим самим залежачи від побажань, волі, звичок останнього. Таке підпорядкування, не будучи окресленим в жодному правочині, природно обмежує свободу працівника, підпорядковуючи його владі роботодавця.

Відразу ж зазначимо, що наведені передумови, а також вказані позиції науковців ще не свідчать про існування інституту господарської влади в трудовому праві України. Тим більше що відповідно до ч. 3 ст. 43 Конституції України використання примусової праці забороняється.

Безперечно, на початку ХХ ст. саме цей інститут став тим важелем, що дозволив відмежуватися галузі трудового права від цивільного права. При цьому в процесі цього відмежовування були запозичені такі приватноправові принципи, як принцип свободи договору та рівність сторін правовідносин, що підкріплюється конституційними положеннями про свободу праці. Однак наразі не можна казати, що, підписуючи договір, працівник сам піддає себе під господарську владу роботодавця – він тільки визначає для себе права та обов'язки відповідно до роботодавця, те ж саме робить і роботодавець. Так, трудовий договір не містить в собі зобов'язань працівника перед роботодавцем. Змістом його виступають відповідні умови, які обговорюються сторонами як рівними партнерами цієї угоди.

Трудові правовідносини породжують права та обов'язки сторін, а внутрішній трудовий розпорядок надає керівнику право застосовувати заходи впливу на працівника для належного виконання ним своїх обов'язків. Казати ж про господарську владу можна було тільки в ті часи, коли не було правового регулювання трудових правовідносин. При цьому сам факт укладення першого колективного договору свідчив про занепад господарської влади.

Бібліографічні посилання

1. Таль Л.С. Трудовой договор: Цивилистическое исследование. – М., 2006.
2. Таль Л.С. Очерки промышленного права. – М., 1916.
3. Быков А.Н. Фабричное законодательство и его развитие в России. – СПб., 1909.
4. Трудовое право: Энциклопедический справочник / Гл. ред. С.А. Иванов. – М., 1979.
5. Курс российского трудового права / Науч. ред. Е.Б. Хохлов. – СПб., 2007. – Т. 3: Трудовой договор.
6. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учеб. – М., 2003.
7. Кодекс законів про працю України // ВВР УРСР. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.

Надійшла до редакції 02.12.2011

Б.В. Деревянко

кандидат юридичних наук, доцент
(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 346.2

ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА, ЯКІ НЕ Є НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ ТА НАДАЮТЬ ПОСЛУГИ У СФЕРІ ОСВІТИ

Здійснено класифікацію суб'єктів господарського права, що не є навчальними закладами та надають послуги у сфері освіти, а також визначено окремі характеристики їх діяльності.

Ключові слова: освітні послуги, суб'єкти господарювання, суб'єкти господарського права, класифікація, господарська діяльність, сфера освіти.

Осуществляется классификация субъектов хозяйственного права, которые не являются учебными заведениями и предоставляют услуги в сфере образования, а также приводятся отдельные характеристики их деятельности.

Ключевые слова: образовательные услуги, субъекты хозяйствования, субъекты хозяйственного права, классификация, хозяйственная деятельность, сфера образования.

Classification of economic legal subjects which are not educational establishments and give services in the field of education is conducted in the article, and also separate descriptions of their activity are given.

Keywords: educational services, management subjects, economic legal subjects, classification, economic activity, sphere of education.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день, незважаючи на галузеву кризу, у сфері освіти України функціонує більше 1000 вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ), а крім них – у разі більша кількість навчальних закладів (далі – НЗ) нижчого рівня. Послуги у сфері освіти можуть надавати і приватні особи – репетитори, які мають статус громадян – СПД. У випадку легітимації вони усі незалежно від форми власності та організаційно-правової форми є суб'єктами господарювання. Проте крім них послуги у сфері освіти можуть надавати й інші суб'єкти господарського права.

Господарські організації, які не є НЗ, але надають послуги у сфері освіти, можуть створюватися для досягнення сотень власних цілей або цілей окремих їх учасників. Для формування цілеспрямованої державної політики стосовно цих суб'єктів необхідно визначити види цих суб'єктів та окремі елементи їх правового статусу.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Взагалі дослідженню правового статусу суб'єктів господарського права та суб'єктів господарювання свої роботи присвячували О.М. Вінник, О.П. Віхров, С.М. Грудницька, Г.Л. Знаменський, В.К. Мамутов, О.П. Подцерковний, Г.В. Пронська, В.В. Хахулін, В.С. Щербина та ін. Дослідження з різних позицій правового статусу суб'єктів господарського права, що надають послуги у сфері освіти, проводили В.Б. Авер'янов, В.В. Астахов, Д.Н. Бахрах, В.М. Бесчастний, Т.М. Боголіб, Н.С. Волкова, О.Ф. Долженков, О.В. Дубровка, І.В. Жилінкова, С.А. Загородній, К.А. Карчевський, Т.П. Козарь, М.Н. Курко, С.В. Куров, С.І. Мандрик, Н.Н. Мельничук, В.О. Меркулова, А.А. Мірзоян, А.О. Монаєнко, П.В. Нестеренко, О.А. Овчинников, Є.А. Огаренко, О.В. Плющ, Г.О. Пономаренко, В.В. Резнікова, Г.П. Савош, Л.С. Соколова, В.М. Співак, В.Я. Тацій, А.А. Телестакова, В.П. Тимощук, М.В. Токмовцева, Є.Д. Шешенін, В.Г. Чорна, В.Д. Яремчук та інші вчені.

Проте питання правового статусу суб'єктів господарського права, що не є НЗ і надають послуги у сфері освіти, залишаються малоодо-

слідженими.

У зв'язку з викладеним **метою** статті є класифікація суб'єктів господарського права, що не є НЗ та надають послуги у сфері освіти, а також визначення окремих характеристик їх діяльності.

Для досягнення мети статті необхідно виокремити типи суб'єктів, що надають послуги у сфері освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні значна кількість суб'єктів господарського права, що надають послуги у сфері освіти та не є НЗ, пов'язана із наданням юридичної освіти або підвищенням правової грамотності населення. Так, у реалізації основних заходів Національної програми правової освіти населення [1] в Україні беруть участь Всеукраїнська добровільна громадська організація – Союз юристів України (почав діяти у 1991 р. ще до ухвалення названої програми), який проголосив себе відкритим для всіх юристів України незалежно від їх політичних поглядів, фахової спеціалізації, відомчої незалежності, а також для колишніх юридичних працівників і тих, хто здобуває юридичну спеціальність [2, с. 69-70]; Міжнародна суспільна організація «Міжнародна асоціація господарського права» (утворена у 2007 р.), метою діяльності якої є сприяння розвитку науки господарського права в Україні і за кордоном, вивченню і викладанню господарського права. За сприяння американської освітньої організації «Street Law, Inc» (США), навчально-методичного центру «Дебати» Інституту Відкритого суспільства і Міжнародного фонду «Відродження» та завдяки підтримці значної кількості державних служб і громадських організацій України, що працюють з молоддю, було засновано в Україні Програму «Практичне право». Корпорація «Street Law» вже 30 років розробляє і втілює програми практичної правової освіти підлітків та молоді. Серед навчальних матеріалів «Street Law» – підручники для молоді, посібники для вчителів, збірники тестів і контрольних завдань, що перевидаються кожні 4 роки і є найпоширенішими у США. До досвіду «Street Law» звертаються в багатьох країнах світу, такі програми втілюються у багатьох державах Східної Європи, зокрема й у РФ [3, с. 92].

Наведені приклади свідчать про наявність в Україні суспільних та громадських організацій, метою діяльності яких є підвищення правової грамотності населення (зараз не будемо розкривати правовий статус юридичних клінік, які можна вважати структурними підрозділами ВНЗ і які вимагають окремої уваги до себе в інших роботах). Проте якщо цілі та завдання двох перших наведених у прикладі організацій більшою або меншою мірою визначені, то громадські організації, засновані на основі коштів та майна іноземних організацій, громадян, суб'єктів господарювання або держав, крім офіційно задекларованої мети можуть мати й інші потаємні цілі та завдання. Версії щодо цих завдань можуть бути найрізноманітнішими: від «відмивання» грошей міжнародних організацій до шпіонажу на користь закордонних спецслужб. Найбільш реальними серед таких версій виглядає утворення таких організацій з метою «вимивання мізків» за рахунок пропозиції мо-

лодим та перспективним учасникам цих організацій назавжди покинути Україну; популяризації правової культури тих країн, за кошти яких ці організації було утворено, формування в українській молоді правосвідомості, притаманної громадянам інших країн. Одразу зробимо обмовку, що ми не стверджуємо про наявність таких потаємних цілей у названої у прикладі Програми «Практичне право». Такої інформації у нас немає. Ми стверджуємо лише те, що діяльність організацій, які працюють в Україні за рахунок грошей із-за кордону і спрямовані на підвищення правової грамотності населення, повинна вітатися, проте перевірятися відповідними державними органами.

Другою групою суб'єктів господарського права, що надають послуги у сфері освіти, не будучи НЗ, є організації, спрямовані на національне відродження, розвиток української мови та культури. Такі організації беруть початок ще з козацької доби, коли була потреба у захисті національної мови, культури і релігії від польської експансії. Діяльність таких організацій у давні часи була предметом розгляду у наших попередніх роботах. Приклади діяльності організацій сучасного типу необхідно навести.

Так, одним із перших було Наукове товариство імені Т. Шевченка (утворене ще у 1873 р. у Львові), яке тривалий час виконувало функції всеукраїнського центру, основним завданням якого, відповідно до потреб політичного етапу національного відродження, стало формування української науки. Вчені-юристи в межах Товариства утворили правничу комісію при історико-філософській секції¹ [2, с. 69-70]. Громадська організація – Товариство «Знання» України (заснована 16 січня 1948 р.), основними напрямками роботи якої є соціально-політичний, економіко-правовий, науково-просвітницький та напрям міжнародної діяльності; Всеукраїнське товариство «Просвіта» (виникло у Львові ще у 1868 р.), метою якого є відродження історичної пам'яті українського народу, формування національної свідомості шляхом організації лекцій, тематичних вечорів, семінарів, науково-практичних конференцій, свят української мови, мистецтва, культури, видання та розповсюдження науково-популярної, науково-методичної, художньої літератури, журналів, газет тощо, організації курсів української мови, історії, культури, правових знань, економічних знань, курсів іноземних мов тощо [4, с. 99-102] (приблизно з 1927 р. у Галичині розпочався масовий утиск та переслідування українських національних культурних товариств, які активно опікувалися українським шкільництвом, зокрема, «Просвіти» (фактично ліквідація її осередків, наприклад на Волині, була повною) [5, с. 7]. Утиск прав і свобод українського населення у галузі освіти в Республіці Польща викликав значний супротив українських політичних партій та різноманітних об'єднань профспілкового, економічного, культурно-освітнього, спортивного характеру на західноукраїнських землях. Ці організації, за винятком

¹ Як бачимо, поділ на групи є умовним, оскільки організації метою діяльності можуть мати як національне відродження, так і підвищення правової та іншої грамотності населення.

партій комуністичної орієнтації, виступали за українську за змістом і формою освіту, побудовану на християнських засадах, за досягнення закріплення права на рідну українську освіту. Зокрема, з цією метою Українське педагогічне товариство «Рідна школа» скликало 16 березня 1932 р. у Львові загальні збори, домагаючись українських народних шкіл на теренах, «замешканих українською людністю». Ці збори вимагали відміни закону від 31 липня 1924 р., що вводив утравкізацію² українських шкіл [5, с. 9]. Водночас сталінська політична машина від самого початку набрала обертів у плані уніфікації суспільно-політичного і культурного життя на західноукраїнських землях. Наприкінці 1939 р. припинено діяльність товариств «Просвіта» та «Рідна школа», які стояли на захисті національних традицій українського народу і займалися вихованням українських дітей, виступали проти політики колонізації українського населення. Поза законом опинилися й інші українські та польські національно-культурні, спортивні та громадсько-політичні організації, зокрема «Пласт», «Сокіл», «Луг», «Січ», «Каменярі» та інші [6, с. 58-63; 7, с. 8]. У Західній Україні припинили діяльність (визначені «як сіоністські та антирадянські») також сотні різноманітних єврейських організацій економічного, культурно-просвітницького, освітнього, політичного, релігійного характеру, десятки єврейських періодичних видань на ідіш, івриті та польській мові, які в умовах міжвоєнної Польщі активно діяли в обороні єврейського населення [7, с. 8-9]. Як бачимо з останнього прикладу, на українських землях діяли і діють організації, що надають освітні послуги та інші послуги у сфері освіти і мають за мету поширення мови та культури людей інших національностей, що мешкають в Україні (за національною ознакою це можуть бути російські, грецькі, польські, болгарські, єврейські, німецькі, угорські, румунські та інші організації).

Діяльність суб'єктів цієї групи зараз у цілому потребує схвалення та підтримки з боку держави. У сучасному глобалізованому світі дійсно існують загрози для української мови і культури, духовності і навіть здоров'я народу. Надто важливим на сьогодні є протиставлення освітніх і духовних цінностей народу, сформованих протягом століть, новітній «американсько-телевізійній стереокультурі» з різноманітними «талант-шоу», які людину без розважального таланту опускають до рівня «*unter mensch*», зі знищенням різниці у мисленні та поведінці між жінками та чоловіками тощо. Єдине, чого слід остерігатися у діяльності таких організацій, це аргументації переваг однієї нації або культури за рахунок інших. Видається, що в їх діяльності повинен діяти принцип, аналогічний принципу існування порівняльної реклами у сфері господарювання – реклама мови та культури, духовних і педагогічних цінностей повинна проводитися без прямого порівняння з іншими.

Третя група організацій, які надають послуги у сфері освіти, спрямовані на надання знань, формування якихось професійних вмінь

² Двомовність.

та навичок, особливо таких, що знаходяться за межами якоїсь однієї галузі знань чи спеціальності. Ці організації, як правило, мають одну із двох цілей: або отримання прибутку через стягування високої платні за свої послуги, або підготовку фахівців високої якості у достатній кількості на безоплатній основі або за невисоку платню.

Так, з метою реалізації завдань, передбачених Програмою підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання, у Донецькому обласному центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій організовано навчання студентів-випускників ВНЗ з подальшим зарахуванням їх до кадрового резерву на посади працівників органів місцевого самоврядування. У межах навчальної програми передбачено психологічне дослідження індивідуально-психологічних особливостей студентів і визначення відповідності їх особистісних якостей вимогам професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців. Обстеження проводиться практичними психологами – співробітниками науково-дослідної лабораторії з проблем управління персоналом, що в організаційному аспекті створена як підрозділ названого Центру і діє на підставі Статуту Центру та Положення в межах комплексного наукового проекту «Державне управління і місцеве самоврядування», який здійснюється Національною академією управління при Президентові України. Роботу зі студентами в Центрі розпочато у 2004 році. До теперішнього часу навчання пройшли 190 осіб [8, с. 51]. В Одеській області з 10 березня 2006 р. функціонує обласна школа резерву кадрів. Перший набір слухачів – це 114 осіб з кадрового резерву на посади голів райдержадміністрацій, керівників структурних підрозділів. Слухачі школи сьогодні працюють заступниками голів райдержадміністрацій та обіймають інші керівні посади. Лекції в обласній школі резерву кадрів читають не лише викладачі ОРІДУ НАДУ, але й державні службовці вищих рангів, зокрема голова Одеської обласної державної адміністрації, його заступники. Започаткування школи саме такої «спеціалізації» викликано необхідністю вироблення нової кадрової політики, уникнення формальних підходів у роботі з кадрами [9, с. 59].

Крім цих груп суб'єктів господарського права, що надають послуги у сфері освіти, можна виділити релігійні та інші суспільні некомерційні організації, діяльність яких спрямована на надання освітніх послуг одночасно із поширенням тих чи інших релігійних знань і переконань. Утворення таких організацій в якості суб'єктів сфери освіти розпочалося ще у ранньому середньовіччі. У козацьку добу релігійні організації були основними провідниками і захисниками української культури, мови, традицій, суб'єктами, які надавали освітні та інші послуги. Їх велика роль у Західноукраїнському регіоні залишається і понині. Однак на сьогодні освітня діяльність релігійних організацій мо-

же мати зовсім не ті цілі, що задекларовані ними публічно.

В Україні діють сотні видів релігійних організацій, що надають освітні послуги. При цьому вільно діють десятки організацій, заборонених в інших країнах.

З одного боку, ще німецька окупаційна влада у 1940-х роках хотіла, щоб на захоплених у СРСР землях (у тому числі й українських) у кожному селі був власний божок і власна церква; з іншого – велика кількість релігійних організацій у сучасній Україні надає можливість громадянам реалізувати право на свободу світогляду і віросповідання, передбачені ст. 35 Конституції України [10]. Проте процес надання освітніх та інших послуг релігійними організаціями повинен бути предметом постійного моніторингу правоохоронних органів. Взагалі питання надання послуг у сфері освіти релігійними організаціями є складними і суперечливими, а тому повинні розглядатися окремо в інших роботах.

Крім названих чотирьох груп суб'єктів господарського права, що надають послуги у сфері освіти, не будучи НЗ, існують організації екстремістського спрямування, які маскуються під організації інших видів. Тому не завжди вдається швидко їх виявити та обмежити або припинити їх діяльність. Через це не слід втрачати пильність ні державним органам, ні громадянам, які отримують послуги від суспільних організацій у сфері освіти. Особливу увагу необхідно приділяти організаціям усіх типів, які фінансуються з-за кордону.

Висновок. Отже, крім НЗ значний масив послуг у сфері освіти надають суспільні та громадські організації, благодійні та інші фонди, об'єднання громадян, які можуть мати різні цілі помимо надання освітніх та інших послуг. У зв'язку з цим вони можуть бути різними за своєю природою та правовим статусом. Це можуть бути:

1) організації, пов'язані із наданням юридичної освіти або підвищенням правової грамотності населення;

2) організації українського національного спрямування, які виступають за захист української мови та культури;

3) організації, спрямовані на популяризацію мови та культури інших країн та народів в Україні;

4) організації, діяльність яких спрямована на популяризацію певних галузей знань та спеціальностей, формування якихось професійних вмінь та навичок, особливо таких, що знаходяться за межами якоїсь однієї галузі знань чи спеціальності, і підготовку фахівців з них;

5) організації релігійного характеру, релігійні та інші суспільні некомерційні організації, діяльність яких спрямована на надання освітніх послуг одночасно із поширенням тих чи інших релігійних знань і переконань;

6) організації екстремістського спрямування, які маскуються під організації інших видів, діяльність яких спрямована на підірив моральних та етичних засад, економічної, політичної та міжнаціональної стабільності, розкол суспільства.

Надана класифікація суб'єктів господарського права, які надають послуги у сфері освіти, не будучи НЗ, сприятиме виробленню та

пропозиції різних механізмів управління та регулювання їх діяльності, спрямованих на вплив на суб'єктів різних груп. А вироблення таких механізмів із подальшим визначенням правового статусу суб'єктів у сфері освіти, рівно як і визначення правового статусу релігійних організацій, що надають послуги у сфері освіти, вимагають окремих додаткових досліджень.

Бібліографічні посилання

1. Про Національну програму правової освіти населення: Указ Президента України від 18 жовтня 2001 року № 992/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 43. – Ст. 1921.
2. *Кахнич В.* Розвиток правової науки та освіти на юридичному факультеті Львівського університету за часів Австрії та Австро-Угорщини // Вісник Львів. ун-ту. Сер. юридична. – 2010. – Вип. 50. – С. 66-71.
3. *Андрусихин Б., Гуз А.* Становлення та розвиток шкільної правової освіти в Україні // Аналітика. – 2007. – № 4 (58). – С. 88-95.
4. *Потапенко Н.А.* Забезпечення правової освіти громадськими організаціями: теоретико-правовий аспект // Держава і право: Зб. наук. праць. – 2009. – Вип. 45. – С. 97-102.
5. *Яремчук В.Д.* Правовий статус українських шкіл в Республіці Польща у 1919–1939 рр. // Науковий вісник Львів. держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 2. – С. 1-12.
6. *Сворак С.* Народна освіта у західноукраїнському регіоні: історія та етнополітика (1944-1964 рр.). – К., 1998.
7. *Яремчук В.Д.* Становлення та розвиток радянської освітньої політики на західноукраїнських землях у 1939–1940 рр. // Науковий вісник Львів. держ. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 3. – С. 3-12.
8. *Ликов В., Мальована С.* Досвід Донецького обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації щодо психологічної оцінки професійно значущих особливостей кадрового резерву // Вісник державної служби. – 2006. – № 4. – С. 50-52.
9. *Привалова Н.* Підготовка вищих керівних кадрів для місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (на прикладі Одеської обласної школи резерву кадрів) // Вісник державної служби України. – 2006. – № 2. – С. 57-59.
10. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Надійшла до редакції 16.11.2011

Д.С. Лещенко

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

УДК 342.9

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ, СТВОРЕНИХ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню особливостей правосуб'єктності юридичних осіб, створених органами місцевого самоврядування, зокрема характеристиці правоздатності та дієздатності вказаних юридичних осіб.

Ключові слова: правосуб'єктність, правоздатність, дієздатність, юридичні особи, створені органами місцевого самоврядування.

Стаття посвящена дослідженню особливостей правосуб'єктності юридических осіб, створених органами місцевого самоврядування, в частині характеристики правоспособності та дееспособності вказаних юридических осіб.

Ключевые слова: правосуб'єктність, правоспособність, дееспособність, юридическі особи, створені органами місцевого самоврядування.

The article is devoted research of features of subject status of legal entities, created by the organs of local self-government, in particular to description of legal capacity and capability of the indicated legal entities..

Keywords: subject status, capacity, capability, legal entities, created the organs of local self-government.

Постановка проблеми. Мізерність вітчизняних правових норм, присвячених юридическим особам, які створюються органами місцевого самоврядування, давно вже не дивує юристів-практиків. Не цікавить останнім часом дана тематика і більшість вітчизняних теоретиків.

Основна увага дослідників, правотворців і правозастосовників зосереджена на приватних юридических особах, насамперед підприємницьких. І це в той час, коли комунальний сектор знаходиться у катастрофічному стані і не реагує на спроби його хаотичної й випадкової реанімації. Юридичні особи, що були створені органами місцевого самоврядування, або виставляються на продаж, або банкрутують, не сподіваючись на дієву підтримку їх засновників – територіальних громад та їх представницьких й виконавчих органів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, дозволяє стверджувати, що комплексних монографічних досліджень правового становища юридических осіб, створених органами місцевого самоврядування, в Україні та Російській Федерації не було – або розглядались окремі муніципальні утворення, як то органи самоорганізації населення чи комунальні підприємства та установи (праці вітчизняних вчених О.С. Орловського, Є.І. Булатова, А.Ф. Мельника), або досліджувались юридичні особи публічного права, тобто організації, створені не лише органами місцевого самоврядування, а й державними органами (монографія російського науковця В.Є. Чиркіна).

У зв'язку з цим питання визначення правового статусу, в тому числі правосуб'єктності, юридических осіб, створених органами місцевого самоврядування, можна визнати *актуальним* та важливим як для теорії, так і для практики в умовах сьогодення.

Метою дослідження є аналіз правосуб'єктності юридических осіб, створених органами місцевого самоврядування, а також з'ясування специфіки окремих її складових – правоздатності та дієздатності.

Виклад основного матеріалу. У кожній галузі права є спеціальні норми, призначенням яких є встановлення кола осіб, що підпадають під дію норм даної галузі. Це робиться шляхом перелічення ознак,

вказівок на ті властивості, якими суб'єкти повинні володіти, щоб виступати в якості адресатів норм галузі. Сукупність встановлених нормами права властивостей, що дають суб'єкту можливість бути носієм юридичних прав і обов'язків, називається правосуб'єктністю.

У той же час кодифіковані законодавчі акти України не використовують термін «правосуб'єктність», але він набув широкого поширення у науці.

Так, у теорії права є достатньо обґрунтованою точка зору, згідно з якою правосуб'єктність може розглядатися як свого роду суб'єктивне юридичне право – «право на право», що існує в межах так званих загальних (загальнорегулятивних) правовідносин по лінії норм конституційного права. Дійсно, присутня спільна із суб'єктивним правом природа правосуб'єктності, оскільки остання також являє собою певну юридичну можливість.

У цивілістичній доктрині під правосуб'єктністю будь-якої особи, у тому числі й юридичної, прийнято розуміти її здатність бути учасником (суб'єктом) певних правовідносин. На цьому наголошували, зокрема, Б.Н. Мезрін, котрий тлумачив правосуб'єктність як правову можливість участі осіб в певних правовідносинах [1, с. 189], та Т.І. Іларіонова, яка під правосуб'єктністю пропонувала розуміти загальну передумову участі осіб у певних правовідносинах [2, с. 54].

Правосуб'єктність може бути загальною (здатність бути суб'єктом права взагалі), галузевою (здатність бути суб'єктом права у певних соціально-правових відносинах) та спеціальною (наприклад, правосуб'єктність юридичних осіб). Зупинимось більш детально на останньому різновиді – правосуб'єктності юридичних осіб.

Важливим для розуміння поняття правосуб'єктності юридичних осіб, у тому числі юридичних осіб, створених органами місцевого самоврядування, є розкриття її змісту (структури). Відповідно до найбільш поширеної точки зору правосуб'єктність є поєднанням правоздатності та дієздатності, що виступають її складовими [3, с. 55-56; 4, с. 358].

На думку вчених, зокрема Р.Б. Шишки, при визначенні правосуб'єктності юридичних осіб публічного права доцільно звертати особливу увагу на їх загальні та спеціальні ознаки [5], однією з яких є наявність у кожної юридичної особи правоздатності та дієздатності.

Розпочнемо із специфіки правоздатності юридичних осіб, що створюються органами місцевого самоврядування. Вказані юридичні особи належать до категорії юридичних осіб публічного права. Таке положення впливає із змісту ч. 2 ст. 81 ЦК України: «юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом ... органу місцевого самоврядування».

Під правоздатністю юридичної особи розуміють здатність юридичної особи бути носієм прав та обов'язків. Юридична особа обмежується у своїх правах лише у випадках та в порядку, передбаченому законом [6, с. 468-469], зокрема якщо вони суперечать правам інших учасників правовідносин.

Правоздатність юридичної особи публічного права може обмежуватися не лише правами та інтересами інших учасників цивільних, господарських та муніципальних правовідносин. Межі правоздатності можуть також визначатися залежно від статутних завдань та цілей діяльності конкретної організації. Так, згідно з традиційними уявленнями, що були поширені в радянській юриспруденції, усі юридичні особи були наділені спеціальною (цільовою) правоздатністю.

Відповідну підтримку дані уявлення знаходили і у вітчизняного законодавця тих часів. Зокрема, у ст. 26 ЦК УРСР 1963 р. зазначалося, що юридичні особи (підприємства, установи, організації) володіли цивільною правоздатністю у відповідності зі встановленими цілями їх діяльності. Загальною правоздатністю наділялись лише фізичні особи. Принцип спеціальної правоздатності юридичної особи був жорстко сформульований і в Основах цивільного законодавства Союзу РСР та республік 1991 р.

Ситуація кардинально змінилася після прийняття у 2003 р. нового Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), який закріпив за юридичними особами універсальну, або загальну, правоздатність, тобто здатність мати такі ж цивільні права та обов'язки, як і фізична особа, крім тих, які за своєю природою можуть належати лише людям (ч. 1 ст. 91 ЦК України).

Але, як відомо, ЦК України встановлює порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права (ч. 3 ст. 81). Відповідно ж до цієї норми порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом. Крім того, ЦК України містить положення, згідно з яким на юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах поширюються положення цього Кодексу, якщо інше не встановлено законом (ст. 82).

Який же це закон, що може визначати правовий статус юридичних осіб публічного права, у тому числі межі їх правосуб'єктності (право- та дієздатності), а також встановлювати інші положення, ніж ст. 82 ЦК України, досі залишається таємницею.

Однозначно можна стверджувати, що єдиного кодифікованого акта, який би встановлював порядок утворення та правовий статус усіх без винятку юридичних осіб публічного права, в Україні немає.

З нашою позицією можуть не погодитися вчені, для яких таким кодифікованим актом є Господарський кодекс України (далі – ГК України) 2003 р.

Проте ГК України, по-перше, не містить навіть загальних положень стосовно право- та дієздатності юридичних осіб публічного права, визначаючи лише порядок утворення, державної реєстрації та припинення (ліквідації) юридичних осіб – суб'єктів господарювання, а, по-друге, визначає правовий статус не усіх юридичних осіб публічного права, а насамперед підприємницьких (державних та комунальних підприємств, господарських товариств, виробничих кооперативів,

холдингових компаній тощо), про правовий же статус, наприклад, комунальних установ жодних положень він не містить.

Враховуючи викладене, можна припустити, що, на відміну від юридичних осіб приватного права, правовий статус яких визначає ЦК України, юридичні особи публічного права мають все ж таки спеціальну або цільову правоздатність. Універсальна правоздатність не може бути застосована до юридичних осіб публічного права, оскільки вони наділяються імперативними повноваженнями та повинні досягнути певної мети, визначеної засновниками.

І хоча відповідного підтвердження у чинному вітчизняному законодавстві немає, достатня кількість вчених наполягає саме на цьому. Зокрема, на думку Т.В. Блащук, універсальна правоздатність не може бути застосована до юридичних осіб публічного права, які наділяються імперативними повноваженнями. Тому щодо них слід закріпити спеціальну правоздатність, обсяг якої визначається актом про заснування такої юридичної особи [7, с. 52]. Подібної позиції дотримується і Л.В. Винар, який пропонує юридичні особи публічного права наділяти спеціальною правоздатністю, оскільки вони мають вчиняти ті самі дії та здійснювати ті види діяльності, які відповідають визначеній меті та функціям, що покладені на них засновником [8, с. 50]. З точки зору В.І. Борисової, спеціальною (цільовою) правоздатністю мають бути наділені бюджетні установи, які не тільки не потребують надання їм загальної правоздатності, а взагалі не можуть нею наділятися, оскільки вони мають досягнути певної мети (некомерційної), займаючись не будь-якою діяльністю, а тільки тією, що передбачена засновником [9, с. 32]. В.Д. Примаєк, аналізуючи поняття правоздатності щодо юридичних осіб, зазначає, що спеціальною (цільовою) у силу закону є також правоздатність багатьох інших категорій юридичних осіб – причому як тих, основним завданням яких є здійснення господарської (підприємницької) діяльності (наприклад, державні та комунальні підприємства, що діють згідно з Господарським кодексом України), так і непідприємницьких товариств та державних і комунальних установ як основного різновиду юридичних осіб публічного права. На його думку, ЦК України не містить також заборон стосовно визначення засновниками юридичної особи певних цілей та предмета діяльності створюваної ними організації, фактично дозволяючи тим самим встановлення спеціальної (обмеженої) правоздатності для деяких юридичних осіб [10, с. 15].

Таким чином, можна стверджувати, що юридичні особи, які створюються органами місцевого самоврядування, як і інші юридичні особи публічного права, мають спеціальну (цільову) правоздатність, що зумовлюється цілями, визначеними засновниками.

Дане положення має бути закріплене на законодавчому рівні або у ЦК України, або у спеціальному нормативно-правовому акті, що буде визначати правове становище юридичних осіб публічного права.

Підтримує законодавче закріплення спеціального (цільового) ха-

рактеру правоздатності вказаних юридичних осіб і О.І. Зозуляк, яка пропонує внести зміни до ст. 91 ЦК України, передбачивши у ній як виняток із загального правила щодо загальної правоздатності усіх юридичних осіб спеціальну правоздатність юридичних осіб публічного права. На її думку, саме ця норма слугуватиме орієнтиром для подальшого розвитку та вдосконалення законодавства про юридичні особи публічного права в межах окремого закону, який визначав би особливості їх цивільно-правового статусу [11, с. 52]. А на думку Р.А. Майданика, системне правове регулювання статусу юридичних осіб публічного права в Україні можливо здійснити шляхом прийняття спеціального закону – «Про юридичні особи за участі держави і територіальних громад», що закріплював би особливості їх створення, правосуб'єктності та припинення діяльності [12, с. 78].

Окрім поняття правоздатності, для учасника правових відносин не менш важливим є і поняття дієздатності, оскільки наявність в організації статусу юридичної особи має передбачати не тільки юридичну здатність, а й фактичну спроможність до набуття та здійснення цивільних прав і обов'язків, можливість мати які впливає з її правоздатності.

Як зазначає В.Є. Чіркін, наділення юридичних осіб публічного права правоздатністю означає і право на дієздатність, хоча реально для здійснення дієздатності можуть знадобитися додаткові заходи (наприклад, створення деяких органів юридичної особи) [13, с. 30].

Визначившись з тим, що юридичні особи публічного права можуть мати спеціальну (цільову) правоздатність, можна припустити, що і дієздатність вказаних юридичних осіб певним чином обмежена їх метою та завданнями основної діяльності.

Що ж з цього приводу кажуть науковці? Відомий французький вчений Мішу, що жив у минулому столітті, зазначав, що юридичним особам публічного права притаманна така ознака, як більш суворі вимоги до умов дійсності правочинів, які вчиняються за їх участю [14, с. 229-230]. На думку вітчизняних вчених, зокрема В.Й. Кіселя, юридичним особам публічного права, зокрема установам, притаманна така ознака, як жорстко окреслені межі поведінки [15, с. 54].

Представники радянської правової науки вважали, що оскільки правоздатність і дієздатність юридичної особи публічного права нерозривно пов'язані, виникають та припиняються одночасно, то відмінності між ними не мають сенсу [16, с. 245].

На взаємозалежності дієздатності і правоздатності юридичних осіб наголошують і вітчизняні вчені, зокрема, В.М. Зубар [17, с. 74] та В.К. Артеменков. Позиція останнього полягає в тому, що якщо юридична особа має потенційну можливість здійснення певного права, то вона буде мати потенційну здатність своїми діями набувати і здійснювати це право [18].

Аналіз позицій вчених щодо дієздатності юридичних осіб публічного права, а отже, і юридичних осіб, створених органами місцевого самоврядування, свідчить про її спеціальний (цільовий) характер. Від-

повідне положення також має бути закріплене на законодавчому рівні.

Якщо ж обидва складові елементи правосуб'єктності юридичної особи публічного права – правоздатність та дієздатність – мають спеціальний (цільовий) характер, то, відповідно, і сама правосуб'єктність вказаних організацій, у тому числі і юридичних осіб, створених органами місцевого самоврядування, є спеціальною (цільовою). Така позиція знаходить підтримку і у вчених, насамперед російських. Зокрема, на думку В.П. Мозоліна, правосуб'єктність юридичних осіб в усіх випадках є спеціальною (цільовою), оскільки вони можуть бути носіями лише певного обсягу прав, що відповідають цілям діяльності, передбаченим їх статутними документами, та виступати учасниками обмеженого (тією чи іншою мірою) кола правовідносин [19, с. 174].

Висновок. Підбиваючи підсумки, можна констатувати, що юридичні особи публічного права, у тому числі юридичні особи, створені органами місцевого самоврядування, на відміну від юридичних осіб приватного права, мають спеціальну (цільову) правосуб'єктність. Дане положення має бути закріплене на законодавчому рівні або у ЦК України, або у спеціальному нормативно-правовому акті, що буде визначати правове становище юридичних осіб публічного права.

У подальших дослідженнях планується приділити увагу аналізу правосуб'єктності організацій та утворень місцевого самоврядування, які набувають прав юридичної особи в силу закону.

Бібліографічні посилання

1. Мезрин Б.Н. Место гражданской правосубъектности в механизме правового регулирования // Антология уральской цивилистики. 1925–1989: Сб. статей. – М., 2001. – С. 189.
2. Илларионова Т.И. Структура гражданской правосубъектности // Правовые проблемы гражданской правосубъектности: Межвуз. сб. науч. трудов. Вып. 9 / Отв. ред. проф. О.А. Красавчиков. – Свердловск, 1978.
3. Иоффе О.С. Спорные вопросы учения о правоотношении // Очерки по гражданскому праву. – Л., 1957. – С. 55-56.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч. / Пер. з рос. – Харків, 2006.
5. Шишка Р.Б. Феномен юридичної особи публічного права за законодавством України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VKhnuvs/2011_53/53/38.pdf.
6. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – 2-е изд., перераб и доп. – М., 2001.
7. Блащук Т.В. Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах // Приватне право і підприємництво: Зб. наук. праць. – Вип. 8 / Редкол.: Крупчан О.Д. (гол. ред.) та ін. – К., 2009.
8. Винар Л.В. Правовий статус юридичних осіб, заснованих державою: Дис. ... канд. юрид. наук. – Львів, 2006.
9. Борисова В.І. Установа – одна з організаційно-правових форм юридичної особи // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків, 2002. – Вип. 57. – С. 27-34.
10. Примак В. Обмеження правоздатності юридичної особи: питання дійсності право чинів та відповідальності за правопорушення // Юридичний вісник України. – 2004. – № 36. – С. 15.
11. Зозуляк О.І. Цивільна правоздатність юридичних осіб публічного права // Правові та економічні передумови участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти: Зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конференції /

Ред. кол. О.О. Первомайський (голова), Г.Ю. Шаркова (заступник голови) та ін. – К., 2011.

12. *Майданик Р.А.* Юридичні особи публічного права в Україні: поняття, моделі регулювання // Правові та економічні передумови участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти: Зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конференції / Ред. кол. О.О. Первомайський (голова), Г.Ю. Шаркова (заступник голови) та ін. – К., 2011.

13. *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. – М., 2007.

14. *Michoud.* La theorie de la personnalite morale. – P., 1924. – Liv. 1. – P. 229-230.

15. *Кисель В.Й.* До питання про організаційно-правову форму юридичних осіб публічного права // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць / Редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін. – Одеса, 2010. – С. 50-56.

16. Гражданское и торговое право капиталистических государств / Отв. ред. К.К. Яичков. – М., 1966.

17. Гражданский кодекс Украины 1963 р. (научно-практический комментарий). – Харьков, 1999.

18. *Артеменков В.К.* Правосубъектность юридического лица // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.jurnal.org/articles/2009/uri8.html>.

19. Гражданское право: Учеб. / Под ред. В.П. Мозолина, А.И. Масляева. – М., 2004. – Ч. 1.

Надійшла до редакції 30.11.2011

Л.А. Литовченко

кандидат історичних наук, доцент

О.В. Чуйко

слухач магістратури

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.7 : 347.9

ПОНЯТТЯ «ПРАВО НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ» ТА «ПРАВОВА ДОПОМОГА» У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТА ЦИВІЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Висвітлено проблемні питання, що стосуються змісту понять «право на правову допомогу», «правова допомога», визначених Конституцією України, законодавством про судочинство, законодавством про цивільне судочинство.

Ключові слова: *право на правову допомогу, правова допомога, безплатна правова допомога, юридична допомога, правові послуги, юридичні послуги.*

Освещаются проблемные вопросы, касающиеся содержания понятий «право на правовую помощь», «правовая помощь», определенные Конституцией Украины, законодательством о судопроизводстве, законодательством о гражданском судопроизводстве.

Ключевые слова: *право на правовую помощь, правовая по-*

мощь, бесплатная правовая помощь, юридическая помощь, правовые услуги, юридические услуги.

The problem questions about maintenance of concepts «right for legal help», «legal aid» and their determination of Ukraine Constitution, by a legislation about the legal proceeding, by a legislation about the civil legal proceeding are considered in this article.

Keywords: *right for legal help, legal aid, free legal aid, legal help, legal services, legal services.*

Постановка проблеми. У правовій державі пріоритет людської особистості, її прав і свобод є однією з основних засад правової системи. Україна належить до кола таких держав, проголосивши у ст. 3 своєї Конституції гарантії щодо забезпечення державою прав і свобод людини. Важливу роль у забезпеченні охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні як демократичній правовій державі відведено праву особи на правову допомогу, яке закріплене у ст. 59 Конституції України. Це право є одним із невід'ємних прав людини і громадянина і має загальний характер [15].

Як принцип судочинства право на правову допомогу закріплене у статті 10 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. [12], в якій зазначено, що кожен має право на правову допомогу й у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно.

Відповідно до наведених нормативно-правових актів, які мають загальний характер, ст. 12 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 р. (у редакції від 1 листопада 2011 р.) визначає, що особа, яка бере участь у справі, має право на правову допомогу, яка надається адвокатами або іншими фахівцями у галузі права в порядку, встановленому законом [16]. У згаданих законах зміст понять «право на правову допомогу» та «правова допомога» не розкривається. Останнє є одним із факторів неоднозначного застосування цих правових понять у юридичній практиці, що свідчить про актуальність проблеми, зазначеної у темі даної статті.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Науковий інтерес до проблематики, що стосується права на правову допомогу, надання правової допомоги тощо також вказує на її актуальність. Теоретичним питанням права на правову допомогу присвятили наукові праці В.Г. Андрусів, О.А. Бранчук, М.С. Демкова, Д.О. Кирилук, О.В. Кузьменко, В.С. Наливайко, О.В. Таращук, Ю.Т. Шрамко, О.Г. Юркевич та інші дослідники, науковий доробок яких використано як теоретичне підґрунтя у даному дослідженні.

Метою дослідження є з'ясування змісту понять «право на правову допомогу», «правова допомога», визначених Конституцією України, законодавством про судочинство та законодавством про цивільне судочинство.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перед тим як перейти до з'ясування змісту понять «право на правову допомогу», «право-

ва допомога», доречно зазначити, що в законодавстві України використовуються різні терміни: так, у ст. 59 Конституції України йдеться про «правову допомогу», а у ст. 11 Кримінально-процесуального кодексу України та ст. 1, 5 Закону України «Про адвокатуру» використовується термін «юридична допомога». З аналізу наведених норм можна зробити висновок, що зазначені терміни вживаються законодавцем як синонімічні. Проте всі законодавчі акти України мають відповідати нормам Конституції України і не можуть їм суперечити, тому доцільно у відповідних законах вживати той самий термін, який зазначений у нормах Конституції України – «правова допомога». Це дозволить уникнути зайвої плутанини при з'ясуванні його змісту.

Слід зауважити, що в юридичній літературі радянського періоду терміни «правова допомога» і «юридична допомога» не збігалися за змістом. Правова допомога розглядалася як договірні відносини між державами з питань співробітництва їх юрисдикційних органів і установ (судів, органів нотаріату, прокуратури), а юридична допомога – як сукупність заходів щодо надання консультацій фізичним і юридичним особам для правильного розуміння чинного тоді законодавства, правового виховання, зміцнення законності.

У сучасній науковій літературі зустрічаємо такі визначення поняття «правова допомога»:

- правова допомога – це допомога, яка надається адвокатами лише у разі захисту від обвинувачення у кримінальних справах;

- правова допомога – це будь-який вид допомоги, за винятком захисту особи від обвинувачення у кримінальних справах;

- правова допомога – це будь-яка допомога правового характеру, яка надається суб'єктами, передбаченими у законі, безоплатно і на підставах, визначених законом;

- правова допомога – це будь-який вид допомоги, який надається адвокатами, на відміну від приватно практикуючих юристів, які не є адвокатами (фахівці у галузі права), чи юридичних осіб приватного права (юридичних фірм, юридичних компаній), що надають правові послуги [6, с. 19].

Правова допомога, на думку В.С. Наливайко, – це насамперед правове поняття, закріплення якого в Основному Законі має на меті забезпечити єдність нормативного змісту правової допомоги в державі та мінімальний рівень її гарантії, незалежно від суб'єкта юридичної підтримки і предметної спеціалізації конкретних (галузевих) відносин, з якими пов'язане її надання [6, с. 17].

Під правовою допомогою О.В. Кузьменко розуміє можливість особи використовувати або захищати свої права у будь-яких судах, компетентних ухвалювати рішення у цивільних, адміністративних справах тощо [5, с. 156].

У довідковій літературі правова допомога визначається, як сформована в міжнародних відносинах система нормативних та організаційно-правових засобів, які використовуються при співробітництві

держав у галузі взаємного надання допомоги щодо цивільних, сімейних і кримінальних справ, що потребують здійснення процесуальних дій на території більш ніж однієї держави [2, с. 465].

О.А. Бранчук та М.С. Демкова досліджують проблеми інституту правової допомоги в Україні та зарубіжних країнах. Зокрема, названі автори пропонують на законодавчому рівні визначити правову допомогу, як будь-які дії, що мають правовий зміст і вчиняються визначеними в законі суб'єктами, які мають відповідний рівень освіти, спрямовані на реалізацію та захист прав, свобод та законних інтересів особи, яка звертається за допомогою, та мають відповідати принципам їх надання [6, с. 19].

В.Г. Андрусів визначає правову допомогу як діяльність, спрямовану на реалізацію та захист прав, свобод та законних інтересів заінтересованих суб'єктів, яка здійснюється уповноваженими на це органами або особами на підставах, в порядку та у видах, не заборонених Конституцією та законами України [1, с. 130].

Ю.Т. Шрамко пропонує розглядати правову допомогу як дії, спрямовані на реалізацію та захист прав, свобод та законних інтересів особи, яка звертається за допомогою; ці дії повинні відповідати визначеним принципам їх надання, вчинятися зазначеними в законі суб'єктами, які мають відповідний рівень кваліфікації [17, с. 151].

Таким чином, у науковій літературі висловлюються різні думки щодо змісту поняття правової допомоги. Спільним для них є висновок про те, що правова допомога полягає у вчиненні певних дій, які спрямовані на захист прав і свобод людини, певними суб'єктами, щодо яких висувається кваліфікуюча вимога щодо рівня фахової освіти (не нижче ніж спеціаліст-юрист).

У рішенні Конституційного Суду України від 30 вересня 2009 р. № 23-рп/2009 про право на правову допомогу зазначено, що гарантування кожному права на правову допомогу в контексті ч. 2 ст. 3, ст. 59 Конституції України покладає на державу відповідні обов'язки щодо забезпечення особи правовою допомогою належного рівня. Такі обов'язки обумовлюють необхідність визначення в законах України, інших правових актах порядку, умов і способів надання цієї допомоги. Проте не всі галузеві закони України, зокрема процесуальні кодекси, містять приписи, спрямовані на реалізацію такого права, що може призвести до обмеження чи звуження змісту та обсягу права кожного на правову допомогу [15].

Науковцями висувалися пропозиції щодо врегулювання даного питання шляхом прийняття спеціального закону. Так, у 1997 р. Міністерством юстиції України було підготовлено проект Закону України «Про безоплатне надання правової допомоги», а у 2001 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про державну безоплатну правову допомогу», внесений народним депутатом України О. Задорожнім. 9 листопада 2004 р. народними депутатами України М.Д. Катеринчуком, С.В. Соколовим та В.М. Стреговичем

було зареєстровано новий проект Закону України «Про правову допомогу» [3, с. 48].

10 червня 2009 р. в першому читанні був прийнятий проект Закону України «Про безоплатну правову допомогу», поданий Кабінетом Міністрів України. За результатами обговорення Верховна Рада України доручила Комітету Верховної Ради України з питань правової політики доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням зауважень та пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи і внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні [10]. Даний проект визначав правову допомогу як надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захист цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення [9]. У законопроекті було визначено і перелік відповідних правових послуг. Проте головне науково-експертне управління у своєму висновку на цей законопроект звернуло увагу на те, що категорії «допомога» та «послуга» відрізняються за змістом одна від одної, адже перша означає стан задоволення певної потреби, а друга – дію, результатом якої є задоволення потреби [7].

Закон України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р. (ст. 1, 5) надає право фізичним особам здійснювати діяльність з надання юридичних послуг, які визначаються як надання консультацій з питань чинного законодавства, здійснення захисту прав та інтересів осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяння застосуванню державного примусу і реалізації юридичної відповідальності осіб, що вдаються до протиправних дій стосовно цієї особи (оформлення правових документів, адвокатська допомога, захист прав та інтересів особи тощо) [11].

На нашу думку, поняття «правова допомога» та «юридичні послуги» не є тотожними, адже перше є поняттям більш високого юридично-нормативного порядку і ширшого соціально-правового змісту. Правова допомога має надаватися в першу чергу соціально незахищеним, малозабезпеченим верствам населення, а з точки зору теорії конституційного права надання юридичних послуг є можливою формою правової допомоги.

Щодо поняття «право на правову допомогу», то науковці розглядають його як одне з конституційних прав людини і громадянина, яке покликане забезпечити захист прав та законних інтересів кожного в судовому та інших процесах, надається кожному, хто потребує правової допомоги і звертається за нею [18, с. 130].

В.Г. Андрусів тлумачить право на правову допомогу, як реальну, забезпечувану, гарантовану та охоронювану державою можливість всіх заінтересованих у цьому суб'єктів скористатися такою діяльністю [1, с. 127].

У Рішенні Конституційного Суду України від 16 листопада 2000 р. (справа про право вільного вибору захисника) дається визначення права на правову допомогу, як гарантованої Конституцією Ук-

раїни можливості фізичної особи одержати юридичні (правові) послуги [14]. Даючи офіційне (легальне) тлумачення норми ст. 59 Конституції України, Конституційний Суд України виходив з того, що згадана стаття міститься в розділі 2 Конституції України, який має назву «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», і через це визначив право на правову допомогу як можливість саме фізичної особи (людини) одержати юридичні (правові) послуги.

У Рішенні Конституційного Суду від 30 вересня 2009 р. у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень ст. 59 Конституції України право на правову допомогу визначається, як гарантована державою можливість кожної особи отримати таку допомогу в обсязі та формах, визначених нею, незалежно від характеру правовідносин особи з іншими суб'єктами права [15]. У цьому рішенні також тлумачиться положення про те, що «кожен має право на правову допомогу», в якому поняття «кожен» охоплює всіх без винятку осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України.

Гарантування кожному права на правову допомогу є не тільки конституційно-правовим обов'язком держави, а й дотриманням взятих Україною міжнародно-правових зобов'язань відповідно до положень Загальної декларації прав людини 1948 р., Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р., Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р.

Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. розглядає юридичну допомогу у контексті права особи на справедливий суд. Так, у ст. 6 Конвенції одним з прав обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення визначено право захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя [4].

Відповідно до Резолюції № 78(8) Комітету Міністрів Ради Європи про юридичну допомогу від 2 березня 1978 р. наявність систем юридичної допомоги має сприяти здійсненню права на доступ до правосуддя, яке гарантується ст. 6 Європейської конвенції з прав людини, особливо осіб, які перебувають у несприятливому економічному становищі [13]. Таким чином, дана резолюція розглядає право на юридичну допомогу як передумову реалізації права на доступ до правосуддя перш за все для категорії громадян, які перебувають у несприятливому фінансовому становищі.

Стаття 10 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» має назву «Правова допомога при реалізації права на справедливий суд». Із зазначеного випливає, що цей закон, як і міжнародно-правові акти, визначає право на правову допомогу як пріоритет при реалізації кожною особою права на справедливий суд.

Дія права на правову допомогу не обмежується лише сферою кримінального судочинства. Права, передбачені п. 3 ст. 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини, є складовим елементом загального поняття справедливого судового розгляду, яке охоплює і цивільне судочинство.

Наведемо як приклад справу Ейрі проти Ірландії, з якої з'ясовується, що заявник намагалась отримати допомогу адвоката у справі про роздільне проживання подружжя, однак не змогла знайти нікого, хто б погодився представляти її інтереси, оскільки безоплатна правова допомога у даній категорії справ не передбачена [3, с. 47]. У рішенні у цій справі Європейський суд зауважив, що підпункт «с» п. 3 ст. 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини стосується тільки кримінального процесу. Тим не менше Європейський суд також визначив, що згадана ст. 6 Конвенції може у деяких випадках спонукати державу надавати допомогу адвоката, коли така допомога є необхідною для реального доступу до правосуддя у випадках, коли за деякими категоріями справ юридичне представництво є обов'язковим за внутрішнім законодавством або у силу складності процесу.

Виходячи з того, що Конвенція про захист прав людини і основних свобод є частиною національного законодавства України, можна зробити висновок про те, що відповідно до взятих міжнародно-правових зобов'язань Україна повинна забезпечувати кожній особі право на правову допомогу як під час провадження у кримінальних справах, так і під час судового провадження в інших категоріях судових справ (адміністративних, цивільних тощо).

До того ж у рішенні Конституційного Суду України від 16 листопада 2000 р. у справі про право вільного вибору захисника зазначається, що закріпивши право будь-якої фізичної особи на правову допомогу, конституційний припис «кожен є вільним у виборі захисника своїх прав» за своїм змістом є загальним і стосується не лише підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного, а й інших фізичних осіб, яким гарантується право вільного вибору захисника з метою захисту своїх прав та законних інтересів, що виникають з цивільних, трудових, сімейних, адміністративних та інших правовідносин, а не тільки з кримінальних. Право на захист, зокрема, може бути реалізоване фізичною особою у цивільному, господарському, адміністративному і кримінальному судочинстві [14].

Слід сказати, що Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р. [8] заповнив прогалину у законодавстві, що регламентує надання правової допомоги. У ст. 1 цього Закону вміщено визначення поняття «правова допомога». Відповідно, «правова допомога» – це надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення, а «правова послуга» – це надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів пра-

вового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

Законом України «Про судоустрій та статус суддів» (ст. 10) встановлено, що у випадках, передбачених законом, правова допомога надається безоплатно. Визначення поняття «безоплатна правова допомога» дає Закон України «Про безоплатну правову допомогу» у статті 1, згідно з якою «безоплатна правова допомога» – це правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел.

Безоплатна правова допомога як вид державної гарантії полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя і полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 7, 13 цього Закону).

Стосовно цивільного судочинства, зокрема, цим Законом передбачено безоплатну вторинну правову допомогу як вид правової допомоги, що включає такі види правових послуг, як здійснення представництва інтересів осіб – суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу (в судах, для складення документів процесуального характеру). Безоплатна вторинна правова допомога буде надаватися протягом розгляду справи в суді.

Щодо реалізації права на безоплатну вторинну правову допомогу, то у Прикінцевих та перехідних положеннях цього Закону встановлено, що до 1 січня 2013 р. Міністерство юстиції України утворює центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги при головних управліннях юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а з 1 січня 2014 р. буде забезпечено поетапно надання безоплатної вторинної правової допомоги особам, зазначеним, зокрема, у пунктах 10-11 частини першої ст. 14 цього Закону. З 1 січня 2017 р. безоплатна вторинна правова допомога буде надаватися в повному обсязі всім категоріям осіб, передбаченим ст. 14 цього Закону. Це особи, які потребують соціальної допомоги і захисту, дітисироти, діти, позбавлені батьківського піклування, безпритульні діти, діти, які можуть стати або стали жертвами насильства в сім'ї, інші особи.

Висновки. Проведений аналіз свідчить, що право на правову допомогу є багатоплановим, складним, комплексним правовим явищем, у якому переплітаються норми конституційного, цивільного, цивільно-процесуального, кримінально-процесуального та інших галузей права.

Визначення права на правову допомогу пропонуємо сформулювати у двох значеннях. В об'єктивному розумінні право на правову допомогу – це сукупність правових норм, які регулюють відносини щодо надання правової допомоги, а саме визначають сутність право-

вої допомоги, її види, коло суб'єктів, які надають правову допомогу, та коло суб'єктів, які можуть звертатися за її наданням, підстави та порядок її надання. Право на правову допомогу в суб'єктивному розумінні – це гарантована Конституцією України можливість кожної особи надавати або отримувати правову допомогу, тобто право на здійснення дій, спрямованих на забезпечення і захист прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб. Закріплене в Конституції України право на правову допомогу є основою деталізації в галузевому законодавстві регулювання всіх аспектів надання правової допомоги і здійснення права на правову допомогу особами, які цього потребують, гарантії реалізації цього права.

Поняття «правова допомога» та «юридичні послуги» не є тотожними, адже перше є поняттям більш високого юридично-нормативного порядку і ширшого соціально-правового змісту. Правова допомога має надаватися в першу чергу соціально незахищеним, малозабезпеченим верствам населення, а з точки зору теорії конституційного права надання юридичних послуг є можливою формою правової допомоги. Зазначене положення відображене в Законі України «Про безоплатну правову допомогу».

Слід також зазначити, що сучасний політичний і соціально-економічний розвиток України визначається удосконаленням законодавства, яким закріплено порядок надання правової допомоги, правове становище суб'єктів надання правової допомоги, осіб, які мають право на безоплатну правову допомогу, гарантії реалізації права на правову допомогу, що визначені Конституцією й іншими законами України. Окреслені питання потребують подальшого дослідження.

Бібліографічні посилання

1. Андрусів В.Г. Співвідношення забезпечення адвокатурою права на захист з наданням правової допомоги // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 12 (62). – С. 126-131.
2. Большой юридический словарь / Ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М., 2004.
3. Кирилюк Д. Міжнародно-правові стандарти права особи на правову допомогу та їх імплементація у законодавстві України // Юридичний журнал. – 2005. – № 12 (42). – С. 46-48.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 995 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.
5. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні: Навч. посібник. – К., 2007.
6. Наливайко В.С., Таращук О.В. Поняття і значення правової допомоги в Україні // Юриспруденція: теорія і практика. – 2009. – № 2 (52). – С. 17-23.
7. Про безоплатну правову допомогу: Висновок на проект Закону України від 24.04.2009 р. № 4406 // www.rada.gov.ua.
8. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 р. № 3460-VI // www.rada.gov.ua.
9. Про безоплатну правову допомогу: Проект Закону України від 23.04.2009 р. № 4406 // www.rada.gov.ua.
10. Про прийняття за основу проекту Закону України «Про безоплатну правову допомогу»: Постанова Верховної Ради України від 10.06.2009 р. № 1497-VI // www.rada.gov.ua.

11. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV // ВВР України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
12. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Голос України. – 2010. – № 142.
13. Резолюція (78) 8 Комітету міністрів про юридичну допомогу та консультації: Рада Європи, Комітет Міністрів Ради Європи; Резолюція, Міжнародний документ від 02.03.1978 № (78) 8 // www.rada.gov.ua.
14. Рішення Конституційного Суду України від 16 листопада 2000 р. № 13-рп/2000 (справа про право вільного вибору захисника) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 47. – Ст. 109.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) від 30 вересня 2009 р. № 23-рп/2009 // Вісник Конституційного суду України. – 2009. – № 6. – Ст. 32.
16. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618- ІУ (у редакції від 01.11.2011 р. на підставі Закону N 3674-VI (3674-17) від 08.07.2011 // www.rada.gov.ua.
17. Шрамко Ю. Конституційне регулювання інституту безоплатної правової допомоги в країнах СНД і Балтії (порівняльний аналіз) // www.viche.info.
18. Юшкевич О.Г. Надання правової допомоги як вид соціальних послуг // Право і безпека: Юриспруденція. Економіка. Техніка. Психологія. Соціологія. – Х., 2009. – № 1. – С. 129-135.

Надійшла до редакції 30.11.2011

О.М. Обушенко

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

УДК 349.24

ОХОРОНА ПРАЦІ ЯК КОМПЛЕКСНЕ МІЖГАЛУЗЕВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА КОМПЛЕКСНИЙ ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ

Розглянуто зміст охорони праці як комплексного міжгалузевго законодавства та комплексного правового інституту.

Ключові слова: охорона праці, трудове законодавство, комплексний правовий інститут.

Рассмотрено содержание охраны труда как комплексного межотраслевого законодательства и комплексного правового института.

Ключевые слова: охрана труда, трудовое законодательство, комплексный правовой институт.

The article is dedicated to the research of the content of the protection of labour as an integrated antibacterial legislation and integrated legal institute.

Keywords: protection of labour, labour legislation, integrated legal institute

Постановка проблеми. Реформування трудового законодавства, особливо його початкові зміни, в цілому були досить позитивними для працівників. Було переглянуто ряд норм, враховуючи ратифікацію конвенцій та рекомендацій Міжнародної організації праці, фактично розширено сферу дії трудового законодавства. Національне законодавство почало формуватися як система, чітко почали проявлятися міжгалузеві зв'язки, що не оминуло і трудове право.

З прийняттям Закону «Про охорону праці» [1] було переглянуто місце і роль інституту охорони праці у трудовому праві та законодавстві, внаслідок чого з'явилися дослідження, присвячені різним аспектам охорони праці, підготовлених як юридичною наукою [2; 3], так і медициною (питання виробничої санітарії та гігієни праці) та технічними науками (питання технічного та технологічного забезпечення здорових та безпечних умов праці).

Проте дані розробки були присвячені загальним чи суто вузькопрофільним питанням охорони праці, не ставили перед собою завдання переосмислити зміст інституту охорони праці з урахуванням змін у законодавстві.

У зв'язку з цим **метою** статті є розкриття змісту поняття «охорона праці» як міжгалузевого законодавства та правового інституту.

Виклад основного матеріалу дослідження. У регулюванні відносин з охорони праці, крім власне норм інституту трудового права «охорона праці», застосовуються норми, що входять до інших інститутів трудового права чи, взагалі, до інших галузей права, але тим чи іншим чином спрямовані на забезпечення або дотримання здорових чи безпечних умов праці. Для практичної реалізації цих заходів використовуються різні галузі права та правові форми, що складають зміст трудових, адміністративних, цивільних, фінансових, кримінально-правових відносин. Це зумовлюється багатоаспектністю, специфікою праці як суспільного явища, її органічним зв'язком з найрізноманітнішими видами суспільних відносин, особливостями проектування й використання механізмів та обладнання, особливостями створення здорових та безпечних умов праці, захисту працівників від впливу шкідливих та небезпечних виробничих факторів.

Врегулюваний правом комплекс відносин з охорони праці (від проектування та створення устаткування і обладнання, виділення фінансування до планування заходів з охорони праці, визначення відповідних суб'єктів з впровадження цих заходів) становить єдиний комплекс. Відтак, і правове регулювання їх різними галузями права має бути комплексним, взаємопов'язаним, норми різних галузей не повинні суперечити одна одній та бути ясними з метою недопущення різного тлумачення правозастосовчими органами. Це зумовлює необхідність встановлення оптимальної правової форми організації та функціонування механізму управління охороною праці.

До законодавства про охорону праці тою чи іншою мірою належать норми конституційного, трудового, адміністративного, фінансового, цивільного, кримінального права.

До норм конституційного права, що прямо чи опосередковано регулюють охорону праці, належать положення ст. 3 Конституції України, що вказує: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; ст. 43, яка встановлює право на належні, безпечні і здорові умови праці та забороняє використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах; ст. 49, яка встановлює право на охорону здоров'я, та ряд інших статей. Наведені конституційні норми є основоположними для розвитку галузевого законодавства з охорони праці. В них закріплені базові принципи, положення та напрямки можливого та бажаного розвитку відповідного законодавства, що має знаходити своє легальне закріплення, крім трудового, в інших галузях права, та безпосередньо в інститутах, що регламентують охорону праці.

Взагалі, до міжнародного права можна віднести положення ст. 4, 33 Закону «Про охорону праці», що стосуються міжнародного співробітництва у сфері охорони праці.

Норми щодо планування, фінансування та організації охорони праці, виходять за межі як інституту охорони праці, так і трудового права взагалі. Ці відносини є організаційно-розпорядчими та належать до адміністративного права, проте за функціональною спрямованістю забезпечують охорону праці.

Найбільшу групу відносин, що утворюють комплексне законодавство з охорони праці, складають норми з регулювання відносин з технічних та санітарно-гігієнічних заходів та дотримання стандартів і вимог з охорони праці. Технічні норми містять вимоги з охорони праці, що висуваються до машин та механізмів, виробничого середовища, й складають зміст правових норм, що регулюють різні суспільні відносини та стосуються різних галузей права. Таким чином, технічні норми включаються як елемент правових норм різних галузей права.

Норми цивільного та фінансового права також прямо чи опосередковано містять норми з техніки безпеки та виробничої санітарії. Це, передусім, норми, що стосуються прийому в експлуатацію будівельних об'єктів, порядку поставки продукції та устаткування, де обов'язковим є дотримання норм з охорони праці, закріплених державними та державними будівельними стандартами і нормами. Таким чином, технічні норми складають зміст не тільки адміністративного, але і цивільного права, а обов'язок з їх дотримання виступає елементом цивільних та адміністративних відносин. Встановленням порядку і джерел фінансування заходів з охорони праці та виробничої санітарії забезпечується віднесення технічних норм до складу елементів фінансового права.

Можливість групі технічних норм виступати змістом правових норм різних галузей права має визначальне значення для правильного розуміння правового критерію охорони праці. Коли технічні норми виступають змістом юридичних норм різних галузей права, то всі норми з охорони праці, змістом яких є технічні правила, можуть бути віднесені до відповідних галузей права.

У зв'язку з цим можна дійти висновку, що охорона праці як система заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності, виходить за рамки суто правової діяльності. Тоді охорона праці як інститут трудового права являє собою сукупність норм, що є правовою основою для проведення заходів зі збереження життя та здоров'я працівників під час трудової діяльності. Правова складова в системі заходів з охорони праці повинна посідати провідне місце, оскільки правила, що створюються повноважними органами, покликані зберігати життя і здоров'я працівників у процесі трудової діяльності.

Враховуючи це, різні правила і норми з техніки безпеки і виробничої санітарії, стандарти безпеки виробничого середовища можуть бути віднесені не тільки до трудового, але і до адміністративного, цивільного, фінансового законодавства, оскільки обов'язок їх дотримання стосується усіх суб'єктів відповідних правовідносин. У цьому випадку на межі трудового, фінансового, адміністративного, цивільного права виникає комплексне суспільне утворення, зміст якого складають правила, що регулюють порядок, умови проведення комплексу технічних, санітарно-гігієнічних, організаційних заходів з охорони праці, що охоплюються нормами згаданих галузей права. Це правове утворення, враховуючи його комплексність, має певні особливості, зумовлені специфікою методу кожної галузі права, проте за своїм змістом воно єдине.

Позитивним є підхід до охорони праці не тільки як до комплексного законодавства, але як і комплексного інституту права.

Розрізняти ці різновиди інституту охорони праці як в теорії права, так і в нормотворчості є досить важливим, наприклад відмінність інституту трудового права і комплексного інституту охорони праці. Закон «Про охорону праці» [1] є прикладом комплексного правового регулювання охорони праці та містить норми інших галузей права. Проект Трудового кодексу України (далі – ТК) [4] положень названого Закону не містить, що висуває ряд питань. З точки зору теорії права кодифікація трудового законодавства має призвести до того, що спеціалізовані закони у сфері трудових відносин не діятимуть, відтак, стає незрозуміло, яким же нормативним актом користуватись в цьому випадку. Якщо ж ТК діятиме разом зі спеціалізованими законами, суть кодифікації втрачає будь-який сенс. Особливо враховуючи, що в ТК йде постійне нівелювання захисної функції трудового права. Наприклад, ч. 2 п. 9 ст. 6 ТК «Регулювання трудових відносин» вказує, що трудове законодавство не застосовується (крім законодавства про охорону праці) у разі, якщо фізична особа виконує обов'язки за цивільним договором, який передбачає виконання нею певної роботи на користь іншої сторони договору. Разом з тим, у цій же у ч. 3 п. 8 цієї ж статті вказується, що трудове законодавство не застосовується у разі, якщо фізична особа виконує роботу за цивільно-правовим договором.

У цьому випадку ключовими є слова «обов'язки» та «певна робо-

та», що дасть змогу замінити трудові договори («трудова обов'язки», «роботу визначено трудовим договором») на цивільно-правові, забезпечити мінімальні гарантії з охорони праці, робочого часу та часу відпочинку, оплати праці, розгляду трудових спорів та ін. Проходить так звана маргіналізація трудових відносин.

Інститут охорони праці у трудовому праві має певну структуру і зміст, які представлені в Законі України «Про охорону праці» і включають в себе:

- загальні положення (Розділ I);
- гарантії права на охорону праці (Розділ II);
- організація охорони праці (Розділ III);
- державне управління охороною праці (Розділ VI) та державний нагляд і громадський контроль за охороною праці (Розділ VII);
- стимулювання охорони праці (Розділ IV).

У науці трудового права до інституту охорони праці включають норми:

- про правила та інструкції з охорони праці;
- з організації охорони праці;
- про компенсацію для осіб зі шкідливими та небезпечними умовами праці;
- що встановлюють порядок розслідування і обліку нещасних випадків та професійних захворювань;
- про особливі умови захисту окремих категорій працівників (жінок, неповнолітніх, інвалідів).

Можна відразу побачити відмінності у змісті інституту охорони праці в науці трудового права та Законі «Про охорону праці».

Правовий інститут охорони праці складається з норм, які є правовою основою для проведення заходів зі збереження життя та здоров'я працівників у процесі трудової діяльності. Охорона праці як інститут трудового права є сукупністю норм, що створює правову основу для збереження життя і здоров'я працівників у процесі трудової діяльності та складається з двох підінститутів: правил з техніки безпеки та виробничої санітарії, покликаних захистити працівників від впливу небезпечних та шкідливих виробничих факторів.

Підсумовуючи, можемо дійти **висновку**, що тільки комплекс різних галузей права дає повне уявлення про зміст поняття «охорона праці» та в змозі забезпечити право на здорові та безпечні умови праці, оскільки праця – складне явище, що проявляється у ставленні працівників до виробничих засобів й устаткування не тільки при їх використанні, але і при конструюванні, розробці, виготовленні цих засобів і устаткування.

Бібліографічні посилання

1. Про охорону праці : Закон України // ВВР України. – 1992. – № 49. – Ст. 668, зі змінами та доповненнями.
2. *Ізуйта П. О.* Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. – Х., 2008. – 177 с.
3. Шамшина И. И. Правовые проблемы регулирования отношений в сфере охраны

труда в современных условиях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Восточноукр. нац. ун-т им. В.И. Даля / И. И. Шамшина. – Луганск, 2002. – 189 с.

4. Проект трудового кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30947.

Надійшла до редакції 30.11.2011

Т.М. Лежнєва

викладач

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 349.2

СПІВВІДНОШЕННЯ САНКЦІЙ ТА ІНШИХ ЗАХОДІВ ПРАВОВОГО ПРИМУСУ У ТРУДОВОМУ ПРАВІ

Статтю присвячено питанням системи заходів правового примусу в трудовому праві, встановленню співвідношення санкцій та інших заходів примусу, виділенню суттєвих ознак тих чи інших заходів як критеріїв їх розмежування.

Ключові слова: *правовий примус у трудовому праві, юридична відповідальність у трудовому праві, заходи правового примусу у трудовому праві, санкції трудового права, заходи захисту, запобіжні заходи, заходи відповідальності.*

Статья посвящена вопросам системы мер правового принуждения в трудовом праве, установлению соотношения санкций и других мер принуждения, выделению существенных признаков тех или иных мер как критериев их разграничения.

Ключевые слова: *правовое принуждение в трудовом праве, юридическая ответственность в трудовом праве, меры правового принуждения в трудовом праве, санкции трудового права, меры защиты, предупредительные меры, меры ответственности.*

The article is devoted to issues of the labor law legal coercion measures system. The article concerns ascertaining of sanctions and other measures of legal coercion correlation. Essential features of such measures are identified and used as criteria of the named legal coercion measures differentiation.

Key words: *legal coercion in labor law, legal liability in labor law, labor law legal coercion measures, labor law sanctions, protective measures, preventive measures, measures of liability.*

Постановка проблеми. Юридичне вчення про примус та чинне законодавство дають вагомі підстави говорити про неоднорідність системи заходів примусу. Тому важливим для дослідження санкцій трудового права є з'ясування питання про їх місце в системі заходів правового примусу в трудовому праві та співвідношення і розмежування

з іншими заходами примусу.

Метою цієї статті є з'ясування спільних та відмінних рис санкцій та інших заходів правового примусу у трудовому праві, їх порівняння, побудова моделі системи примусових заходів в трудовому праві.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанням диференціації заходів правового примусу присвячено праці Т.І. Іларіонової, М.С. Карпова, Д.М. Кархальова, С.М. Кожевникова, О.Е. Лейста, П.Р. Стависького, Г.Я. Стоякіна, Л.А. Сироватської, Н.М. Хуторян, Н.П. Шайхутдінової, Я.М. Шевченко, В.І. Щербини.

Виклад основного матеріалу. Під примусом у трудовому праві розуміють формуючий вплив на правосвідомість суб'єкта за допомогою зовнішніх збудників, що виявляються у передбачуваному чи реальному обмеженні (погіршенні) соціального (правового) стану особи [20, с. 239]; заснований на нормі трудового права правовий вплив на суб'єктів трудових правовідносин, що обмежує їх правове становище шляхом позбавлення окремих прав чи покладенням на них додаткових обов'язків з метою охорони правопорядку у сфері трудових правовідносин [3, с. 237].

Диференціація заходів примусу у вітчизняній загальній теорії права розпочалася із поділу заходів примусу на заходи юридичної відповідальності та заходи захисту (С.М. Кожевников [10, с. 4-9]). Крім того, виділяють такі різновиди заходів примусу, як заходи припинення, запобіжні заходи, а також «специфічні заходи примусу (зокрема, примусові заходи виховного та медичного характеру, реквізиція майна) [5, с. 25-30].

Найбільш розробленою диференціація заходів примусу є в науці адміністративного права. У 40-х та першій половині 50-х років ХХ ст. панівною була двоскладова класифікація, коли всі заходи адміністративного примусу поділялися на адміністративні стягнення та адміністративно-запобіжні заходи. Згодом М.І. Єропкін за ознакою мети запропонував виділяти три види примусових заходів: адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення і адміністративні стягнення [7, с. 60-68]. Крім того, виділяють також заходи адміністративно-процесуального забезпечення (примусу) та відновлювальні заходи.

У цивілістиці заходи примусу поділяють на дві великі групи: заходи захисту і заходи відповідальності. Такий підхід набув розвитку у радянській науці цивільного права [19, с. 55-62] та отримав продовження у пострадянський період [9].

У трудовому праві проблема неоднорідності правового примусу вперше отримала достатнє висвітлення в праці П.Р. Стависького «Проблеми материальной ответственности в советском трудовом праве» [12], в якій автор підкреслює необхідність розмежування заходів захисту і заходів відповідальності та формулює ознаки такого розмежування. Такий поділ в цілому підтримує Л.А. Сироватська [15, с. 15-24], хо-

ча і піддає в своїй роботі запропоновані П.Р. Ставицьким ознаки розмежування критичному аналізу. Ідею розмежування заходів захисту і заходів відповідальності поділяє і Н.М. Хуторян [18, с. 98].

В.І. Щербина виділяє такі заходи примусу: 1) примусові заходи, що пов'язані з юридичною відповідальністю, серед яких виокремлює заходи дисциплінарної відповідальності працівників, матеріальної відповідальності працівників та матеріальної відповідальності роботодавців; 2) примусові заходи, що не пов'язані з юридичною відповідальністю, а саме заходи захисту і запобіжні заходи [20, с. 149].

Проаналізуємо ознаки розмежування заходів відповідальності та заходів захисту, взявши спочатку за основу ознаки, наведені П.Р. Ставицьким.

В якості першої відмінності наводиться таке: підставою притягнення до юридичної відповідальності є вчинення правопорушення (включаючи вину, протиправність, причинний зв'язок, а в майнових правопорушеннях – і пряму шкоду); для застосування заходів захисту наявність повного складу таких умов не є обов'язковою. Достатньо наявності трьох, двох або навіть однієї з них (шкоди) [13, с. 98]. Цю ж розмежувальну ознаку заходів захисту і заходів відповідальності наводять і інші дослідники [14, с. 94; 19, с. 59].

Л.А. Сироватська з приводу цієї ознаки висловлює певну занепокоєність: «Чи завжди можна, не упевнившись в наявності умов і, головне, вини, застосовувати захід примусу? Позитивна відповідь небезпечна...» [15, с. 16]. В. Єм справедливо зазначає, що фактор вини не завжди можна покласти в основу розмежування заходів захисту і заходів відповідальності, ілюструючи свою тезу нормами тогочасного цивільного права [6, с. 137-139]. Ознаку вини при розмежуванні заходів захисту і заходів відповідальності, вважає автор, слід сприймати як загальне правило, яке допускає винятки [6, с. 137].

Другою ознакою є функціональне навантаження заходів відповідальності і заходів захисту. П.Р. Ставицький пише, що якщо основна функція юридичної відповідальності – покарання, кара або відшкодування завданої шкоди, то основна функція заходів захисту – відновлення первісного положення суб'єкта [13, с. 96]. Д.Г. Хецуріані зазначав, що цивільно-правові заходи захисту не мають на меті покарання правопорушника, вони спрямовані перш за все на припинення дій, що порушують право, на відновлення порушених суб'єктивних прав або правопорядку. А тому заходи захисту головним чином виконують відновну і припиняючу функції. При цьому головною, провідною функцією заходів захисту, на відміну від заходів відповідальності, є відновна функція [17, с. 96]. Подібним чином формулюють функціональну спрямованість заходів захисту і інші автори [8, 9, 14, 20].

З цього приводу Л.А. Сироватська зауважує: «Проте хіба відшкодування шкоди при матеріальній відповідальності не спрямоване на відновлення колишнього стану суб'єкта?» [15, с. 15].

Тут слід погодитися із Т.І. Ілларіоною, яка зазначала, що компенсаційна функція заходів не принижує їх карального значення [8,

с. 358]. Дійсно, санкції матеріальної відповідальності в трудовому праві спрямовані на відновлення первісного стану суб'єкту. Але при цьому таке відновлення відбувається за рахунок майна правопорушника, майнові права та інтереси якого уражаються цими санкціями. Цим вони і відрізняються від заходів захисту, застосування яких саме по собі не уражає майнових прав особи, до якої вони застосовуються. Крім того, слід звернути увагу на те, що обмежена матеріальна відповідальність працівника не завжди здатна відновити первісне матеріальне положення суб'єкта (роботодавця). Ця обставина надає матеріальній санкції ще більшого карального забарвлення.

У зв'язку і з цим функціональну ознаку, запропоновану П.Р. Ставиським, на нашу думку, слід дещо переформулювати: «заходи відповідальності спрямовані на покарання, а в багатьох випадках – додатково і на повне чи часткове відновлення первісного стану суб'єкту, то заходи захисту спрямовані передусім на відновлення первісного стану суб'єкту і не мають на меті покарати особу, до якої вони застосовуються, покласти на неї додаткові обтяження чи позбавлення».

Функціональну ознаку розмежування заходів захист і відповідальності для повного її усвідомлення слід розглядати у системному зв'язку з третьою ознакою, яку П.Р. Стависький формулює так: «Заходи відповідальності спричиняють собою покладання на правопорушника додаткових обтяжень, крім виконання порушеного обов'язку. Заходи захисту не передбачають жодних додаткових обтяжень, жодної зміни існуючого обов'язку, жодного покарання» [13, с. 98].

Схожу точку зору висловлювала Р.О. Халфіна: «Юридична відповідальність включає в себе лише такі наслідки правопорушення, які виражаються у виникненні нових обов'язків або у видозміні обов'язків... Ці видозміни, як і нові обов'язки, повинні бути пов'язані з певними негативними наслідками для правопорушника» [16, с. 320-321]. Інші заходи примусу, приймаючи точку зору С.С. Алексєєва, авторка відносить до заходів захисту.

Розглядаючи цей критерій, В. Єм зазначає, що застосування будь-якого заходу захисту тією чи іншою мірою завдає «правовий урон» правопорушнику (хоча його види і ступінь відрізняються від таких при застосуванні заходів відповідальності), уражає ті чи інші права та законні інтереси правопорушника [6, с. 13]. Справедливим це твердження є і для трудового права. Так, наприклад, примусове поновлення працівника на роботі уражає сферу оперативно-господарської автономії роботодавця; при примусовій виплаті працівникові невикраденої заробітної плати ураження спрямовано на речові права роботодавця. Далі В. Єм формулює принципову різницю «правового урона» при застосуванні заходів захисту і заходів відповідальності: «...будь-яке обтяження майнового характеру, покладене на правопорушника в результаті вжиття заходів захисту, за обсягом є еквівалентним тим витратам чи збиткам, які він мав би при належному виконанні покладеного на нього обов'язку, або еквівалентним обсягу

безпідставно придбаного чи збереженого ним майна... Заходи відповідальності у всіх випадках означають для правопорушника безеквівалентне майнове обтяження. Саме тому безеквівалентність майнових збитків є тим лакмусовим папірцем, який дозволяє виокремити заходи відповідальності зі всієї сукупності громадянсько-правових примусових заходів» [6, с. 143]. На еквівалентність чи безеквівалентність обтяження як на ознаку розмежування заходів захисту і заходів відповідальності вказує і Д.М. Кархальов [9, с. 125].

Четверта ознака, запропонована П.Р. Ставиським, полягає в тому, що «заходи відповідальності спрямовані *перш за все* (курсив наш – Т.Л.) проти правопорушника, заходи ж захисту – на відновлення прав уповноваженої особи, охорону її інтересів» [13, с. 96]. Л.А. Сироватська не визнає розмежувальних здатностей цієї ознаки, аргументуючи це тим, що майнові правовідновлювальні санкції спрямовані і проти порушника, але з метою і в інтересах прав уповноваженої особи [15, с. 15]. На нашу думку, цю ознаку слід тлумачити так, що заходи відповідальності спрямовані передусім і безпосередньо на правопорушника, виконуючи каральні та превентивні функції; а заходи захисту спрямовані безпосередньо на відновлення прав уповноваженої особи, і лише внаслідок цього можуть становити об'єктивно негативні наслідки для порушника, хоча і не мають такі наслідки за свою мету.

Таким чином, всі чотири ознаки розмежування заходів захисту і заходів відповідальності, запропонованих П.Р. Ставиським, є слухними, хоча і з певними уточненнями.

Крім них, в літературі наводяться і інші критерії розмежування заходів захисту і відповідальності. Однією із таких ознак є *осуд* правопорушення та правопорушника. На публічний осуд як характерну ознаку юридичної відповідальності вказують багато авторів [2, с. 124; 18, с. 98]. Такої ж думки дотримується і Д.М. Кархальов [9, с. 129], який зазначає, що для відповідальності характерний осуд діяння особи, виховний вплив на особу правопорушника, який допустив винне діяння, і що важливим моментом при притягненні до відповідальності є те, як особа ставиться до своїх діянь, і на ці антисуспільні установки здійснюється виховний вплив. Для заходів захисту, на думку автора, вказана особливість відповідальності не є характерною, оскільки для застосування заходів захисту не має значення те, як особа ставилася до своїх діянь, оскільки обов'язок в будь-якому разі має бути виконаний і необґрунтованим є ставити можливість його виконання в залежність від суб'єктивних моментів.

Ще низку ознак, за якими розмежовуються заходи захисту і заходи відповідальності, наводить Д.М. Кархальов. Зокрема, він зазначає, що: 1) заходи захисту тісно пов'язані із порушенням правом, яке захищається конкретним заходом захисту, і не є взаємозамінними; 2) заходи захисту найчастіше реалізуються у негрошовій формі; 3) правове регулювання заходів захисту характеризується імперативним характером і абсолютною визначеністю таких заходів [9, с. 67,

127-136]. Останні три ознаки цілком справедливі і для заходів захисту в трудовому праві.

Питання запобіжних заходів у трудовому праві є менш розробленим. Найчастіше особливості запобіжних заходів виявляють у їх співвідношенні із заходами трудової, передусім дисциплінарної відповідальності. Заходи дисциплінарної відповідальності та запобіжні заходи розглядаються як складові дисциплінарного примусу.

Запобіжні заходи виконують роль приватної і загальної превенції, забезпечення нормального функціонування суспільних відносин на майбутнє [12, с. 107].

Ю.С. Адушкін виділяв чотири групи заходів дисциплінарного примусу: 1) заходи дисциплінарного припинення, які спрямовані на припинення протиправної поведінки; 2) відновлювальні санкції, які забезпечують охорону дисципліни шляхом усунення шкідливих наслідків порушення. До цієї групи автор відносить заходи матеріальної відповідальності; 3) заходи дисциплінарного дестимулювання, які справляють додатковий виховно-правовий вплив на порушників дисципліни (позбавлення премій, пільгових путівок тощо); 4) дисциплінарні стягнення – каральні за своєю суттю заходи, які створюють для порушника ситуацію певних правових втрат, покладаючи на нього новий юридичний обов'язок: зазнати певних позбавлень, з метою покарання за дисциплінарне правопорушення та виховання [1, с. 24-26]. Не погоджуючись із віднесенням санкцій матеріальної відповідальності до дисциплінарного примусу, зазначимо, що запропонована класифікація досить повно відображає систему дисциплінарного примусу в трудовому праві.

В.М. Лебедев вказував, що запобіжні заходи у трудовому праві спрямовані на запобігання порушенням внутрішнього трудового розпорядку, є первинною реакцією роботодавця на факти недотримання або неналежного виконання працівниками своїх обов'язків у процесі виробництва, застосовуються з метою припинення поведінки працівників, яка відрізняється від належного виконання трудової функції у виробничому колективі, а в ряді випадків – для примушення працівників до належного виконання покладених на них обов'язків. При цьому роботодавець не повинен встановлювати в діях працівника складу правопорушення [11, с. 110].

В.І. Щербина визначає запобіжні заходи у трудовому праві як передбачені законом примусові заходи, що застосовуються до працівників чи роботодавця з метою припинення поведінки, яка не відповідає вимогам законодавства про працю, колективному чи трудовому договору, забезпечення безпеки виробництва, роботодавця і працівників [20, с. 231].

І.М. Ваганова до найбільш важливих ознак, які характеризують запобіжні заходи у сфері трудових правовідносин, відносить такі: 1) закріплюються в диспозиції норми права, а не в санкції; 2) мають примусовий характер; 3) можуть застосуватися до встановлення вини й повного складу правопорушення; 4) забезпечують припинення пра-

вопорушення, що готується чи вчинюється; 5) їх застосування не тягне для суб'єктів правопорушення стану покараності; 6) мінімізують або запобігають настанню шкідливих наслідків (матеріального чи морального характеру); 7) забезпечують належне здійснення процесуальних дій з установлення істини у справі [4, с. 118-119].

Отже, принципова відмінність запобіжних заходів від інших різновидів примусу полягає в саме їх цільовому призначенні – припиненні чи попередженні правопорушення (або об'єктивно протиправної поведінки) та забезпечення провадження з притягнення до юридичної відповідальності.

В цілому ж розмежувальні ознаки запобіжних заходів та заходів відповідальності практично співпадають.

Висновки. Система примусу у трудовому праві включає такі заходи: 1) заходи юридичної відповідальності, які охоплюють: а) заходи дисциплінарної відповідальності; б) заходи матеріальної відповідальності; 2) заходи захисту; 3) запобіжні заходи. Згадані різновиди примусу в трудовому праві розмежовуються передусім за ознакою мети, функціонального навантаження, а так само за низкою інших ознак, серед яких головною є підстава застосування. Вважаємо за доцільне надати ці критерії розмежування у вигляді таблиці.

	Заходи юридичної відповідальності	Заходи захисту	Запобіжні заходи
<i>Мета</i>	Покарання правопорушника, виховання його; загальна і приватна превенція. Крім того, через каральний вплив заходів матеріальної відповідальності на порушника реалізується і відновлювальний ефект щодо потерпілої сторони.	Відновлення порушених прав, становища, що існувало до порушення.	Припинення чи попередження правопорушення (або об'єктивно протиправної поведінки) та забезпечення провадження з притягнення до юридичної відповідальності.
<i>Підстава застосування</i>	Правопорушення.	Як правопорушення, так і об'єктивно протиправна поведінка.	Як правопорушення, так і об'єктивно протиправна поведінка. В окремих випадках – поведінка або обставини, що дають

			підстави вважати про загрозу вчинення правопорушення, настання несприятливих наслідків.
<i>Характер обтяження</i>	Виявляється в покладенні на порушника додаткових обов'язків, позбавленні прав, іншому ураженні правового положення.	Обтяження практично відсутнє; правове положення особи, до якої застосовується цей захід, відрізняється від такого при нормальному розвитку трудових відносин лише примусовістю виконання обов'язків і певними обтяженнями, які з цього виникають.	Обтяження виявляється у тимчасовій чи постійній зміні трудового правового статусу, міра якої відповідає меті запобіжного заходу.
<i>Наявність осуду</i>	Присутній.	Відсутній.	Відсутній.
<i>Наявність стану покараності</i>	Присутній.	Відсутній.	Відсутній.
<i>Основний об'єкт правового впливу</i>	Правопорушник.	Особа, права якої порушено.	Правопорядок.
<i>Співвідношення заходів із підставою застосування</i>	Заходи відповідальності в трудовому праві мають в цілому універсальний характер.	Застосування того чи іншого заходу захисту тісно пов'язане із характером порушення прав, у зв'язку з яким застосовується захід захисту.	Застосування того чи іншого запобіжного заходу тісно пов'язане із характером підстави його застосування.

Бібліографічні посилання

1. Адушкин Ю.С. Дисциплінарне виробництво в СРСР / Под ред. засл. діяча науки РСФСР, докт. юрид. наук, проф. В.М. Манохіна. – Саратов, 1986.
2. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М., 1976.
3. Ваганова І.М. Поняття примусу у трудовому праві України // Вісник ХНУВС. – 2009. – № 3 (46). – С. 232-238.
4. Ваганова І.М. Класифікація запобіжних заходів у трудовому праві України // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – № 2. – С. 118-122.

5. *Вершинина С.И.* О теории принуждения в правовой науке // Вектор науки ТГУ. – 2009. – № 2 (5). – С. 25-30.
6. *Ем В.* Категория обязанности в советском гражданском праве (вопросы теории): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1981.
7. *Ерошкин М.И.* О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963. – С. 60-68.
8. *Илларионова Т.И.* Система гражданско-правовых охранительных мер. – Томск, 1982.
9. *Кархалев Д.Н.* Гражданско-правовые меры защиты и меры ответственности: Учебное пособие. – Уфа, 2004.
10. *Кожевников С.Н.* Меры защиты в советском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1968.
11. *Лебедев В.М.* Воспитательная функция советского трудового права. – М., 1981.
12. *Нормы советского права. Проблемы теории / М.И. Байтин, В.К. Бабаев, В.М. Баранов и др. / Под ред. М.И. Байтина и В.К. Бабаева. – Саратов, 1987.*
13. *Стависский П.Р.* Проблемы материальной ответственности в советском трудовом праве. – Киев–Одесса, 1982.
14. *Стоякин Г.Я.* Меры защиты в советском гражданском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1973.
15. *Сыроватская Л.А.* Ответственность за нарушение трудового законодательства. – М., 1990.
16. *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. – М., 1974.
17. *Хецуриани Д.Г.* Функции советского гражданского права (Теоретические проблемы, понятия и системы). – Тбилиси, 1990.
18. *Хуторян Н.М.* Теоретичні проблеми матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин: Монографія – К., 2002
19. *Шевченко Я.Н.* Средства защиты в гражданском праве // Советское государство и право. – 1977. – № 7. – с. 55-62.
20. *Щербина В.І.* Основні функції трудового права в умовах ринкових відносин: Монографія. – Дніпропетровськ, 2005.

Надійшла до редакції 15.09.2011

Н.М. Степакова

викладач

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 349.2

НОРМИ ТРУДОВОГО ПРАВА ЯК ОСНОВА МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА

Стаття присвячена дослідженню сутності норм трудового права та встановленню їх значення для механізму реалізації права, обґрунтуванню поняття механізму реалізації права, поняття норми трудового права та всебічному аналізу її ознак та структури, встановленню зв'язка норм трудового права та механізму реалізації права.

Ключові слова: *норми трудового права, механізм реалізації права, правореалізація.*

Стаття посвящена дослідженню сутності норм трудового права та встановленню їх значення для механізму реалізації пра-

ва, обоснованню поняття механізму реалізації права, поняття норми трудового права и всесторонньому аналізу ее признаков и структуры, установлению связи между нормами трудового права и механизмом реалізації права.

Ключевые слова: нормы трудового права, механизм реалізації права, правореалізація.

The article is dedicated to the research of essence of the standards of labour law and determination of their meaning for law realization machinery, rationale of the concept, law realization machinery, concept of the standards of labour law and comprehensive analysis of its characteristics and structure, determination of the connection of the standards of labour law and law realization machinery.

Keywords: the standards of labour law, law realization machinery, law realization.

Постановка проблеми. Трудові права є одними із фундаментальних соціально-економічних прав людини і громадянина. Вони закріплюються у ряді нормативно-правових документів вищої юридичної сили, як-то: Конституція України, Загальна Декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права та ін. Жодна держава, яка позиціонує себе як демократичну, правову та соціальну, що сповідує цінності громадянського суспільства, не може нехтувати зазначеною категорією прав людини. Більше того, вона повинна усіляко сприяти їх всебічному зміцненню та захисту. І як свідчить практика, для цього недостатньо просто задекларувати (тобто проголосити) відповідні трудові права у певних нормативно-правових актах, необхідно також створити надійний та ефективний механізм їх реалізації. І одне із першочергових завдань у цьому напрямі – створення якісної нормативно-правової бази, адже саме норми права складають основу механізму правореалізації в трудовому праві.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Норми права, різні аспекти реалізації права, в тому числі трудового, перебували у центрі уваги О.Ф. Скакун, М.І. Матузова, А.С. Піголкіна, Н.Б. Болтіної, О.І. Процевського, В.С. Венедіктова, Г.І. Чанишева, В.І. Прокопенко, П.Д. Пилипенко, О.Б. Смирнова, Л.П. Грузінова, В.Г. Короткіна та інших правників. Проте незважаючи на значний науковий доробок у цій сфері, деякі питання потребують суттєвого доопрацювання та уточнення; зокрема, це стосується ролі норм трудового права у відповідному механізмі правореалізації.

Метою даної статті є дослідити сутність норм трудового права та встановити їх значення для механізму реалізації права. Задля цього планується уточнити поняття механізму реалізації права, дослідити поняття норми трудового права, проаналізувати її ознаки та структуру, встановити, у чому полягає зв'язок норм трудового права та механізму реалізації права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Право – це складне, багатоаспектне явище, що відображає уявлення конкретного суспільства про справедливість, рівність, свободу тощо. Головним призначенням права є регулювання суспільних відносин з метою спрямування їх у певне русло та надання їм упорядкованого вигляду. Слід зазначити, що, напевне, право сьогодні є одним з найбільш універсальних регуляторів суспільних відносин з-поміж усіх, що знаходяться у розпорядженні людства. Адже воно розповсюджує свій організуючий вплив на усі найважливіші сфери суспільного життя, зокрема трудову, та тісно пов'язані із ними відносини.

Однак для того, щоб виявилася справжня соціальна цінність права, воно має реалізовуватися. У протилежному разі право перестане мати сенс для людства і відімре як непотрібне. Термін «реалізація» походить від французького «realisation» і означає здійснення наміченого плану, програми, проекту [1, с. 483]. Тож реалізацію права слід розуміти як практичне втілення у життя його приписів (вимог, норм, стандартів тощо). У даному контексті слід погодитися з існуючою науковою думкою про те, що сформульовані в законах та інших нормативно-правових актах норми права стають реальними, коли вони втілюються в життя у свідомо-вольовій діяльності людей. Без виконання правових розпоряджень у житті норми права мертві, інакше кажучи, вони втрачають своє соціальне значення [2, с. 163].

Правореалізація за своєю суттю є складним процесом, що має власні складові елементи: механізм та форми. У той же час і сам механізм правореалізації являє собою складне явище, до складу якого входять декілька структурних елементів. Так, О.В. Зайчук, досліджуючи реалізацію права, вважає, що її механізм – це діяльність суб'єкта права, зобов'язаної сторони, законотворчого органу, правозастосовного органу та наявні юридичні норми, які регулюють їх діяльність [3]. На нашу думку, такий підхід до визначення механізму правореалізації не зовсім вдалий, адже автор пішов шляхом переліку складових елементів, що відображає внутрішню структуру феномена, проте не відбиває його сутнісного призначення. Тому, на нашу думку, більш доречним буде визначити механізм реалізації права як систему організаційно-правових засобів та інститутів, функціонування (робота, діяльність) яких спрямована на забезпечення виконання правових приписів через правомірну поведінку суб'єктів.

Одну із основних ролей у даному механізмі виконують норми права, зокрема трудового, оскільки саме вони визначають зміст прав суб'єкта, сприяючи тим самим їх реалізації.

Норма є найменшою структурною ланкою системи права, яка як частина цілого вбирає у себе всі головні риси права і у той же час має власні специфічні риси. Так, М.І. Байтін зазначає, що правова норма – первинна клітинка права, частинка змісту, вихідний структурний елемент його системи. У той же час норма права – відносно самостійне явище, що володіє власними специфічними особливостями, які пог-

либлюють і конкретизують наші уявлення про право, його поняття, сутність і зміст, про механізм регулятивного впливу на суспільні відносини [4, с. 313].

Схожу із попередньою позицію з приводу норм права висловлював свого часу О.Е. Лейст. Дослідник визначав правову норму як вихідний елемент, первинну «клітину» права. Тому, на його погляд, у ній наявні більшість основних ознак, притаманних праву в цілому. Вона виражає волю соціальних сил, що стоять при владі, затверджується або санкціонується державою, формується в нормативних актах чи інших джерелах права, обов'язкова для виконання, охороняється від порушень примусовою силою державного примусу; у той же час їй властиві й свої особливості та риси [5, с. 152].

О.Ф. Скакун під нормою права розуміє загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), встановлене або санкціоноване державою як регулятор суспільних відносин, яке офіційно закріплює міру свободи і справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечується всіма заходами державного впливу аж до примусу [6, с. 275].

На думку С.С. Алексєєва, норма права – це загальнообов'язкове формально визначене правило поведінки, встановлене й забезпечене суспільством і державою, закріплене й опубліковане в офіційних актах, спрямоване на регулювання суспільних відносин шляхом визначення прав і обов'язків їх учасників [7, с. 280].

Щодо визначення поняття норми трудового права найбільш вдалою, на нашу думку, є точка зору С.В. Вишневецької, яка розглядає норму трудового права як загальнообов'язкове, формально визначене, встановлене або санкціоноване державою і забезпечене заходами державного примусу правило поведінки, яке закріплює юридичні права і обов'язки учасників трудових відносин, що виникають з приводу застосування найманої праці [8, с. 63].

Як і будь-які інші норми права, норми трудового права мають ознаки, основними з яких є такі:

- загальнообов'язковість нормативно-правових приписів, тобто вони є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами, які потрапляють у поле регулятивного впливу даної норми трудового права; винятки дозволяються лише у випадках, передбачених цією ж чи іншими правовими нормами;

- формальна визначеність. Ця ознака полягає в тому, що норма права знаходить своє відображення (формалізується) у певному нормативно-правовому документі (акті), наприклад, Конституції України, Кодексі законів про працю України, інших законах та підзаконних нормативно-правових актах;

- являє собою узагальнений зразок (стандарт, правило чи вимогу), що пред'являється до поведінки суб'єктів під час здійснення ними свого права на працю та тісно пов'язаних із ними прав. Виконання

цих вимог, за загальним правилом, здійснюється у добровільному порядку, проте в разі необхідності може бути підтримане силою державного впливу аж до примусу;

- закріплює права, обов'язки, повноваження та відповідальність суб'єктів, що реалізують дану норму трудового права. Цей принцип підкреслює представницько-зобов'язуючий характер правових норм.

Слід зазначити, що окрім того, що норма права, зокрема трудового, є складовим елементом набагато складнішої системи, вона також має власну внутрішню структуру, до складу якої входять гіпотеза, диспозиція та санкція.

Структура норми права – це її внутрішня будова, що полягає у поділі норми на пов'язані між собою та розміщені у певній послідовності структурні елементи.

Першою у цій структурі стоїть гіпотеза, яка є тією частиною норми права, що визначає певні конкретні життєві обставини, в разі настання яких починає діяти дана норма. Л. Заморська, аналізуючи структуру норм трудового права, наголошує, що особливості їх гіпотези полягають у тому, що вона не має чітких даних про умови та обставини дії, правила поведінки, обмежуючи умови застосування норми певним колом формальних вимог [9].

Диспозиція – це та частина норми, в якій, власне кажучи, і зафіксовані певні зразки правил поведінки суб'єктів через встановлення їх прав та обов'язків.

І останній елемент правової норми – санкція. Вона містить вказівки на державні заходи примусового характеру, які можуть бути застосовані до суб'єкта у випадку порушення ним вимог норм трудового законодавства. Погоджуючись з Л. Заморською, вважаємо, що санкції норм трудового права відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання, вони забезпечують виконання обов'язків і є гарантом захисту прав та законних інтересів суб'єктів трудових і тісно пов'язаних з ними відносин [9].

Отже, визначившись із поняттям механізму правореалізації та дослідивши поняття норм права, зокрема трудового, можемо встановити, у чому ж полягає фундаментальне значення норм трудового права для механізму правореалізації. З нашої точки зору, норма права є, строго кажучи, вмістилищем того матеріалу, з яким та на підставі якого працює зазначений механізм. В юридичній науці існує доволі розповсюджена позиція, яку ми, до речі, поділяємо, про те, що право диференціюється на об'єктивне та суб'єктивне. При цьому об'єктивне право являє собою систему всіх правових приписів, що установлені (санкціоновані), охороняються, захищаються державою, мають загальнообов'язковий характер, є критерієм правомірної чи неправомірної поведінки та існують незалежно від індивідуальної свідомості суб'єкта права. А суб'єктивне право – це певні можливості, міра свободи, що належить суб'єкту, який сам вирішує, користуватися ними чи ні [10, с. 110-111].

Є. Трубецькой зазначає, що право являє собою сукупність норм,

що, з одного боку, надають, а з іншого – обмежують зовнішню свободу осіб у їх взаємних відносинах [11, с. 16]. Стосовно поділу права на об'єктивне та суб'єктивне науковець наголошує, що перше складається із сукупності правових норм і являє собою суспільний елемент права. У свою чергу, право у суб'єктивному розумінні містить у собі індивідуальні права (правомочності) окремих осіб і виступає проявом (виразом) особистого елемента в праві. Право у суб'єктивному аспекті складається із правомочностей та обов'язків, причому правам одних осіб завжди відповідають обов'язки інших [11, с. 121]. Таку точку зору з деякими уточненнями підтримують інші науковці: О. Скакун, І. Погребний, А. Шульга, О. Зайчук та ін.

Таким чином, норми об'єктивного права, а точніше, їх зміст, їх приписи, є тим нормативним підґрунтям, на підставі якого суб'єкти трудового права реалізують свої можливості, тобто суб'єктивні права. Вважаємо, що механізм правореалізації у трудовому праві, так би мовити, опосередковує процес трансформації (переходу) норм з викладених у текстах відповідних нормативно-правових актів приписів у реальні зразки людської поведінки (практичної діяльності).

Висновки. Резюмуючи вищевикладений матеріал, можемо констатувати, що норми трудового права мають вирішальне значення для роботи відповідного правореалізаційного механізму, оскільки саме в них містяться вказівки на те, які саме права суб'єкта, в якому обсязі та в якій формі можуть бути реалізовані. Тому для підвищення якості функціонування механізму правореалізації як у трудовому, так і в інших галузях права слід поліпшити якість нормативно-правових актів, що приймаються у державі, шляхом вдосконалення законо- та нормотворчого процесу.

Бібліографічні посилання

1. Словник іншомовних слів / Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута . – К., 2000.
2. *Волинка К.Г.* Теорія держави і права: Навч. посіб. – К., 2003.
3. *Зайчук О.В., Оніщенко Н.М.* Теорія держави і права. Академічний курс: Підруч. – К., 2006.
4. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 1997.
5. Общая теория права: Учеб. для юрид. вузов / Ю.А. Дмитриев, И.Ф. Казьмин, В.В. Лазарев и др.; Под общ. ред. А.С. Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 1996.
6. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків, 2001.
7. Теория государства и права: Учеб. для вузов / Под ред. С.С. Алексеева. – М., 2000.
8. *Вишинецька С.В.* Поняття норми трудового права // Науковий вісник Чернів. ун-ту. – Вип. 82. Правознавство. – Чернівці, 2000. – С. 60-63.
9. *Заморська Л.* Відносно визначені норми трудового права України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=3141>.
10. Правознавство: Підручник // За ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. – К., 2006.
11. *Трубецкой Е.Н.* Энциклопедия права. – СПб., 1998.

Надійшла до редакції 13.11.2011

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

В.В. Гончарук

кандидат юридичних наук
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74 : 343.85 (477)

ШЛЯХИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС ЩОДО ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї

Досліджено і проаналізовано поняття та форми насильства в сім'ї, визначено шляхи й напрями вдосконалення діяльності ОВС щодо попередження різноманітних його проявів

Ключові слова: насильство в сім'ї, органи внутрішніх справ, попередження, діяльність.

Исследуются и анализируются понятие и формы насилия в семье, определяются пути и направления совершенствования деятельности ОВД относительно предупреждения разнообразных его проявлений

Ключевые слова: насилие в семье, органы внутренних дел, предупреждение, деятельность.

In the article a concept of domestic violence is examined and its forms are analyzed. The ways and areas for improvement of the Police activity with respect to preventing domestic violence are determined.

Keywords: domestic violence, the Police, warning, activity.

Постановка проблеми. Кризові тенденції й соціальні негаразди, в тому числі й низький соціально-економічний рівень життя в Україні, негативно позначаються на всіх верствах населення країни, перш за все на головному осередку суспільства – сім'ї. Об'єктивні явища (безробіття, різке зниження достатку членів родини, матеріальна скрута тощо) та чинники суб'єктивного характеру (роздратованість, неврівноваженість, агресивність тощо) як прогресуючі негативні тенденції, у результаті призводять до проявів насильства в сім'ї. Поширення насильства в сім'ї є глобальною проблемою, яка потребує пошуку, в тому числі й наукового, механізмів її вирішення. Тому актуальність проблем протидії насильству в сім'ї загалом та визна-

чення шляхів та напрямів удосконалення діяльності ОВС з його попередження зокрема не викликає сумнівів.

Відомо, що сфера побуту більш консервативна, ніж інші сфери соціального життя, а сімейні відносини менш доступні різноманітним видам соціального регулювання і контролю. Так, у ч. 1 ст. 32 Конституції України [1] закріплено, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, що значно обмежує межі та своєчасність втручання працівників міліції. Однак Законом України «Про міліцію» [2] до основних її завдань віднесено забезпечення особистої безпеки громадян, охорону громадського порядку, попередження правопорушень, участь у наданні соціальної та правової допомоги населенню. Практичне виконання цих та інших завдань безпосередньо пов'язано з діяльністю служби дільничних інспекторів міліції як спеціалізованого підрозділу міліції, що здійснює найбільший обсяг профілактичних та охоронних функцій. На жаль, сьогодні в Україні діяльність служби дільничних інспекторів міліції щодо попередження насильства в сім'ї потребує значного покращення. Недосконалість, а часто і неузгодженість чинного законодавства, що регулює питання протидії насильству в сім'ї та передбачає відповідальність за проступки, пов'язані із вчиненням насильства, обмежує коло повноважень дільничних інспекторів міліції, форм і методів впливу на осіб, які вчиняють насильство в сім'ї, що формалізує підхід до цього явища працівників ОВС.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Науково-теоретичне підґрунтя статті базується на наукових працях вітчизняних та зарубіжних фахівців з адміністративного права та адміністративної діяльності, кримінології, психології, соціології та інших галузей науки – дослідників О.Б. Андрєєвої, А.А. Аносенкова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, А.Б. Благої, А.С. Васильєва, Т.І. Возної, І.П. Голосніченка, Г.В. Джагупова, Ф.К. Думко, Т.Г. Зайцевої, Г.Є. Запорожцевої, Я.М. Квітки, О.М. Ключєва, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Негодченка, М.О. Тучака, Х.П. Ярмачі та ін.

Щодо форм, яких набуває насильство в сім'ї, у поглядах різних дослідників цього явища існують певні розбіжності. У міжнародних правових актах та юридичній літературі розрізняють наступні форми насильницьких дій: фізичне насильство, психічне (емоційне) насильство та сексуальне насильство. Але найчастіше виокремлюються фізичне, сексуальне, психологічне та економічне насильство. Іноді до цього списку включають також моральне та словесне насильство.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» [3] виокремлює фізичне, сексуальне, психологічне та економічне насильство в сім'ї.

Під фізичним насильством в сім'ї розуміють умисне нанесення одним членом сім'ї іншому члену сім'ї побоїв, тілесних ушкоджень, що може призвести або призвело до смерті постраждалого, порушен-

ня фізичного чи психічного здоров'я, нанесення шкоди його честі і гідності [3]. Його сутність полягає у нанесенні одним членом сім'ї іншому побоїв, тілесних ушкоджень, незалежно від їх тяжкості та наслідків. Часто фізичне насильство визначають, перелічуючи дії, які розглядають як такий вид насильства. Проте необхідно намагатись при розкритті сутності того чи іншого виду насильства в сім'ї навести якомога більше конкретних дій, які можуть бути віднесені до даного виду насильства в сім'ї.

Сексуальне насильство в сім'ї – це протиправне посягання одного члена сім'ї на статеву недоторканність іншого члена сім'ї, а також дії сексуального характеру щодо неповнолітнього члена сім'ї [3]. Це може бути нав'язування сексуальної близькості, коли партнерка (партнер) знаходиться у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння, або спить і не в змозі відмовити; нав'язування сексуальної близькості, коли партнерка (партнер) дає зрозуміти, що не хоче цього, або боїться відмовити; нав'язування без згоди партнерки (партнера) фізичного контакту з ерогенними зонами, іншими частинами тіла партнерки (партнера); нав'язування партнерці (партнеру) особливих видів сексуальних контактів проти її (його) волі.

Психологічне насильство в сім'ї – насильство, пов'язане з дією одного члена сім'ї на психіку іншого члена сім'ї шляхом словесних образ або погроз, переслідування, залякування, якими навмисно спричиняється емоційна невпевненість, нездатність захистити себе та може завдаватися або завдається шкода психічному здоров'ю [3]. Деякі автори зазначають, що психологічне насильство може проявлятися в будь-яких словесних діях з боку насильника, в результаті чого порушується честь та гідність особи, особа відчуває у зв'язку з цим емоційну невпевненість, закомплексованість, страх та моральні переживання [4, с. 6].

Насильство в сім'ї у різних формах поширене у всіх країнах світу і не є географічно, політично чи соціально ізольованою проблемою; воно розповсюджене серед усіх прошарків населення незалежно від походження, положення в суспільстві, рівня доходу, расових, культурних, релігійних, соціально-економічних аспектів, сексуальної орієнтації. Однак незважаючи на те, що між рівнем освіти та скоєнням насильства в сім'ї немає прямої кореляційної залежності, вказане правопорушення найчастіше вчиняють люди з низьким культурним та освітнім рівнем, оскільки малоосвіченим особам більш притаманні егоїстичні інстинкти, відсутність критичної оцінки власної поведінки, вузький кругозір, примітивні потреби та інтереси, культ грубої фізичної сили, зневага до морально-культурних норм, нестриманість емоцій, брутальність та безпринципність. Особи з більш високим рівнем освіти намагаються знайти інший спосіб вирішення сімейного конфлікту (примирення, розлучення та ін.) [5, с. 28]. Крім того, здебільшого не відрізняються високим освітнім рівнем і жертви насильства в сім'ї. Так, серед потерпілих від насильства в сім'ї жінок вищу освіту

мали лише 6%; середню-спеціальну – 20 %; середню – 24 %; більшість (32 %) – неповну середню освіту, а 18 % жертв мали лише початкову освіту [6, с. 165].

Стосовно класифікації відповідно до суб'єкта можемо говорити про насильство а) чоловіка над дружиною; б) дружини над чоловіком; в) стосовно дітей; г) стосовно батьків та інших старших членів сім'ї.

Найчастіше в дослідженнях, присвячених проблемі насильства в сім'ї, розглядають як жертви лише жінок та дітей, оскільки вони становлять переважну більшість з усіх випадків – близько 90 %. Проте не слід забувати, що жертвами насильства в сім'ї стають і чоловіки. Однак дана категорія випадків насильства в сім'ї характеризується більшою латентністю, ніж у випадку вчинення насильства щодо жінок та дітей, адже для чоловіка зізнатись у тому, що він став жертвою насильства у власній сім'ї, – це визнати свою слабкість та безпорадність. А як може чоловік визнати це, якщо з дитинства його виховували з думкою, що чоловікам не дозволено виявляти свою слабкість.

Досвід та аналіз статистичних даних підтверджують, що сьогодні повної картини масштабів та частоти випадків насильства в сім'ї не існує ні в країні, ні в окремих регіонах. Причинами відсутності об'єктивної статистики є відносна замкнутість сім'ї як системи, взаємозв'язок жертви та насильника, відсутність прямого доступу в сім'ю для соціальних працівників, недостатність інформації з медичних закладів та правоохоронних органів, що не дозволяє зробити висновки про розміри даного явища. Одночасно існує низка факторів, які створюють перепони для оперативного звернення реальних чи потенційних жертв до міліції. Це обґрунтована занепокоєність жертв, що злочинець так і не буде заарештований чи покараний. Крім того, у суспільстві існує прихована недовіра до правової системи, небажання виносити сімейну таємницю на громадський осуд та багато інших. Таким чином, аналіз соціологічних та статистичних даних означеної проблеми дозволяє однозначно стверджувати, що сьогодні насильство в сім'ї характеризується високим ступенем латентності.

Водночас збільшення кількості осіб, поставлених на профілактичний облік, свідчить про ширшу поінформованість населення стосовно можливостей розв'язання проблеми та посилення уваги до зазначеного явища з боку правоохоронних органів. Однак більшість громадян і надалі продовжують приховувати проблему через особисті мотиви та недовіру до правоохоронців, які, в свою чергу, інколи відмовляють у реєстрації звернень з приводу насильства в сім'ї [7, с. 75]. Крім того, жінки-жертви насильства нерідко не звертаються по допомогу через особисті мотиви. Серед них і вплив гендерних стереотипів, і відчуття провини за скоєні у родині вчинки, і сором за оприлюднення фактів насильства тощо [8, с. 49]. Є й такі, що дотримуються точки зору «б'є – значить любить».

Генеза насильства в сім'ї має глибокі історичні корені. Протягом століть в Україні, як і в країнах Європи, держава або санкціонувала

застосування насильства в сім'ї, або просто не заперечувала проти звичаїв та традицій, що встановились і підтримувались звичаєвим правом. На сьогодні відбуваються процеси зміни стереотипів щодо привілейованого становища чоловіків по відношенню до жінок в суспільстві, зокрема, в сім'ї. Люди мають можливість впливати на своє майбутнє, однак, лише деякі реалізують здатність обирати майбутнє та впливати на нього. Необхідно пам'ятати, що насильство в сім'ї – це порушення перш за все прав людини, воно є не «приватною» проблемою сім'ї, а питанням, що потребує вирішення на державному рівні.

Високий ступінь зв'язку між сімейним неблагополуччям, насильством у сім'ї та злочинністю взагалі свідчить про те, що при здійсненні попередження насильства в сім'ї необхідна увага з боку як державних органів влади, так і соціальних служб та громадських організацій, їх постійна взаємодія в боротьбі з цим соціально негативним явищем. Лише інтегрований, комплексний підхід до проблеми попередження насильства в сім'ї допоможе уникнути фрагментації за окремими дисциплінами і змінити практику професіоналів. Полідисциплінарний підхід передбачає спільну працю психологів, соціальних та медичних працівників, педагогів, працівників правоохоронних органів, юристів та представників інших професій. Головна мета полягає в тому, щоб внаслідок спільних зусиль жертви насильства в сім'ї були здатні самі вирішувати власну долю і робити власний вибір щодо подальшого життя без насильства.

Слід погодитись з М.А. Тучаком, який визначає взаємодію дільничних інспекторів міліції з іншими учасниками процесу забезпечення громадського порядку щодо попередження та запобігання правопорушень, як засновану на законах і підзаконних актах, узгоджену за цілями, часом і місцем діяльність, спрямовану на вирішення завдань щодо попередження і запобігання правопорушень шляхом найбільш раціонального застосування взаємодії між міліцією й учасниками процесу [9, с. 163].

Взаємодія міліції з населенням у питаннях забезпечення прав і свобод людини передбачає не тільки обмін інформацією, але й взаємний вплив. Застосовані у комплексі та коректно, різноманітні засоби взаємодії міліції з населенням сприяють зниженню злочинності, ефективному розкриттю вже скоєних злочинів і відновленню законності. Разом із тим вони формують у людей відчуття наявності поблизу дружньої сили, яка здатна допомогти та захистити у потрібний момент [10, с. 92-94]. До нових форм правоохоронної діяльності громадськості належать: консультативні комітети, організації сусідської взаємодопомоги та координаційні шкільні ради. Зазначені вище форми правоохоронної діяльності громадськості ефективно функціонують у більшості розвинених зарубіжних країн (Великобританії, США, Норвегії, Франції та ін.) [11, с. 93].

Попередження насильства в сім'ї є вкрай складною проблемою для органів внутрішніх справ, так як в більшості випадків воно відбу-

вається в умовах неочевидності, а його жертви переважно звертаються за допомогою та порадами до родичів, сусідів, друзів. Отже, інформація про випадки насильства в сім'ї не завжди стає відомою міліції. Звідси і велика латентність даного виду правопорушень.

Однак насамперед необхідно організувати роз'яснювальну роботу з метою зміни суспільних стереотипів стосовно проблеми насильства в сім'ї. Крім того, необхідним є проведення моніторингу якості послуг, що надаються потерпілим від насильства та ефективності реалізації закону України «Про попередження насильства в сім'ї», а також удосконалення державної статистичної звітності з питань попередження насильства в сім'ї. Проведення громадського моніторингу застосування законодавства щодо попередження насильства в сім'ї дозволить покращити загальне розуміння проблеми, об'єктивніше оцінити реалії, які існують навколо проблематики в регіональному аспекті, що надасть можливість розробити подальші спеціальні заходи та програми.

Важливим напрямом попередження випадків насильства у сім'ї є профілактичні бесіди, які повинні проводитися працівниками ОВС як з жертвами насильства, так і з тими особами, які його вчиняють. Бесіда, у випадку її правильної побудови, може надати цілком відчутні результати в напрямку зменшення кількості випадків насильства у сім'ї, оскільки лише за рахунок впливу на свідомість людини можна переконати її у неприпустимості того або іншого варіанту протиправної поведінки. Враховуючи це, підготовка працівників ОВС до таких бесід має базуватися на опрацюванні статистичних даних щодо насильства в сім'ї, вивченні теоретичного матеріалу з означеного питання та консультації з психологом. Наприклад, бесіду з жертвою насильства в сім'ї працівникові ОВС необхідно проводити наодинці, намагатися викликати довіру у співрозмовника, уважно його вислухати, не переривати і не уникати погляду жертви. При спілкуванні з жертвою потрібно виявляти повагу та розуміння, оскільки рішення про виклик міліції є спробою протистояти агресивності кривдника й така спроба дуже часто здійснюється в ситуації крайньої небезпеки. Необхідно забезпечити жертву насильства конкретною, краще письмовою інформацією про те, де та яку допомогу вона може отримати. Однак жертва насильства повинна сама обирати час і спосіб звернення за допомогою. Обов'язковим є наголошення на існуванні різноманітних можливостей отримання допомоги.

Одним із найбільш дієвих напрямів профілактики та протидії проявам насильства у сім'ї є залучення засобів масової інформації до широкомасштабної інформаційно-просвітницької та роз'яснювальної роботи, спрямованої на подолання стереотипів та створення у суспільстві атмосфери нетерпіння до будь-яких проявів насильства та жорстокості. Велике значення в попередженні насильства в сім'ї матиме наявність соціальної реклами з інформацією про роботу кризових центрів, притулків та центрів соціальної реабілітації. Необхідно тран-

слювати телепередачі та відеоролики, а також створювати спеціальні рубрики в газетах, які висвітлюватимуть великі масштаби даної проблеми та її негативні наслідки, формуючи в суспільстві нетерпіння до насильства, яке застосовується в сім'ї. Доцільно організувати консультації сімейної психотерапії для пар, які усвідомлюють згубність насильницького способу вирішення конфліктів у сім'ї та прагнуть навчитись конструктивно вирішувати суперечки, які виникають [12, с. 150-151].

Висновок. Таким чином, ефективність заходів, спрямованих на профілактику насильства в сім'ї та протидію йому, залежить насамперед від правового забезпечення дій правоохоронців під час втручання у випадки насильства в сім'ї, рівня їхньої професійної підготовленості до такого виду діяльності, а також усвідомлення суспільством небезпеки актів насильства у сім'ї, сформованості у громадян правильної правової та моральної оцінки цих явищ.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України: Станом на 7 верес. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%E2%F96%E2%F0>.
2. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
3. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15 лист. 2001 р. № 2789-III // ВВР. – 2002. – № 10. – Ст. 70.
4. Юридичні аспекти захисту жертв насильства в сім'ї / Уклад. Л.М. Мандрика. – Харків, 2005.
5. Правові та кримінологічні засади запобігання насильству в сім'ї: Навч. посібн. / За заг. ред. О.М. Джужі, І.В. Опришка, О.Г. Кулика. – К., 2005.
6. Предместніков О.Г. Деякі типові риси особи жінки, яка потерпіла від насильства в сім'ї // Вісник Одеського ін-ту внутр. справ. – 2005. – № 4. – Ч. 1. – С. 164-166.
7. Роменський Г.І. Домашнє насильство та шляхи його подолання // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – 2004. – Вип. 5. – С. 74-78.
8. Павленко Ю.О. Завдання у сфері попередження гендерного насильства // Кримінальне право України. – 2006. – № 11. – С. 47-55.
9. Тучак М.О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2002.
10. Забезпечення прав людини правоохоронними органами: Навч. посібн. / За заг. ред. О.В. Тягла. – К.–Харків, 2005.
11. Музичук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2003.
12. Шакина В.А. Женщина как жертва семейного насилия в супружеских отношениях: проблемы, причины, предупреждение. – Иркутск, 2002.

Надійшла до редакції 09.11.2011

С.С. Вітвіцький

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

УДК 342.95 : 347.71

ЛІЦЕНЗУВАННЯ – ОСНОВНА СКЛАДОВА ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Досліджено ліцензування як основну складову економічної безпеки та господарської діяльності, від якої залежить рівень економічної безпеки на всіх рівнях; проаналізовано відповідальність суб'єктів господарської діяльності за порушення здійснення ліцензійної діяльності.

***Ключові слова:** державний примус, державна реєстрація, фінансове правопорушення, господарська компетенція, господарська відповідальність, адміністративно-господарська санкція.*

Исследуется природа лицензирования как основной составляющей экономической безопасности и хозяйственной деятельности, от которой зависит уровень экономической безопасности на всех уровнях; анализируется ответственность субъектов хозяйственной деятельности за нарушения осуществления лицензионной деятельности.

***Ключевые слова:** государственное принуждение, государственная регистрация, финансовое правонарушение, хозяйственная компетенция, хозяйственная ответственность, административно-хозяйственная санкция.*

The article examines licensing as a major component of economic security and economic activity which determines the level of economic security at all levels. Also analyzed the responsibility of business entities for violations of licensing activity.

***Keywords:** State coercion, state registration, financial crimes, economic competence, economic responsibility, administrative and economic sanctions.*

Постановка проблеми. У демократичному суспільстві певні види діяльності, заборонені в тоталітарних режимах, стають умовно дозволеними, їх здійснення може бути дозволене в індивідуальному порядку (наприклад, спекуляція – комерційна діяльність). Правові норми в цьому випадку визначають не тільки те, що дозволене, заборонене чи зобов'язане, але і кому призначений той чи інший вид правої поведінки, які способи, підстави і порядок його здійснення.

Актуальність теми пов'язана з постійним підвищенням соціальної цінності прав і свобод громадян та юридичних осіб при наявності діючого механізму для їх реалізації, що передбачає надання пріоритету правам і свободам людини та громадянина, гарантії їх реалізації в

межах окремих правових режимів, зокрема ліцензування, яке за змістом є системою правозабезпечувальних заходів, що сприяють самореалізації здібностей громадянина у сфері підприємницької діяльності та забезпечення безпеки на різних рівнях – національному, регіональному, особистому.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Розробці проблеми економічної безпеки в сфері ліцензійної діяльності в Україні приділяли увагу вчені, предмет дослідження яких складала методологічні засади адміністративно-правового регулювання, становлення і розвиток правовідносин у сфері державного управління, державного контролю: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.М. Горшеньов, О.Д. Крупчан, І.Б. Шахов, О.О. Кармолицький та ін.

Мета наукового дослідження полягає у визначенні сутності, змісту державного контролю у сфері ліцензійної діяльності, наданні характеристики особливостям його правового регулювання, форм та методів на основі аналізу теоретичних положень, чинного законодавства України, світового досвіду контрольної діяльності у цій сфері, а також у розробці практичних рекомендацій та наукових пропозицій щодо розвитку й удосконалення контролю державних органів у сфері ліцензійної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ліцензія є важливим засобом управлінського впливу на стан економічної безпеки держави в певних сферах: на підставі наявності ненормативного акта, яким є „акт-дозвіл”, окремі права й обов'язки з'являються лише у зв'язку з наявністю ліцензії. Ліцензування служить індивідуальним регулятором суспільно значущої поведінки.

Виділена І.Я. Дюрягіним забезпечувальна функція індивідуального регулювання [1, с. 42-43] вимагає його диференційованого розгляду залежно від того, у чийх інтересах воно здійснюється.

По-перше, індивідуальна дія права може служити меті задоволення потреб особи, щодо якої прийнято правозастосовний чи інший акт індивідуального регулювання. Це має місце в правовстановлюючому провадженні в процесі надання соціальних благ.

По-друге, вона необхідна для захисту прав сторін правовідносин, що характерно для юрисдикційної діяльності.

По-третє, індивідуальне регулювання може бути застосоване як для реалізації інтересів суб'єкта правового впливу, так і для забезпечення суспільних потреб та інтересів. Суб'єкти цього роду діяльності не протистоять один одному, а зацікавлені у творчій, ефективній діяльності, з метою регулювання якої здійснюється індивідуальний вплив. Названим цілям служить, зокрема, ліцензійне регулювання.

Необхідність істотного розширення інституту ліцензування багатьох видів діяльності в Україні (у порівнянні з радянським періодом) була зумовлена змінами в характері впливу держави на суспільні відносини, що складаються у сфері економіки.

Приватна власність є невід'ємною складовою ринкових відносин. Практика показує, що держава не повинна цілком відмовлятися від впливу на господарську діяльність, хоча б у деяких сферах, оскільки діяльність державних органів спрямована на охорону інтересів суспільства в цілому, сприяння гармонізації економічного і соціального розвитку суспільства. Тому сьогодні предметом дискусії є поняття «економічна безпека», об'єктом якої є економіка України, здатна забезпечити достатній рівень і якість життя громадян. Забезпечення економічної безпеки можливо тільки при виконанні органами державної влади дозвільних і контрольно-наглядових функцій.

Запровадження ліцензування є одним із заходів держави, що має забезпечити реалізацію публічного інтересу. Його зміст полягає у збалансуванні публічного і приватного інтересу.

Тривалий час у законодавстві не було визначення поняття ліцензування з указівкою всіх істотних ознак. У низці нормативних актів ліцензування відноситься законодавцем до функцій державної влади; деякі нормативні акти включають ліцензування до переліку обов'язків державних органів. Крім того, законодавець, застосовуючи термін «ліцензування», нерідко підмінює його словосполученням «видача ліцензій». У перекладі з латинського слово «ліцензія» (рсеріо) означає право, дозвіл.

У Великому економічному словнику [2, с. 122] зазначено, що ліцензування полягає у видачі дозволу на право проведення тих чи інших операцій. Це визначення містить широкий зміст ліцензування, оскільки вказує на дозвільний зміст діяльності у сфері цивільно-правових відносин.

О. Олейник пропонує таке визначення: ліцензування – це правовий режим початку і здійснення окремих визнаних законодавством видів підприємницької діяльності, що припускає:

- державне підтвердження і визначення меж права на ведення господарської діяльності;
- державний контроль за здійснюваною діяльністю;
- можливість припинення діяльності на особливих підставах органами держави [3, с. 55].

У цьому випадку під словом «режим» автор, як видно, має на увазі сукупність заходів, вжитих органами державної влади і закріплених нормами права в їхній компетенції.

А.П. Алехін і Ю.М. Козлов розглядають ліцензування як один з видів правових форм управління [4, с. 24]. До адміністративно-правових форм управління зазначені автори відносять зовні виражену дію виконавчих органів, здійснювану в межах їхньої компетенції, та юридичні наслідки.

Ліцензування можна віднести до числа правових форм виконавчої діяльності, оскільки воно оформляється і здійснюється на основі правового акта (ліцензії), результатом якого є юридичні наслідки. Юридичні наслідки виражаються у виникненні адміністративно-

правових відносин між ліцензіатом і органом виконавчої влади, що видали ліцензію (контроль з боку органу, який ліцензує, можливість притягати ліцензіата до адміністративної відповідальності у разі порушення умов, що складають зміст ліцензії).

На нашу думку, ліцензування можна розглядати і як правовий інститут, тобто сукупність правових норм, які регулюють такі групи відносин:

- відносини, що виникають із приводу створення й організації діяльності органів, які ліцензують;
- відносини, що виникають між органами виконавчої влади й особами, які бажають одержати, одержали чи втратили ліцензію;
- відносини, що виникають у разі наявності підстав притягнення до юридичної відповідальності (адміністративної).

Ліцензування може бути охарактеризоване як «форма контролю за законністю передбачуваних дій громадянина чи організації, дозволом робити тільки законні дії і відмовленням у здійсненні протиправних дій, що обумовлює вид і міру припустимої активності, а так само реалізацію нагляду за фактично здійснюваними діями» [5, с. 32]. У межах системи ліцензування контрольна діяльність органів виконавчої влади повинна розглядатися широко:

а) попередній контроль як спостереження за законністю дій [6, с. 178], які має на меті здійснювати суб'єкт, котрий звернувся за одержанням відповідного дозволу; виявлення правообмежень, що перешкоджають займатися діяльністю, що дозволяється, і кваліфікаційних навичок здобувача; визначення об'єктів подальшого спостереження – ліцензійних умов;

б) поточний контроль за реально здійснюваними діями ліцензіата (об'єктом контрольних правовідносин є нагляд за встановленими ліцензійними умовами);

в) подальший контроль за законністю припинення діяльності суб'єкта ліцензування (ліцензіата).

Взаємодія органів виконавчої влади і невідладних суб'єктів у ліцензійних правовідносинах не зводиться до суто адміністративного контролю: по-перше, елемент диспозитивності присутній у добровільному придбанні статусу суб'єкта ліцензійної системи; по-друге, діапазон організаційної взаємодії між ними досить широкий, використовуються не правові координаційні форми, а “такі дії, як пропозиції, вказівки, повідомлення про правові позиції чи принципи управління” [7, с. 36].

Вперше поняття ліцензія та ліцензування були сформульовані Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”. Стаття 1 цього Закону визначає, що ліцензія – документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов; ліцензування розглядається як видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача

дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних вимог, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування. Поняття, визначені у Законі, сформульовані досить чітко, і потреби в їх уточненні немає. Ліцензійні вимоги й умови законодавець розглядає як сукупність встановлених нормативними правовими актами вимог і умов, виконання яких ліцензіатом обов'язкове при здійсненні ліцензійного виду діяльності.

Однією з обов'язкових ліцензійних вимог і умов при здійсненні ліцензіатами ліцензійних видів діяльності є дотримання законодавства України, а також положень про ліцензування конкретних видів діяльності. Стосовно ліцензійних видів діяльності, що вимагають для їх здійснення спеціальних знань, до ліцензійних вимог й умов можуть додатково включатися кваліфікаційні вимоги до здобувача ліцензії і ліцензіата, зокрема, кваліфікаційні вимоги до працівників юридичної особи чи громадянина, який є індивідуальним підприємцем.

Вважається, що у законодавстві поняття ліцензування є занадто вузьким і не охоплює всіх особливостей механізму ліцензування.

Розглянутий інститут є комплексним, оскільки містить у собі норми адміністративного і цивільного права, економічної безпеки, де наявність ліцензії є підставою для виникнення правоздатності і майнових відносин при здійсненні окремих видів діяльності.

Таким чином, поняття ліцензування не є однозначним, у зв'язку з чим можна виділити такі його особливості.

1. Ліцензування – це суспільні відносини, змістом яких є організація діяльності громадян і юридичних осіб у тих сферах діяльності, в яких потрібно неухильне виконання параметрів і визначеної правової поведінки. Ліцензійна діяльність припустима лише при дотриманні визначених спеціальних обов'язків і заборон. Відступ від вимог ліцензійних умов призводить не тільки до окремих правопорушень, але й тягне пагубні управлінські наслідки і в окремих випадках руйнує систему управління.

2. Ліцензійна діяльність має свої принципи організації управлінського впливу, до яких належать: обмеження державного втручання в діяльність соціальних інститутів, демонополізація професійної діяльності, зацікавленість громадян у виконанні адміністративних умов ліцензованої діяльності, координація діяльності держави і громадян при реалізації програм управління, спеціалізація управлінського впливу, професійна компетентність.

3. Ліцензування виступає формою контролю за набуттям спеціального правового статусу, фактичним виконанням обов'язкових ліцензійних умов, припиненням діяльності як суб'єкта ліцензійних правовідносин.

4. Ліцензування – це особливий адміністративно-правовий режим, «порядок регулювання, який виражений у комплексі правових

засобів, що характеризують особливе сполучення взаємодіючих між собою дозволів, заборон, позитивних зобов'язань, які і створюють особливу спрямованість правового регулювання» [8, с. 74], що в цьому випадку пов'язане з одержанням суб'єктом спеціального правового статусу, у структурі якого переважають обов'язки, визначені органами виконавчої влади.

5. Норми, що регулюють систему ліцензування, охоплюють «однорідні, тісно пов'язані відносини в межах однієї галузі» [9, с. 67], тобто складають самостійний правовий інститут, який належить за критеріями, предметом і методом до адміністративно-правового; імперативні розпорядження і заборони для ліцензійних видів діяльності встановлені не в приватному порядку і не «заради здійснення інтересів особи, якій адресована правова норма, а заради чужого інтересу» [90, с. 18], тобто в публічних цілях.

6. Названі змістовні ознаки перебувають в діалектичній єдності з їх юридичною формою, і ліцензія з юридичної сторони являє собою «юридичний документ органу державного управління, що підтверджує право на здійснення визначених видів діяльності з дотриманням законодавства України і ліцензійних умов» [10, с. 14].

До прийняття Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» основним актом, який регламентував ліцензійні види діяльності була Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок ліцензування підприємницької діяльності» від 3 липня 1998 р. № 1020, що мало тимчасовий характер. Вищевказана постанова визначала цей правовий режим як надання офіційних документів, що дозволяють здійснення зазначеного в них виду діяльності протягом установленого терміну, а також визначає умови його здійснення з метою забезпечення захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави [10, с. 51].

Більш змістовне визначення ліцензування подається в нормативних актах, що регламентують аудиторську діяльність: воно здійснюється з метою «забезпечення професійного виконання аудиторами своїх обов'язків» [11, с. 224] і контролю держави за дотриманням вимог законодавства України, пропонованих до аудиторів. Однак у них не визначені підстави ліцензування.

Законодавець не обмежує ліцензування тільки видачею ліцензії, оскільки в іншому випадку поза цим інститутом залишаються дії органів виконавчої влади щодо призупинення дії ліцензії, її відновлення й контролю за об'єктами ліцензування; це залежить від рівня економічної безпеки в тій сфері, в якій здійснює свою діяльність ліцензіат.

Висновки. Таким чином, ліцензування є формою виконавчої діяльності, вираженої в санкціонуванні, офіційному визнанні за визначеними суб'єктами прав на заняття окремими видами діяльності, коли потрібні високий професіоналізм і кваліфікація, а також здійснення контролю за фактично здійснюваними діями залежно від стану економічної безпеки держави.

Зовнішнє вираження ліцензування одержує у видачі дозвільних документів з визначенням у них параметрів поведінки для власника ліцензії. Ці властивості складають «субстанціональне ядро самостійно існуючого» [13] державно-управлінського феномена ліцензування чи його властивостей.

Бібліографічні посилання

1. *Дорош Н.* Деякі напрями формування господарського контролю // Економіка України. – 1997. – № 10. – С. 42-46.
2. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. – М., 1994.
3. *Грицаєнко Л.Р.* Підприємництво в Україні: проблеми державного регулювання // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1999. – № 7. – С. 53-55.
4. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. – М., 1997.
5. Народження ринкової економіки та середнього класу в Україні: матеріали, доповіді, вступи. – К., 1995.
6. *Кирилов И.К.* Цветущее состояние российского государства. – М., 1928.
7. *Миколенко А.И.* Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учеб. пособие. – Х., 2004.
8. *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М., 1999.
9. *Шемшученко Ю.С.* Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. – К., 1990.
10. *Селивон Н.Ф.* Контрольная функция местных Советов народных депутатов. – К., 1980.
11. *Саниахметова Н.О.* Правовий захист підприємництва в Україні: Навч. посібник. – К., 1999.
12. *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972.
13. Контроль та нагляд у державному управлінні: Навч. посібник / За ред. В.М. Гаращука. – Х., 1999.

Надійшла до редакції 14.11.2011

В. О. Кроленко

кандидат юридичних наук

(Донецький університет економіки та права)

УДК 342.951

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ШЛЯХОМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Досліджено аспекти використання програмно-управлінського підходу для адміністративно-правового регулювання. Визначено сутність феномена програми в контексті публічного управління, досліджено понятійний апарат в сфері управлінських програм та відповідна нормативна база. Зроблено висновок про доцільність використання програм у механізмі правового регулювання, запропоновано визначення правової програми.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, публічне управління, програмно-управлінський підхід.

Исследуются аспекты использования программно-управленческого подхода к административно-правовому регулированию. Определяется сущность феномена программы в контексте публичного управления, исследован понятийный аппарат в сфере управленческих программ и соответствующая нормативная база. Делается вывод о целесообразности использования программ в механизме правового регулирования, предлагается определение правовой программы.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, публичное управление, программно-управленческий подход.

The aspects of the using the program-managing methodology for the administrative regulation are analyzed in the article. The volume of program phenomenon in a context of public governance is characterized; the terminological tools in the area of governing programs and coherent law ground are analyzed in the article. The summary about possibility of use the programs in the legal bodies governing is pointed, the determination of the legal program is given.

Keywords: administrative and legal adjusting, public management, programmatic-administrative approach.

Постановка проблеми. Удосконалення правових засад розроблення і реалізації програмних актів в умовах вітчизняної державно-правової системи викликає необхідність юридичного аналізу особливостей державних цільових програм. Такий аналіз забезпечуватиме узагальнення властивостей відповідних програмних актів, форм їх застосування в регулюванні суспільними процесами в рамках розвитку й реформування правової системи України.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Теоретичні розробки стосовно програмного регулювання існують у різних галузях науки: теорії управління, інформатиці, кібернетиці, соціології та ін. У роботах О.В. Бреславцева, М.І. Іванова, В.Н. Кириченка, А.Г. Раппапорта, В.І. Хижняк, Г.П. Щедровицького програми та програмна діяльність визначалися не просто як форми розвитку економіки, а як окремий економічний, управлінський та фінансовий феномен. Слід також згадати про твори російських дослідників М. Бандмана, І. Комарова, Ю. Сімачева та концепцію програмно-управлінської діяльності, розроблену за нашою участю вітчизняними фахівцями Б. Бабіним, О. Іваницьким, В. Клочковим, Е. Третьяком, К. Удовенко А.С. у контексті закономірностей організації програмної діяльності, шляхів демократизації цих процесів, вдосконалення правових інститутів, які утворюють найважливішу ланку програмної діяльності.

Втім, сьогодні відсутні праці, присвячені програмам у контексті визначення їх адміністративно-правового регулятивного значення, що підсилює актуальність обраної тематики. Таким чином, метою нашої

статті слід визнати аналіз особливостей правового регулювання у контексті реалізації державних цільових програм у сучасній Україні, із встановленням специфіки управлінського застосування програмного підходу. До завдань нашої роботи слід віднести аналіз відповідних нормативних актів, особливостей їх ухвалення, дії та режиму доступу, правової доктрини щодо цільових програм; визначення доцільності та спрямованості програмно-управлінського підходу, з'ясування специфіки правових наслідків реалізації державних цільових програм.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вітчизняні теоретики під цільовою програмою розуміють узгоджений за цілями, ресурсами, виконавцями та строками здійснення комплекс науково-дослідних, соціально-економічних, виробничих, організаційно-господарчих й інших заходів, спрямованих на вирішення однієї або декількох взаємопов'язаних проблем. Особливостями цільових програм є те, що вони спрямовані на вирішення пріоритетних задач розвитку держави і виступають інструментом прямого державного регулювання економіки. Серед характерних ознак цільової програми дослідники називають такі:

- середньостроковий або довгостроковий характер;
- висока стабільність, на їх виконання не впливає зміна уряду або новий склад парламенту;
- конкретна визначена мета, спрямована на вирішення конкретної проблеми (проблем);
- конкретний замовник (державний орган, посадова особа) та чітко означене коло виконавців, яке є обмеженим [1, с. 46].

Слід вказати, що майже усі державні цільові програмні акти в Україні до 2004 р. ухвалювалися здебільшого указами Президента України та урядовими постановами. Верховна Рада України також іноді намагалася ухвалити відповідні програмні акти (так, у 1993 р. Кабінету Міністрів України пропонувалося «розробити і подати на розгляд Верховної Ради України проект державної програми боротьби із злочинами у сфері економіки»), але кількість таких парламентських програм є обмеженою. Окремі нормативні акти, що іноді ухвалювалися парламентом та мали певні риси програмних документів (наприклад, Постанова Верховної Ради України «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю» від 26 січня 1993 р. [16]), повноцінними засобами програмно-управлінської діяльності вважати не можна.

Водночас однією з перших державних цільових програм незалежної України стала Державна програма боротьби із злочинністю, затверджена постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 р. № 3325-ХІІ «з метою забезпечення правових, організаційних і матеріально-технічних передумов для більш ефективної боротьби із злочинністю», цей акт складався з преамбули та семи розділів. Термін дії програми не встановлювався, водночас виконавцям вказувалося поінформувати про хід виконання програми Верховну Раду України до 1

квітня 1994 р. та 1 січня 1995 р., про результати виконання програми доповіді в першому кварталі 1996 р. (отже, фактично, програма була розрахована на два з половиною роки). Програмою передбачалося розроблення низки інших програмних актів, більшість з яких автори програми від 25 червня 1993 р. відносили до сфери профілактики правопорушень.

Крім того, в рамках організаційних та правових заходів (розділ I програми) передбачалося розробити концепцію розвитку в Україні юридичної освіти в умовах побудови правової держави та програму інформатизації правоохоронних органів та судів на 1993–1998 рр. Також у програмі вказувалося на необхідність затвердження плану дій по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією та програми приведення умов тримання засуджених, а також осіб, що тримаються у слідчих ізоляторах і лікувально-трудовах профілакторіях, у відповідність з міжнародними стандартами. Цікаво, що автори цієї програми розділили за змістом питання фінансово-матеріального забезпечення її заходів та приписів та аспекти матеріально-технічного забезпечення правоохоронної діяльності, помістивши останнє в окремий розділ програми. Більшість відповідних заходів передбачала постачання та надання Міністерством економіки України, Державним комітетом ресурсів, Державним комітетом легкої промисловості тощо правоохоронним органам різноманітних ресурсів – нерухомості, автотранспорту, зброї, спеціальних засобів, тканини та взуття та ін., із встановленням точних обсягів постачань, основним утримувачем були органи МВС України. В той же час Кабінету Міністрів України доручалося «внести пропозиції щодо джерел фінансування Державної програми боротьби із злочинністю» [6].

Слід звернути увагу на ухвалену постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1993 р. № 1034 Національну програму протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994–1997 роки. Національна програма від 14 грудня 1993 р. складалася з семи розділів та була присвячена аспектам організаційно-правової роботи, заходам запобігання незаконному попиту на наркотичні засоби і психотропні речовини, профілактики зловживання ними; лікуванню, відновленню працездатності та соціальній реабілітації осіб, які допускають немедичне вживання наркотичних засобів, контролю за виробництвом і розподілом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, запобігання розповсюдженню наркотиків рослинного походження, заходам протидії незаконному обігу наркотичних засобів, міжнародному співробітництву у сфері боротьби з обігом наркотичних засобів [14].

Особливостями механізмів забезпечення виконання цієї програми стало залучення матеріально-технічних коштів Державного комітету з матеріальних ресурсів та припис Міністерству закордонних справ України «звернутись до Секретаріату Організації Об'єднаних Націй з клопотанням про виділення валютних коштів з Фонду Організації

Об'єднаних Націй по боротьбі із зловживанням наркотичними засобами для фінансування виконання Національної програми». Крім того, науково-технічна частина Національної програми була затверджена окремо, більш ніж через два роки, постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 1996 р. № 437. Ця частина складалася з медико-біологічних, соціально-психологічних аспектів і технологічних заходів та передбачала, зокрема, розробку комплексної програми терапії наркоманії на основі виявлення нових патогенетичних механізмів патологічної залежності від наркотиків [8].

Однією з перших урядових цільових програм в Україні стала розроблена Міністерством транспорту, МВС України і СБУ Програма заходів щодо забезпечення збереження вантажів, захисту їх від розкрадань і безпеки пасажирів на транспорті, ухвалена постановою Кабінету Міністрів України від 5 січня 1995 р. № 7 [15]. Цей акт був розроблений відповідно до Державної програми боротьби із злочинністю, затвердженої постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 р., та на виконання п. 2 рішення Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю від 18 лютого 1994 р. № 12, а також п. 4 постанови Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1993 р. № 1035 «Про роботу МВС щодо організації виконання рішень Верховної Ради України та Уряду з питань посилення боротьби із злочинністю». Програма складалася з чотирьох розділів – «Організаційні та правові заходи», «Профілактичні заходи», «Зміцнення громадського порядку та безпеки пасажирів», «Кадрове та матеріально-технічне забезпечення правоохоронної діяльності». Особливостями вказаного акта стали відсутність вказівок на порядок фінансування програми та певна невизначеність терміну її дії, оскільки більшість заходів програми передбачалося реалізувати протягом 1995 р., а деякі виконавці мали вживати заходів щорічно протягом невідновленого проміжку часу [15].

Своєрідним організаційно-управлінським феноменом стали цільові програми боротьби з нелегальною міграцією. Першою з таких програм стала Програма боротьби з нелегальною міграцією на 1996–1997 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 15 січня 1996 р. № 83. Цікаво, що цей акт мав гриф обмеження доступу «Не для друку» і тому став першою та на сьогодні єдиною загальнодержавною, урядовою правоохоронною програмою, що не є гласним актом, незважаючи на вичерпання терміну власної дії. В той же час можна сказати, що структура та приписи цього документа за суттю не відрізнялися від інших цільових програм. Вона містила доволі стандартні приписи до МВС України, СБУ, Генеральної прокуратури України, Міністерства освіти і науки [9]. Як вказує О. Малиновська, після того було прийнято ще три подібні програми, зокрема Програма боротьби з незаконною міграцією на 2001–2004 рр., затверджена Указом Президента України від 18 січня 2001 р. № 22/2001 [11]. Цей автор підкреслює значення відповідних програмних актів у становленні

правових механізмів у сфері нелегальної міграції [4, с. 14].

Однією з форм державних цільових програм стали так звані комплексні програми, серед яких правоохоронне значення мали Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки, затверджена Указом Президента України від 17 вересня 1996 р. № 837 [12], та Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки, затверджена Указом Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376 [13]. Як зазначає Н. Буличева, під час їх реалізації «були визначені комплексні заходи щодо реформування і наукового забезпечення системи правоохоронних органів». На думку зазначеного автора, ці програми, «спираючись на закріплену Конституцією України соціально-правову та економічну політику держави, основним стратегічним завданням визначають забезпечення активної наступальної протидії злочинності та досягнення уповільнення темпів її зростання на основі чітко визначених пріоритетів, поступового нарощування зусиль держави і громадськості, удосконалення законодавства, організації, засобів і методів профілактики, припинення і розкриття злочинів» [2].

Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки складалася з 13 розділів («Організаційно-правові заходи», «Забезпечення конституційного ладу, прав і свобод людини», «Профілактика правопорушень і злочинності», «Боротьба з наркоманією і алкоголізмом», «Боротьба з організованою злочинністю і корупцією», «Поліпшення розслідування кримінальних справ та розшукової роботи», «Удосконалення кримінально-виконавчої системи», «Міжнародне співробітництво в боротьбі зі злочинністю», «Науково-методичне забезпечення боротьби зі злочинністю», «Кадрове забезпечення боротьби зі злочинністю», «Матеріально-технічне і фінансове забезпечення правоохоронних органів» та «Перспективні заходи») та 91 пункту. Слід вказати, що у більшості приписів Комплексної програми не містилося термінів реалізації, хоча й встановлювалися відповідальні виконавці, окремі приписи мали дещо декларативний, навіть фантастичний характер (так, у п. 1 пропонувалося «усебічно проаналізувати стан правопорядку в кожному місті, районі, населеному пункті та трудовому колективі») [12].

У той же час багато положень програми відсилали виконавців до інших програмно-управлінських заходів, зокрема, у програмі приписувалося:

- передбачити у програмах соціального й економічного розвитку регіонів спеціальні розділи та вжити заходів, спрямованих на ... запобігання бідності та безробіттю, зміцнення соціальних і сімейних зв'язків, посилення боротьби з факторами, що породжують злочинність (п. 2);

- узагальнити практику реалізації комплексних планів профілактики правопорушень, скоригувати спільну роботу з цих питань (п. 21);

- перевірити виконання на місцях програми щодо приведення умов тримання засуджених та інших осіб у відповідність з міжнародними стандартами (п. 64);

- підготувати регіональні узгоджені програми спільних дій щодо забезпечення працевлаштування засуджених, а також сприяння адаптації осіб, які повернулись з місць позбавлення волі (п. 65).

Додамо, що блок перспективних заходів (розділ XIII програми) був сформований за принципом «послідовного нарощування спільних скоординованих зусиль щодо зміцнення правопорядку і законності з урахуванням реального стану та прогнозу злочинності, результатів роботи з виконання запланованого, реалізації етапів правотворчості, розбудови правоохоронних та інших державних органів відповідно до затверджених концепцій і програм, а також рівня організаційно-кадрових та матеріально-технічних можливостей на конкретний період». Як вказувалося у цій частині програми, інтенсивність та періодичність роботи за конкретними завданнями мали узгоджуватися «відповідно до змін (ускладнень) криміногенної ситуації за напрямками боротьби зі злочинністю та в окремих регіонах України», спеціально зазначалося, що «ініціатива в цьому не обмежується». Такі заходи мали характер законопроектної, дослідно-аналітичної роботи, створення низки інституцій та закладів, розроблення та здійснення цільових програм:

- боротьби зі злочинами у сфері грального бізнесу, порнобізнесу та проституцією;
- боротьби з бродяжництвом;
- профілактики злочинності з урахуванням архітектурного планування та розбудови міст;
- забезпечення охорони музейних закладів [12].

Правова регламентація діяльності у сфері державних цільових програм у період до 2004 р. в Україні не мала законодавчого забезпечення. В цих умовах основним правовим джерелом для кожної окремої програми ставав той нормативний акт, яким ця програма затверджувалася. Це сприяло верифікації діяльності державних органів у сфері цільових програм, неузгодженості окремих програм, створювало широкі можливості для скоєння правопорушень в сфері їх фінансування. Певну уніфікацію процесів у сфері державних програм, яка відбулася в період 2000–2004 р. цей автор пояснює «загальною стабілізацією суспільної обстановки в державі, удосконаленням державного управління, зокрема, в системі центральних органів виконавчої влади, посиленням бюджетної та фінансової дисципліни» [3, с. 71]. В. Пода зазначає, що до ухвалення Закону «Про державні цільові програми» 2004 р. поняття державних цільових програм не було уточнено в законодавчих актах, тому воно трактувалося досить вільно [5].

Державна цільова програма, за Законом України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-IV, є комплексом взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів державного бюджету та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Закон кла-

сифікує державні цільові програми за своєю спрямованістю на: економічні; наукові; науково-технічні; соціальні; національно-культурні; екологічні, оборонні; правоохоронні, зокрема, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки [7].

Висновок. Отже, слід констатувати, що ухвалення Закону України «Про державні цільові програми» 2004 р. та низки підзаконних актів на його розвиток певною мірою стандартизувало процеси розроблення, ухвалення та виконання державних цільових програм. Державні цільові програми стали не лише засобом адміністративно-правового регулювання, але й окремим інститутом адміністративного права. Минулий досвід впровадження таких програмних актів дозволяє говорити про наявність усталених управлінських механізмів та про взаємозв'язок цільових програм з іншими програмними документами, зокрема, програмами соціально-економічного розвитку та програмами діяльності уряду. Можна стверджувати про істотне значення державних цільових програм, як адміністративно-правових регуляторів, які є складовою більш широкого феномена правової програми. Такі державні цільові програми можна вважати джерелом адміністративно-правових норм. Водночас потреба в урахуванні негативного досвіду застосування цільових програм у сфері публічного управління та адміністративного регулювання сприяє новим дослідженням.

Бібліографічні посилання

1. *Бабін Б.В., Кроленко В.О.* Основи програмно-управлінської діяльності в Україні: Курс лекцій. – Донецьк, 2006.
2. *Буличева Н.А.* Правовий ресурс органів внутрішніх справ у відносинах з формування фінансових ресурсів та розпорядження ними [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2003_1/_zmist_06/bylich.htm.
3. *Кроленко В.О.* Організаційно-правові засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм: Дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Одеса, 2005.
4. *Малиновська О.* Основні засади міграційної політики України та майбутні сценарії розвитку // Проблеми міграції. – 2002. – Т. 7. – Ч. 1. – С. 12-17.
5. *Пода В.* Принятый закон «О государственных программах» уже не актуален. Лучше никогда, чем так поздно // Коментарі. – 2004. – 20 березня. / Парламентський моніторинг: економічний розвиток [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlament.org.ua>.
6. Про Державну програму боротьби із злочинністю: Постанова Верховної Ради України від 25 червня 1993 р. № 3325-ХІІ // Голос України. – 1993. – 30 липня. – С. 3-6.
7. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-ІV // ВВР. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
8. Про затвердження науково-технічної частини Національної програми протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994–1997 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 1996 р. № 437 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Про затвердження Програми боротьби з нелегальною міграцією на 1996–1997 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 січня 1996 р. № 83. – К., 1996. – Не для друку. – Офіц. док. – 34 с.
10. Про затвердження Програми протидії легалізації (відмиванню) доходів, одер-

жаних злочинним шляхом, на 2002 рік: Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 15 травня 2002 р. № 676 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 21. – Ст. 1044; Про затвердження Програми протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2004 рік: Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 16 січня 2004 р. № 45 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 2. – Т. 1. – Ст. 60.

11. Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: Указ Президента України від 18 січня 2001 р. № 22/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 3. – Ст. 59.

12. Про Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки: Указ Президента України від 17 вересня 1996 р. № 837 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

13. Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

14. Про Національну програму протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994–1997 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1993 р. № 1034 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

15. Про Програму заходів щодо забезпечення збереження вантажів, захисту їх від розкрадань і безпеки пасажирів на транспорті : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 січня 1995 р. № 7 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

16. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю: Постанова Верховної Ради України від 26 січня 1993 р. № 2931-ХІІ // ВВР. – 1993. – № 11. – Ст. 87.

Надійшла до редакції 10.11.2011

О.М. Круглов

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

УДК 342.95

ЮРИДИЧНЕ СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕРМІНІВ «ПОСАДОВА ОСОБА» І «СЛУЖБОВА ОСОБА» В УКРАЇНІ

З урахуванням змін, що відбулися в системі національного антикорупційного законодавства, досліджено зміст юридичних термінів «посадова особа» та «службова особа», на підставі чого запропоновано вдосконалити їх нормативні дефініції і зроблено спробу їх комплексного категоріального відмежування для уникнення проблем правозастосування.

Ключові слова: посадова особа, службова особа, посада, служба, владні повноваження, влада, державний службовець.

С учетом изменений, которые произошли в системе нацио-

нального антикоррупційного законодавства, досліджується зміст юридических термінів «должностное лицо» і «служебное лицо», на основі чого пропонується удосконалити їх нормативні дефініції і робиться спроба їх комплексного і категоріального відокремлення во избежание проблем правоприменення.

Ключевые слова: должностное лицо, служебное лицо, должность, служба, властные полномочия, власть, государственный служащий.

Regarding the changes that have taken place in the national anti-corruption legislation, the author of the article examines the content of legal terms an "official" and "official face" on the basis of what is proposed to improve their regulatory definitions and attempts to their comprehensive and categorical dissociation to avoid problems of enforcement.

Keywords: officer, office, job title, office, authority, power, public servant.

Постановка проблеми. Набуття чинності новим Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» ставить перед науковцями декілька складних за своїм змістом завдань, у тому числі у сфері доктринального тлумачення окремих положень цього нормативного акта, які допускають неоднозначне розуміння. На сьогоднішній день правова наука досягла такого рівня свого розвитку, коли починають висуватися все більш високі вимоги щодо використання термінологічної бази конкретної галузі правових знань. Цей процес є основою не тільки правильного використання та вживання вузьконаукових термінів, але й, з іншого боку, правильного їх розуміння, а також усвідомлення тих явищ або процесів, які вони характеризують.

Виклад основного матеріалу дослідження. Особливого заострення вказана вище проблема набуває в контексті комплексного відмежування таких основоположних категорій суб'єктного складу корупційних правовідносин, як посадова і службова особа, які тільки на перший погляд мають синонімічний характер.

Історія виникнення цього термінологічного протистояння в якості свого першого етапу розвитку визначає набуття чинності Законом України «Про державну службу» у 1993 році. Цей нормативно-правовий акт вперше вводить у національне законодавство термін «посадова особа» (до цього використовувався термін «службова особа»). Відповідні зміни знайшли своє контекстне відображення в інших нормативно-правових актах – як у нових, так і в якості змін до чинних на той момент. Такий стан речей, очевидно, вказував на чітке окреслення тенденції щодо повної заміни терміна «службова особа» терміном «посадова особа». Проте подальший хід розвитку процесу законотворення не дозволив визначити попередній тезис як істинний. Так, прийняття у 1996 р. Конституції України, в якій паралельно закріплюються і використовуються обидва вказані вище терміни (ст. 19,

40 та 56), а також Кримінального кодексу України у 2001 р., в якому у примітці до ст. 364 дається визначення *службової особи* як суб'єкта відповідної групи злочинів; ще більш ускладнило ситуацію щодо заміни одного з них іншим.

Сама по собі ситуація, коли для позначення одного явища використовується декілька синонімічних термінів, є нормальною, але тільки до тієї межі, поки мова не починається про окремі різновиди юридичної відповідальності. Термінологічна невизначеність у цій сфері (особливо кримінальна відповідальність) у демократичному суспільстві є неприпустимою, оскільки може призводити до зловживань чи необ'єктивного, упередженого розгляду справи.

Крім того, на нашу думку, в контексті вирішення вказаних проблем, також заслуговує на увагу питання про визначення посадової особи, яке в існуючому вигляді не може задовольнити з принципових позицій.

По-перше, це нечіткість визначення поняття, оскільки в ньому йдеться про державних службовців, на яких законом та іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, а в преамбулі закону говориться, що він визначає статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті.

По-друге, в понятті говориться про осіб, що наділені консультативно-дорадчими функціями, але ці функції можуть мати не тільки посадові, але й інші особи. Включення поняття посадових осіб, що наділені консультативно-дорадчими функціями, до Закону «Про державну службу», на думку деяких науковців [1, с. 43], пов'язане з назвою цілого роду посад, у центральних органах влади – «консультант», «радник», але вони не завжди виконують організаційно-розпорядчі функції.

По-третє, невідповідність вимог та приписів різних нормативних актів, які безумовно пов'язані між собою, негативно впливатиме на процес встановлення об'єктивної істини, в тому числі у справах про адміністративні правопорушення.

Враховуючи викладене, можна визначити декілька шляхів для вирішення вказаної проблеми. По-перше, повне виключення одного із двох вказаних термінів із чинної системи джерел права. По-друге, паралельне використання обох із них, але з чітким нормативним розмежуванням сфер їх застосування.

На нашу думку, швидка повна заміна одного із термінів іншим у системі чинного законодавства, зважаючи на масштаби роботи, не представляється можливим. Це тривала і кропітка робота, яка буде потребувати використання великої кількості різноманітних ресурсів. Саме тому першим кроком на шляху до вирішення вказаної проблеми повинен стати нормативний акт, що чітко розмежує сферу використання відповідних термінів на період здійснення роботи щодо внесення вказаних вище термінологічних змін.

Зважаючи на це, необхідно звернути увагу на систему поглядів на

проблему співвідношення термінів «службова особа» і «посадова особа».

Беручи до уваги, що буквальний аналіз нормативних дефініцій посадової та службової особи дозволяє зробити висновок про їх, якщо і не повну, то принаймні часткову тотожність, найбільш очевидним кроком на шляху до вирішення цього питання було б галузеве розмежування відповідних категорій. Так, у кримінальному праві для позначення окремого кола осіб, які є суб'єктами відповідної групи злочинів, необхідно використовувати термін «службова особа». У той час як в адміністративному доречно використовувати термін, що міститься в Законі України «Про державну службу», тобто «посадова особа». Проте такий підхід має цілу низку вразливих місць. Так, зокрема, поза межами вказаного вище закону залишаються особи, які виконують ті самі функції (завдання) в юридичних особах інших, ніж державна, форм власності. Фактично це приведе до того, що термін «посадова особа», зважаючи на джерело його закріплення та визначення, може використовуватися лише для позначення державних посадових осіб, тоді як недержавні вже посадовими вважатися не можуть, щодо них необхідно використовувати інші терміни.

Отже, відповідне розмежування необхідно здійснювати на більш глибокому рівні, що, безумовно, буде значно ускладнювати не тільки процес сприйняття, але і розуміння такого відмежування.

У юридичній літературі неодноразово робилися спроби здійснити співвідношення, між посадовими та службовими особами за ознаками характеру влади, якою наділена відповідна особа. Виходячи з послідовного доктринального аналізу відповідних термінів та сутностей, які вони позначають, прихильники цієї точки зору роблять висновок про те, що посадова особа (державна) наділена так званим лінійним характером влади, що виявляється у наявності можливості здійснювати управлінські функції щодо *підлеглих по службі осіб* (ключова ознака). Що ж стосується службових осіб (державних), то вони наділені функціональним характером влади, сутність якого виявляється у наявності правомочності особи застосовувати владний вплив на *інших учасників відносин* у межах виконуваних нею службових функцій. Таке розмежування, зрозуміло, не виключає наявності окремої категорії осіб, які одночасно є посадовими і службовими [1, с. 45].

Вказаний вище підхід, незважаючи на його ґрунтовність та послідовність, втім також має декілька суперечливих позицій. По-перше, поза межами уваги вказаної групи науковців залишаються особи, що виконують відповідні функції в юридичних особах інших форм власності. По-друге, нормативний аналіз, зокрема, Кримінального кодексу України, не дозволяє сприйняти цей підхід на сто відсотків, адже окрема група повноважень службової особи має чітко визначений лінійний характер, що властиво посадовим особам.

На перший погляд може здатися, що немає необхідності використовувати термін «посадова особа» в адміністративному праві для поз-

начення ним відповідної категорії осіб, що виконують владні функції на недержавних підприємствах, зважаючи на специфічний предмет правового регулювання адміністративного права, який переважно лежить у площині виконавчо-розпорядчої діяльності органів *державної* (Курсив наш. – О.К.) виконавчої влади. Проте не слід забувати про деліктну складову предмета цієї галузі. В Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КПАП України) міститься ціла низка складів адміністративних правопорушень, суб'єктом яких може виступати посадова особа юридичної особи незалежно від форми власності (ст. ст. 41, 41-1, 42-3 тощо). І наявність ст. 14 КПАП України (відповідальність посадових осіб) цієї проблеми не вирішує, адже вона не містить дефініції посадової особи, а лише фактично перелік підстав адміністративної відповідальності цієї категорії осіб.

А отже, з логічної точки зору така ситуація, коли в якості основного джерела адміністративного права щодо дефініції посадової особи використовується Закон України «Про державну службу», без можливості його застосування до наділених владою осіб у приватних та колективних підприємствах, але з можливістю притягнення їх до адміністративної відповідальності як посадових, є вразливою.

Тривала доктринальна суперечка щодо співвідношення категорій «службова» та «посадова особа» не зупиняє процесу правотворення, а невизначеність позиції законодавця призводить до того, що останній або використовує їх паралельно (ст. 1174 Цивільного кодексу України – відшкодування шкоди завданої посадовою або службовою особою органу державної влади ...), або взагалі ухиляється від їх використання замінюючи іншими («співробітники», «працівники»).

Зважаючи на викладене, необхідно звернути увагу на ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», де законодавець для уникнення проблем з кваліфікацією або зловживаннями використовує метод детального опису функцій (завдань) тієї чи іншої категорії осіб, без спеціальних позначень, або використовує ці терміни паралельно. Така ситуація вказує на негативну тенденцію, що склалася в чинному законодавстві України. Не маючи можливості використовувати чітку термінологічну базу, законодавець вимушений займатися зайвою деталізацією і постійним формуванням понятійного апарату, який може не узгоджуватися, а іноді навіть суперечити одне одному, не тільки у межах системи права в цілому, але і окремої галузі зокрема.

Безумовно, найбільш дієвим шляхом до вирішення вказаної проблеми, як вже зазначалося вище, є процес уніфікації, який в даній ситуації повинен проявитися у повному виключенні одного зі вказаних вище термінів із юридичного обігу, особливо в контексті того, що на даний момент вони використовуються фактично в якості синонімічних.

І в цьому аспекті заслуговує на увагу інша проблема: який із них найбільш вдало відображає суть явища, яке він позначає?

Розглянемо принципові відмінності між цими двома термінами. Згідно з новим тлумачним словником української мови «посада» – це

службове становище, пов'язане з виконанням певних обов'язків у будь-якій установі, на підприємстві та інше. Як бачимо, прикметником до центрального іменника цього визначення (становище) є «службове», який є визначальним, первісним щодо терміну «посада» [2, с. 603].

На думку ж І. Зейкана [3, с. 119-120], найбільш доцільно було б використовувати термін «посадова особа», що зумовлюється тим, що службовцями є всі працівники державних установ, тобто всі ті, які перебувають у службових (трудових) відносинах з названими установами, але не всі вони – посадові особи (секретарі, друкарки, кур'єри, охоронці тощо). Але слід зазначити, що службовець будь-якого підприємства, установи чи організації, незалежно від форми власності, і своєї ролі, яку він виконує на підприємстві, обіймає певну посаду, передбачену штатним розкладом конкретного підприємства. Отже, виникає парадокс кожен робітник обіймає певну посаду, але не кожен є посадовою особою, з точки зору логіки такий стан речей не є правильним.

Крім того, окрім посадових осіб державних підприємств існують посадові особи інших форм власності, а отже, закономірно виникає необхідність у використанні нового терміна, який більш змістовно характеризував би суб'єкта «посадових» («службових») правопорушень.

Згідно з тим же тлумачним словником «служити» означає працювати, займаючись розумовою працею, а також фізичною працею, пов'язаною не з виробництвом, а з обслуговуванням кого-, чого-небудь [4, с. 267-268].

Висновок. Отже, розуміння служби (державної та громадської) в такому ракурсі, з урахуванням вищевказаних переваг, безперечно, дозволяє зробити висновок про необхідність термінологічної уніфікації у вказаній вище сфері у напрямку використання нового (старого) терміна «службова особа», який за своїм змістовним навантаженням та символічністю найбільш вдало відображає сутність юридичного явища, яке він позначає.

Бібліографічні посилання

1. *Битяк Ю.П., Зуй В.В.* Адміністративне право України. Конспект лекцій. – Харків, 1996.
2. *Новий тлумачний словник української мови: У 4-х томах / Укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко.* – К., 1998. – Т. 3.
3. *Зейкан І.О.* Поняття посадової особи в кримінальному законодавстві: порівняльний аналіз // *Право України.* – 2002. – № 3. – С. 119-120.
4. *Новий тлумачний словник української мови: У 4-х томах / Укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко.* – К., 1998. – Т. 4.

Надійшла до редакції 24.11.2011

Б.О. Логвиненко
кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.92 : 3.085

ГЕНЕЗА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ В УКРАЇНІ

Досліджено генезу та перспективи розвитку юридичної відповідальності медичних працівників в Україні. Наголошено на особливій ролі адміністративної та цивільної відповідальності таких суб'єктів

Ключові слова: юридична відповідальність, медичний працівник, медична діяльність, правопорушення, сфера охорони здоров'я.

Исследуются генезис и перспективы развития юридической ответственности медицинских работников в Украине. Акцентируется внимание на особенной роли административной и гражданской ответственности таких субъектов.

Ключевые слова: юридическая ответственность, медицинский работник, медицинская деятельность, правонарушение, сфера здравоохранения.

Researched the genesis and development perspectives of legal liability medical workers in Ukraine. Accentuated the role of special administrative and civil liability of such subjects.

Keywords: legal liability, medical worker, medical activities, the offense, the health care area.

Постановка проблеми. Сфера охорони здоров'я у будь-які часи лишалася однією з найважливіших складових суспільного життя. Медицина пройшла тривалий шлях від лікувального мистецтва з домішками міфів та релігії до галузі наукової-практичної діяльності, що вивчає нормальні та патологічні процеси в організмі людини, різноманітні захворювання, патологічні стани, методи запобігання їм та зміцнення фізичного і психічного здоров'я людини.

Сучасне вітчизняне законодавство України про охорону здоров'я ґрунтується на найвищому законі – Конституції України і складається з Основ законодавства України про охорону здоров'я та ряду інших прийнятих відповідно до них актів законодавства, що регулюють суспільні відносини у цій сфері. Зокрема, у ст. 49 Конституції України зазначено, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного та доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здо-

ров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності [1].

Належне законодавче закріплення права на охорону здоров'я та гарантії його реалізації суб'єктами публічної адміністрації свідчать про особливу важливість такого права як для окремої людини, так і для держави в цілому. У свою чергу, ст. 80 Основ законодавства про охорону здоров'я містить положення про те, що особи, винні у порушенні законодавства про охорону здоров'я, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законодавством [2].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідження правовідносин у сфері охорони здоров'я здійснювали у своїх працях І.М. Андреева, З.С. Гладун, М.І. Іншин, В.М. Пашков, С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, І.Я. Сенюта, Т.О. Тихомирова, Г.В. Чеботарьова Ц.А. Ямпольський та багато інших вітчизняних вчених-правників.

Разом з тим сьогодні лишається багато нагальних питань у пошуку оптимальних напрямів розвитку галузі охорони здоров'я, нормативного упорядкування відносин у цій сфері та удосконалення адміністративно-правового статусу учасників таких правовідносин.

Мета дослідження. Дослідження генези та перспектив розвитку юридичної відповідальності медичних працівників як безпосередніх учасників правовідносин у сфері охорони здоров'я і ставить за мету автор статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш ніж перейти до розгляду генези юридичної відповідальності медичних працівників в Україні, доцільно визначити зміст ключових понять, зокрема: „медичний працівник”; „медична діяльність”; „юридична відповідальність медичного працівника”; „періоди становлення юридичної відповідальності медичних працівників в Україні”.

Медичний працівник – це спеціаліст, який має відповідну професійну освіту, підготовку та кваліфікацію і завданням якого є здійснення медичної діяльності [3, с. 7].

Медична діяльність являє собою будь-які заходи, що спрямовані на охорону здоров'я, збереження життя людини, профілактику захворювань і проводяться співробітниками лікувально-профілактичних закладів будь-якої форми власності або приватно практикуючими медичними працівниками [3, с. 10].

Щодо визначення юридичної відповідальності медичного працівника (за професійне правопорушення) ми цілком розділяємо думку авторів підручника з медичного права за редакцією С.Г. Стеценка, які визначають її як застосування до особи, що вчинила правопорушення при виконанні професійних обов'язків у сфері медичної діяльності, заходів державного примусу, передбачених правовими нормами, які супроводжуються необхідністю для винного зазнати певних втрат особистого, організаційного або майнового характеру [4, с.254].

Періоди становлення юридичної відповідальності медичних працівників в Україні нами пропонується визначити у відповідних часових проміжках регулювання медичної діяльності в Україні, а саме: 1) X–XVII ст.ст.; 2) правління Петра I; 3) розквіт Російської імперії з середини XVIII ст. до початку XX ст.; 4) радянський період (1917–1991 рр.); 5) сучасний період – розвиток юридичної відповідальності медичних працівників у незалежній Україні (від 1991 р. і до теперішнього часу) [4, с. 63].

Як слушно зазначає Г.В. Чеботарьова, відносини з приводу надання медичної допомоги чи медичних послуг не одразу стали предметом правового регулювання. Тривалий час вплив на них обмежувався дією звичаїв та норм моралі. З розвитком медицини почали складатися передумови контролю за діяльністю осіб, що провадили лікування, за дотриманням ними своїх обов'язків. Деякі положення про відповідальність лікарів за професійну діяльність згадуються у найдавніших пам'ятках права. При цьому перші згадування у правових нормах про медичну діяльність стосувалися або відповідальності лікарів, зокрема кримінальної, або винагороди останнім за результати лікування [5, с. 179-180].

У першому періоді у зв'язку із розвитком ремесел в Київській Русі X–XIII ст.ст. розвивалася народна медицина. У Києві були лікарі, тобто люди, для яких лікування було професією. Лікарський фах також був особливим видом ремесла. Лікуванням займалися світські люди – чоловіки та жінки, а також духовенство (переважно ченці у християнських монастирях). Медична діяльність вважалась почесною справою. Численні пам'ятки писемності, що дійшли до нашого часу, підтверджують існування у феодальній Русі медичного ремесла як серед населення, так і у монастирях [6, с. 66].

Історія слов'янських племен, які об'єдналися у Київську Русь, свідчить про традиційний та еволюційний шлях розвитку державно-правового регулювання охорони здоров'я населення в той далекий час. Вже у „Руській Правді” (1036 р.) – збірнику законів Київської Русі XI ст. – згадується про лікарів і винагороду їм за лікування. У той час, поруч із лікарями-ремісниками з корінного населення, при окремих княжих дворах у великих містах практикували й приїжджі лікарі-чужинці з країн Заходу і Сходу [7, с. 111].

За цим же правовим джерелом за завдану пацієнтові шкоду лікар мав нести майнову шкоду, сплативши штраф та компенсувавши потерпілому грошима завдані здоров'ю збитки [8].

Загалом медична діяльність у Київській Русі характеризується достатньо поміркованим ставленням до професійних порушень з боку медичних працівників і наслідків надання медичної допомоги [5, с. 180].

Кардинальні зміни в межах зазначеного етапу відбулися з територіальною роздробленістю українських земель та їх входженням до різних державних утворень того часу. Зокрема, за царювання Івана III діюче законодавство про медичну діяльність було ліквідоване. Медичним

працівникам ставилось у вимогу обов'язкове видужання хворого, а в разі невдачі лікар ніс особисту відповідальність – аж до страти [5, с. 181].

Правова регламентація медичної діяльності у сучасному її розумінні знаходить відображення у „Судебнику” – першому зводі законів, прийнятому 1597 р. Наприкінці XVII ст. було прийнято „Боярський вирок” – правове джерело, яким передбачалася відповідальність за неналежне лікування.

Наступний період репрезентовано правлінням російського імператора Петра I. Його діяльність визначила проєвропейський розвиток медичної галузі, яка зазнала численних трансформаційних заходів. Слід вказати на появу низки нормативно-правових актів, що регулювали діяльність у сфері медицини та реорганізацію державних органів. Так, у 1721 р. створено Медичну колегію, яку з 1725 р. реорганізовано у Медичну канцелярію. Очолював Медичну канцелярію архіатр – керівник всієї медичної справи у державі [6, с. 104].

За цього періоду, протягом 1716–1720 рр., прийнято також „Статут військовий” та „Статут морський”, якими врегульовувалися питання здійснення медичної діяльності. Зокрема, у військовому Статуті було закріплено принцип безоплатності медичної допомоги, а також правомірності оплачуваної медичної діяльності (лікування венеричних захворювань, побутових травм, що були отримані військовослужбовцями у позаслужбовий час). У морському Статуті значна увага приділялася якості медичної допомоги: „...Ежели лекарь своим небрежением к больному поступит, то яко злоторец наказан будет...” [9].

Вказаний період характеризувався відходом від методів народної медицини на користь традиційної, широким залученням іноземних медичних спеціалістів для діяльності в Російській державі, створенням лікувально-профілактичних та наукових медичних установ та зародками медичної конкуренції між медичними працівниками (здебільшого іноземцями).

Третій період розвитку юридичної відповідальності медичних працівників триває із середини XVIII ст. до початку XX ст.

Першою комплексною спробою законодавчо врегулювати питання надання медичної допомоги в Україні, яка входила до складу тодішньої Російської імперії, стало запровадження в 1861 р. Лікарського статуту („Уставъ врачебный”), в якому в загальних рисах було окреслено права органів влади і поліції з проведення санітарних заходів, права і обов'язки лікарів та осіб медичного персоналу, окремі питання управління лікарнями, що знаходились у віданні земств, виготовлення і продажу ліків, а також окремі питання прав пацієнтів на отримання медичної допомоги. Земства взяли на себе обов'язок охорони здоров'я населення. З цією метою вони наймали на роботу лікарів, фельдшерів та акушерок, які працювали на певній території (дільниці), де кожному хворому мали надавати доступну медичну допомогу. Окрім цього, на дільниці повинні були здійснювати регулярні запобіжні заходи, спрямовані на попередження виникнення епі-

демій та їхніх наслідків [7, с. 112].

За законами XIX ст. лікарів не могли притягати до кримінальної відповідальності, навіть за наявності серйозних помилок у лікуванні, наслідком яких могла бути смерть пацієнта. У ст. 870 „Укладення про покарання” від 1885 року зазначено: „...Когда медицинским начальством будет признано, что врач, оператор, акушер или повивальная бабка по незнанию своего искусства делает явные, более или менее важные в онном ошибки, то им воспрещается практика, доколе они не выдержат нового испытания и не получают свидетельства в надлежащем знании своего дела. Если от неправильного лечения последует кому-либо смерть или важный здоровью вред, то виновный, буде он христианин, передается церковному покаянию по распоряжению своего духовного начальства...”.

Лікарські справи підлягали надсиланню для оцінки до повітових лікарень, лікарських управ чи Медичної ради, якими і приймалося рішення про притягнення медичного працівника до відповідальності. Загальною тенденцією того часу було те, що лікування у зв'язку із своєю виключно гуманною спрямованістю не може належати до кримінально караних діянь [9].

Радянський період розвитку юридичної відповідальності є найбільш спірним у „досягненнях”. Так, поряд із явно позитивним розвитком системи безоплатної та доступної медичної допомоги, відбувалися масові порушення законних прав і свобод радянських громадян, зокрема і медичних працівників. Було знищено приватну медичну практику, а разом з цим „буржуазних лікарів” і наукових співробітників. Слід згадати, що у 1925 р. в Українській Радянській Соціалістичній Республіці (далі – УРСР) було розроблено Кодекс законів про охорону здоров'я, однак його так і не було прийнято. Право на охорону здоров'я було закріплено у радянських конституціях, а саме у Конституції УРСР від 30.01.1937 р. (ст. 119) та у Конституції УРСР від 20.04.1978 р. (ст. 40).

Серед злочинних порушень правил, що охороняють народне здоров'я, громадську безпеку і публічний порядок, було лікарювання у вигляді професії особою, що не має належно засвідченої медичної освіти, а також співробітництво медичного працівника у такій медичній практиці, на яку він не має права [5, с. 183].

Черговим етапом радянського періоду можна вважати прийняття Кримінального кодексу УРСР в 1960 р., в якому містилася велика кількість приписів, що охороняли правопорядок у сфері медицини. Згодом Кодекс було доповнено приписами, що розширяли межі кримінально-правової сфери медичної діяльності [5, с. 184].

Характеризуючи вказаний етап, акцентуємо увагу на деталізації та впорядкуванні норм, що встановлюють відповідальність медичних працівників за вчинення тих чи інших порушень законодавства про охорону здоров'я.

Сучасний період розвитку юридичної відповідальності медич-

них працівників розпочався із здобуттям Україною незалежності. Як слушно зазначає З.С. Гладун, розробка сучасного законодавства про охорону здоров'я в 1991–1992 рр., створення правової основи для цивілізованого розвитку цієї галузі була неможлива без відповідного вивчення, аналізу й урахування попереднього досвіду як розробки законодавчих та інших правових актів, так і їх застосування [7, с. 112].

Для сучасного періоду характерною є певна хаотичність у проведенні реформ правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я: законодавство, що фактично перейшло Україні "у спадщину" від СРСР, обмеження фінансування галузі, становлення ринкових відносин в Україні та кризові процеси як у політиці, так і в економіці держави.

Слід зазначити, що у суспільній свідомості сформувалася і досить довгий час природним способом підтримувалася думка про величезну відповідальність лікарів за життя і здоров'я людей. Проте реалії останнього десятиріччя в Україні свідчать про те, що актуальність розгляду питань юридичної відповідальності в медицині підтверджується збільшенням кількості позовних заяв громадян у зв'язку з різними порушеннями в процесі лікування.

Підкреслимо, що в Україні досить довгий час застосовувались переважно кримінально-правові методи впливу на правопорушників у сфері медицини. Однак євроінтеграція України, оновлення вітчизняного законодавства про охорону здоров'я, формування судової практики у справах про притягнення медичних працівників свідчить про наявність чотирьох принципово різних видів юридичної відповідальності медичних працівників за вчинені правопорушення: 1) кримінальна; 2) цивільна (майнова); 3) адміністративна; 4) дисциплінарна [4, с. 257].

Висновок. Перспективи розвитку юридичної відповідальності медичних працівників ми не вбачаємо у збільшенні санкцій та кількості правових норм, що регулюють медичну діяльність в Україні. Це зумовлено тим, що охорона здоров'я є цілком самобутньою та особливою сферою суспільного життя і виважена та послідовна державна політика тут є надзвичайно важливою.

На нашу думку розвиток вітчизняного деліктного законодавства у згаданій галузі має відбуватись з урахуванням таких ключових факторів: 1) урахування особливостей медичної діяльності (на розі мистецтва і ремесла); 2) поліпшення правового і соціального захисту медичних працівників (як безпосередніх учасників правовідносин) та необхідність збільшення державного фінансування сфери охорони здоров'я; 3) домінування адміністративної і цивільної відповідальності над кримінальною у сфері охорони здоров'я; 4) визначення оптимального розміру і виду санкцій за правопорушення в медичній діяльності; 5) оновлення чинного законодавства з урахуванням як вітчизняних здобутків, так і досвіду держав – учасниць Європейського Союзу.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. // ВВР. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
3. Беденко-Зваридчук О. Матеріали для підготовки до семінару „Медична помилка” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 103-law.org.ua.
4. Стеценко С.Г., Стеценко В.Ю., Сенюта І.Я. Медичне право України: Підруч. / За заг. ред. д.ю.н., проф. С.Г. Стеценка. – К., 2008.
5. Сучасне українське медичне право: Монографія / За заг. ред. С.Г. Стеценка. – К., 2010.
6. Мультиановский М.П. История медицины. – М., 1967.
7. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно правові проблеми формування і реалізації): Монографія. – Тернопіль, 2005.
8. Стеценко С.Г. Медицинское право: Учебн. – СПб., 2004.
9. Беденко-Зваридчук Е. Исторический очерк о юридической ответственности медицинских работников: от первобытнообщинного строя до советской власти [Электронный ресурс]. – Режим доступа: 103-law.org.ua. /Article.aspx?a=20.

Надійшла до редакції 29.11.2011

Р.В. Миронюк

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

УДК 342.95

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОЦЕСУ НА СТАДІЇ ПЕРЕГЛЯДУ СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Визначено особливості процесуального порядку перегляду справ про адміністративні правопорушення та окреслено напрямки удосконалення правового статусу учасників на даній стадії адміністративно-деліктного процесу.

Ключові слова: адміністративно-деліктний процес, стадії провадження, перегляд справ про адміністративні правопорушення, правовий статус учасників.

Определяются особенности процессуального порядка пересмотра дел об административных правонарушениях и очерчиваются направления усовершенствования правового статуса участников на данной стадии административно-деликтного процесса.

Ключевые слова: административно-деликтный процесс, стадия производства, пересмотр дел об административных правонарушениях, правовой статус участников.

In the article the features of judicial order of revision of businesses about administrative offences and direction of

improvement of legal status of participants are certain on this stage administratively delict process.

Keywords: administratively delict process, stage of production, revision of businesses about administrative offences, legal status of participants.

Постановка проблеми. Перегляд справи про адміністративне правопорушення, а саме рішення у ній, забезпечується передусім засобом оскарження прийнятого рішення, яке, у свою чергу, слугує способом забезпечення захисту та поновлення прав і законних інтересів учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення. Право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є однією з гарантій захисту прав особи, забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідженням стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення в цілому та стадії перегляду справи в період становлення національного законодавства приділяли значну увагу сучасні науковці О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, О.В. Негодченко, О.І. Остапенко, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа, та ін. Останнім часом стадійність в адміністративно-деліктному провадженні на монографічному рівні досліджували І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський [1], С.С. Гнатюк [2], С.М. Гусаров [3] та ін.

Однак слід зазначити, що реалії адміністративно-деліктної практики зумовлюють необхідність постійного удосконалення норм адміністративно-деліктного законодавства та науково обґрунтованих механізмів його впровадження. Останнє завдання і зумовлює доцільність проведення дослідження особливостей реалізації правового статусу учасників адміністративно-деліктного процесу на стадії перегляду справи про адміністративне правопорушення.

На цій стадії адміністративно-деліктного процесу реалізується правовий статус лише окремих його учасників. Так, відповідно до ст. 287 КУпАП постанову може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим [4]. Крім цих осіб, від їх імені скаргу можуть подати законні представники або захисник. Скарги від осіб, які не мають права на оскарження, мають бути повернені скаржникові. Таким чином, **метою** дослідження є визначення порядку реалізації правового статусу зазначених учасників адміністративно-деліктного процесу.

Виклад основного матеріалу. Порядок оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення встановлено ст. 288 КУпАП. Згідно зі ст. 288 КУпАП скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Тобто якщо справа про адміністративне правопорушення розглядалась і по

ній виносилось рішення посадовою особою органу адміністративно-деліктної юрисдикції (у тому числі суду), то скарга надсилається саме цьому органу. Скарга, яка надійшла до органу адміністративно-деліктної юрисдикції, реєструється у відповідних журналах вхідної документації та доводиться до відома особи, якій її направлено, та керівнику органу, якщо це не одна і та сама особа.

Порядок реєстрації та розгляду скарги на рішення у справі про адміністративне правопорушення не закріплено в КУпАП. Він має відомчий характер правового регулювання. В той же час слід зауважити, що окремого нормативно-правового акта, який регулював би цей порядок, у системі органів адміністративно-деліктної юрисдикції не існує. Так, порядок реєстрації та розгляду скарг у справах про адміністративні правопорушення, що надійшли до органів адміністративно-деліктної юрисдикції, регулюється, як правило, Інструкціями (положеннями) про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому, наприклад у системі органів внутрішніх справ це Положення, затверджене наказом МВС України № 1177 від 10.10.2004 р. [5].

Повертаючись до законодавчого регулювання порядку оскарження рішень у справі про адміністративне правопорушення, необхідно зазначити, що ст. 292 КУпАП встановлює десятиденний строк розгляд скарги з дня її надходження, якщо інше не встановлено законами України. Це дає підставу вважати, що термін розгляду скарги у справі про адміністративне правопорушення може бути різний. Постає питання: від чого це залежить? Тут слід звернутися до норм Закону України «Про звернення громадян», який регламентує загальний порядок розгляду звернень громадян, у тому числі і скарг громадян, що стосуються порушення їх прав, зокрема під час притягнення до адміністративної відповідальності [6]. Так, у ст. 20 цього закону визначено, що звернення громадян (а вочевидь, і скарги у справах про адміністративні правопорушення) розглядаються і вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, враховуючи вихідні, святкові та неробочі дні, а ті, які не потребують додаткового вивчення та проведення перевірки за ними, – невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання.

Це дає підставу вважати, що у разі, коли скаргу у справі про адміністративне правопорушення, яка надійшла до органу адміністративно-деліктної юрисдикції, не можна розглянути і вирішити в десятиденний строк з дня її надходження, її може бути розглянуто і прийнято у ній рішення у термін, що не перевищує одного місяця від дня її надходження. Дійсно, аналіз практики адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ вказує на те, що іноді для розгляду і вирішення скарги у справі про адміністративне правопорушення не достатньо десятиденного строку, особливо у тих випадках, коли під час розгляду скарги виявляються нові обставини, що потребують додаткової ретельної перевірки, або є необхідність проведення різного виду експертиз. У зв'язку з цим цілком об'єктивним та законним вбачається продовження строку розгляду

скарги у справі про адміністративне правопорушення до одного місяця. В той же час у випадку необхідності продовження такого строку, посадова особа, що розглядає скаргу повинна письмово повідомити про це автора, зазначивши підстави для продовження строку розгляду скарги та кінцевий термін її розгляду. Це цілком відповідало б Закону України «Про звернення громадян» та могло б виключити дорікання та закиди в бік органів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо затягування процесу притягнення до адміністративної відповідальності та необ'єктивності розгляду справ, а також слугувало б гарантією можливості реалізації прав учасників адміністративно-деліктного провадження.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 288 КУпАП існують два нормативно визначених варіанти оскарження постанови посадової особи органу адміністративно-деліктної юрисдикції у справі про адміністративне правопорушення: 1) постанова може бути оскаржена у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі); 2) постанова може бути оскаржена до місцевого суду.

Таким чином, якщо, наприклад, справу розглядав та виносив по ній постанову дільничний інспектор міліції, вона може бути оскаржена вищестоящий посадовій особі, якою може бути як начальник відділення дільничних інспекторів, так і начальник райвідділу. Але і в тому випадку, коли адресатом скарги на постанову є місцевий суд, вона подається відповідно до ч. 3 ст. 288 КУпАП саме до органу який виніс постанову (ч. 3 ст. 288 КУпАП). Тобто логічним є те, що як у першому, так і у другому випадку (якщо розглядати на рівні районного відділу внутрішніх справ) скарга надходить на ім'я його керівника. Керівник районного відділу, якщо адресатом направлення скарги є він, згідно зі ст. 292 КУпАП розглядає скаргу і виносить за нею рішення в десятиденний строк з дня її надходження. Якщо ж адресатом скарги є суд, керівник районного відділу відповідно до ч. 3 ст. 288 КУпАП зобов'язаний протягом трьох діб з моменту реєстрації скарги направити її до відповідного суду, з обов'язковою реєстрацією в книзі вихідних документів, з дотриманням всіх визначених законодавством реквізитів оформлення.

Відповідно до ст. 289 КУпАП скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення останньої. В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин (хвороба, тривале відрадження тощо) допускається його поновлення органом адміністративно-деліктної юрисдикції. Заява особи, щодо якої було винесено постанову, про поновлення строку оскарження подається у письмовій формі. В ній має бути зазначено причини пропуску встановленого строку. Із змісту ст. 289 КУпАП випливає, що, якщо строк оскарження пропущено без поважних причин, то він не поновлюється.

Тобто відновлення пропущеного терміну передбачено тільки для особи, стосовно якої винесено постанову. Разом з тим ст. 287 КУпАП

передбачає право на оскарження ще й для потерпілого. Тому необхідно передбачити можливість відновлення вказаного терміну оскарження по заяві особи, яка подала скаргу, або особи, яка правомочна захищати її інтереси.

Будь-яку постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути опротестовано прокурором. Законодавством не встановлено строк, протягом якого прокурор може принести протест на постанову. Більше того, в Кодексі України про адміністративні правопорушення передбачений тільки порядок оскарження постанови, стосовно порядку опротестування, то він не знайшов свого нормативного закріплення. Мабуть, законодавець у даному випадку виходив з того, що порядок опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення має відповідати порядку оскарження такої постанови, хоча в змісті, меті та завданнях цих процедур існують суттєві відмінності, що вимагають диференційованого (персоналізованого) порядку їх провадження, що, маємо надію, буде реалізовано в новому Кодексі України про адміністративні проступки.

Подання у встановлений строк скарги зупиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги, за винятком окремих випадків, передбачених ст. 291 КУпАП. Не зупиняється виконання постанов про застосування попередження (тому, що такі постанови виконуються шляхом їх оголошення, тобто на момент оскарження вони вже виконані), адміністративного арешту (оскільки це стягнення може застосувати тільки суддя або суд, постанови яких не підлягають оскарженню), а також у випадках, коли штраф стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення (стягнення також вже виконано). Слід зазначити, що в ст. 291 КУпАП перелік випадків, коли виконання постанови не зупиняється, не є вичерпним. Так, подання скарги не може зупинити також виконання постанови про застосування виправних робіт, яка, як і про застосування адміністративного арешту, виноситься тільки судом або суддею.

Хоча в ч. 2 ст. 291 КУпАП говориться про зупинення виконання постанови в разі принесення прокурором протесту без будь-яких винятків, все ж і прокурорський протест не може зупинити виконання постанови про застосування попередження, а також у випадку стягнення штрафу на місці вчинення правопорушення із зазначених вище причин.

Під час розгляду скарги або протесту перевіряється законність і обґрунтованість винесеної постанови, уважно з'ясовується суть скарги або протесту і приймається відповідне рішення. З цією метою має бути з'ясовано низку обставин, які стосуються як матеріальних, так і процесуальних підстав притягнення до адміністративної відповідальності. Тобто чи було встановлено факт вчинення правопорушення, вину особи в його вчиненні, чи не пропущено строки накладення адміністративного стягнення та розгляду справи, чи дотримано порядок розгляду справи тощо.

Вищестоящий орган (вищестояща посадова особі) або районний

(міський) суд після розгляду скарги або протесту приймає одне із таких рішень:

1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення. Такий варіант рішення можливий в тих випадках, коли аргументи, викладені в скарзі або протесті, суперечать доказам у справі. Без зміни може бути залишено лише постанову, винесену із дотриманням матеріальних і процесуальних норм на підставі всебічного дослідження зібраних у справі доказів, їх аналізу, правильної оцінки і обґрунтованих висновків. Рішення про залишення без зміни постанови у справі про адміністративне правопорушення має бути мотивованим, містити повні відповіді на аргументи скарги або протесту. З моменту прийняття такого рішення постанова про притягнення до адміністративної відповідальності набирає чинності;

2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд. Підставами для скасування постанови можуть бути неповне встановлення обставин, які мають значення для прийняття рішення у справі, недоведеність обставин, які орган (посадова особа), що розглянув справу, вважає встановленими, невідповідність висновків, викладених у рішенні, обставинам справи, порушення чи неправильне застосування матеріальних або процесуальних норм;

3) скасовує постанову і закриває справу. Вищестоящий орган (вищестояща посадова особа) або районний (міський) суд, який розглядає скаргу або протест, зобов'язаний це зробити, якщо немає достатніх доказів для притягнення особи до адміністративної відповідальності, а додаткове дослідження або новий розгляд нічого не дадуть. Скасування постанови із закриттям справи можливе також у випадку встановлення обставин, які виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення (ст. 247 КУпАП). Скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно-вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних з цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість;

4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення з тим, однак, щоб стягнення не було посилено. Це положення забезпечує свободу оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення, оскільки скаржник може не боятися посилення стягнення. В таких випадках може бути зменшено розмір штрафу, замінено стягнення м'якшим, якщо санкція альтернативна (штраф – попередженням тощо).

Постанова у справі про адміністративне правопорушення підлягає також скасуванню, якщо буде встановлено, що її винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу. В цьому випадку справа надсилається на розгляд органу (посадовій особі), уповноваженому її розглядати відповідно до розділу III КпАП.

Копія рішення по скарзі або протесту на постанову у справі про

адміністративне правопорушення протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено. В той же строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання. Про результати розгляду протесту в 10-денний строк з дня його надходження повідомляється прокуророві [7, с. 306].

Рішення по скарзі на постанову може бути опротестовано прокурором. Згідно з КУпАП право на оскарження в цьому випадку не надається. Однак при послідовному оскарженні все ж може бути оскаржено рішення вищого органу (вищої посадової особи) в суд.

У зв'язку з цим доцільно закріпити право особи, стосовно якої винесено рішення по скарзі на постанову, а також потерпілого звертатися до прокурора з ініціативою опротестування даного рішення.

Ще одна проблема, яку не можемо оминути, стосується оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення винесеної судом. До недавнього часу існувала норма, відповідно до якої постанова місцевого суду про накладення адміністративного стягнення була остаточною і оскарженню в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення не підлягала. На недоцільність існування такої неконституційної норми неодноразово наголошувалось як науковцями так і практиками. Результатом чого стало внесення змін до ст. 287 КУпАП, відповідно до яких постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена в порядку, визначеному цим Кодексом [8]. Однак прямої норми, яка б визначала порядок оскарження справи про адміністративне правопорушення, винесеної судом, у КУпАП не існує. Лише стаття 294 «Набрання постановою судді у справі про адміністративне правопорушення законної сили та перегляд постанови» в частині 2 визначає, що постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги чи протесту прокурора. Тут же зазначено, що апеляційна скарга може бути подана особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником протягом десяти днів з дня її винесення до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу у відповідний апеляційний суд. Апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду. Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом.

Висновок. Таким чином, можна стверджувати, що в адміністрати-

вно-деліктному процесі нарівні з кримінальним, цивільним та господарським процесами з'явився інститут апеляційного оскарження рішень, у нашому випадку – у справах про адміністративні правопорушення, що створює умови для підвищення рівня законності притягнення до адміністративної відповідальності та є запорукою ефективної реалізації правового статусу потерпілого та особи, що притягується до адміністративної відповідальності, як учасників такого процесу.

Бібліографічні посилання:

1. *Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф.* Адміністративний процес: Навч. посіб. / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І.П. Голосніченка. – К., 2003.
2. *Гнатюк С.С.* Стадії провадження у справах про адміністративні проступки: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Львів, 2010..
3. *Гусаров С.М.* Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2009.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р., № 8073-Х // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122.
5. Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України: Затв. наказом МВС України № 1177 від 10.10.2004 р. // Офіційний Вісник України. – 2004. – № 43. – Ст. 2853.
6. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
7. Про деякі питання перегляду постанов судів у справах про адміністративні правопорушення: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 5 грудня 2003 р. № 10 // Судова практика у справах про адміністративні правопорушення (2003–2005 рр.) / За заг. ред. В.Т. Маляренка. – К., 2006.
8. Про внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення: Закон України № 586-VI від 24.09.2008.

Надійшла до редакції 18.11.2011

А.О. Собакарь

кандидат юридичних наук, доцент
(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 342.922

ФОРМИ ТА МЕТОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Висвітлено стан та особливості реалізації державної політики України у сфері безпеки дорожнього руху. Проаналізовано основні форми та методи реалізації державної політики у цій сфері та запропоновано пріоритетні напрямки щодо її удосконалення.

Ключові слова: безпека, дорожній рух, державна політика, форма, метод, державне управління.

Рассматриваются состояние и особенности реализации государственной политики Украины в сфере безопасности дорожного движения. Анализируются основные формы и методы реализации

государственной политики в этой сфере и предлагаются приоритетные направления ее усовершенствования.

Ключевые слова: *безопасность, дорожное движение, государственная политика, форма, метод, государственное управление.*

In the article the state and features of realization of public policy of Ukraine is reflected in the field of safety of travelling motion. Basic forms and methods of realization of public policy are analysed in this sphere and priority directions are offered in relation to its improvement.

Keywords: *safety, travelling motion, public policy, form, method, state administration.*

Постановка проблеми. На загальнодержавному рівні вплив на ті чи інші суспільні відносини завжди характеризується централізацією й імперативністю методів регулювання, при цьому розподіл окремих напрямів реалізації функцій держави відбувається шляхом розроблення й упровадження єдиної політики у відповідній сфері. Такими сферами державної політики є зовнішньополітична та внутрішньополітична [1, с. 81], які зумовлюють існування одна одної, проте саме в останній існує чимало різних аспектів громадського життя, що потребують особливої уваги державних органів задля належної реалізації заходів і дії механізмів, за допомогою яких влада справляє як правозабезпечувальний, так і правоохоронний вплив.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Важливий науковий внесок у дослідження проблеми управління адміністративно-політичною діяльністю держави загалом зробили такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценко, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та ін. Окремі аспекти проблематики забезпечення безпеки дорожнього руху досліджували А.В. Гаркуша, Т.О. Гуржій, М.М. Долгополова, О.В. Домашенко, В.В. Доненко, В.А. Мисливий, О.Ю. Салманова, В.Й. Развадовський та інші вчені. Водночас їх увага здебільшого була зосереджена на аналізові теоретико-правових питань нормотворчої діяльності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, організації контролю та нагляду, застосування заходів адміністративного примусу до учасників дорожнього руху за порушення встановлених правил та, незважаючи на активізацію наукових досліджень, багато питань у цій сфері залишаються ще дискусійними. Це стосується насамперед державної політики України у сфері безпеки дорожнього руху, з притаманними їй формами і методами, що є недостатньо вивченим напрямом наукового пошуку.

Отже, досліджуючи форми та методи реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху, найбільш доцільним, на нашу думку, вбачається подальше розроблення основних напрямів наукового пошуку, запропонованих В.В. Доненком [2, с. 106], та їх послідов-

не обґрунтування, а саме: надання характеристики онтологічного та гносеологічного вимірів державної політики як засобу забезпечення безпеки дорожнього руху; обґрунтування доцільності розроблення стратегії державної політики у сфері дорожнього руху як складової національної безпеки; формулювання концептуальних засад теорії забезпечення безпеки дорожнього руху та її адміністративно-правової складової з тим, щоб на цій підставі найбільш обґрунтовано розкрити сутність і зміст застосовуваних у цій сфері форм і методів.

Виклад основного матеріалу дослідження. У вітчизняній правовій системі відсутній окремий нормативно-правовий акт, який було б присвячено визначенню сутності і напрямів державної політики у різних сферах, зокрема, й у сфері дорожнього руху. Як справедливо констатує О.Л. Міленін, в Україні поки що не вироблено єдиної державної політики гарантування безпеки дорожнього руху, спостерігається брак системності думок, ідей, понять та струнких теоретичних концепцій [3, с. 4].

У руслі нашого дослідження необхідним є насамперед з'ясування сутності державної політики у сфері безпеки дорожнього руху з метою відокремлення її від інших компонент, що становлять державно-владну діяльність: ідеології, управління, правового регулювання тощо.

Слово «політика» у перекладі з грецької означає державну діяльність, під якою розуміють сферу життєдіяльності суспільства, систему відповідних відносин, взаємодію різних верств населення (націй, класів, соціальних груп), а також і держав [4, с. 260]. Суперечка про політику, її роль і значення для всіх і кожного триває вже не одне століття й підтверджує те, що політика – це дієвий, перевірений часом засіб здійснення державної влади з метою запобігання катастрофічному розвалу суспільства.

У загальному розумінні термін «політика» означає діяльність органів державної влади і управління, що відображає суспільний лад і економічну структуру країни, а також діяльність громадських класів, партій тощо, класових організацій, громадських угруповань, яка визначається їх інтересами та цілями. Цим поняттям охоплюються також питання і події суспільного та державного життя [5, с. 478]. Політика держави у тій чи іншій сфері завжди враховує й певну ідеологію, засновану на відповідних засадах залежно від її особливостей та напрямів. Однією з таких окремих сфер упровадження діяльності владних структур є державна політика у сфері безпеки дорожнього руху, що включає й застосування специфічних форм і методів її практичної реалізації.

Держава розробляє відповідну політику та впливає на стан суспільних відносин шляхом їх правового регулювання, створення умов для практичної реалізації правових приписів для забезпечення умов охорони та захисту права. Так, багатоаспектні питання забезпечення безпеки дорожнього руху на сьогодні врегульовано широким колом нормативно-правових актів, серед яких Конституція України, закони

та міжнародні договори України, укази Президента України, постанови та розпорядження Уряду, акти центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій і місцевих рад та інші акти національного законодавства.

Наведене дає підстави зазначити стратегічний характер державної політики у сфері безпеки дорожнього руху. Такий характер державної політики виявляється вже на етапі її розроблення з урахуванням перспектив здійснення, оскільки потребує детального аналізу інформації про стан запобігання дорожньому травматизму взагалі, попередження дорожньо-транспортних пригод, усунення чинників, що на це впливають, а також ефективності діяльності суб'єктів владних повноважень у виконанні покладених на них завдань у цій сфері. Разом із тим, протягом періоду, на який було розроблено ті чи інші загальнодержавні програмні документи, завжди постають нові пріоритети й визначаються нові завдання, що є підсумком оцінки ефективності реалізації державної політики, а оцінка виконання цих пріоритетних завдань має сприяти чіткому визначенню перспектив на майбутнє.

Основні напрями, принципи, реалізація яких ґрунтується на відповідних (переважно адміністративно-правових) формах і методах, розосереджено у змісті різноманітних за сферою регулювання та юридичною силою нормативних актів. Крім того, слід зазначити й постійну динаміку у здійсненні правового регулювання сфери безпеки дорожнього руху, про що свідчить внесення змін і доповнень до норм численних законодавчих актів. Характеризуючи генезу правовідносин на автомобільному транспорті слід констатувати, що вітчизняне законодавство вже давно не зазнавало таких комплексних і масштабних перетворень, які стосувалися б стількох аспектів дорожнього руху [6, с. 90]. На нашу думку, цей стан справ зумовлений такими чинниками, як стрімке зростання темпів розвитку автомобільного комплексу, дорожнього господарства, будівництва та іншими наслідками прогресивних перетворень у державі та в житті суспільства. Усе це, своєю чергою, позначається й на розвиткові системи безпеки дорожнього руху та неодмінно зумовлює необхідність створення дієвих і таких, що відповідають вимогам часу, систем і структур для підтримання належного порядку на шляхах сполучення.

Визначення форм і методів державної політики України у сфері безпеки дорожнього руху потребує звернення до основних засад і напрямів регулюючого (управлінського) впливу владних структур у цій сфері. Тобто йтиметься про особливості державного управління в цій сфері.

Державне управління у сфері дорожнього руху та його безпеки, як це зафіксовано у ст. 3 Закону України «Про дорожній рух», здійснюється Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноваженими на це центральними органами виконавчої влади, органами виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні покладається на Державну автомобільну ін-

спекцію (далі – Державтоінспекція Міністерства внутрішніх справ України), яка входить до системи органів Міністерства внутрішніх справ України [7]. У напрямі забезпечення безпеки дорожнього руху Державна автомобільна інспекція, своєю чергою, має сукупність відповідних підрозділів дорожньо-патрульної служби, дорожнього нагляду, реєстраційно-екзаменаційної роботи, технічного нагляду, розшуку транспортних засобів, пропаганди і агітації з безпеки дорожнього руху тощо.

Конкретизуючи поняття сфери безпеки дорожнього руху як пряму державного управління, з цього питання слід погодитися з думкою В.Й. Развадовського, який зазначає, що безпеку дорожнього руху слід розуміти через захист життя, прав і свобод, безпечне переміщення [8, с. 45]. Таке розуміння передбачає: по-перше, що державні органи, уповноважені на забезпечення реалізації права на безпечний дорожній рух, повинні запобігати, припиняти та не допускати дорожньо-транспортні пригоди (далі – ДТП); по-друге, така спрямованість діяльності означає необхідність забезпечення координації у застосуванні різних засобів організаційно-правового характеру, серед яких пріоритетними є: раціональна структурна побудова системи уповноважених державних органів, створення можливостей для адекватного реагування таких органів, їх посадових осіб на ДТП; сучасне інформаційне забезпечення діяльності таких органів; дотримання законності в процесі застосування заходів адміністративного примусу, адміністративно-попереджувальних заходів, адміністративних стягнень [6, с. 45].

Щодо сутності форм реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху, то з цього питання у вітчизняній адміністративно-правовій теорії навряд чи можна констатувати єдність у поглядах фахівців щодо визначення його сутності. Тому найбільш доцільно виходити із широкого розуміння сутності терміна «форма державного управління» загалом та взяти за основу визначення, котре пропонує Т.О. Коломоєць, визначаючи це поняття як зовнішньо виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їх структурних підрозділів і посадових осіб, як здійснюються у процесі виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління [9, с. 119]. На підставі наведеного можна твердити, що форма реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху постає органічною складовою, зовнішнім вираженням управлінського впливу, хоча й водночас – і одним із найбільш складних для практичної реалізації напрямів державної політики загалом. При цьому, якщо застосовувати напрацьований наукою адміністративного права методологічний підхід до поділу форм державного управління на правові і неправові, а також структурні та процесуальні [9, с. 120], до визначення тих форм, у яких реалізовується державна політика у сфері безпеки дорожнього руху, то найбільш поширеною

слід виділити саме правоохоронну форму. Так, правоохоронна діяльність спрямовується на захист (охорону, забезпечення, гарантування) врегульованих нормами національного права відносин управлінського характеру між державою та учасниками дорожнього руху, а її сутність зумовлена призначенням, що полягає у практичному здійсненні уповноваженими особами виконавчо-розпорядчих повноважень у межах виконання функцій відповідного державного органу у сфері безпеки дорожнього руху: регулятивної, охоронної, а також виховної.

Розглядаючи безпеку дорожнього руху як складову національної безпеки, слід навести положення Закону України «Про основи національної безпеки України», яким поняття «національна безпека» визначається через захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам [10]. Стосовно співвідношення сфер національної безпеки та безпеки дорожнього руху, слід також погодитися із твердженням І.В. Кременовської про те, що поняття «сфера національної безпеки» розглядається як коло завдань, покладених на суб'єктів забезпечення національної безпеки у певній окремій галузі державної та суспільної діяльності, котре характеризується спільною метою та виконується відповідно до напрямів реалізації державної політики національної безпеки [11, с. 61]. Наведене повною мірою стосується і сфери безпеки дорожнього руху. Тому необхідною умовою забезпечення дієздатності суб'єктів державної влади у цій сфері є розроблення на основі положень державної політики національної безпеки конкретних програмних документів щодо практичної реалізації відповідних заходів у напрямі, серед інших, і безпеки дорожнього руху, з чітким визначенням відповідного кола державних органів через розподіл їх функцій і повноважень як між гілками влади, так і між окремими органами і структурами, що, у свою чергу, повинне забезпечувати збалансованість політичних та управлінських повноважень, компетенції та відповідальності, регламентації правових та організаційних засад діяльності.

Безперечно, оптимальна організація скоординованої діяльності керівних органів держави, на які покладається розроблення основних напрямів реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху, має слугувати найбільш ефективному застосуванню відповідних управлінських форм для досягнення керованості цієї сфери. На цій підставі є можливим перейти до визначення особливостей методів реалізації державної політики в цій сфері.

Термін «метод» у загальноприйнятому розумінні означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь, засіб досягнення поставленої мети. Відповідно до цього, методи державного управління – це сукупність засобів здійснення управлінських функцій держави, впливу суб'єктів державного управління на об'єкти [6, с. 121]. Як зазначає Ю.П. Битяк, традиційно управлінські методи поділяються на загальні

та спеціальні. До загальних методів, як правило, належать методи переконання та примусу, адміністративного та економічного впливу, нагляду та контролю, прямого та непрямого впливу, регулювання, керівництва та управління [12, с. 165-166]. Аналіз особливостей державної політики у сфері безпеки дорожнього руху дозволяє висновувати, що практично всі загальні методи застосовуються і в управлінні зазначеною сферою.

Крім того, застосування методів впливу на стан безпеки дорожнього руху має здійснюватися з урахуванням його характерних рис, до яких, за визначенням В.Й. Развадовського, належать такі: об'єктивність, що зумовлено розвитком суспільства і наявністю потреби у просторовому переміщенні; у процесі дорожнього руху зайнята абсолютна більшість населення і тому він є соціальним; соціальний характер дорожнього руху обумовлюється й тим, що в процесі його реалізуються політичні, економічні та культурні інтереси держави і суспільства в цілому; вольовий характер; як і будь-яка колективна діяльність людей, має бути і є керованим процесом [8, с. 47].

Так, по-перше, методи переконання та примусу покладено до основи у регулюванні адміністративно-деліктних відносин у сфері безпеки дорожнього руху, що передбачає застосування до його учасників відповідних заходів впливу. При цьому слід зазначити перевагу (примат) саме примусових заходів, про що свідчить закріплення у нормах законодавства України про адміністративні правопорушення заходів адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. На нашу думку, потреби сучасності визначають необхідність досягнення значно більшої збалансованості у застосуванні заходів переконання та примусу для впливу на поведінку учасників правовідносин у сфері безпеки дорожнього руху, оскільки на сьогодні навряд чи можна твердити про широке застосування заходів заохочення, стимулювання та створення умов для правомірної поведінки учасників дорожнього руху. Тому щодо ролі зазначених методів переконання слід підтримати позицію В.Ф. Дьяченка, котрий наголошує, що на основі єдності їх з політикою та політичною владою здійснюється напрацювання заохочувальних ідей тривалого характеру, організовується прийняття й реалізація спеціального заохочувального законодавства, створюються й удосконалюються механізми заохочувально-правового регулювання та забезпечується органічний взаємозв'язок заохочувально-правових норм і соціально активної поведінки громадян [13, с. 55]. Отже, більш широке застосування методів переконання як під час розроблення, так і у процесі практичної реалізації напрямів державної політики у сфері безпеки дорожнього руху має слугувати основним орієнтиром у діяльності уповноважених органів держави (Уряду, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади) та суб'єктів суспільства на досягнення визначених нею цілей.

По-друге, адміністративний і економічний вплив у зазначеній

сфері характеризується застосуванням переважно імперативних засобів організації узгодженого втілення у життя основних напрямів державної політики у сфері безпеки дорожнього руху. З цього питання також цілком переконливою є теза Т.О. Коломоєць про те, що економічні та адміністративні методи державного управління засновані на переконанні [9, с. 126].

По-третє, на особливу увагу, з наукової та практичної точок зору, заслуговує зміст методів регулювання, керівництва та управління. Так, проаналізований вище стан нормативно-правового врегулювання суспільних відносин у сфері безпеки дорожнього руху дає підстави твердити, що метод регулювання, закладений до основи державної політики у цій сфері, знаходить своє втілення у визначенні основних цілей, напрямів, пріоритетів, які фіксуються у нормативних приписах актів національного законодавства (законах, указах Президента України, актах Кабінету Міністрів України та інших державних органів і органів місцевого самоврядування), де дістають розвитку щодо встановлення шляхів, способів і термінів їх досягнення, із зазначенням суб'єктів, відповідальних за ці напрями діяльності.

Метод керівництва в реалізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху передбачає вжиття заходів щодо практичного впровадження в життя її основних засад, стандартів і принципів відповідними суб'єктами владних повноважень у цій сфері та шляхом імперативного впливу вищих органів у цій ієрархії на підпорядковані, а також у поєднанні зі здійсненням наглядових функцій (прокурорського нагляду) і різних форм контрольної діяльності. Своєю чергою, управління у сфері безпеки дорожнього руху, що ґрунтується на загальних засадах державного управління, передбачає саме прямий систематичний вплив з боку Кабінету Міністрів України, спеціально уповноважених на це центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування – суб'єктів, визначених законодавством про дорожній рух, на об'єкт управління – стан безпеки дорожнього руху.

Загалом державна політика України у сфері безпеки дорожнього руху ґрунтується на ідеологічних засадах (гарантіях), котрі передбачають створення у суспільстві належного рівня обізнаності населення з питань правил дорожнього руху, заснованій на повазі до закону, на внутрішній згоді людей із нормативними приписами. До основних умов ефективної реалізації державної політики у цій сфері належать широке пропагування серед громадян правових знань, створення звички, внутрішньої потреби дотримуватися правил, норм, а також стандартів, якими врегульовано поведінку учасників дорожнього руху і виховання у свідомості людей нетерпимості до їх порушення, а також розвиток навичок і умінь застосовувати правові норми для захисту своїх прав у разі їх порушення.

Висновок. Підсумовуючи наведене стосовно форм і методів ре-

алізації державної політики у сфері безпеки дорожнього руху, слід зазначити, що найбільш широкими повноваженнями щодо їх застосування серед інших державних структур наділяються органи і підрозділи Міністерства внутрішніх справ України. Як підкреслює з цього питання В.В. Доненко, перед МВС стоїть завдання побудувати такі відносини із суспільством, коли окремі необхідні форми і методи правозастосовної діяльності могли б забезпечувати дотримання загальноприйнятих стандартів правомірної поведінки. До таких методів можна віднести застосування заходів адміністративного примусу (попереджувальні заходи, заходи припинення, адміністративні стягнення); зокрема, у сфері дорожнього руху це – зупинка та огляд транспортного засобу, адміністративне затримання та доставлення правопорушника, застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів, заходів фізичного впливу тощо. Прозора для суспільства законодавча регламентація цих форм та методів надасть їм легітимного характеру [2, с. 107].

Державна політика у сфері безпеки дорожнього руху, з притаманними їй формами та методами реалізації постає як водночас і процес, і результат науково обґрунтованої та системно організованої діяльності керівних органів держави та органів місцевого самоврядування щодо створення й удосконалення ефективних і дієвих механізмів правового регулювання з наступним втіленням у життя основних засад організації впорядкованості державного руху. Вона охоплює заходи не лише правового, але й соціального, медичного, культурного, економічного та іншого характеру, та внаслідок цього передбачає участь в її практичній реалізації широкого кола суб'єктів – центральних і галузевих органів виконавчої влади, закладів освіти, охорони здоров'я, правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування.

Політика у сфері безпеки дорожнього руху, незважаючи на її розосередженість у багатьох нормативно-правових актах і наявність окремих практичних проблем правозастосування, є одним із напрямів загальної політики державної у внутрішньополітичній сфері. Таким чином, можна з певною долею впевненості твердити, що у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху політика постає своєрідним складним мистецтвом спільного існування його учасників і держави.

Бібліографічні посилання

1. Панов М.І., Герасіна Л.М., Данільян О.Г. та ін. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: Монографія / Л.М. Герасіна (заг. ред.), О.Г. Данільян (заг. ред.). – Харків, 2008.
2. Доненко В.В. Основні напрями наукового аналізу проблем безпеки дорожнього руху // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2006. – № 3. – С. 101-109.
3. Міленін О.Л. Правосвідомість учасників дорожнього руху: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2001.
4. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика: Навч. посібник. – К., 2007.
5. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. чл.-корр. АН

СССР Н.Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М., 1989.

6. *Гуржій Т.* Актуальні проблеми законодавчого регулювання адміністративно-деліктних відносин у сфері безпеки дорожнього руху // *Право України.* – 2009. – № 3. – С. 90-94.

7. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 р. за № 3353-ХІІ // *ВВР.* – 1993. – № 31. – Ст. 338.

8. *Развадовський В.Й.* Адаптація системи державного управління безпекою дорожнього руху до європейських норм і стандартів // *Вісник Одеського ін-ту внутр. справ.* – 2004. – № 1. – С. 45-48.

9. *Адміністративне право України: Підруч. / За заг. ред. Т.О. Коломоєць.* – К., 2010.

10. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // *ВВР.* – 2003. – № 39. – Ст. 351.

11. *Кременовська І.В.* Правові та організаційні засади діяльності суб'єктів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки України: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь, 2010.

12. *Битяк Ю.П.* Административное право Украины: Учебник для студентов высш. уч. заведений юрид. спец. / Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков, 2003.

13. *Дьяченко В.Ф.* Поощрительно-правовая политика как объект юридического исследования // *Правовая политика и правовая жизнь.* – 2006. – № 4. – С. 53-57.

Надійшла до редакції 28.11.2011

О.О. Буцьких

здобувач

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.95

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ УЧАСНИКІВ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО ПЕРЕГЛЯДУ РІШЕНЬ ЗА НОВОВІЯВЛЕНИМИ ОБСТАВИНАМИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена загальній характеристиці суб'єктного складу перегляду рішень за нововиявленими обставинами у адміністративному судочинстві України.

Ключові слова: перегляд рішень за нововиявленими обставинами, підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами, суб'єкт судово-процесуальних відносин, суб'єкт адміністративного судочинства, позивач, відповідач, представники сторін по справі, треті особи з самостійними вимогами та треті особи без самостійних вимог, представництво в адміністративному процесі.

Стаття посвящена общей характеристике субъектного состава пересмотра решений по нововьявленным обстоятельствам в административном судопроизводстве Украины.

Ключевые слова: *пересмотр решений по вновьявленным обстоятельствам, основания для пересмотра судебного решения по вновьявленным обстоятельствам, субъект судебного-процессуальных отношений, субъект административного судопроизводства, истец, ответчик, представители сторон по делу, третьи лица с самостоятельными требованиями и третьи лица без самостоятельных требований, представительство в административном процессе.*

The article is devoted to general description of subject composition of revision of decisions after new circumstances in the administrative legal proceeding of Ukraine.

Keywords: *revision of decisions after нововиявленими circumstances, by grounds for the judicial second thought after new circumstances, subject of judicial-judicial relations, subject of the administrative legal proceeding, plaintiff, defendant, representatives of sides in business and third persons with independent requirements and third persons without independent requirements, representative office in an administrative process.*

Постановка проблеми. Побудова України як правової держави вимагає створення такого механізму функціонування судової влади, який забезпечував би доступність правосуддя та справедливості судочинства, ефективного поновлення порушених прав. Покладення на державу обов'язку захищати права і свободи людини й громадянина означає гарантоване право на звернення до суду за вирішенням конфліктів правового характеру.

Адміністративне судочинство, на думку А.В. Руденко, це форма позовного здійснення правосуддя, яка полягає у всебічному, повному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку, визначеному нормами Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншим суб'єктом владних повноважень при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень) – з іншого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин [17].

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управ-

лінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [2].

У сучасних демократичних державах велике значення для гарантування прав людини в її відносинах із владою надається правовому захисту з боку такого незалежного і авторитетного органу, як адміністративний суд. Судовий механізм захисту прав людини певною мірою дозволяє усунути свавілля з боку державної влади, посадових і службових осіб, забезпечуючи проведення в життя принципу її відповідальності за свою діяльність перед людиною.

Перегляд судових рішень, які набрали чинності, є додатковим способом забезпечення правосудності судового рішення, він є резервним механізмом захисту прав і законних інтересів й повинен виконувати своє призначення, коли неможливі всі інші засоби процесуально-правового захисту. До таких видів перегляду належить інститут перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами. Інститут перегляду рішень суду, що вступили в законну силу, за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві є органічною частиною системи правосуддя.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання суб'єктного складу адміністративного процесу розглядається в окремих публікаціях, працях як вчених-адміністративістів, так і представників інших галузей права, зокрема, в роботах В.К. Матвійчук, І.О. Хар, О.В. Бачуна, О.В. Кузьменка, В.М. Бевзенка, А.Т. Комзюка, Р.С. Мельника, С.В. Ківалова, О.І. Харитоновой, О.В. Кошій та ін. Проте вони мають загальний характер.

Відсутність в адміністративному процесі України спеціального дослідження монографічного характеру щодо суб'єктного складу перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, недостатнє законодавче врегулювання та відсутність єдності судової практики зумовили актуальність теми даної статті.

Метою даної статті є аналіз суб'єктного складу стадії перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Постанова або ухвала суду, що набрала законної сили, може бути переглянута у зв'язку з нововиявленими обставинами (ч. 1 ст. 245 Кодексу адміністративного судочинства України).

Відповідно до ч. 2 ст. 245 Кодексу адміністративного судочинства України підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є:

- 1) істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою на час розгляду справи;
- 2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості документів

або речових доказів, що мали наслідком ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення;

3) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення;

4) скасування судового рішення, яке належить переглянути;

5) встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано. Це означає, що в цій частині статті передбачений вичерпний перелік підстав для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами.

Перша підстава – істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи. Істотні для справи обставини – це ті, які становлять сутність справи та мають юридичне значення для взаємовідносин сторін, можуть вплинути на рішення суду, яке набрало законної сили, існували під час розгляду адміністративної справи, але не були і не могли бути відомі особі, що звертається із заявою, на час розгляду справи. Йдеться про нові обставини, а не нові докази, встановлені раніше або не враховані судом.

Друга група підстав характеризується тим, що:

1) має місце факт спотворення доказового матеріалу у справі, встановлений вироком суду, який набрав законної сили;

2) цей доказовий матеріал покладено у підґрунтя судової постанови або ухвали.

Третя група підстав – встановлена вироком суду, що набрав законної сили, вина судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення. Це факти умисних дій судді, що містять склад злочину, встановлений вироком суду в кримінальній справі, який набрав законної сили.

До четвертої групи підстав віднесено скасування судового рішення, що стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, які слід переглянути.

П'ята група підстав перегляду передбачає встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано.

З точки зору В.К. Матвійчук, І.О. Хар, одним з найважливіших питань організації адміністративного судочинства є встановлення складу та процесуального стану учасників адміністративного судочинства [16].

О.В. Бачун розглядає понятійну категорію «суб'єкт судово-процесуальних відносин» як загальноприйнятну для судів, оскільки її зміст вказує на фізичних осіб, що мають відповідний процесуальний статус, зокрема у справах, які стосуються публічно-правових спорів

[8]. Основні категорії та поняття, визначені у Кодексі адміністративного судочинства України, на думку дослідника, багатьма розуміються неоднозначно. Це стосується і категорії «суб'єкт адміністративного судочинства».

Окрім того, дослідником запропоноване визначення поняття «суб'єкт адміністративного судочинства»: це фізична чи юридична особа – носій (потенційний або реальний) прав та обов'язків у адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами, здатний змінити процесуальними діями стадії судочинства і його завершення. Суб'єктом адміністративного судочинства постає особа, здатна вступати у такі відносини, реалізувати вказані права та виконувати обов'язки, які суттєво впливають на процесуальну діяльність суду щодо дослідження предмета публічно-правового спору.

О.В. Кузьменко вважає, що суб'єкт адміністративного процесу є носієм прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, здатний надати права щодо процесуальної діяльності реалізувати, а покладені обов'язки виконувати [15].

Інститут «суб'єкт адміністративного судочинства» значно ширший від інституту «учасник адміністративного судочинства», тому що включає в себе не тільки учасників судочинства, а й адміністративний суд як суб'єкт, який має адміністративну процесуальну правосуб'єктність. Тому будь-який суб'єкт адміністративного судочинства може бути його учасником, але не будь-який учасник – суб'єктом.

Стаття 246 КАСУ передбачає, що особи, які брали участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право подати заяву про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, за нововиявленими обставинами. Тобто зазначена норма закону передбачає суб'єктний склад стадії перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України.

В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник поділяють всіх учасників адміністративного судочинства на такі види:

1) суб'єкти, які здійснюють адміністративне правосуддя: а) місцеві (окружні) адміністративні суди – суди першої інстанції; б) апеляційні адміністративні суди – суди другої (апеляційної) інстанції; в) суд касаційної адміністративної інстанції, суд третьої інстанції – Вищий адміністративний суд України;

2) суб'єкти, які беруть участь у справі: а) з метою захисту власних прав, свобод та інтересів (сторони – позич та відповідач; треті особи) (ст. 47 КАС України); б) з метою захисту прав, свобод та інтересів інших осіб (представники сторін та третіх осіб, органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб у суді – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самовря-

дування, фізичні та юридичні особи) (ст.ст. 56, 60 КАС України);

3) суб'єкти, які сприяють здійсненню правосуддя (особи, які є іншими учасниками адміністративного процесу): секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач [13].

С.В. Ківалов, О.І. Харитонова дійшли висновку, що законодавець провів поділ на групи учасників адміністративного процесу відповідно до юридичної заінтересованості у результатах розв'язання адміністративної справи: особи, які заінтересовані в результаті розгляду справи; особи, які не мають юридичної заінтересованості в результатах вирішення адміністративної справи [12].

Визначальним суб'єктом адміністративного судочинства, зокрема стадії перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, є суд, який як суб'єкт адміністративного судочинства України має самостійний владно-розпорядчий статус.

Безпосередніми особами, які беруть участь у справі з перегляду рішень за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України, є особи, які брали участь у розгляді справи, тобто позивачі та відповідачі.

Згідно зі ст. 50 КАСУ позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

А.В. Бречко виділяє три категорії позивачів:

1) громадяни України, іноземці та особи без громадянства (фізичні особи);

2) підприємства, установи, організації (юридичні особи), що не є суб'єктом владних повноважень;

3) органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єкти владних повноважень) [10].

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 6 березня 2008 р. «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» зазначає, що п. 8 ч. 1 ст. 3 КАС України визначено, що позивачем в адміністративній справі може бути суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду [5]. Однак такий суб'єкт владних повноважень може бути позивачем у адміністративній справі лише у випадках, передбачених ч. 4 ст. 50 КАС України, до переліку яких віднесено також випадки, встановлені іншими законами (п. 5 ч. 1 ст. 50 КАС України).

На думку О.В. Кощій, тема участі в адміністративному судочинстві України відповідача є однією з нових, оскільки існуючі наукові

дослідження у сфері адміністративного процесуального права не містять у собі ґрунтовного аналізу сутності, особливостей та ознак відповідача в адміністративній справі [14].

Відповідач, з точки зору дослідника, це будь-яка фізична або юридична особа, до якої за суб'єктивним переконанням позивача мають бути звернуті претензії, котрі виникли із спірних публічно-правових (матеріально-правових) відносин за участю цих осіб. Проблеми участі в адміністративному судочинстві відповідача остаточно не розв'язані, подальшого розкриття й обґрунтування потребують питання здійснення процесуальних повноважень відповідача суб'єктами, котрі не наділені владними повноваженнями.

О. Бачеріков виділяє дві групи відповідачів у адміністративному судочинстві України:

1) суб'єкти владних повноважень;

2) громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень – за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень [7].

При цьому автор звертає увагу, що відповідач (за КАСУ) є суб'єктом владних повноважень (органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою чи службовою особою або іншим суб'єктом, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі і делеговані), який своїм рішенням, дією або бездіяльністю порушив або міг порушити права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, якщо таке рішення, дія або бездіяльність оскаржується за адміністративним позовом у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, та суддею винесено ухвалу про відкриття провадження по справі за цим позовом, але рішення суду за цим позовом ще не набуло чинності; або є громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства, їх об'єднанням, юридичною особою, які не є суб'єктами владних повноважень щодо яких суб'єкт владних повноважень звернувся до адміністративного суду з адміністративним позовом: про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, встановлених законом, якщо суддею винесено ухвалу про відкриття провадження по справі за цим позовом, але рішення суду за цим позовом ще не набуло чинності.

Окрім сторін у провадженні з перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами в порядку адміністративного судочинства України можуть брати участь представники сторін у справі та треті особи з самостійними вимогами та треті особи без самостійних вимог (ст. 53, 246 КАСУ).

Особи, які беруть участь у справі, реалізують надані їм процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві для того, щоб досягти певного правового результату, в якому вони заінтересовані. Саме ознака наявності юридичного інтересу в результаті справи відрізняє осіб, які беруть участь у справі, від інших учасників адміністративного процесу.

Характер юридичної заінтересованості в адміністративній справі не є однаковим для всіх осіб, які беруть участь у справі. Деякі з них мають матеріально-правовий інтерес у результаті справи, це – сторони та треті особи; інші – процесуально-правовий інтерес, це – представники сторін та третіх осіб.

Відповідно до ч. 1 ст. 56 КАС України сторони, а також треті особи можуть брати участь в адміністративному судочинстві особисто і (або) через представника.

Окремі аспекти розуміння процесуального представництва у нормах КАС України розглядали вітчизняні вчені: В.Б. Авер'янов, В.І. Шишкін, І.О. Хар, В.К. Матвійчук, Г.П. Тимченко, А.Т. Комзюк, А.О. Селіванов, І.Б. Коліушко, Н.В. Александрова, О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій, Є.В. Курінний та ін.

Процесуальне представництво – самостійний інститут процесуального права, утворений на поєднанні матеріально-правових та процесуально-правових норм, що регулюють відносини між представником і особою, яку представляють, а також між представником і судом.

Представником може бути фізична особа, яка відповідно до ч. 2 ст. 48 КАС України має адміністративну процесуальну дієздатність. Це означає, що представником сторони може бути фізична особа, яка здатна особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, яка досягла повноліття і не визнана адміністративним судом недієздатною, має належно посвідчені повноваження на здійснення представництва в адміністративному суді.

На думку М.В. Джафарової, процесуальне представництво в адміністративному судочинстві – це вчинення особою (представником) в межах наданих їй повноважень процесуальної діяльності від імені та в інтересах іншої особи, яку він представляє, з метою захисту її прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин [11].

На особливу увагу заслуговує участь прокуратури в адміністративному судочинстві України. Питання підстав участі прокурора в адміністративному судочинстві України висвітлювалися у працях І.Л. Бородіна, В.С. Стефанюка, О.В. Агєєва, М.М. Тищенко, О.М. Бандурки, О.В. Анпілогова, К.М. Артамонової, С.А. Чванкіна, М.В. Руденко, І.Є. Марочкіна, П.М. Каркач, В.В. Логоши, М.В. Косюти та ін.

Відповідно до ч. 1, 2 ст. 60 КАСУ прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадянина або держави в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу. Конституцією України (ст.ст. 121–123) визначено, що прокуратура є

організаційно самостійним державно-правовим інститутом влади, який не належить до жодної з її гілок.

Представляючи в адміністративному суді інтереси громадянина або держави, прокурор реалізує виключно конституційні положення, закріплені у ст. 3, 13 Конституції України, відповідно до яких держава зобов'язана забезпечувати захист прав і свобод громадян, а також усіх суб'єктів права власності та господарювання. Правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві визначається Конституцією України [1], Законом України від 5 листопада 1991 року «Про прокуратуру» [3], Кодексом адміністративного судочинства України. Відповідно до ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру», представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом.

Усі види представництва в адміністративному суді, які закріплені у ст. 56–57 Кодексу адміністративного судочинства України, передбачають обов'язковий порядок правових відносин між представником і особою, яку він представляє. Прокурор діє від імені державного органу – прокуратури, на яку законодавством покладені наглядово-представницькі функції. Для підтвердження своїх повноважень в адміністративному судочинстві прокурору не потрібно надавати адміністративному суду ніяких документів (довіреностей), бо він виконує обов'язки, що надані йому законом. Його діяльність може бути віднесена до представництва, яке є самостійним інститутом адміністративного процесуального права, оскільки саме Основний Закон є базовою підставою участі прокурора в адміністративному процесі.

На думку О.В. Анпілогова, прокурор, представляючи в адміністративному правосудді права, свободи й законні інтереси громадянина, виступає гарантом суспільних основ, цінностей, правового порядку кореляції „особа – влада”. Покладення на нього законодавством виконання правозахисної функції в адміністративному судочинстві є наслідком усвідомлення українською державою свого соціального призначення забезпечувати загальні прагнення, інтереси всього суспільства, проявом гуманізму до соціально незахищених, хворих та інших осіб, що позбавлені здатності самостійно відстоювати свої права й інтереси у взаємовідносинах судового процесу з апаратом управління [6].

Таким чином, прокурор, представляючи на підставі чинного законодавства України інтереси держави і громадянина в адміністративних судах на всіх стадіях адміністративного судочинства України, зокрема у стадії перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, виступає безпосереднім учасником публічних адміністративно-процесуальних відносин.

Особливо проблемними виглядають питання участі адвокатури у адміністративному судочинстві, зокрема у перегляді рішень за нововиявленими обставинами. Відповідно до ст. 16 КАСУ кожен має пра-

во користуватися правовою допомогою при вирішенні справ в адміністративному суді, яка надається в порядку, встановленому законом. Для надання правової допомоги при вирішенні справ у судах в Україні діє адвокатура.

У випадках, встановлених законом, правова допомога може надаватися й іншими фахівцями в галузі права. Порядок і умови надання правової допомоги, права й обов'язки адвокатів та інших фахівців у галузі права, які беруть участь в адміністративному процесі і надають правову допомогу, визначаються КАСУ та іншими законами. Суд повністю або частково звільняє особу від оплати правової допомоги і забезпечує надання правової допомоги у випадках та порядку, встановлених законом, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги.

Право на правову допомогу в адміністративному процесі може бути реалізоване у формі представництва. Правову допомогу в адміністративному процесі може надавати адвокат чи інша особа, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги.

Крім того, до таких фахівців можна відносити юристів-підприємців, які здійснюють підприємницьку діяльність у сфері надання правової допомоги (правових послуг), а так само юристів об'єднань громадян, які цілями своєї діяльності мають надання правової допомоги членам цих об'єднань чи іншим особам.

Адвокатура України є добровільним професійним громадським об'єднанням, покликаним згідно з Конституцією України сприяти захисту прав, свобод та представляти законні інтереси громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб, надавати їм іншу юридичну допомогу.

Адвокати дають консультації та роз'яснення з юридичних питань, усні і письмові довідки щодо законодавства; складають заяви, скарги та інші документи правового характеру; посвідчують копії документів у справах, які вони ведуть; здійснюють представництво в суді, інших державних органах, перед громадянами та юридичними особами; надають юридичну допомогу підприємствам, установам, організаціям; здійснюють правове забезпечення підприємницької та зовнішньоекономічної діяльності громадян і юридичних осіб, виконують свої обов'язки відповідно до кримінально-процесуального законодавства у процесі дізнання та досудового слідства. Крім того, важливо звернути увагу на те, що адвокатом можуть здійснюватися й інші види юридичної допомоги, передбачені законодавством.

Частина 5 ст. 58 КАСУ передбачає, що повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватися ордером, який виданий відповідним адвокатським об'єднанням, або договором про надання правової допомоги. До ордера адвоката обов'язково додається витяг із договору, в якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих процесуальних дій. Витяг засвідчується підписом сторін. Поняття «ордер» не регла-

ментоване Кодексом адміністративного судочинства України, воно також не регламентоване Законом України «Про адвокатуру», про нього йдеться тільки в Правилах адвокатської етики.

Відповідно до ч. 1 ст. 90 Кодексу адміністративного судочинства України витрати, пов'язані з оплатою допомоги адвоката або іншого фахівця в галузі права, які надають правову допомогу за договором, несуть сторони, крім випадків надання безоплатної правової допомоги, передбачених законом.

В.М. Бевзенко зазначає, що підстави участі в адміністративному судочинстві Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в якості відповідача слід розмежувати на: 1) фактичні; 2) правові. Фактичними підставами такої участі є будь-які його рішення, дії або бездіяльність, здійснювані омбудсменом у межах визначених законодавством повноважень [9].

Рішеннями, діями, бездіяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини може бути будь-яка його поведінка, яка здійснюється цією посадовою особою у зв'язку із реалізацією закріплених законодавством повноважень. Виходячи із змісту ст. 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» рішеннями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є конституційне подання Уповноваженого та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб [4].

На думку В.М. Бевзенка, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини згідно із чинним національним законодавством, може бути одночасно і відповідачем в адміністративному судочинстві, і суб'єктом, який певним чином здійснює процесуальні повноваження позивача. Така парадоксальність пояснюється тим, що його звернення (адміністративний позов) до адміністративного суду в інтересах іншої особи може бути оскаржене як дія суб'єкта владних повноважень. Підсумовуючи, дослідник наводить думку, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини в адміністративному судочинстві бере участь у формі учасника адміністративного процесу, який одночасно наділений процесуальними повноваженнями і представника, і позивача [9].

Н.В. Александрова, Р.О. Куйбіда наголошують, що процесуальне становище інших учасників адміністративного процесу (секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач) в адміністративному судочинстві не має суттєвих відмінностей порівняно з цивільним судочинством.

Інших учасників адміністративного процесу за роллю у судочинстві умовно можна поділити на дві групи:

- 1) особи, які обслуговують адміністративне судочинство (секретар судового засідання, судовий розпорядник, перекладач);
- 2) особи, які сприяють розгляду справи (свідки, експерти, спеціалісти).

Висновок. Таким чином, можна підсумувати, що усіх суб'єктів адміністративного судочинства України у стадії перегляду за нововиявленими обставинами можна умовно поділити на 3 відносно самостійні групи:

- 1) судові установи та їх службові особи;
- 2) особи, які беруть участь у розгляді справи (позивач, відповідач, треті особи з самостійними вимогами та без самостійних вимог, їх представники, прокурор, адвокат, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи);
- 3) особи, які сприяють здійсненню правосуддя під час перегляду за нововиявленими обставинами рішень судів в адміністративному судочинстві України (свідки, експерти, спеціалісти та ін.).

Бібліографічні посилання

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. №2747-IV // ВВР. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
3. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. №1789-ХІІ // ВВР. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР // ВВР. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
5. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 6 березня 2008 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: www.rada.gov.ua
6. *Анпілогов О.В.* Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2008.
7. *Бачеріков О.* Визначення терміну «відповідач» за кодексом адміністративного судочинства України // Юридичний журнал. – 2007. – № 3.
8. *Бачун О.В.* До визначення категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» при розгляді справ адміністративними судами // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 6 (106).
9. *Бевзенко В.М.* Підстави та форми участі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в адміністративному судочинстві // Університетські наукові записки. – 2009. – № 2 (30). – С. 149-154.
10. *Бречко А.В.* Особливості правового положення сторін в адміністративному судочинстві // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 78-82.
11. *Джафарова М.В.* Представництво в адміністративному судочинстві України // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 115-120.
12. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / За ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової. – Харків, 2007.
13. *Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С.* Адміністративний процес України: Навч. посіб. – К., 2007.
14. *Кошій О.В.* Сутність та підстави участі в адміністративному судочинстві України відповідача // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 516-521.
15. *Кузьменко О.В., Гуржій Т.О.* Адміністративно-процесуальне право України: Підруч. / За ред. О.В. Кузьменко. – К., 2007.
16. *Матвійчук В.К.* Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: В 2-х тт. / За заг. ред. В.К. Матвійчука. – К., 2007. – Т. 1.
17. *Руденко А.В.* Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2005.

Надійшла до редакції 14.11.2011

О. М. Кононець

здобувач

(Запорізький національний університет)

УДК 342.95 : 35182

ПРО ЛІКВІДАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ ІНСПЕКЦІЇ КОНТРОЛЮ ЗА ЦІНАМИ

Проаналізовано нормативно-правовий масив щодо ліквідації окремих урядових органів контролю та Державної інспекції контролю за цінами зокрема. Аргументовано позицію автора про те, що існування єдиного органу контролю за цінами є необхідним, а відсутність такого органу може призвести до перевитрачання коштів державного бюджету, посилення тиску на підприємства та до безвідповідальності за все це на загальнодержавному рівні. Визначено недоліки у правовому регулюванні державного цінового контролю. Проаналізовано унікальні повноваження ліквідованої Державної інспекції контролю за цінами, що не мають аналогів з іншими інспектуючими структурами.

***Ключові слова:** контроль за цінами, Державна інспекція контролю за цінами, ліквідація урядових органів влади, контрольні повноваження.*

Анализируется нормативно-правовой массив по вопросу ликвидации отдельных правительственных органов контроля и Государственной инспекции по контролю за ценами в том числе. Аргументируется позиция автора касательно того, что существование единого органа контроля цен является необходимым, а отсутствие такового может привести к растрате средств государственного бюджета, усилению давления на предприятия и безответственности за все это на государственном уровне. Определяются недостатки правового регулирования государственного контроля цен. Анализируются уникальные полномочия Государственной инспекции по контролю за ценами, не имеющей аналогов с другими инспектирующими структурами

***Ключевые слова:** контроль за ценами, Государственная инспекция по контролю за ценами, ликвидация правительственных органов власти, контрольные полномочия.*

In the article a normative-legal array is analysed in relation to liquidation of separate government bodies of control and State inspection control of prices including. Position of author is argued that existence of single organ of control prices is necessary, and absence of such organ can result in the peculation of facilities of the state budget, strengthening of pressure on enterprises and irresponsibility for all of it at state level. Failings are certain in the legal adjusting of state control of prices. Unique plenary powers of the State inspection of control are analysed after prices, that does not have analogues with other inspecting structures.

***Keywords:** control after prices, State inspection of control after prices, liquidation of government bodies of power, control plenary powers.*

Постановка проблеми. Питання ліквідації такого контролюючого органу, як Державна інспекція контролю за цінами, зумовлена комплексним реформуванням системи органів виконавчої влади, що почалось у 2010 р. Необхідним є аналіз нормативно-правових актів та регуляторної політики уряду щодо тотального скорочення органів влади та визначення чи завжди це є позитивним.

Метою даної статті є аналіз нормативно-правової бази щодо ліквідації окремих урядових органів контролю та Державної інспекції контролю за цінами зокрема. Об'єктом дослідження визначаються суспільні відносини, пов'язані з реформуванням органів виконавчої влади. Предметом роботи є суспільні відносини за участю органів виконавчої влади як суб'єктів нормотворення в частині створення нормативних актів, яким ліквідуються урядові органи.

Виклад основного матеріалу дослідження. У складі Міністерства економіки у 2001 р. було створено урядовий орган державного управління – Державну інспекцію з контролю за цінами та її територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Інспекція мала широкий спектр контрольних (перевірки, притягнення до адміністративної відповідальності, застосування адміністративно-господарських санкцій), дозвільних (надання висновків про економічне обґрунтування цін без яких реалізація товарів, надання послуг не допускається) та ін. повноважень.

Найбільш характерними порушеннями, що виявляла контролююча структура, були:

- безпідставне стягування плати, не передбаченої чинним законодавством;
- завищення граничного рівня рентабельності та граничних рівнів торговельних надбавок;
- застосування вільних цін та тарифів на послуги за умови запровадження для них державного регулювання;
- порушення порядку обов'язкового декларування зміни оптово-відпускних цін.

Через 11 років у рамках продовження адміністративної реформи на виконання Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Кабінет Міністрів постановляє рішення про ліквідацію ряду органів влади зі статусом «урядові», з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління, серед них і Державної інспекції контролю за цінами [1].

Функції державної інспекції контролю за цінами повинні бути передані Міністерству економічного розвитку і торгівлі України (реорганізованому Міністерству економіки України), яке, у свою чергу, видало наказ «Деякі питання ліквідації Державної інспекції з контролю за цінами та її територіальних органів» (липень 2011) [2]. Таким чином, легі-

тимність функціонування системи органів контролю за цінами на сьогодні має тимчасовий характер. Де-юре такої інспекції не існує.

Ситуація сьогодні не зовсім стандартна: створені та працюють ліквідаційні комісії по кожному регіональному органу контролю за цінами, а повноваження зазначених органів не були передані жодному відомству. Звичайно, небагато суб'єктів господарювання можуть переживати з цього приводу, однак Державна інспекція контролю за цінами не лише здійснювала моніторинг та перевірки, до її функцій входило надання висновків про економічне обґрунтування тарифів на проїзд, житлово-комунальні послуги та ін. А без такого обґрунтування є неможливим (поза нормами права) затвердження вказаних тарифів місцевими органами влади.

Проте вже в проекті Закону України (що пройшов перше читання) "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ціноутворення" знов таки прописана необхідність визначення та створення органу, до компетенції якого входив би контроль за цінами та ціноутворенням.

Мають місце претензії до нормотворців та апарату Міністерства юстиції, що повинно забезпечувати експертизу нормативно-правових актів, поданих на реєстрацію, щодо упорядкування діючої нормативної бази. Погоджуємось з думкою про те, що правотворча практика має неузгоджений, нестабільний характер, її лихоманить непослідовність, поспіх, суперечність нормативного матеріалу [3, с. 21]. Постійний контроль за динамікою поточної правотворчості, узгодженість у єдності структурних елементів законодавства, їх обробка та техніко-правова уніфікація є необхідною передумовою для забезпечення верховенства закону на території країни.

Постановою про ліквідацію урядових органів (березень 2011 р.), якою ліквідовано 43 органи влади, в тому числі та Державна інспекція контролю за цінами, встановлено, що такі органи продовжують виконувати свої функції до передання повноважень відповідним міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади [1]. При цьому не зазначається, кому конкретно заплановано передати функції органів, що ліквідуються. А «претендентів» на додаткові контрольні повноваження декілька (Державний комітет у справах захисту прав споживачів, Держстандартметрологія, Міністерство економічного розвитку та торгівлі, АМК, розглядається можливість передачі функції цінового контролю профільним міністерствам, як то, наприклад, Міністерству охорони здоров'я – контроль за цінами на ліки, Міністерству палива та енергетики – за цінами на пальне та відповідні тарифи).

Однак якщо, наприклад, функції контролю за ціноутворенням у системі охорони здоров'я надати Держінспекції з контролю за якістю лікарських засобів, то це призведе до повної безконтрольності держзакупівель ліків та медичного обладнання, які закупаються та реалізуються через структури МОЗ. Оскільки вищезгадана ліквідація входить саме в систему цього міністерства і не зможе дати об'єктивну

оцінку та неупереджено проводити перевірки за цим напрямком. Звичайно, тоді тут йдеться про конфлікт інтересів, де встановлювати й перевіряти правомірність ціни на ліки буде лише один орган.

Вважаємо за доцільне зазначити аргументи на користь існування в державі автономного органу контролю за цінами.

По-перше, при передачі функцій державного контролю за цінами профільним міністерствам обов'язковим елементом такого контролю буде конфлікт інтересів та корупція.

По-друге, навіть з урахуванням дійсного дублювання перевірок на окремих підприємствах контролюючими структурами слід вказати на такі функції Державної інспекції контролю за цінами, які притаманні лише їй: контроль за економічним обґрунтуванням цін і тарифів. На підприємствах, які здійснюють торговельну діяльність і надають житлово-комунальні та адміністративні послуги, держцінінспекція може одноосібно проводити комплексну перевірку. Таким чином, розпорошення і передача функцій різним контролюючим органам призведе до того, що такі підприємства перевірятимуться великою кількістю органів (збільшиться кількість перевірок), що суперечить концепції держави щодо лібералізації підприємницької діяльності, її незалежності.

По-третє, досвіду проведення перевірок щодо дотримання державної дисципліни цін за надання адміністративних та соціальних послуг (послуг, що надаються підрозділами МВС, зокрема ДАІ, підприємствами Держкомрезерву тощо) немає в жодного контролюючого органу, крім Держцінінспекції.

По-четверте, іноземний досвід свідчить, що державний контроль за цінами повинен бути сконцентрований в одному органі, лише тоді він є ефективним для всіх учасників процесу. Наприклад, у Російській Федерації головним органом ціноутворення є уряд РФ і Федеральна служба тарифів, яка знаходиться у підпорядкуванні Міністерства економіки та торгівлі, а також департаменту в його складі.

У Сполучених Штатах Америки пряме державне регулювання цін застосовується лише до підприємств-монополістів, які підпадають під антитрастівське регулювання. Загалом у США контролюється 5–10 % цін. На продукцію окремих галузей (переважно сільського господарства, молочної та харчової промисловості) держава встановлює так звані контрольні ціни.

Особлива система регулювання цін діє у Фінляндії. Державна політика в цій царині повною мірою узгоджується із загальною державною політикою економічного регулювання. Якщо підприємство реалізує свою продукцію за цінами, доступними для широких верств населення, воно може отримати кредит з низькими відсотками.

У Франції функціонують відділи та департаменти з державного регулювання цін і цінової конкуренції департаменту з конкуренції Міністерства планування і фінансів, галузевих міністерств.

Контроль за формуванням цін в Іспанії здійснює Велика Рада з

цін при Міністерстві економіки та фінансів. Контроль за цінами поширюється не лише на державні підприємства, а й на підприємства інших форм власності, у тому числі і приватні [5, с. 72,73].

У Норвегії контроль за дотриманням законодавства з питань ціноутворення здійснює система спеціалізованих органів: Рада цін, Директорат цін, Державна інспекція цін. В Японії функцію контролю за цінами виконує Бюро цін при Управлінні економічного планування, серед повноважень якого є: контроль за виконанням вимог антимонопольного законодавства, вивчення тенденцій попиту, пропозиції та ціноутворення, підтримка попиту і цін на необхідному рівні шляхом проведення відповідної фіскальної та фінансової політики [6, с. 308-309].

По-п'яте, за інформацією начальника Державної інспекції з контролю за цінами в м. Києві, станом на 1 червня 2011 р. в судах різних інстанцій перебувають 172 справи за матеріалами проведених перевірок на загальну суму 729,483 млн грн. А по Україні взагалі це більше трьох тисяч незавершених судових справ. Відповідно, у разі ліквідації Державної інспекції з контролю за цінами в такому варіанті, який існує сьогодні, провадження у справах може бути закрито, внаслідок чого зазначена сума коштів не надійде до державного бюджету України [4].

Висновки. Вважаємо, що відсутність єдиного державного органу з питань додержання державної дисципліни цін неминуче призведе до перевитрачання коштів державного бюджету, посилення тиску на підприємства та до безвідповідальності за все це на загальнодержавному рівні.

Бібліографічні посилання

1. Про ліквідацію урядових органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2011 № 346 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 64.
2. Деякі питання ліквідації Державної інспекції з контролю за цінами та її територіальних органів: Наказ Міністерства економіки України від 08.06.2011 № 484 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME110474.html.
3. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення: Монографія. – К., 2003.
4. <http://www.ukurier.gov.ua>
5. Шкварчук Л.О. Ціни і ціноутворення. – К., 2004.
6. Цены и ценообразование. – СПб., 2004.

Надійшла до редакції 11.11.2011

Ю. К. Лобова

здобувач

(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 336.14

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОГРАМУВАННЯ

Здійснено аналіз проблем розвитку правових регуляторів та доктрини у сфері бюджетного програмування із узагальненням відповідного іноземного досвіду. Окреслено елементи програмування бюджетних відносин у сучасних розвинутих країнах та у державах пострадянського простору.

Ключові слова: бюджетна програма, бюджетне законодавство, бюджетне програмування, іноземний досвід, правове програмування.

Осуществляется анализ проблем развития правовых регуляторов и доктрины в сфере бюджетного программирования с обобщением соответствующего зарубежного опыта. Определяются элементы программирования бюджетных отношений в современных развитых странах и в государствах постсоветского пространства.

Ключевые слова: бюджетная программа, бюджетное законодательство, бюджетное программирование, иностранный опыт, правовое программирование.

The analysis of the problems of the development of the legal regulators and the doctrine in area of the budget programming with the communing of the coherent foreign experience is made in the article. There is pointed the elements of programming the budgetary relations in the modern developed countries and in the post-soviet space's states.

Keywords: budget legislation, budget program, budget programming, foreign experience, legal programming.

Постановка проблеми. До початку ХХІ ст. в Україні програмний підхід до регулювання бюджетних правовідносин не застосовувався, і тому відповідні механізми сьогодні запозичаються нашою державою із світового досвіду. Тому дослідження механізмів бюджетного програмування, що склалися в іноземних державах, є *актуальним* питанням сучасних фінансово-правових досліджень та стає **метою** нашої статті. Її завданнями слід вважати аналіз відповідних вдалих форми програмування, запроваджених у бюджетні процеси інших держав, дослідження організаційно-правових спроб реформувати пострадянські бюджетні системи в нових незалежних державах, проведення порівняльного аналізу із національною моделлю бюджетного програмування в Україні.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання правового забезпечення бюджетного програму-

вання в іноземних державах досі у вітчизняній адміністративно-правовій науці розглядалися достатньо оглядово тому більшість доктринальних робіт у цій сфері взято нами із закордонних джерел, як російськомовних (О.В. Болтінова, Н.Ю. Пилюгіна), так і західних (К.Е. Бохам, Б.Л. Кардін, Д. Новік).

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідно визнати, що провідним інструментом планування розвитку у державах ХХ та ХХІ ст. став публічний бюджет. Тому саме бюджетне програмування, на влучну думку сучасних західних експертів, передбачає кількісну оцінку загального рівня державних доходів і витрат, а також кошторисів видатків за окремими програмами [12, с. 210]. Таке фінансове (бюджетне) програмування в розвинених демократичних країнах застосовується з 60-х рр. ХХ ст. Зміст такого програмування полягає в складанні п'ятирічних «ковзних» планів витрат, що коригуються на підґрунті очікуваного виконання показників плану поточного року. Вказані показники при цьому пересуваються («ковзають») за п'ятирічною шкалою на рік (наступний за звітним) вперед, причому планові показники першого майбутнього року є директивними (обов'язковими), а наступних чотирьох років – орієнтовними [2, с. 74]. Така концепція, як можна побачити далі, застосовується як у розвинутих державах сучасності, так і в пострадянських державах.

Як констатують вітчизняні експерти, починаючи з середини 80-х рр. ХХ ст., зважаючи на проблеми, які виникали у минулому, та потребу контролювати видатки, довгострокові системи складання бюджету з інструменту визначення нових програм перетворилися на інструмент контролю за видатками та інструмент виділення ресурсів за умов суворих бюджетних обмежень. Це знайшло своє відображення у нормативних актах, прийнятих у ряді країн, згідно з якими в основі припущень мав лежати незмінний політичний курс, тобто визначалася лише майбутня вартість існуючих програм. З метою посилення контролю за видатками окремі розвинуті країни стали використовувати автентичні моделі державного програмування. Наприклад, у Канаді замість середньострокових планів перейшли до дворічного планування, оскільки увага на короткотерміновому етапі планування вважається там більш доцільною з погляду бюджетної консолідації [13, с. 66].

Сучасні правова практика та наукова доктрина виокремлюють декілька різновидів фінансового програмування, що використовуються водночас чи окремо в державах сучасності. Так, у бюджетних механізмах США застосовуються: «система планування, програмування, бюджетування» (Planning, Programming, Budgeting System)» [далі – СППБ], механізм цільового управління, та принцип бюджетування на нульовій основі [1, с. 435]. У Великобританії використовується система програмного аналізу й огляду; в ФРН – кон'юнктурно-нейтральний бюджет; у Франції – механізм раціоналізації вибору бюджетних рішень; у Швеції – багатоцільове бюджетне планування [5, с. 22].

Зокрема, у Великобританії більша частина видатків планується на

трирічний термін. Плани прогнозних оцінок переглядаються кожні два роки, тоді середньострокова схема пересувається на наступні два роки. Ще однією особливістю складання бюджету Великобританії є те, що у планах видатків розпорядникам бюджетних коштів дозволено переносити невикористані кошти з одного року на інший [13, с. 66].

В Австралії на початку роботи над бюджетом Міністерство фінансів буде перспективні оцінки витрат на кожний з наступних трьох років. Ці прогнози є вираженими в постійних цінах і включають оцінки витрат по затверджених програмах при відсутності змін політики. Витрати по програмах, термін дії яких минає і які, цілком ймовірно, будуть продовжені, визначаються окремо. На наступному етапі Міністерство фінансів поєднує різні прогнози в єдиний документ, що пов'язується з обліком погодженої із прогнозом бюджету бази цін. Використовуючи ці прогнози, уряд Австралії встановлює загальні цілі по відомствах на бюджетний рік [13, с. 67].

Цікаво, що вперше система програмно-цільового підходу до організації бюджетного процесу була впроваджена у форматі СППБ на початку 60-х рр. XX ст. в міністерстві оборони США і міцно утвердилася як механізм фінансового забезпечення будівництва американських збройних сил. У рамках цієї системи головні програми (у США їх 10) діляться на підпрограми першого порядку, а останні – на елементи програм (їх у фінансовій системі США понад 1000) [14, р. 81, 103]. Саме бюджетне програмування забезпечує тісний взаємозв'язок між двома етапами СППБ – стратегічним плануванням і розробкою бюджету.

Як пояснює з цього приводу Н.В. Лецишин, використання СППБ дає можливість із самого початку безпосередньо пов'язати планування державного будівництва з бюджетними рішеннями і приймати такі програми, виконання яких гарантувалося б як матеріальними, так і фінансовими ресурсами. Система СППБ, додає цей російський автор, «дозволяє в межах окремих програм розробляти і зіставляти варіанти досягнення поставлених цілей і вибирати той, при якому досягається найбільший результат при даних витратах або даний результат – при найменшій величині витрат, тобто більш ефективно використовувати національні ресурси» [7, с. 16].

Цікаво, що окремі західні дослідники, зокрема Дж. Буркхед, пропонують розрізнити програмний бюджет із т. зв. виконавчим бюджетом, та зі згаданою СППБ. При цьому програму пропонується розуміти як більш високий організаційний рівень, оскільки вона може охоплювати кілька виконавчих організаційних рівнів, а програмний бюджет «повинен бути більш широким і інтегрованим, ніж виконавчий». Програмні витрати при цьому пропонується розуміти, як узагальнені сумарні витрати, які виходять шляхом агрегування витрат різних підрозділів, але «подібна деталізація витрат є зовсім необов'язковою для програмного бюджету» [15, р. 61].

Слід вказати, що федеральний бюджет у США є досить складним фінансовим механізмом управління та контролю за діяльністю всіх

федеральних міністерств і відомств, що повністю визначає економічні основи державного будівництва та має потужний вплив на стан економіки в цілому. За формою федеральний бюджет є регулярно затверджуваним докладним кошторисом усіх урядових витрат і прибутків, які розподіляються за джерелами надходжень, основними напрямками і програмами витрачання коштів. Витрати федерального бюджету США сьогодні складаються насамперед із т.зв. дискреційних витрат, які здійснюються на основі щорічно прийнятих 13 законів про виділення асигнувань [6, с. 62].

У Німеччині річний бюджет складається на основі середньострокового фінансового плану, який щороку подається до парламенту. Як план, так і бюджет Німеччини розробляються на основі фіскальних пропозицій, запропонованих спеціальним урядовим колегіальним органом – Радою з фінансового планування. У плані відображається загальна фіскальна політика та майбутні видатки по кожному із сорока великих блоків, що складаються із багаторічних оцінок, зроблених одночасно з річним бюджетом по кожній статті видатків, включених до бюджету. При прогнозуванні потреби в грошових коштах на наступні три роки до деяких блоків включають поправку на підвищення цін. На кожний рік передбачаються нерозподілені планові резерви на випадок подальшого зростання цін та прийняття нових програм, а також загальний резерв на збільшення заробітної плати. Багаторічні оцінки узгоджуються з середньостроковими цілями, але розмір призначення, що виділяється кожному розпоряднику коштів, є меншим, ніж закладені в бюджет видатки, оскільки загальний запланований резерв включено в прогноз кожного з наступних років для покриття додаткових витрат на нові програми та можливе зростання цін [13, с. 68].

Отже, можна побачити, що програмування бюджету в розвинутих державах є забезпеченим відповідними організаційно-правовими механізмами. Втім, не усі держави активно використовують програмне регулювання у національних бюджетних процесах. Зокрема, аналіз законодавства Китайської Народної Республіки (далі – КНР), насамперед Закону «Про бюджет КНР», схваленого 22 березня 1994 р. [8], не дозволяє стверджувати про програмність бюджетування в КНР; фактично бюджетні відносини у цій державі ґрунтуються на радянських зразках, які ми вже дослідили. Втім, на пострадянському просторі програмування бюджетних процесів сьогодні стає усталеною практикою, про що свідчить й аналіз відповідного законодавства.

Наприклад, у ст. 18 Закону Республіки Вірменія від 21 липня 1997 р. ЗР-137 «Про бюджетну систему Республіки Вірменія» зазначається, що через державний бюджет фінансуються програми і видатки державного значення за одинадцятьма основними напрямками. Згідно з ч. 2 ст. 16 цього закону Бюджетне послання Уряду Республіки Вірменія, як ключовий акт бюджетного процесу в цій державі, має включати як прогноз основних показників, що характеризують соціально-економічне становище республіки, на майбутні три роки, так і обґрунтування сум,

необхідних для виконання фінансованих з Державного бюджету цільових програм і пропонувані асигнувань, що включає правову базу, зміст, завдання та цілі, а також стадії і терміни виконання програми [10].

У ст. 34 Закону Республіки Таджикистан «Про державні фінанси Республіки Таджикистан» від 2 грудня 2002 р. № 77 [11] зазначається, що для складання проекту державного бюджету цієї держави готуються адресна інвестиційна програма та програма державних внутрішніх та зовнішніх запозичень та програма державних гарантій (при цьому програми державних внутрішніх та зовнішніх запозичень розробляються Міністерством фінансів за дорученням Уряду Республіки Таджикистан). Крім того, згідно зі ст. 40 вказаного Закону Уряд Республіки Таджикистан при внесенні до Маджлісі намояндагон Маджлісі Олі (нижню палату парламенту) проекту закону про державний бюджет на черговий фінансовий рік одночасно представляє також прогноз соціально-економічного розвитку Республіки Таджикистан на черговий фінансовий рік та проекти загальнореспубліканських цільових програм, які фінансуються з республіканського бюджету [11].

У Республіці Молдова питання розроблення та реалізації бюджетів регламентуються Законами Республіки Молдова «Про бюджетну систему і бюджетний процес» від 24 травня 1996 р. № 847-XIII та «Про місцеві публічні фінанси» від 16 жовтня 2003 р. № 397-XV. Цікаво, що згідно зі ст. 49 закону від 24 травня 1996 р. № 847-XIII для накопичення доходів спеціального призначення для здійснення програм Уряду або органів місцевого управління окремим законом або рішенням органів територіальних одиниць мають створюватися спеціальні фонди, із визначенням джерел їх доходів та їх призначення. Спеціальні фонди включаються до відповідних бюджетів згідно з принципами та правилами розробки, затвердження і виконання цих бюджетів, а залишки цих фондів на кінець бюджетного року можуть бути використані в тих же цілях у наступному бюджетному році (якщо нормативні акти не передбачають інше) [9]. Як можна побачити з відповідних класифікацій у Республіці Молдова, бюджетне програмування використовується поруч із бюджетним плануванням, але, на відміну від останнього, охоплює лише частку бюджетних відносин.

Більшу увагу питанням програмного бюджетування приділено у відповідному законодавстві Республіки Білорусь (далі – РБ), Республіки Казахстан (далі – РК), що змушує нас докладніше розглянути програмні бюджетні механізми цих держав. Цікавою особливістю БК РБ від 16 липня 2008 № 412-3 є, зокрема, те, що у ньому до складу бюджетної класифікації РБ, як систематизованого угруповання доходів і витрат бюджету, джерел фінансування дефіциту бюджету, видів державного боргу РБ, що забезпечує республіканську і міжнародну порівнянність показників, внесено програмну класифікацію видатків бюджету (ст.ст. 2, 10 БК РБ). Програмна класифікація видатків бюджету визначається в БК РБ як угруповання видатків бюджету за бюджетними програмами та підпрограмами. Програмна класифікація

видатків бюджету затверджується Міністерством фінансів РБ, яке виробляє деталізацію витрат бюджету в межах підпрограм, «не порушуючи загальних принципів побудови та єдності програмної класифікації видатків бюджету» (ст.ст. 14, 19 БК РБ).

Середньострокова фінансова програма визначається БК РБ як документ, що містить дані про можливості бюджету щодо мобілізації доходів і стратегії пріоритетних напрямів видатків бюджету в межах наявних ресурсів на середньострокову перспективу. Середньострокова фінансова програма розробляється на три роки, з яких першим роком є рік, на який складається бюджет, а наступні два роки є плановим періодом, протягом якого простежуються реальні результати заявленої фінансової політики. Вихідною базою для формування середньострокової фінансової програми в РБ стає бюджет на поточний рік, ця програма щорічно коригується з урахуванням уточнених прогнозів економічного розвитку РБ і параметрів найважливіших грошово-кредитних показників РБ (ст. 86 БК РБ). БК РБ регламентує і такі важливі для програмного бюджетування питання, як планування діяльності розпорядників бюджетних коштів, статус бюджетних програм, бюджетний кошторис та бюджетний розпис республіканського бюджету (ст.ст. 81, 87, 103, 107 БК РБ).

У РБ також передбачено спеціальне бюджетне програмування у формі програми надання РБ державних кредитів іноземним державам, міжнародним організаціям та іншим нерезидентам РБ, що затверджується законом про республіканський бюджет на черговий фінансовий рік в якості додатку до цього закону та є переліком кредитів на черговий фінансовий рік із зазначенням мети їх надання, найменувань кредитотримувачів, загального обсягу кредитів та обсягу кредитів, наданих у поточному фінансовому році (ст. 69, ст. 70 БК РБ) [3].

У Казахстані питанням програмування бюджетних відносин також приділяється значна увага. Так, у ст. 60 БК РК від 4 грудня 2008 р. № 95-IV зазначається, що основою планування бюджету є прогноз соціально-економічного розвитку та бюджетних параметрів РК або її регіонів, стратегічні плани державних органів та операційні плани. Прогноз соціально-економічного розвитку та бюджетних параметрів розробляється з урахуванням стратегічних і програмних документів і є документом, що містить прогноз макроекономічних показників, соціальних параметрів, тенденції та пріоритети розвитку РК на п'ятирічний період та прогноз бюджетних параметрів на три роки.

Прогноз бюджетних параметрів, у свою чергу, повинен містити як прогнози державного та республіканського бюджетів, Національного фонду РК та консолідованого бюджету РК, так і прогнозовані обсяги видатків по адміністраторам республіканських бюджетних програм (для місцевих бюджетів – прогнозовані обсяги видатків по адміністраторам місцевих бюджетних програм. Прогноз бюджетних параметрів на другий і третій роки планового періоду в РК має індикативний характер і може бути уточненим під час розробки прогнозу

бюджетних параметрів на черговий плановий період з урахуванням змін прогнозу соціально-економічного розвитку, бюджетного моніторингу та оцінки результатів, інших внутрішніх і зовнішніх факторів.

Прогноз соціально-економічного розвитку та бюджетних параметрів розробляється щорічно на ковзній основі (ст. 61 БК РК). Планування витрат на нові ініціативи адміністратора бюджетних програм здійснюється як за рахунок виділення додаткових бюджетних коштів, так і за рахунок перерозподілу коштів базових витрат цього адміністратора бюджетних програм, затверджених у законі про республіканський бюджет або рішенні масліхатів про місцевий бюджет, у попередній плановий період (ст. 67 БК РК) [4].

Певну роль у бюджетному програмуванні в РК відіграють зведені плани. Так, зведений план фінансування за зобов'язаннями складається адміністраторами бюджетних програм за функціональними групами та бюджетними програмами функціональної класифікації видатків бюджету. Адміністратори бюджетних програм мають право самостійно вносити зміни в плани фінансування за зобов'язаннями та платежами, які стосуються специфіки економічної класифікації видатків та підпрограм бюджетних програм і не змінюють річні та помісячні обсяги видатків за бюджетною програмою. Необхідні адміністраторам бюджетних програм зміни помісячних обсягів видатків за бюджетною програмою здійснюються через уповноважений орган з виконання бюджету (ст. 85 БК РК). У бюджетному законодавстві РК спеціально регламентується планування бюджетних інвестиційних і концесійних проектів на умови співфінансування з бюджету і планування пов'язаних грантів (ст. 152, 167 БК РК) [4].

Цікаво, що на відміну від усталеної моделі, за якою складання державного бюджету віднесено до виключної компетенції Міністерства фінансів, у РК певний період (2002–2004 рр.) відповідну компетенцію було віднесено до Міністерства економіки і бюджетного планування РК (згідно з постановою Уряду РК від 4 вересня 2002 р. № 970). Зокрема, саме на Міністерство економіки в РК було покладено формування прогнозних показників державного бюджету на середньостроковий період та проекту республіканського бюджету на відповідний фінансовий рік, до його основних завдань було віднесено формування та вдосконалення системи стратегічного, індикативного і бюджетного планування.

Вважаємо, що така незвичайна конструкція була зумовлена прагненням влади РК поєднати державне програмування, яке зазвичай здійснюється міністерством економіки, та питання бюджетного процесу. Але потім відповідну компетенцію в РК було повернуто до Міністерства фінансів, що свідчить про невдачу наведеного експерименту.

Висновок. Отже, можна побачити, що більшість розвинутих держав активно впроваджує бюджетне програмування у власні фінансові системи, однак єдиної загальноприйнятої моделі у цій сфері не існує. Водночас необхідність поєднання середньострокового та короткотермінового програмування, поєднання планування та програмування

бюджетів, зв'язок бюджетного та інших форм публічного програмування є загальними рисами досліджених фінансово-правових систем. Пострадянський досвід свідчить про наявність загальних рис національних систем бюджетних програм, але практика жодної з цих держав не може розглядатися як взірцева для України. Пошук відповідних стандартів має стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

Бібліографічні посилання

1. Болтинова О.В. Бюджет: этапы становления и развития понятия // Lex Russica: Научные труды Московской государственной юридической академии. – 2007. – Т. LXVI. – № 3. – С. 421-436.
2. Бюджетное право: Учеб. пособие для вузов / Н.Д. Эриашвили, О.В. Староверова, Д.А. Ремиханова и др.; Под ред. А. М. Никитина. – М., 2001.
3. Бюджетный Кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 412-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravoby.net/laws/text_53
4. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. № 95-IV [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://zakon-online.com/Doc.aspx?doc_id=1836402
5. Деркач Н.И., Гордеева Л.П. Бюджет и бюджетный процесс в Украине: Учеб. пособие. – Днепропетровск, 1995.
6. Иванов В.М. Бюджетна система: Конспект лекцій. – К., 1999.
7. Лецишин Н.В. Перспективное финансовое планирование расходов в Вооруженных Силах Российской Федерации // За права военнослужащих: Российский военноправовой сборник. – М., 2006. – Вып. 62. – С. 310-313.
8. О бюджете Китайской Народной Республики: Закон Китайской Народной Республики, принят на второй сессии Всекитайского Собрания Народных Представителей 22 марта 1994 г. [пер. с кит. UGL Corporation] [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://law.uglc.ru/budget.htm>.
9. О бюджетной системе и бюджетном процессе: Закон Республики Молдова от 24 мая 1996 г. № 847-XIII [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.minfin.md/ru/actnorm/budget/law/lowbudget/>.
10. О бюджетной системе Республики Армения: Закон Республики Армения от 21 июля 1997 г. № ЗР-137 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1503&lang=rus>.
11. О государственных финансах Республики Таджикистан: Закон Республики Таджикистан от 2 декабря 2002 г. № 77 [Электронный ресурс] – Режим доступа: minfin.tj/downloads/files/zakgosfin.doc.
12. Пилюгина Н.Ю. Обликовый синтез механизма специализированного бюджетного программирования // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета им. ак. М.Ф. Решетнева. – 2006. – № 6. – С. 209-215.
13. Программно-цільовий метод формування бюджету: Навч. посібник / З. Перун, О. Романюк, Н. Товста та ін. – К., 2002.
14. Accrual budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States [Report to the Honorable B.L. Cardin], United States General Accounting Office, GAO/AIMD-00-57, February 2000. – Washington : US GAO, 2000.
15. Novick D. Program budgeting; program analysis and the Federal budget. – Cambridge, 1967.

Надійшла до редакції 28.10.2011

В.В. Маслюк
здобувач
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ЗАСТОСУВАННЯ МІЛІЦІЄЮ ТЕХНІЧНИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ТА ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351.75

Визначено сучасний стан нормативно-правового регулювання порядку застосування міліцією технічних засобів для забезпечення безпеки дорожнього руху і шляхи вдосконалення правової бази такої діяльності.

Ключові слова: діяльність міліції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху; використання міліцією технічних засобів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; правова основа діяльності міліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; правова основа застосування міліцією технічних засобів у сфері безпеки дорожнього руху.

Освещается современное состояние нормативно-правового регулирования порядка применения милицией технических средств обеспечения безопасности дорожного движения и пути совершенствования правовой базы такой деятельности.

Ключевые слова: деятельность милиции по обеспечению безопасности дорожного движения; использование милицией технических средств в сфере обеспечения безопасности дорожного движения; правовая основа деятельности милиции в сфере обеспечения безопасности дорожного движения; правовая основа применения технических средств в сфере безопасности дорожного движения.

In this article research the legal adjusting of order of application of hardwares of providing of safety of travelling motion a militia and ways of perfection of legal base that activity of militia.

Keywords: activity of militia on providing of safety of travelling motion; use of hardwares a militia in the field of providing of safety of travelling motion; legal framework of activity of militia in the field of providing of safety of travelling motion; legal framework of application of hardwares in the field of safety of travelling motion.

Постановка проблеми. Стаття присвячена актуальним проблемам нормативно-правового регулювання порядку застосування міліцією технічних засобів забезпечення безпеки дорожнього руху та його удосконалення в Україні.

Забезпечення безпеки дорожнього руху на сучасному етапі роз-

витку української держави належить до найбільш актуальних соціальних і правових проблем. Ситуація, що склалася, потребує негайного вжиття дієвих заходів щодо зниження аварійності та профілактики правопорушень на дорогах.

Досвід країн Європи та США свідчить, що активне використання сучасних технічних засобів забезпечення безпеки дорожнього руху – є однією з головних складових зниження аварійності, своєчасного реагування на правопорушення та створення сприятливих умов для всіх учасників дорожнього руху.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про автомобільні дороги» технічні засоби – спеціальні технічні засоби, призначені для організації та регулювання дорожнього руху (дорожні знаки, інформаційні табло, дорожня розмітка, сигнальні стовпчики, транспортні та пішохідні огороження різних типів, світлофорне обладнання тощо) [1].

Регулювання дорожнього руху в Україні здійснюється за допомогою дорожніх знаків, дорожньої розмітки, дорожнього обладнання, світлофорів, а також регулювальниками і регулюється Правилами дорожнього руху.

Закон України «Про дорожній рух» зазначає, що до компетенції власників автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів або уповноважених ними органів у сфері дорожнього руху належить обладнання доріг, вулиць та залізничних переїздів технічними засобами регулювання дорожнього руху та їх утримання.

Окрім цього, вищезазначений Закон вказує на те, що організація дорожнього руху на автомобільних дорогах, вулицях та залізничних переїздах здійснюється із застосуванням технічних засобів та автоматизованих систем керування дорожнім рухом відповідно до правил і стандартів, а також на основі проектів і схем організації дорожнього руху, погоджених із Державтоінспекцією Міністерства внутрішніх справ України [2].

Наразі в Україні в якості технічних засобів безпеки дорожнього руху застосовуються «лежачі поліцейські», вимірники швидкості, пристрої фото- та відеофіксації порушень правил дорожнього руху, системи ідентифікації транспортних засобів по державних реєстраційних знаках тощо.

З 2006 р. в Україні використовуються також такі засоби технічного забезпечення безпеки дорожнього руху, як системи відеоспостереження за станом дорожнього руху, системи відеофіксації порушень правил дорожнього руху, радары «Беркут», введено імпульс-радар, який визначає швидкість автомобіля, а також використовується радіолокаційний записуючий вимірювач швидкості „Визир”, який використовується для відеозапису фактів порушень правил дорожнього руху.

Аналіз досліджень і публікацій, в яких започатковане розв’язання проблеми. Окремі питання, пов’язані з використанням міліцією технічних засобів, були розглянуті в працях С.М. Гусарова, Т.О. Гуржія, В.А. Мисливого, М.М. Долгополової, О.В. Домашенко, А.В. Гаркуші, Г.К. Голубевої, М.Ю. Веселова, В.В. Новікова, А.М. Подоляки, В.Й. Развадовського, О.Ю. Салманової, В.М. Лозового,

М.А. Микитюка, М.М. Стоцької, В.М. Шудрікова, Д.С. Денисюка.

Переважає більшість сучасних наукових доробків з питань забезпечення безпеки дорожнього руху (В.В. Єгупенко [3], В.В. Доненко [4], В.В. Новіков [5], В.Й. Развадовський [6]) або висвітлюють окреслену проблему лише фрагментарно, або не торкаються її зовсім.

Таким чином, недостатня теоретична (та практична) розробленість даної проблеми, її незаперечна наукова значущість та актуальність зумовлюють потребу в поглибленому вивченні даного явища.

Метою даної статті є правовий аналіз нормативного регулювання порядку застосування міліцією технічних засобів забезпечення безпеки дорожнього руху та його удосконалення в Україні.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань: 1) висвітлення стану правового регулювання сфери безпеки дорожнього руху; 2) висвітлення існуючих прогалин у діяльності міліції щодо застосування технічних засобів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; 3) визначення шляхів удосконалення правової основи діяльності міліції щодо використання технічних засобів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законом України від 20.12.1990 „Про міліцію”, а саме ст. 14, визначено випадки застосування працівниками міліції спеціальних засобів, серед яких для забезпечення безпеки дорожнього руху вказані лише засоби примусової зупинки транспорту [7].

На законодавчому рівні питання адміністративно-правового регулювання застосування технічних засобів забезпечення безпеки дорожнього руху ніде не висвітлювалось. Через те в правовому полі виник цілий ряд проблем, пов'язаних із застосуванням міліцією технічних засобів забезпечення безпеки дорожнього руху, які потребують свого наукового та правового обґрунтування. Причиною цього є неналежна увага до проблем дорожнього руху з боку держави.

Появою Указу Президента України „Про невідкладні заходи забезпечення безпеки дорожнього руху” від 20.11.2007 [8] на державному рівні розпочався процес створення законодавчої бази, яка б змогла ефективно врегулювати правовідносини в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та надала можливість використання новітніх технічних засобів.

Даний Указ наголошує на необхідності вжиття заходів щодо поліпшення стану безпеки дорожнього руху, зниження рівня аварійності на автомобільних дорогах України та збереження життя і здоров'я громадян, дотримання учасниками дорожнього руху правил дорожнього руху, створення їм безпечних і комфортних умов, а також поширення практики застосування технічних засобів контролю за дорожнім рухом та фіксації порушень правил дорожнього руху.

На особливу увагу заслуговують нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та Міністерства внутрішніх справ України. Питання безпеки дорожнього руху, а також здійснення певних заходів з забезпе-

чення вказаної безпеки дорожнього руху в Україні регулюються такими нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України та Міністерства внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку здійснення контролю за технічним станом колісних транспортних засобів під час їх експлуатації» від 13.10.2008 р. № 534; Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 26.02.2009 р. № 77; Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС» від 27.03.2009 р. № 111; Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 р. № 1103 «Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду», Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 р. № 1086 «Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду і ліцензійної картки на транспортний засіб та їх повернення», Постанова Кабінету Міністрів України № 1306 від 10.10.2001р. «Про Правила дорожнього руху» та № 3 41 від 14.04.1997 р. з подальшими змінами «Про положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України» та ін.

Відповідно до абз. 3 п. 21 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про міліцію» [7] міліція для виявлення і фіксації порушень правил дорожнього руху має право використовувати передбачені нормативно-правовими актами технічні засоби.

В Україні на сьогодні розроблена система ДСТУ, якими визначаються застосування, умови та вимоги розміщення тощо технічних засобів організації дорожнього руху та забезпечення безпеки дорожнього руху. Дані стандарти застосовуються для регламентації використання дорожніх знаків, світлофорів, дорожніх розміток, дорожнього обладнання.

Одним із основних засобів забезпечення безпеки дорожнього руху є світлофор. Необхідність регулювання дорожнього руху саме таким засобом підтверджена розділом 3 Конвенції «Про дорожні знаки і сигнали». Вимоги до розміщення світлофорів на вулицях і дорогах, порядок застосування світлофорної сигналізації, вимоги до світлофорів в Україні визначені ДСТУ 4092-2002 «Світлофори дорожні. Загальні технічні вимоги, правила застосування та вимоги безпеки».

Зауважимо, що досить детально питання запровадження різноманітних технічних засобів щодо організації дорожнього руху розглянуто в публікаціях Г. Наумчук [9]. Окремі аспекти питання, що розглядається, досліджували А.П. Головін [10] і А.М. Подоляка [11]. Що стосується наукового обґрунтування та нормативно-правового забезпечення використання новітніх засобів забезпечення дорожнього ру-

ху, тут виникають відкриті питання. Найбільш спірним прикладом з цього приводу є правова регламентація застосування в Україні такого пристрою, як «Визир».

«Визир» – технічний засіб, який застосовується під час вимірювань і має нормовані метрологічні характеристики. «Визир» був занесений до Державного реєстру України під № 31473-06 у 2006 р. на підставі визнання результатів державних випробувань та затвердження типу, які були проведені Держстандартом Росії згідно з міждержавними правилами із стандартизації.

Відповідно до Розпорядження Міністерства внутрішніх справ № 466 від 21.05.2009 р. «Про організацію роботи підрозділів ДАІ з профілактики правопорушень із застосуванням засобів фото- і кінозйомки, відеозапису» зобов'язано працівників ДПС ДАІ перед початком роботи з радіолокаційним відеозаписувальним вимірювачем швидкості «Визир» робити знімки службового транспортного засобу із прив'язкою до місцевості та в разі необхідності долучати до матеріалів розгляду скарг для доведення місця фіксації порушення.

Однак практика застосування вимірювачів швидкості «ВИЗИР» в Україні досить проблематична.

Згідно із законодавством України використання засобів захисту інформації (у визначенні ДСТУ 3392.2-97) та КСЗІ в автоматизованих системах вважається легальним, якщо вони мають документальне підтвердження своєї відповідності вимогам, встановленим нормативно-правовими актами. Для засобів захисту інформації це Експертний висновок або Сертифікат відповідності, а для КСЗІ – Атестат відповідності.

Неодноразово адвокатами, які вели справи з адміністративних правопорушень, що базувалися на показаннях «Визиру», виявлялося, що технічні можливості приладу не дозволяють застосовувати його інспекторові ДАІ як винятковий доказ правопорушення. Підкреслювалося, що при фіксації правопорушення інспектор зобов'язаний зупинити порушника, встановити його особу і скласти протокол, вислухавши його пояснення.

Крім того, було доказано, що «Визир» дає безліч технічних збоїв. Наприклад, він може «приписати» швидкість не тому автомобілю. Це призвело до перевірки апарата на відповідність законодавству України, його модернізації та сертифікуванню в Україні.

У вересні 2009 р. вимірювачі швидкості радіолокаційні «Визир» виробництва ЗАТ «Ольвія» (Росія, СПб) в Україні отримали Експертний висновок ДП «Державний центр випробувань засобів технічного захисту інформації». У жовтні 2009 р. на дорогах України з'явився оновлений варіант «Визир-2».

Недосконалість правового регулювання, на нашу думку, слід вважати одним з основних чинників, які зумовлюють низьку ефективність забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. Очевидно, що з цим чинником пов'язана також невисока ефективність діяльності суб'єктів безпеки, перш за все правоохоронних органів, з низки при-

чин. Вона зумовлена не тільки недостатнім рівнем професіоналізму, відсутністю належної дисципліни працівників цих органів, а й невіришеністю проблем правового забезпечення їх діяльності.

Використання правового механізму є тим засобом упорядкування взаємодії різнорідних елементів суспільної системи, підкорення їх дії єдиній волі, завдяки якій стає можливим досягнення суспільно важливої мети. У нашому випадку це підвищення рівня безпеки дорожнього руху і зниження дорожньо-транспортного травматизму.

Це положення теорії права тим більш значуще для сфери забезпечення безпеки дорожнього руху, що має складну функціональну структуру. Сама природа значення правового регулювання суспільних відносин у тому і полягає, що в результаті створюється загальна модель певних відносин і поведінки їх учасників (норма права), а також встановлюються необхідні правові засоби стимулювання реалізації цієї моделі.

Так, для сфери забезпечення безпеки дорожнього руху особливе значення має впорядкування відносин (а в певному значенні також їх створення), що виникають під час здійснення різного роду управлінських функцій (як у галузевому, так і в міжгалузевому напрямі): планування, організація, регулювання, облік і контроль.

Аналіз наукової літератури свідчить, що зазначений аспект проблеми є одним з найменш розроблених. Необхідно встановити підстави, порядок залучення органів управління до відповідальності за неправомірні дії і неналежне виконання обов'язків.

На сьогодні щороку в МВС України складаються довідки, які в недостатньому обсязі містять розпорядження або вказівки, обов'язкові до виконання, у них не вказано термін чинності розпоряджень. Щороку вони наповнюються такими формулюваннями, як «перевірити стан», «вжити заходів», «забезпечити регулярне проведення заходів», «активізувати роботу» і т. ін.

Наявність документів з аналогічними формулюваннями зумовлює такі самі недоліки або порушення у практичній діяльності із забезпечення безпеки дорожнього руху. Багато з них дублюються, по суті, повторюючи раніше видані аналогічні довідки або накази і вказівки. Таке становище перешкоджає роботі (облік, систематизація). Видається доцільним переглянути практику складання цих документів, щоб виключити негативний вплив на процес їх реалізації та істотно підвищити їх ефективність.

Кабінет Міністрів України Розпорядженням від 30 жовтня 2008 р. № 1384-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху на 2009–2012 роки» затвердив Концепцію Державної цільової програми, в якій визначив основні заходи щодо підвищення рівня безпеки дорожнього руху.

Основними заходами зазначеної Концепції визначені такі: «удосконалення законодавства у сфері безпеки дорожнього руху, зокрема адміністративного; упорядкування системи підготовки учасників дорожнього руху всіх категорій; підвищення ефективності профілактич-

ної роботи, спрямованої на запобігання дорожньо-транспортному травматизму, та рівня правосвідомості учасників дорожнього руху; поліпшення експлуатаційних показників автомобільних доріг і вулиць; удосконалення системи організації руху транспортних засобів та пішоходів у містах; підвищення рівня безпеки пасажирських та вантажних перевезень; приведення системи здійснення контролю за технічним станом транспортних засобів та їх конструкцією у відповідність з вимогами міжнародних договорів України та європейськими нормами і стандартами у сфері безпеки дорожнього руху; створення ефективної системи оповіщення про дорожньо-транспортні пригоди та надання медичної допомоги потерпілим» [12].

Для вдосконалення керування дорожнім рухом передбачається розроблення та впровадження сучасних методів, технологій і систем моніторингу та керування, що дасть можливість забезпечити нагляд за дорожнім рухом та реалізацію програм забезпечення його безпеки.

Передбачається створення технічних засобів і систем автоматизованого контролю за дорожнім рухом для запобігання виникненню заторів, місць концентрації ДТП. Метою цього напрямку є технічне переоснащення вулично-дорожньої інфраструктури держави на рівні найсучасніших технологій організації та регулювання дорожнього руху. Це дозволить значно поліпшити стан забезпечення безпеки дорожнього руху в цілому і, зокрема, знизити рівень аварійності та тяжкості її наслідків на вулично-дорожній мережі України.

Незважаючи на те, що починаючи із 1970-х років юридична наука регулярно зверталася до дослідження питань ефективності правового регулювання відносин у сфері дорожнього руху та його безпеки, вивчення державної політики управління в цій сфері все ще перебуває у стадії постановки проблеми. Значна кількість нормативних джерел ускладнює можливість правильно орієнтуватися в чинному законодавстві й застосовувати його на практиці. Так склалося, наприклад, з медичним оглядом водіїв для встановлення стану сп'яніння.

Дослідники неодноразово наголошували, що одним із принципових недоліків системи нормативного регулювання суспільних відносин у досліджуваній сфері є те, що вони регламентуються багатьма актами різного рівня, не мають чіткого взаємозв'язку між собою і нерідко містять суперечливі вимоги.

Це ускладнюється, по-перше, переважанням серед цих актів документів, що регламентують обов'язки і відповідальність учасників дорожнього руху, а не власне забезпечення їх безпеки, по-друге, пріоритетом відомчої нормотворчості, що зберігається дотепер.

На сьогодні спостерігаються поодинокі спроби українських вчених і практиків дослідити проблеми нормативно-правового регулювання безпеки дорожнього руху. Але всі вони присвячені розгляду окремих питань названої проблеми і немає жодної роботи, в якій було б обґрунтовано необхідність та запропоновано конкретні рекомендації з реформування законодавства України у сфері забезпечення

безпеки дорожнього руху.

Метою правового регулювання є створення якісної нормативно-правової основи, що забезпечує ефективне функціонування системи захисту громадської безпеки за наявності державного контролю за діяльністю її суб'єктів. Вирішення цієї проблеми пов'язане з уніфікацією нормативно-правової основи дорожнього руху, підвищенням ефективності дії всіх правових засобів на учасників цих відносин.

З іншого боку, про досконалість правового регулювання можна судити з того, як і наскільки повно системою норм охоплені суспільні відносини, об'єкт і предмет регулювання.

Практичне розв'язання завдання організованості, впорядкованості суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху значною мірою залежить від удосконалення законодавства, що регламентує ці відносини, від повноти та якості регулювання нормами права різних аспектів цієї сфери.

Саме висока суспільна значущість мети підвищення безпеки дорожнього руху і комплексний багатогалузевий характер проблеми визначають необхідність нормативно-правового регулювання відносин у цій сфері. Така необхідність зумовлена також тим, що саме спеціальні (орієнтовані на безпеку дорожнього руху) державні дії можуть привести до значного розвитку цієї системи, і, як наслідок, до скорочення дорожньо-транспортного травматизму. Це підтверджує досвід країн розвинутої автомобілізації, які за останні 20 – 25 років досягли істотного прогресу.

Серед таких заходів державної дії необхідно назвати створення державної системи оцінки та управління діяльністю щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, ухвалення комплексу законодавчих заходів з усунення причин дорожньо-транспортного травматизму, регламентацію обов'язків і відповідальності все більш широкого кола її суб'єктів.

Таким чином, недосконалість правового регулювання слід вважати одним з основних чинників, що зумовлюють низьку ефективність забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні.

Ця проблема характерна не тільки для сфери безпеки дорожнього руху. Одним з істотних чинників, що дестабілізували ефективну законодавчу діяльність, є відсутність інституціолізованих, чітко пророблених і законодавчо закріплених детальних техніко-юридичних процедур законотворчості на всіх її етапах, а також чіткого визначення конкретної ролі, прав і обов'язків кожного учасника цього процесу, що не набуло безпосереднього відображення в нормах Конституції.

У зв'язку з цим особливого значення набуває розроблення механізму впорядкування процесу підготовки нормативно-правових актів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Необхідно будувати нову систему на основі аналізу результатів уже наявної нормотворчості, передусім законодавчої, яка закріплює основні, найстабільніші з позицій держави суспільні відносини, та підвідомчої, яка має бути впорядкована, уточнена і узгоджена всіма суб'єктами, уповноваженими вирішувати питання, пов'язані з дорожнім рухом.

Сучасна концепція розвитку законодавства України має давати змогу передбачити динаміку його розвитку, визначити пріоритетні закони на найближчу перспективу, а також послідовність ухвалення інших законів на основі інтересів громадян і держави, потреб соціальної і політичної сфер.

Нині чинне законодавство не є ефективною правовою системою, яка надійно захищає життєво важливі інтереси особи від загрози ДТП. У законодавстві, яке регулює відносини у сфері дорожнього руху та його безпеки, чимало прогалин, які заповнюються нормативними актами, але останні не повною мірою захищають інтереси громадян і недостатньо враховують відповідальність фізичних і юридичних осіб.

Висновки. Отже, державне управління безпекою дорожнього руху неможливе без правового оформлення, завдяки якому державним інтересам надається офіційний характер, вони втілюються в обов'язкових у масштабі всього організованого суспільства розпорядженнях нормативного та індивідуального характеру.

Правова регламентація створює і забезпечує правовий режим, у рамках якого складаються і розвиваються виробничі та управлінські відносини, визначаються обов'язки і правомочність їх учасників, організовується і здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління і система взаємовідносин з об'єктами державного управління.

Для вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху слід:

1) уніфікувати законодавство, що регламентує застосування міліцією технічних засобів забезпечення безпеки дорожнього руху, шляхом його нової редакції, необхідність якої викликана якісними перетвореннями відносин у дорожньому русі, потребою їх більш чіткої регламентації;

2) для вдосконалення відомчого правового регулювання виробити нові принципи структурної організації правових документів із конкретним змістом діяльності, конкретних завдань, функцій і повноважень правоохоронних органів; поліпшити якість нормативних розпоряджень.

В подальшому планується дослідження правових та організаційних основ діяльності міліції щодо застосування окремих технічних засобів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, виокремлення особливостей такої діяльності.

Бібліографічні посилання

1. Про автомобільні дороги: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2862-IV // ВВР. – 2005. – № 51. – Ст. 556.
2. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. №3353-XII // ВВР. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
3. *Сзупенко В.В.* Заходи запобігання та припинення адміністративних правопорушень на транспорті органами Державної автомобільної інспекції МВС України: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2002.
4. *Доненко В.В.* Систематизація законодавства України про дорожній рух: її перспективи // Право України. – 2001. – № 3.
5. *Новіков В.В., Чистоклетов Л.Г., Бойко В.В.* та ін. Організаційно-правові основи діяльності Державної автомобільної інспекції України: Навч. посібник / За ред. О.Л.

Міленіна, В.Л. Ортинського. – Львів, 2002.

6. *Развадовський В.Й.* Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України. – Х., 2004..

7. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. №565-ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

8. Про невідкладні заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху: Указ Президента України від 20.11.2007 р. № 1121/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

9. *Наумчук Г.* Техзасоби ініціювали даїшники // Іменем закону. – 2007. – № 14. – С. 34.

10. *Головін А.П.* Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004.

11. *Подолька А.М.* Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2004.

12. Про схвалення Концепції Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху на 2009–2012 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.10.2008 № 1384-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

Надійшла до редакції 17.11.2011

І.А. Смілий

здобувач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІ ЩОДО ПРОТИДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ ІНОЗЕМЦІВ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ АР КРИМ)

Розкрито проблеми діяльності міліції щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців (за матеріалами опитування працівників міліції АР Крим) та надано пропозиції щодо їх подолання.

Ключові слова: іноземець, особа без громадянства, удосконалення, адміністративне правопорушення.

Рассматриваются проблемы деятельности милиции по противодействию административным правонарушениям иностранцев (по материалам опроса работников милиции АР Крым) и высказываются предложения относительно их преодоления.

Ключевые слова: иностранец, лицо без гражданства, усовершенствование, административное правонарушение.

The paper considers the problem of the police to combat an administrative violation of foreigners (based on survey of police officers Autonomous Republic of Crimea), and offers suggestions for overcoming them.

Keywords: foreigner, stateless person, improvements, an administrative offense.

Постановка проблеми. Незаконна (нелегальна) міграція є одним з явищ, що сформувалося за часи розбудови незалежності України та є загрозою суспільній і національній безпеці, економічній стабільності,

спричинює ускладнення криміногенної ситуації на території України.

У сучасній період усе більш гострою стає проблема боротьби з незаконною міграцією, тобто з порушеннями іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України. Лише в 2010 р. працівниками міліції Автономної Республіки Крим за порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203 КУпАП) було притягнуто 3334 осіб, за порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст. 204 КУпАП) – 67 осіб, за невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства (ст. 205 КУпАП) – 1112 осіб, за порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг (ст. 206 КУпАП) – 89 осіб, за незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України (ст. 206-1 КУпАП) – 4 особи. Наведені дані свідчать про існуючі проблеми в діяльності міліції у даному напрямку.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблемами удосконалення діяльності міліції щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців займалися А. Мацько, В. Жук, В. Колпаков. Важливий науковий внесок у дослідження міграційних процесів здійснили О.Г. Бабенко, Г.С. Вітківська, Ж.А. Зайончковська, О.А. Малиновська, В.О. Новік, О.І. Піскун, І.М. Прибиткова, Ю.І. Римаренко, А.У. Хомра та ін. Однак шляхи вдосконалення діяльності міліції в даному напрямі розглянуто не зовсім повно.

Метою даної статті є висвітлення найбільш гострих проблем діяльності міліції у протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями, та вироблення шляхів їх усунення.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі *завдання*:

- 1) виокремити проблеми діяльності міліції у протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями;
- 2) виробити шляхи їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. У першу чергу слід звернути увагу на прогалини у правовому регулюванні діяльності ОВС, зокрема:

1. Відсутність єдиного нормативно-правового акта, що визначає основи діяльності міліції у протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями. На наш погляд, створення такого нормативного акта необхідно передбачити на президентському, урядовому та регіональному рівні (для АР Крим).

Відповідно, постановою Кабінету Міністрів може бути затверджено план заходів щодо протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями, в державі в цілому та в окремих її регіонах (м. Ялта, м. Севастополь та містах, що мають статус курортних).

Міжвідомчий нормативний акт є необхідним для організації належної взаємодії та координації діяльності значної кількості різних органів.

2. Недостатність відомчого нормативного регулювання МВС Ук-

раїни, що визначає: 1) зміст діяльності міліції під час «курортних сезонів», права та обов'язки окремих працівників міліції; 2) зміст типового плану з організації охорони громадського порядку та безпеки з урахуванням специфіки курортних територій; 3) структуру та завдання оперативного штабу.

Щодо першої прогалини, то її усунення можливе шляхом створення відповідної інструкції (точніше, настанови), що дозволить суттєво підвищити обізнаність працівників міліції з покладеними на них завданнями при протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями, зосередить їхню увагу на відповідних алгоритмах правильних дій, а також може використовуватися як методичний матеріал для підготовки під час навчання та інструктажів працівників міліції.

Вона може мати назву «Настанова з організації охорони громадського порядку підрозділами міліції під час курортного сезону» та повинна бути затверджена відповідним наказом Міністра внутрішніх справ України.

Треба зазначити, що на відміну від інструкції настанова має не лише нормативне закріплення певних повноважень працівників, а й надає відповідні рекомендації, роз'яснення щодо правил їх поведінки за тих чи інших обставин. Як правильно вказують автори навчального посібника «Адміністративна діяльність ОВС», настанова відрізняється від інших адміністративно-правових актів тим, що її норми містять не тільки правила поведінки, а й вказівки навчального характеру. Як правило, такий підзаконний правовий акт приймається для нормування роботи та навчання, взаємодії працівників ОВС у різних ситуаціях [1].

У структурі такої настанови ми пропонуємо передбачити:

- 1) загальну характеристику міграційного, трудового та іншого законодавства України;
- 2) положення щодо правового регулювання діяльності ОВС при затриманні іноземців;
- 3) зміст завдань міліції щодо охорони громадського порядку на різних територіях (туристичних базах, стихійних пляжах, санаторіях, що належать відомствам, тощо);
- 4) права та обов'язки працівників міліції;
- 5) алгоритми дій працівників міліції при реагуванні на різні ситуації, що виникають під час припинення неправомірних дій та затримання порушника;
- 6) порядок взаємодії з членами громадських формувань з охорони громадського порядку, адміністраціями закладів відпочинку, працівниками інших правоохоронних органів, органів влади та громадянами;
- 7) особливості застосування заходів примусу при припиненні порушень громадського порядку на територіях закладів відпочинку;
- 8) зразки документів, що складаються для організації охорон громадського порядку під час проведення виборів;
- 9) особливості кваліфікації порушень вчинених іноземцями, які працівники міліції зобов'язані припинити і щодо яких вони складають відповідні матеріали;

10) специфіку підготовки працівників міліції до несення служби;

11) відповідальність працівників міліції за неналежне виконання покладених на них обов'язків.

12) заходи особистої безпеки тощо;

13) безпосередні обов'язки працівника певної служби під час несення служби з охорони громадського порядку в зонах відпочинку.

Важливе місце у цій настанові повинні посідати алгоритми дій працівників міліції в різних ситуаціях, які виникають при охороні громадського порядку та затриманні іноземців. На наш погляд, послідовний чіткий опис дій працівників міліції сприятиме не лише полегшенню їх засвоєння, а й зменшить вагання працівника в умовах дефіциту часу на прийняття правильного рішення, дозволить уникнути порушень прав і свобод людини.

Вважаємо, що при розробці таких алгоритмів слід враховувати:

– їх безперечну відповідність закону та пріоритету прав і свобод людини;

– висновки з аналізу порушень, вчинених працівниками ОВС в аналогічних умовах;

– прогностичний характер, який передбачає врахування можливого розвитку подій;

– стислий опис дій працівників міліції;

– наступність викладення матеріалу і його зв'язок із існуючими нормативними актами МВС, які містять тактику діяльності міліції;

– аналіз прикладів неправильних дій з роз'ясненням помилок, допущених працівниками міліції.

Тут слід вказати, що методичні матеріали надали б суттєвої допомоги працівникам міліції у виконанні ними своїх обов'язків при охороні громадського порядку в курортних зонах. На необхідність їх поширення у практичних підрозділах вказали 68 % опитаних нами працівників міліції.

У той же час керівники підрозділів міліції зазначають, що вказані методичні розробки краще отримати заздалегідь, а не за 2–3 місяці до початку курортного сезону, оскільки їх вивчення потребує додаткових занять та відпрацювання певних схем поведінки працівників, що в умовах підвищеного навантаження на особовий склад суттєво ускладнюється.

Зміст типового плану, завдання оперативного штабу доречно викласти або ж у додатках до зазначеної настанови, або у вигляді самостійного наказу чи розпорядження МВС України. При цьому в її основу доречно покласти узагальнений досвід планування попередніх років.

Управлінська складова організації діяльності ОВС щодо протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями, на нашу думку, може розвиватися у таких напрямках: 1) створення системи постійного моніторингу оперативної ситуації в межах усієї держави, регіону, населеного пункту з обов'язковим аналітичним супроводженням, виявленням негативних тенденцій та джерел соціальної напруги; 2) поліпшення стану взаємодії з громадськістю на початку сезону відпочинку шляхом налагодження контактів між підрозділами ОВС і відповідними формуваннями з охорони громадського порядку, адміністрацією закладів відпочинку, окремими

громадянами. Це сприятиме встановленню партнерських, ділових стосунків між ними, ліквідує підозрілість і недовіру. Укріпленню доброзичливих, довірливих стосунків між ОВС та громадськістю, вирішенню проблем, що виникли, могли б сприяти такі форми співпраці, як координаційні наради за участю довірених осіб від громадських формувань, керівників ОВС та представників ЗМІ тощо;

– розробка системи інформаційного забезпечення охорони громадського порядку та протидії правопорушенням з боку іноземців, яка повинна включати в себе механізм, що забезпечує надійну передачу інформації управлінських рішень від керівництва до виконавців, зворотний зв'язок, безперебійний контроль за поточним станом справ на певних ділянках, захист інформації про характер дій з охорони громадського порядку тощо;

– підтримання у постійній боєготовності основних сил, що залучаються до заходів з охорони громадського порядку;

– поліпшення стану роботи з кадрами, в тому числі й створення умов для забезпечення законності в цей період, виключення надзвичайних подій серед особового складу, не пов'язаних з охороною громадського порядку, розробка системи заходів стимулювання та покарання за відповідні результати виконання обов'язків тощо;

– розробка критеріїв оцінки ефективності охорони громадського порядку та протидії правопорушенням з боку іноземців. На нашу думку, до таких критеріїв оцінки слід віднести: а) реальний стан забезпечення громадського порядку на відповідній ділянці, у населеному пункті, регіоні; б) кількість припинених працівниками міліції порушень з боку іноземців; в) наявність скарг на дії працівників міліції у цей період; г) залучення до заходів з охорони громадського порядку населення; д) результативність впливу на осіб, які вчинили правопорушення, тощо. Вказані критерії можуть бути закріплені у запропонованій нами Настанові;

– покращення стану матеріально-технічного, фінансового, тилового та медичного забезпечення заходів з охорони громадського порядку та протидії правопорушенням з боку іноземців.

Не менш важливим є удосконалення *практичної діяльності* нарядів міліції під час несення служби. Насамперед це стосується:

– рівномірного розташування нарядів в залежності від стану оперативної обстановки та покладених на них завдань;

– створення умов для своєчасного прибуття, зміни, відпочинку та харчування працівників міліції в зонах відпочинку іноземців;

– проведення якісного інструктажу, належного екіпірування, чіткого визначення завдань та правил поведінки у тій чи іншій ситуації;

– постійного контролю, як гласного, так і негласного, за несенням служби нарядами тощо.

Не може бути залишене поза увагою підвищення рівня *методичного забезпечення* організації охорони громадського порядку та протидії правопорушенням з боку іноземців. Його основною метою є розробка відповідних рекомендацій для підвищення рівня обізнаності працівників міліції щодо правового забезпечення, форм та методів діяльності ОВС,

узагальнення та поширення позитивного вітчизняного та іноземного досвіду щодо діяльності міліції у цей період; створення умов для навчання особового складу ОВС для дії в різних умовах та ситуаціях, що можуть виникнути.

На наш погляд, підвищити рівень засвоєння відповідних положень допоможе вивчення: 1) тематичних планів таких дисциплін, що викладаються у закладах освіти МВС України, як «Тактико-спеціальна підготовка», «Адміністративна діяльність ОВС»; 2) планів зі службової підготовки працівників міліції; 3) інструктажів з організації охорони громадського порядку та протидії правопорушенням з боку іноземців.

Зважаючи на необхідність поєднання теоретичного та прикладного аспекту у засвоєнні особливостей діяльності міліції з протидії правопорушенням з боку іноземців пропонується збільшити кількість занять, що мають на меті оволодіння певними навичками. У першу чергу до таких занять необхідно віднести вчення, рольові та імітаційні ігри, тренінги [2].

До їх проведення необхідно залучати працівників міліції, які мають досвід в організації охорони громадського порядку та протидії правопорушенням з боку іноземців, здатні передати свої знання аудиторії, акцентувати увагу на ключових моментах, які пропонується засвоїти.

Слід також продовжити практику видання методичних матеріалів, що стосуються організації діяльності ОВС зі вказаною категорією громадян. При цьому їх рецензування доречно здійснювати у практичних підрозділах та вищих навчальних закладах освіти. Можливо також передбачити підготовку таких матеріалів та пам'яток працівникам міліції у співпраці або за редакцією ГУ МВС України в АР Крим.

Як вчені, так і практики вказують на недостатній рівень *наукового забезпечення* діяльності міліції з протидії правопорушенням з боку іноземців. У цьому аспекті, вважаємо, у першу чергу потребують ґрунтовних досліджень проблеми:

– адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції щодо протидії правопорушенням, що вчиняються іноземцями з різним адміністративно-правовим статусом (відпочиваючі, робітники, представники фірм, корпорацій, особи, що володіють дипломатичним чи консульським імунітетом) [3; 4];

– взаємодії міліції з іншими суб'єктами охорони громадського порядку та безпеки;

– тактики діяльності міліції в умовах охорони громадського порядку в цей період;

– попередження міліцією порушень, вчинених іноземцями;

– удосконалення кримінально-процесуальної та оперативно-розшукової діяльності щодо розкриття та розслідування відповідних злочинів, вчинених іноземцями, тощо.

Вважаємо, що внесені нами зауваження і пропозиції сприятимуть підвищенню не тільки рівня правової регламентації статусу працівників ОВС, а й підвищенню рівня стосунків між усіма суб'єктами охорони громадського порядку на територіях, що мають статус курортних, слу-

гуватимуть додатковою гарантією законності й правопорядку.

Висновок. Таким чином, домогтися покращення в діяльності органів внутрішніх справ при протидії правопорушенням з боку іноземців – це значить ясно усвідомити завдання, виділити з ланцюга проблем головну на сьогоднішній день, визначити шляхи її якнайшвидшого вирішення: підвищити ефективність управління органами і підрозділами міліції; позбутися формалізму у складанні планів охорони громадського порядку і безпеки; вважати ретельність їх розробки першою заповіддю; забезпечити в період «відпочинку» постійний аналіз оперативної ситуації та здійснювати вплив на негативні чинники, що її погіршують; враховувати умови конкретного населеного пункту, можливості залучення громадян до співпраці з міліцією; посилити профілактичний вплив на осіб, які схильні до вчинення правопорушень та злочинів, у тому числі екстремістські налаштованих елементів; створити умови для належного несення служби працівниками міліції; удосконалити взаємодію з громадянами, іншими правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування тощо.

Бібліографічні посилання

1. Адміністративна діяльність ОВС: Загальна та Особлива частина: Посіб. для підготовки до держ. іспитів. – К., 1999.
2. *Заброда Д.Г.* Вдосконалення викладення тем, пов'язаних із протидією торгівлі людьми, у вищих навчальних закладах системи МВС України // Науковий вісник ЮА МВС. – 2003. – № 1. – С. 132-133.
3. *Негодченко О.В.* Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Харків, 2004.
4. *Негодченко О.В.* Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: Монографія. – Дніпропетровськ, 2003.

Надійшла до редакції 26.10.2011

Д.В. Суходубов
здобувач

(Національний університет „Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”)

УДК 343.9

КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена проблемам оцінки ефективності діяльності прокурорів з координації правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю.

Ключові слова: оцінка ефективності, координація, органи прокуратури, боротьба зі злочинністю.

Стаття посвящена проблемам оценки эффективности деятельности прокуроров по координации правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

Ключевые слова: *оценка эффективности, координация, органы прокуратуры, борьба с преступностью.*

The article is devoted the problems of estimation of efficiency of activity of public prosecutors on co-ordination of law enforcement authorities in a fight against criminality.

Keywords: *estimation of efficiency, co-ordination, organs of office of public prosecutor, fight against criminality*

Постановка проблеми. Важливе значення для вдосконалення координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю має оцінка її ефективності. Термін «ефективність» походить від латинського «ефект», що в перекладі означає «результат, наслідок якихось дій». Ефективним слід вважати все те, що приводить до бажаних наслідків, а тому і є дієвим. Визначення поняття ефективності у юридичній літературі слід розглядати з різних позицій. Одні автори ефективність норм права визначають як ступінь досягнення мети правових приписів [1, с. 19], інші – як ступінь досягнення мети закону при максимальній економії матеріальних ресурсів, енергії, часу [2, с. 31]. Ми підтримуємо тих науковців, які вивчали проблеми ефективності і дійшли висновку, що це ступінь досягнення мети, поставленої перед системою, або як співвідношення між фактичним результатом та поставленою метою.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми. Окремі науковці (В.К. Звірбуль, Г.М. Міньковський, В.В. Клочков [3, с. 239]) стверджують, що ефективність – це співвідношення між фактичним результатом та поставленою метою. Поряд з цим, ряд науковців вважають, що ефективність – це дієвість, результативність, доцільність, оптимальність та інше [4, с. 114].

Тому цілком вірним буде визначення ефективності як співвідношення поставленої мети і досягнутого результату.

Виклад основного матеріалу. Рівень ефективності координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю саме і визначається результатом досягнення поставленої мети. У зв’язку з цим набуває важливого значення характеристика змістовного аспекту понять “мета” і “завдання” координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю.

Основною метою координації, як визначається у Методичних рекомендаціях Генеральної прокуратури України, є підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю і корупцією на основі об’єднання зусиль, спрямованих на реалізацію повноважень, властивих кожному із цих органів, усунення дублювання і паралелізму в їхній роботі, виявлення резервів та нових дієвих форм протидії злочинності.

Завдання координації – забезпечити активну наступальну протидію злочинності, підвищити ефективність боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формами і корупцією.

Таким чином, можна зробити висновок, що під “метою” слід розуміти результат, на досягнення якого спрямована координаційна діяльність, а “завданням” є те, що необхідно виконати для досягнення мети. Це означає, що ефективною можна назвати координаційну діяльність лише тоді, коли вона фактично об’єднує зусилля правоохоронних органів і дає позитивні зрушення у кримінологічній обстановці. Необхідно зазначити, що кожній формі координації притаманні свої критерії визначення ефективності її застосування. Як вірно стверджують О. Михайленко та З. Пасечко, визначення критеріїв ефективності координаційної діяльності у боротьбі зі злочинністю загалом буде малопродуктивним. Необхідно такі критерії визначити щодо кожної форми координації. А зробити це не так просто [5, с. 38]. Дослідження проблеми ефективності кожної окремо взятої форми координації вимагає значних зусиль, оскільки їх оцінка включає набір різних елементів, які характерні тільки для тієї чи іншої форми. Проте не обов’язково ці елементи можуть бути складовою частиною категорії ефективності усієї координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю.

Оцінюючи ефективність координації діяльності правоохоронних органів у цілому, ми робимо висновок про її ефективність на основі цілого ряду показників. Показники координації виступають безпосередніми вимірювачами ефективності, вони виражаються в конкретних даних і їх доцільно поділити на кількісні, якісні і результативні.

Кількісні показники визначають кількість проведених координаційних заходів: координаційних та міжвідомчих нарад, спільних засідань колегій, спільно проведених аналізів, спільних виїздів до регіонів для проведення перевірок і надання допомоги місцевим правоохоронним органам та інше. Перелічені показники завжди використовуються під час оцінки координаційної діяльності. При цьому їх необхідно порівнювати з такими ж даними за аналогічний минулий період – півріччя, рік тощо.

Порівнюючи кількісні показники координаційної діяльності один з одним, ми одержуємо дані про те, як прокурор міста (району), області застосовує свої повноваження по узгодженню дій правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю.

Поряд з цим для вимірювання ефективності координаційних дій необхідно враховувати якісні показники, тобто якість координаційної діяльності. *Якісний показник* – це аналіз якості координаційної діяльності: якість координаційних рішень, спільних планів, матеріалів інформаційного забезпечення, а також результати реалізації координаційних рішень. Для оцінки якості цих показників необхідно вивчати всі матеріали, що стосуються координаційної діяльності і давати оцінку їх якості.

Яскравим прикладом неефективної координації дій правоохоронних органів може слугувати рішення координаційної наради керівників правоохоронних органів, яке складається із закликів типу: “звернути увагу керівників... на наявні недоліки...”, “продовжити роботу

по реалізації комплексної програми...”, “вжити заходів до підвищення якості розслідування...”, “розробити і здійснити комплекс виховних та профілактичних заходів...” [6, с. 13-16] тощо. Безумовно, такі рішення тільки дискредитують координаційну діяльність і особисто прокурора. Тому цілком слушними є зауваження, що від чіткості визначення узгоджених заходів, конкретності та реальності строків і виконавців залежить результат реалізації цих заходів у цілому.

До переліку даних, які необхідно враховувати при визначенні ефективності координації, слід віднести і показники результативності. *Показники результативності* свідчать про зміни криміногенної ситуації, що відбулися після проведення скоординованих заходів: збільшилась або зменшилась кількість злочинів, у тому числі тяжких і особливо тяжких; злочинів, вчинених неповнолітніми; вчинених у стані алкогольного сп'яніння, та інші показники.

Отже, при визначенні ефективної координаційної діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю враховуються кількісні та якісні показники і результати наслідків цієї діяльності. Одержані дані необхідно порівнювати з відповідними даними минулого аналогічного періоду. Залежно від досягнутих кінцевих наслідків, тобто реального стану законності, необхідно дати оцінку ефективності координаційної діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю. Вона може бути визначена як ефективна, малоефективна і неефективна. У практичній діяльності позитивних наслідків можливо досягти тільки при правильній організації підготовки і проведення скоординованих дій з боку прокурора району, міста, області, який несе повну відповідальність за ефективне виконання цієї функції, визначеної Законом України “Про прокуратуру”. На це звертає увагу Генеральний прокурор України у листі-орієнтуванні щодо практики координаційної діяльності з питань протидії організованій злочинності та корупції від 22.11.2007 р. про позитивний досвід прокуратури Полтавської області [7].

Оцінка ефективності координаційної діяльності може бути дана лише на основі детального вивчення і аналізу даних, які її характеризують. При оцінці ефективності можна використати різні методи, в тому числі:

1. Аналіз та ознайомлення з матеріалами координаційної діяльності: протоколами, постановами, спільними планами, результатами реалізації координаційних рішень та іншими матеріалами. При аналізі матеріалів координаційної діяльності необхідно враховувати статистичні показники, які свідчать про стан злочинності або стан законності у тій галузі, напрямку, які були предметом координаційної діяльності.

2. Ознайомлення та аналіз тільки статистичних показників, що характеризують стан злочинності і стан координаційної діяльності в районі, місті, області. При цьому слід вказати, що проведення такого аналізу викликає деякі складнощі, так як Інструкцією про порядок ведення первинного обліку роботи прокурора та форм такого обліку, затвердженою Наказом Генерального прокурора України № 20 від 20

березня 2009 р., облік координаційної діяльності прокурора взагалі не передбачений. Тому з такими показниками можна ознайомитись і проаналізувати їх, вивчаючи матеріали координаційної діяльності, тобто використати раніше названий метод.

Говорячи про ефективність координації, необхідно враховувати досягнення мети та завдання, які ставили перед собою учасники координації, це стосується як припинення конкретних злочинних правопорушень, зменшення їх кількості, так і оздоровлення оперативної обстановки в окремих галузях, а також в районі, місті, області.

Метою проведення координаційних заходів є підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів, а завданням – створення єдиного фронту боротьби зі злочинністю, активізація роботи суб'єктів координації, економія сил, засобів та ресурсів під час проведення координаційних заходів, розробка стратегій та рекомендацій щодо вдосконалення тактики профілактики злочинів.

Порівнюючи стан координаційної діяльності із реальним станом злочинності, ми отримуємо результати ефективності, тобто вираження у конкретних цифрах, що характеризують рівень злочинності, що і буде категорією ефективності. Оцінка ефективності координаційних заходів здійснюється на основі таких показників:

а) обсяг виконаної координаційної роботи: проведених координаційних нарад, розглянутих на них питань і прийнятих на них рішень, застосованих форм координації та ін.;

б) результативність застосованих координаційних форм, тобто співвідношення між кількістю передбачених заходів при застосуванні даної координаційної форми, передбачених у координаційній постанові, до фактичної величини конкретного її застосування;

в) питома вага координаційних форм серед інших координаційних заходів. Кількість і види застосованих форм, їх результативність;

г) активність координаційної діяльності – відношення заходів суб'єктів координації до сумарної кількості заходів, які передбачені координаційною постановою;

д) своєчасність координаційної діяльності – відношення кількості заходів, виконаних із порушенням встановлених термінів виконання, до загальної кількості координаційних заходів, які планувалося виконати;

е) доброякісність координаційної діяльності – відношення кількості координаційних заходів, виконаних якісно, до загальної кількості координаційних заходів.

При оцінці координаційних заходів необхідно враховувати не просто кількісні показники, а здійснювати порівняння і аналіз показників за минулий аналогічний період звітності.

Ми погоджуємося з думкою О.М. Литвинова, що координація є найбільш дієздатним напрямком формування єдиного фронту боротьби зі злочинністю не лише через забезпечення спільної мети діяльності та поставлених завдань, але й через забезпечення вчасного реагування на негативні прояви [8, с. 220-312]. У повсякденній роботі

правоохоронних органів оцінка ефективності координаційної діяльності відіграє важливу роль, що дозволяє прокурору більш конкретно визначати форми координації, її напрямки, а також контролювати хід виконання прийнятих координаційних заходів.

Поряд з цим при оцінці стану ефективності координаційної діяльності і ролі прокурорів у цій діяльності необхідно враховувати, що координація може здійснюватися тільки для вирішення завдань боротьби зі злочинністю, які є спільними для всіх правоохоронних органів. Прокурори виступають не тільки організаторами координації, а ще й здійснюють нагляд за тим, щоб скоординовані заходи відповідали вимогам закону і реалізовувались також у межах закону.

Наглядові функції виконуються постійно з самого початку координаційної діяльності. При цьому прокурори повинні особливу увагу звертати на:

- а) додержання виконання вимог Конституції України щодо прав, свобод і законних інтересів громадян;
- б) додержання вимог закону при розробці погоджених заходів правоохоронних органів і недопущення включення до планів незаконних заходів;
- в) недопущення випадків підміни функцій інших державних органів, які мають правозастосовні повноваження;
- г) додержання законності при реалізації погоджених заходів, а при виявленні порушень – негайне вжиття заходів з їх усунення і відповідальності винних;
- д) додержання законності при проведенні погоджених дій з розкриття і попередження злочинів.

Висновки. Таким чином, при визначенні ефективності координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю слід враховувати не тільки зменшення кількості правопорушень на території району, міста, області, а і додержання законності при проведенні скоординованих заходів.

У той же час необхідно враховувати, що питання визначення критеріїв оцінки ефективної роботи прокуратури з координації дій правоохоронних органів були і залишаються досить актуальними та досі невирішеними.

Тому, вважаємо, заслуговує на увагу і підтримку пропозиція про розробку спеціального Положення, в якому було б сформульовано основні принципи визначення критеріїв роботи прокурорів з різних напрямків роботи [9, 28-29], в тому числі ефективності координаційної діяльності.

Перед органами прокуратури та іншими правоохоронними органами стоять складні і важливі завдання з активізації боротьби зі злочинністю і усунення причин, які їй сприяють. Для вирішення цих завдань необхідно привести в дію усі ланки правоохоронних органів, покращити їх взаємодію, підняти активність і відповідальність керівників органів.

Бібліографічні посилання

1. Самощенко Н.С., Никитинская В.О. О понятии эффективности правовых наук // Ученые записки. – Вып. 12. – М., 1969. – С. 19–24.
2. Лебедев М.П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения // Сов. гос-во и право. – 1963. – № 1. – С. 31-35
3. Звирбуль В.К., Крючков В.В., Миньковский Г.М. Теоретические основы предупреждения преступности. – М., 1977.
4. Бандурка А.М., Друзь В.А. Психология власти: Учеб. пособ. – Харьков, 1998.
5. Михайленко О., Пасечко З. Про роль прокуратури у підвищенні ефективності координації діяльності щодо боротьби зі злочинністю // Вісник прокуратури. – 2008. – № 5 (83). – С. 37-44.
6. Корнякова Т.В. Актуальні проблеми координаційної діяльності прокуратури // Право України. – 2006. – № 9. – С. 13-16.
7. Архів Генеральної прокуратури України за 2007 р. Лист-орієнтування від 22.11.2007 р. № 04/3–416, вих. 07–282 ОКВ.
8. Литвинов О.М. Сучасні проблеми управління профілактикою злочинів в Україні: Монографія. – Херсон, 2003.
9. Мудров А., Крючкова О. Критерії оцінки діяльності працівників прокуратури // Вісник прокуратури. – 2011. – № 8. – С. 28-29.

Надійшла до редакції 01.11.2011

Л. О. Терещенко
здобувач
м. Кіровоград
УДК 351.7

ІНФОРМАЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВОВІДНОСИН У МЕХАНІЗМІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ПИТАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ ТЕОРІЇ

Досліджено інформацію як конкретний об'єкт правовідносин у механізмі інформаційного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ. Розглянуто основні аспекти розуміння правової природи та застосування інформації в механізмі інформаційного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ. Доведено важливість та необхідність інформації для здійснення ефективного управління органами внутрішніх справ та для функціонування усєї інформаційної системи.

Ключові слова: інформація, інформаційне забезпечення, механізм інформаційного забезпечення, інформаційна система, об'єкт правовідносин.

Исследуется информация как объект правоотношений в механизме информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел. Рассматриваются основные аспекты понимания правовой природы и использования информации в механизме информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел. Доказывается важность и необходимость информации для осуществления эффективного управления органами внутренних дел и для функционирования всей информационной системы.

Ключевые слова: информация, информационное обеспечение, механизм информационного обеспечения, информационная система, объект правоотношений.

The article is concerned with research of information as a concrete object of legal relationships in the mechanism of information support of internal affairs activities. The basic aspects of legal nature concept and application of information in the mechanism of the information support of internal affairs activities are under consideration. The information importance and its necessity for realization of effective management of the bodies of internal affairs is proved in the article, as well as the information value is determined for functioning of all informative system.

Keywords: information, information support, mechanism of the information support, information system, object of legal relationships.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку суспільства і становлення України як суверенної держави характеризується стрімким зростанням ролі управління, ускладненням і розширенням його завдань у всіх сферах людської діяльності, які з успіхом розв'язуються на засадах нового інформаційно-методичного забезпечення.

Висококваліфіковане, раціонально збалансоване та організоване управління на базі сучасного інформаційного забезпечення у зовнішній і внутрішній політиці держави та системі державного господарювання, зокрема у правоохоронній діяльності, організації боротьби зі злочинністю та профілактиці правопорушень, виступає нині надійною запорукою успіху, законності, прогресу та правопорядку.

Таким чином, на сучасному етапі розвитку України спостерігається необхідність вивчення сутності поняття «інформація» та «інформаційне забезпечення», зокрема в роботі органів внутрішніх справ, оскільки це є гарантом та одним із способів забезпечення ефективності боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод українського суспільства в цілому й окремих його членів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Цю проблему досліджували такі вчені, як В.В. Лазарєв, А.П. Дудін, А.М. Васильєв, Р.О. Халфіна, Ю.К. Толстой, О.С. Іюффе, С.С. Алексєєв, А.В. Міцкевич, В.Н. Щеглов.

Метою статті є дослідження поняття «інформація», розкриття її сутності і змісту, а також визначення її місця в системі об'єктів правовідносин та встановлення особливостей інформації як об'єкта правовідносин у діяльності органів внутрішніх справ.

Виклад основного матеріалу дослідження. У теорії права поряд з іншими питаннями особливу увагу приділено розробці та визначенню поняття «об'єкт правовідносин». Разом із цим питання стосовно цього поняття на сьогодні залишається одним із спірних.

Об'єкт правовідносин, на нашу думку, – це саме та підстава, яка породжує відносини, тобто певною мірою поєднує суб'єктів права, їх права та обов'язки, оскільки практично завжди знаходиться в центрі дій

суб'єктів правовідносин. Це зумовлюється тим, що об'єкт правовідносин безпосередньо є тим головним елементом, який існує для задоволення суспільних та особистих, матеріальних та духовних потреб суб'єктів правовідносин, а також саме він є тією соціальною матерією, яка через правове регулювання вдосконалюється, маючи при цьому зворотний вплив на правове регулювання з метою його поліпшення.

Слід зазначити, що серед об'єктів правовідносин дослідники виділяють: предмети матеріального світу; послуги виробничого і невиробничого характеру; особисті немайнові блага; продукти духовної та інтелектуальної творчості тощо. До останньої групи об'єктів прийнято відносити й інформацію.

Перш ніж розглядати інформацію як об'єкт правовідносин за участю органів внутрішніх справ (далі – ОВС), слід визначитися, що взагалі являє собою поняття «інформація».

Закон України «Про інформацію» визначає її як задокументовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі [1, с. 1]

Поняття «інформація» в соціальній сфері за своїм значенням найближче підходить до понять «дані», «відомості» з усіма притаманними їм властивостями: вірогідність, повнота, первинність, вторинність, старіння тощо.

Також згідно із Законом України «Про інформацію» всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Оскільки норми, присвячені регулюванню інформаційних відносин, утворюють комплексний інститут, слід наголосити, що інформація, яка становить реальну чи потенційну "особистісну" (як інформація про особу) або "комерційну" (як інформація про майнове становище особи) цінність, виступає об'єктом права, а відповідно – і об'єктом правовідносин.

Фізичні та юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною за власні кошти, або яка є предметом їх професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу, як правило, є суб'єктами відповідних правовідносин і самостійно визначають режим доступу до неї, в тому числі належність її до категорії конфіденційної, та встановлюють систему її захисту.

У рамках інформаційної сфери виникає безліч різних за характером суспільних відносин, серед яких й інформаційні відносини, які складаються в процесі збору, виробництва, оформлення, надання, отримання, використання та іншого обігу і захисту інформації.

Слід наголосити, що інформаційні відносини є предметом правового регулювання галузі інформаційного права. Після врегулювання нормами права, вони набувають статусу інформаційних правовідносин, які, у свою чергу, слід визначати як упорядковані регулятивними та охоронними нормами права про інформацію суспільні відносини з

приводу об'єктів інформаційної сфери.

Суб'єкти та учасники цих відносин знаходяться у безпосередньому індивідуальному або загальному правовому зв'язку, виступаючи носіями суб'єктивних юридичних прав та обов'язків.

Щодо безпеки інформаційних правовідносин, то вона має ґрунтуватись на таких спеціальних принципах: пріоритетність прав і свобод людини й громадянина; верховенство права; своєчасність заходів захисту національних інтересів від реальних і потенційних загроз; чітке розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади у забезпеченні безпеки інформаційних відносин; використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної інформаційної безпеки.

Державна політика щодо безпеки інформаційних правовідносин реалізується через діяльність уповноважених державних органів влади, зокрема: Президента України, Верховної Ради України, Ради національної безпеки і оборони України, Служби безпеки України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та ОВС.

На етапі формування інформаційного суспільства інформація стає найважливішою цінністю для людей і саме тому потребує надійного захисту. В Україні є необхідність у державному контролі та захисті інформаційної сфери, йдеться саме про соціальні та правові аспекти інформаційної безпеки країни.

На нашу думку, захист інформації повинен здійснюватися передусім завдяки проведенню виваженої і збалансованої політики держави в інформаційній сфері. Тут можна виокремити три головні вектори: захист інформаційних прав і свобод людини, захист державної безпеки в інформаційній сфері та захист національного інформаційного ринку, економічних інтересів держави в інформаційній сфері, національних виробників інформаційної продукції.

Захист інформації розглядається як діяльність, спрямована на запобігання її витоку з обмеженим доступом (інформація, що складає таємницю), а також на запобігання різноманітного роду несанкціонованих і небажаних умисних впливів на інформацію та її носіїв, тобто діяльність, спрямована на захист інформації [6, с. 130].

Щодо інформації як об'єкта правовідносин, то тут слід визнати, що це зовнішній прояв внутрішньої сутності предметів, явищ об'єктивної дійсності, які за певних умов являють собою соціальну, духовну, матеріальну чи іншу цінність для людини і суспільства.

Окрім цього, інформацію можна розглядати як об'єкт правовідносин за участю ОВС. Слід зазначити, що інформація в ОВС – це відомості, які відображають стан злочинності, охорони громадського порядку та умови зовнішнього середовища, характеризують сили та засоби, а також результати діяльності ОВС тощо.

Зазначимо, що чим складніше та масштабніше завдання постає перед ОВС, тим, відповідно, і вищі критерії оцінки інформації, яка

його стосується, її аналізу та захисту.

Без належним чином налагодженої інформаційної роботи ОВС перевага завжди буде на боці злочинців, які зможуть вільно вибирати час і місце вчинення злочину та мати необмежені можливості для цього.

Інформаційно-аналітична робота – невід’ємна складова управлінської діяльності на всіх рівнях функціонування ОВС. Це стосується перш за все боротьби зі злочинністю. Не знаючи реального стану справ на місцях, не можна попередити негативні тенденції, оперативно керувати силами та засобами, вчасно надавати підпорядкованим органам та підрозділам необхідну допомогу, впливати на організацію та кінцевий результат їх роботи.

Саме інформаційна робота є самостійною функцією управління правоохоронними органами. Це сукупність суворо регламентованих операцій, що проводяться над інформацією та її носіями.

Варто конкретизувати, що саме входить до складу таких операцій. Отже, це є збір, підготовка та обробка даних. У свою чергу, збір містить у собі фіксацію і передачу даних. Підготовка поєднує приймання, редагування і формалізацію даних. Обробка складається із введення, збереження даних, а також обробки масивів інформації.

Інформаційна робота потребує її належної організації. Організація інформаційної роботи – це вплив на цю роботу з метою її оптимізації, тобто одержання найбільш ефективного результату при найменших зусиллях і витратах.

Інформаційна робота та її організація складають поняття інформаційного забезпечення. Інформаційна робота – складова частина інформаційної системи, якій притаманні такі компоненти: люди (персонал), інформація, технічні засоби, методи, процедури збору та обробки інформації.

Розглядаючи стан, проблеми та стратегію розвитку інформаційного забезпечення ОВС, слід зауважити, що основи існуючого інформаційного забезпечення ОВС України було закладено ще у 70-х роках ХХ ст.

Вирішення важливих завдань на той час досягалося завдяки загальній централізації інформаційних обліків. Принципи побудови відображали характерний для того періоду рівень розвитку технічних засобів і досягнень технології.

Інформаційне забезпечення управління ОВС України є одним із основних питань, що вирішуються на сучасному етапі розвитку правоохоронних органів України.

Постійна циркуляція різноманітної інформації між складовими частинами системи ОВС, між системою ОВС у цілому і її навколишнім середовищем є обов'язковим атрибутом управління.

Тільки завдяки інформаційним процесам система органів внутрішніх справ може ефективно впливати на зовнішнє оточення, направляти свою діяльність на успішне вирішення завдань, що стоять перед нею, здійснювати координацію між її складовими частинами [4, с. 301]

У чому ж полягає суть інформаційного забезпечення ОВС? Це своєрідна органічна єдність роботи щодо визначення змісту, обсягів,

якості інформації, необхідної для здійснення управління, а також заходів щодо раціональної організації процесів збирання, систематизації, накопичення та обробки цієї інформації шляхом застосування різноманітних методів, методик і технічних засобів.

Крім того, інформаційне забезпечення управління ОВС передбачає створення передумов для комплексного вирішення завдань, що стоять перед ними, надання суб'єктами управління ОВС науково обґрунтованої інформації для ефективного виконання управлінських функцій.

Висновки. Підсумовуючи викладене, маємо підстави в узагальненому вигляді сформулювати висновок про те, що інформація як об'єкт правовідносин за участю ОВС – це конкретні відомості, які задокументовані або публічно оголошені й безпосередньо відображають стан злочинності, охорони громадського порядку та умови зовнішнього середовища, що характеризують сили та засоби, а також результати діяльності ОВС. Вона є важливою та необхідною для здійснення ефективного управління ОВС, має велике значення для функціонування усієї інформаційної системи, оскільки наявність її дозволяє визначити перспективи змін обсягу роботи ОВС, зробити висновки про те, на яких ділянках роботи мають бути зосереджені основні зусилля ОВС, які регіони, об'єкти й галузі економіки вимагають більшого профілактичного впливу, як найбільш раціонально розподілити сили і засоби ОВС, як їх використати, які корективи потрібно вносити у форми і методи їхньої роботи.

Бібліографічні посилання

1. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 р.
2. *Бабаскін В.В., Шалгунова С.А.* Проблемні питання інформаційного забезпечення діяльності ОВС // Науковий вісник ЮА МВС. – 2005. – № 3. – С. 32-38.
3. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Харків, 1998.
4. Державне управління: Навч. посіб. / Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю.; За ред. А.Ф. Мельник. – К., 2003.
5. Інформаційні підсистеми ОВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.naiu.kiev.ua/biblio/books/Kriminal_inform/tema_3/htm.
6. *Ковалів М.В.* Інформаційно-аналітична робота в ОВС // Проблеми інформаційного забезпечення діяльності практичних підрозділів ОВС та впровадження інформаційних технологій в навчальний процес. – Львів, 2004. – С. 126-134.
7. *Леженіна О.І.* Аналіз та напрями розвитку інформаційного забезпечення міжнародної правоохоронної діяльності ОВС України: організаційно-правовий аспект // Право і безпека. – 2002. – № 4. – С. 106-108.
8. *Лисюченко В.П., Ольховик П.В.* Теорія управління органами внутрішніх справ: Навч. посібник. – К., 2004.
9. *Навроцька Н.Г.* Правова статистика: Навч. посібник. – К., 2007.
10. Нормативно-правове забезпечення системи інформаційного забезпечення ОВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.vuzlib.net/book_n046_page_40.html
11. *Алексеев С.С.* Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права. – М., 1960.
12. *Дудин А.П.* Объект правоотношения (вопросы теории) – Самара, 1979.
13. *Фролова О.Г.* Про сучасне інформаційно-методичне забезпечення управління в ОВС // Держава і право. – 2001. – Вип. 13. – С. 171-176.

Надійшла до редакції 30.11.20012

Ю.А. Чаплинська

викладач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.922

САМОУПРАВСТВО В КУ_пАП ТА КК УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ

Розкрито особливості розмежування самоуправства як адміністративно караного делікту від самоуправства як злочину.

Ключові слова: самоуправство, кваліфікація, порушення, державний службовець, посадова особа.

Раскрываются особенности разграничения самоуправства как административно наказуемого деликта от самоуправства как преступления.

Ключевые слова: самоуправство, квалификация, нарушение, государственный служащий, должностное лицо.

The features of differentiating of arbitrariness are exposed in the article as administratively punishable delicti from a crime.

Keywords: arbitrariness, qualification, violation, civil servant, public servant.

Постановка проблеми. Необхідною умовою успішної боротьби з правопорушеннями, умовою обґрунтованого застосування заходів примусу є правильна кваліфікація скоєних правопорушень. Дуже часто буває важко встановити у кожному конкретному випадку, має місце злочин чи адміністративне правопорушення. Правоохоронні органи, які ведуть боротьбу зі злочинністю та іншими видами порушень правопорядку, зобов'язані завжди точно, у зв'язку з характером правопорушення і вимогами закону кваліфікувати дії винної особи [1, с. 44].

І в кримінальному, і в адміністративному законодавстві передбачено цілу низку правопорушень, склади яких схожі між собою і розрізняються тільки деякими ознаками, що прямо вказані у законі. Кваліфікація таких правопорушень, як і будь-яка інша діяльність правоохоронних органів та суду, вимагає певних умов та передумов. Для того щоб правильно кваліфікувати скоєне діяння, необхідна не тільки норма закону, яка закріплює кваліфікуючі ознаки, але і правильне її застосування [2, с. 56].

Серед порушень, що завдають шкоди правам фізичних та юридичних осіб, певне місце посідає й адміністративно каране самоуправство. Статистичні дані свідчать, що в період з 2005 по 2011 рр. кількість зареєстрованих фактів самоуправства виросла майже у 3,5 рази (з 2547 до 8730).

Незважаючи на удосконалення механізмів адміністративно-

правового захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, зупинити таку негативну динаміку щодо самоуправства, за яке передбачено адміністративну відповідальність, не вдалося. Так, у чинному КУпАП міститься понад 20 складів проступків, об'єктивну сторону яких складають самоуправні (самовільні) дії, а в проекті Кодексу про адміністративні проступки їх налічується понад 30 [3].

Більше того, в умовах можливої декриміналізації злочинного самоуправства (ст. 376 КК України) кількість таких проступків може суттєво збільшитися.

Вказані обставини зумовлюють актуальність даної публікації, що полягає у нагальній необхідності впорядкувати та удосконалити практику застосування адміністративно-деліктного та кримінального законодавства щодо самоуправства.

Метою цієї праці є характеристика норм КУпАП та КК, які визначають відповідальність за самоуправство, та формулювання основних підходів щодо розмежування відповідних правопорушень.

Відповідно до поставленої мети передбачається вирішити такі завдання: 1) проаналізувати норми КК та КУпАП, що визначають зміст самоуправства; 2) визначити спільні ознаки та відмінності між даними правопорушеннями; 3) запропонувати підходи, які дозволяють розмежовувати адміністративно та кримінально каране самоуправство.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанням адміністративної відповідальності присвячені праці таких науковців-адміністративістів: О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, Є.В. Курінний, Д.М. Лук'янець, які висловлюють свою точку зору за результатами досліджень особливостей адміністративної відповідальності.

Слід зазначити, що останніми роками проблема самоуправства недостатньо досліджується вітчизняними правознавцями. Багато наукових статей присвячені лише окремим складовим даного правопорушення та суміжним його складам (праці В. Бортника, А. Скуратівського). Проте окремого дослідження щодо адміністративної відповідальності за самоуправство в Україні не проводилося.

Слід окремо відзначити напрацювання зарубіжних вчених, зокрема російських: Г.Ф. Поленов, П.А. Скобліков, С.К. Борисенко та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальне вчення про склад адміністративного делікту під час здійснення юрисдикційної діяльності дозволяє встановити наявність у діях (бездіяльності) особи складу делікту і дати йому офіційну кваліфікацію із застосуванням санкції адміністративно-правової норми [4].

Різний ступінь суспільної небезпеки, спричиненої одним і тим самим суспільним відносинам адміністративними проступками та злочинами, можна проілюструвати порівнянням самоуправства за ст. 186 КУпАП та самоуправства за ст. 356 КК України. Об'єктом протиправних зазіхань цих правопорушень є суспільні відносини у сфері

державного управління. Проте при скоєнні кримінально караного самоуправства спостерігається більша дезорганізація суспільних відносин, ніж при адміністративно караному самоуправстві, оскільки в першому разі своїми діями правопорушник заподіює значної шкоди правоохоронюваним інтересам; в той час як при адміністративно караному самоуправстві завдана шкода не є істотною.

Характеризуючи об'єктивну сторону адміністративних правопорушень та злочинів, слід вказати, що як у першому, так і в другому випадках цей елемент їх складу включає в себе сукупність ознак, які характеризують зовнішній прояв протиправного діяння, яке посягає на охоронюваний законом об'єкт, а саме: протиправне діяння (дія чи бездіяльність), його шкідливий результат, причинний зв'язок між діянням та результатом, місце, час, спосіб, засоби та знаряддя скоєння правопорушення [5].

У цілому зазначені ознаки об'єктивної сторони адміністративного проступку та злочину співпадають, але розрізняються за характером та ступенем суспільної небезпеки, що знайшло своє відображення в конкретних складах, визначених у чинному адміністративному та кримінальному законодавстві. Зокрема, на зміну обсягу суспільної небезпеки зазначених правопорушень і, відповідно, на їх кваліфікацію може впливати спосіб протиправної дії: активний чи пасивний.

Адміністративна відповідальність від кримінальної відрізняється колом суб'єктів відповідальності.

Як вже зазначалось раніше, суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства) у стані осудності з досягненням 16-річного віку на момент вчинення правопорушення (в тому числі й неповнолітні особи віком від 16 до 18 років); спеціальні суб'єкти.

До кримінальної відповідальності можуть бути притягнуті фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), осудні, які вчинили злочин у віці, з якого відповідно до чинного законодавства може наставати кримінальна відповідальність [6]. Крім того, кримінальне законодавство передбачає також відповідальність спеціальних суб'єктів, тобто фізичних осудних осіб, які мають спеціальні ознаки, що стосуються різних властивостей таких осіб (громадянство, посадове становище, виконання професійних чи спеціальних функцій тощо). Наприклад, суб'єктом державної зради (ст. 111 КК України) може бути тільки громадянин України, суб'єктом військових злочинів – тільки військовослужбовець, суб'єктом одержання хабара (ст. 368 КК України) – посадова особа і т.д.

Розглядаючи суб'єктивну сторону адміністративних проступків та злочинів, слід зазначити, що, на відміну від об'єктивної сторони, цей елемент характеризує внутрішню сторону протиправного діяння, тобто внутрішні процеси, що відбуваються у свідомості суб'єкта та характеризують його волю, психічне ставлення до скоєного проступку чи злочину та його наслідків. Складовими суб'єктивної сторони є вина (у формах умислу чи необережності), мотив та мета, які однаковою мірою характерні як для адміністративного правопорушення, так і для злочину.

Таким чином, адміністративний проступок відрізняється від злочину за сукупністю усіх фактичних ознак (елементів) протиправного діяння: об'єктом, об'єктивною стороною, суб'єктом та суб'єктивною стороною.

У той же час адміністративне та кримінальне покарання мають низку спільних рис; зокрема, це стосується видів покарань, способу визначення їх розміру, правил призначення. Відмінності, які існують між ними, зумовлені різницею ступеня суспільної небезпеки, тяжкості адміністративних правопорушень та злочинів.

Санкції за конкретні адміністративні проступки та злочини, сформульовані в КУпАП та інших законах про адміністративну відповідальність та КК, є, за загальним правилом, відносно визначеними з вказівкою виду або видів покарання та меж, в яких вони можуть бути призначені за дане правопорушення [9].

На даному етапі розвитку суспільства вітчизняна правова наука не приділяє достатньої уваги таким проблемам, як відмежування самоуправства-злочину від самоуправства-проступку. Стосовно питання збільшення числа даного правопорушення слід вказати, що існують труднощі у встановленні правильної кваліфікації даних правопорушень, а саме об'єкта та суб'єкта правопорушення. Подолання даних труднощів лежить насамперед у площині забезпечення правильної кваліфікації проаналізованих нами правопорушень за рахунок точного з'ясування змісту складу, відмежування цих правопорушень від схожих до них адміністративних, що посягають на встановлений порядок управління, та кримінальних злочинів, що відрізняються ступенем суспільної небезпеки.

Перш за все треба вказати, що визначення самоуправства в адміністративному праві відрізняється від кримінального визначення самоуправства саме за ступенем вини. Згідно із кримінальним правом, самоуправство – це самовільне, з порушенням встановленого законом порядку здійснення свого дійсного або уявного права, що спричинило істотну шкоду громадянам, державним або суспільним установам. Але ми не можемо впевнено вказати, в чому саме виявляється ступінь вини, яка передбачена законодавцем, коли він дає характеристику кримінальному злочину та адміністративному проступку. Так, згідно із роз'ясненням суду, питання істотності шкоди є питанням факту і потребує вирішення у кожному конкретному випадку з урахуванням усіх обставин справи. Як бачимо, це поняття є неточним та розмитим, що дає нам право говорити про черговий пробіл у деліктному праві.

На підставі вищевикладеного слід зазначити, що стан вивчення проблеми самоуправства на сучасному етапі дає нам можливість стверджувати, що існують проблеми невизначеності самого поняття самоуправства, ступеня його суспільної небезпеки, суб'єктів даного проступку та кваліфікуючих ознак.

Актуальність та недостатнє вивчення питання зумовлює завдання, що постають перед сучасним правознавцем, стосовно розширення

поняття самоуправства в адміністративному праві, встановлення чіткого поняття суспільної небезпеки, істотної та неістотної шкоди, уявного права, а головне – способу вчинення даного правопорушення.

Щодо способу здійснення самоуправства в літературі зустрічаються різні міркування. По-перше, стверджується, що він кваліфікуючого значення не має. По-друге, його вираження вбачають у «незаконному перевищенні повноважень, встановлених державою, виражених в здійсненні будь-яких протиправних дій». По-третє – і до цієї позиції схиляється більшість учених, – правопорушення може відбуватися відкрито або таємно, шляхом захоплення, обману, застосування психічного і фізичного примусу. І, нарешті, по-четверте, існує позиція, за якою автори, аналізуючи об'єктивну сторону, взагалі не виділяють спосіб його здійснення [5, с. 46]. Однак нам здається правильним, що визначення способу здійснення даного правопорушення має важливе значення для розкриття змісту його поняття і його відмежування від таких суміжних правопорушень, як, наприклад, хуліганство.

На даному етапі розвитку інституту самоуправства актуальним вбачається виділення в окремий вид самоправності правопорушень, які виникають при розв'язанні майнових суперечок. Практично будь-які майнові суперечки за певних умов можуть призвести до самоуправних дій конфліктуючих сторін і їхніх представників. Доцільно розрізняти два типи самоправності в майнових суперечках: перші мають безпосередньою і головною метою встановлення або збереження фактичного володіння спірним майном, що виражається звичайно в його захопленні і/або утриманні; другі мають безпосередньою і головною метою здійснення тиску на опонента, щоб спонукати його до виконання зобов'язань або до відмовлення від домагань. В останньому випадку об'єктом захоплення може стати не тільки спірне майно, але й будь-яке інше.

При цьому типі самоправності безпосереднім об'єктом можуть виступати не тільки майнові відносини, але і здоров'я, особиста недоторканність громадян і інші права. Таким чином, правові норми про відповідальність за самоправність при вирішенні майнових суперечок відіграють особливу роль.

Необхідно зазначити актуальність включення до складу самоправності кваліфікуючої ознаки. Однак вивчення кримінальних проявів при майнових суперечках підводить до висновку, що цей позитивний крок в умовах, що складаються, є недостатнім, тому що неможливо розмежувати в цілому законослухняних громадян, що в окремих випадках допускають самоуправні дії, і учасників організованих злочинних угруповань, які систематично здійснюють самоуправні дії у своєму кримінальному промислі з «вибивання боргів», насильственному рішенні майнових суперечок.

І в результаті необґрунтовано підвищено відповідальність не пов'язаних із кримінальним середовищем громадян, що зважилися на самоуправні дії (супроводжувані погрозою застосування насильства до боржника) при врегулюванні майнових і інших суперечок «через незнання», будучи упевненими у своїй правоті, або від безвиході, тому що не одер-

жали необхідної допомоги від правоохоронних і судових органів [10]. Однією із причин є нерозширена санкція за самоправність як провину.

Задля виявлення суті самоуправства як правопорушення та відмежування його від злочину насамперед необхідно з'ясувати, чи є дані правопорушення суспільно небезпечними, і якщо так, то який їх ступінь. Для того щоб правильно зрозуміти сутність такої ознаки, як суспільна небезпека, слід, як зазначив В. Печеніцин, сформулювати в законі поняття «суспільна небезпека» та «суспільна шкідливість». Відсутність у ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення вказівки на ці категорії дає підґрунтя для існуючих розбіжностей. Для того щоб вірно проаналізувати сутність даного явища, слід звернутися до змісту поняття правопорушення. У зв'язку з тим, що в законодавстві немає повного тлумачення даного правопорушення, існують різні наукові підходи до його визначення.

Характеризуючи дане правопорушення, слід звернути увагу на дві обставини. Перша стосується того, що суспільно значима протиправна дія завжди повинна бути винною. Друга обставина пов'язана з тим, що вчинення даного правопорушення не завжди супроводжується заподіянням шкоди. За певних умов остання може не настати, але виникає реальна загроза її настання [7].

З урахуванням викладеного самоуправство як правопорушення можна визначити як протиправне, винне діяння, що вчиняється правоздатним та дієздатним суб'єктом, яке заподіює або несе реальну загрозу заподіяння незначної шкоди.

Виходячи з діючого критерію групування конкретних складів за галузями діяльності, визначимо, що об'єктом самоуправства як правопорушення виступають суспільні відносини щодо встановленого порядку управління в цілому та його окремих компонентів, які регулюються та охороняються нормами права. Таке положення, на наш погляд, є малопереконливим. Слід зазначити, що за відсутності у законодавстві вимог, які стосуються регулювання певних суспільних відносин щодо того чи іншого суб'єкта, юридична відповідальність є однією для всіх видів даного правопорушення, що є істотним недоліком.

Склад даного адміністративного правопорушення містить ознаки, що характеризують суб'єкт проступку. До загальних ознак, притаманних правопорушнику, належать його вік та осудність, а у даному випадку – і рід занять, певна кваліфікація. Відповідно до ст. 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку.

Суб'єктами даних адміністративних правопорушень можуть бути фізичні особи, у тому числі також іноземні громадяни, які вчинили правопорушення проти встановленого порядку управління на території України або тієї країни, що перебуває під її юрисдикцією. Але слід зазначити, що суб'єкт самоуправства має певні ознаки – посадова особа не є держслужбовцем, для якого передбачені законодавством певні санкції.

Задля визначення поняття «посадова особа» саме в контексті ст. 186

КУПАП слід дати детальну характеристику поняттям державного службовця, посадової особи та інших осіб, що виконують управлінські функції [7].

Висновок. Отже, кримінальна та адміністративна відповідальність певною мірою схожі між собою за фактичною підставою відповідальності – наявністю у діях особи складу адміністративного правопорушення або складу злочину, основними ознаками цих складів, основними загальними ознаками протиправних діянь обох видів є суспільна небезпека, протиправність, караність та винність.

Основним критерієм розмежування злочину та адміністративного правопорушення є суспільна небезпека. При цьому необхідно врахувати елементи суспільної небезпеки: її ступінь (обсяг), а також кількісний фактор (повторність, рецидив правопорушення). Більшість адміністративних правопорушень відрізняється від злочинів меншим ступенем суспільної небезпеки, відсутністю великої шкоди для суспільства, яку завдають йому злочини. Різниця у ступені суспільної небезпеки відбивається у всіх ознаках протиправних діянь обох видів: об'єкті, об'єктивній стороні, суб'єкті та суб'єктивній стороні.

Схожими в обох видах відповідальності є також переліки адміністративних стягнень і кримінальних покарань, правила їх застосування, окремі стадії та процедури процесу притягнення до відповідальності і призначення покарання. На нашу думку, в даний час ця близькість є надмірною, оскільки в результаті адміністративна відповідальність набула деяких невластивих їй ознак, певною мірою втративши при цьому якісну цілісність та своєрідність. Такий стан справ утруднює чітке розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності, негативно позначається на практиці їх застосування. Усе це зумовлює необхідність серйозного реформування інституту адміністративної відповідальності.

Бібліографічні посилання

1. *Шишов О.Ф.* Преступление и административный проступок. – М., 1967.
2. *Миколенко О.М.* Про деякі аспекти розмежування правопорушень // Вісник Одеського ін-ту внутр. справ. – 2001. – № 2.
3. Кодекс України про адміністративні проступки: Проект, підготовлений робочою групою Кабінету Міністрів України, реєстраційний № 5558 від 26 травня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.kiev.ua.–2005.15.08.
4. *Колтаков В.К.* Адміністративне право: Проект програми навчального курсу // Юридичний вісник України. – 1997. – № 44. – С. 25-32.
5. *Куринов Б.А.* Научные основы квалификации преступлений. – М., 1984; *Наумов А.В., Новиченко А.С.* Квалификация преступления как логическая форма юридической оценки // Правоведение. – 1981. – № 2. – С. 86.
6. *Бурчак Ф.Г.* Квалификация преступлений. – К., 1985.
7. *Матіос А.В.* Адміністративна відповідальність посадових осіб. – К., 2007.
8. *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. – М., 1979.
9. Адміністративна відповідальність: Зб. законодавства України про адміністративну відповідальність / Упоряд. Е.Ф. Демський, В.І. Махно. – К., 2005.
10. *Копейчиков В.В.* Роль конституционных прав и обязанностей советских граждан в борьбе с антиобщественными явлениями // Роль органов внутренних дел в преодолении антиобщественных проявлений: Межвуз. сб. науч. тр. – К., 1988.

Надійшла до редакції 06.12.2011

О.М. Черевач

здобувач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.7

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО ПРОТИДІЇ НАСИЛЬСТВУ У СІМ'І

Висвітлено механізми дії органів внутрішніх справ щодо попередження насильства в сім'ї та дій, спрямованих на усунення реальної погрози його вчинення.

Ключові слова: насильство в сім'ї, протидія насильству в сім'ї, кримінальна міліція у справах дітей, служба дільничних інспекторів міліції.

Освещаются механизмы действия органов внутренних дел, направленные на противодействие насилию в семье, и действий, которые предотвращают реальную угрозу его совершения.

Ключевые слова: насилие в семье, противодействие насилию в семье, криминальная милиция по делам детей, служба участковых инспекторов милиции.

In the article the mechanisms of action of organs of internal affairs are expounded in relation to stopping of violence at family and actions, directed on the removal of the real threat of his feasibility.

Keywords: violence in family, counteraction violence in family, criminal militia in matters of children, service of district inspectors of militia.

Постановка проблеми. Сім'я як первинний осередок суспільства, унікальний соціальний інститут становлення особистості повинна перебувати під особливим захистом держави, в тому числі від проявів насильства та жорстокості.

Законом України «Про попередження насильства в сім'ї» визначено органи і установи, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї.

Це, зокрема, спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань попередження насильства в сім'ї, кримінальна міліція у справах дітей, служба дільничних інспекторів міліції, органи опіки та піклування, спеціалізовані установи для жертв насильства в сім'ї [5].

Здійснення упродовж останніх років комплексу заходів, спрямованих на протидію та запобігання насильству, дало позитивні зрушення; приміром, превентивна робота призвела до зменшення кількості злочинів у сім'ї. Так, за даними Міністерства внутрішніх справ України, станом на 1 листопада 2010 р. на обліку органів внутрішніх

справ знаходиться понад 85,7 тис. осіб (з них 85 %, тобто 73,5 тис. осіб, – чоловіки), які вчинили насильство в родинях; у цьому році взято на облік майже 65 тис. осіб (за фізичне насильство – 29,8 тис. осіб, психологічне – 16,5 тис. осіб, економічне – 1,7 тис. осіб); винесено 66 тис. офіційних попереджень, 4,8 тис. захисних приписів. Водночас у 2010 р. майже на 20 % зменшилася кількість умисних вбивств та тяжких ушкоджень, скоєних у сім'ї. Їх питома вага зменшилася з 21 % до 17 % [14]. Усі ці дані свідчать про високу актуальність проблеми подолання насильства в сім'ї та про необхідність приділення цій проблемі особливої уваги.

Більшість зазначених заходів безпосередньо стосується реалізації працівниками кримінальної міліції у справах дітей адміністративно-юрисдикційних повноважень, і незважаючи на те, що це підрозділ ОВС віднесено до блоку кримінальної міліції, є одним із його пріоритетних завдань у сучасних умовах. Урегульованість цього напряму оперативно-службової діяльності КМСД нормами адміністративного права передбачає їх дослідження з урахуванням сучасних досягнень адміністративно-правової науки та досвіду запобігання насильству у сім'ї щодо дітей.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми. Питанню діяльності органів внутрішніх справ у здійсненні протидії адміністративним правопорушенням присвячено низку праць науковців. Так, на формування основних положень та висновків, що викладені у даній статті, вплинули роботи В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, В.В. Зуй, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, Я.Ю. Кондратьєва, В.М. Корнієнка, 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. Ярмачі та ін. Безпосередньо ж питання запобігання насильству в сім'ї досліджували О.В. Бойко, В.Є. Бондарь, П.О. Власова, М.І. Дмитренко, Г.Є. Запорожцева, Т.Л. Кальченко, О.В. Ковальова, М.В. Тропіна [10-13; 15-19] та ін.

Втім, питання організації діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії насильству в сім'ї в працях цих вчених розглянуті фрагментарно або в рамках більш ширшої проблематики.

Метою статті є науковий результат у вигляді визначення особливостей діяльності органів внутрішніх справ у здійсненні протидії насильству в сім'ї.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань: 1) висвітлення поняття діяльності міліції щодо протидії насильству в сім'ї; 2) виокремлення особливостей діяльності міліції щодо протидії насильству в сім'ї; 3) визначення шляхів удосконалення організації діяльності міліції щодо протидії насильству в сім'ї.

Виклад основного матеріалу. Насильство, за визначенням світової громадськості, не лише ставить людину в залежне становище, але й завдає величезної моральної шкоди суспільству і є серйозною перепорою

на шляху подолання нерівності та дотримання людських прав.

Законом України «Про попередження насильства в сім'ї» [5] визначено органи і установи, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї.

Це, зокрема, спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань попередження насильства в сім'ї, відповідні підрозділи органів внутрішніх справ, органи опіки та піклування, спеціалізовані установи для жертв насильства в сім'ї; кризові центри для членів сімей, в яких вчинено насильство або існує реальна загроза його вчинення; центри медико-соціальної реабілітації жертв насильства в сім'ї [5].

Протидія насильству в сім'ї вимагає від працівників органів внутрішніх справ постійних зусиль, спрямованих на попередження та розкриття злочинів, скоєних у сімейному середовищі.

Відповідно до Інструкції щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї та молоді, служб у справах неповнолітніх, центрів соціальних служб для молоді та органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї, затвердженої спільним наказом МВС України та Міністерством України у справах сім'ї, дітей та молоді від 09.03.2004 р. № 3/325 [8], органи внутрішніх справ: проводять роз'яснювальну роботу в сім'ях, в яких вчинено насильство або існує реальна загроза його вчинення, повідомляють членів сім'ї про права, заходи та послуги, якими вони можуть скористатися, та передбачену законодавством відповідальність; приймають та розглядають заяви та повідомлення відповідно до Порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї або реальну його загрозу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 616 [7], та нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України; інформують протягом трьох днів про отримання заяви чи повідомлення відповідне управління (відділ) у справах сім'ї, молоді та спорту, а у випадках, коли заява та повідомлення стосується неповнолітнього або недієздатного члена сім'ї, – службу у справах дітей та орган опіки і піклування; отримавши заяву чи повідомлення або іншу інформацію про вчинення насильства в сім'ї, вживають передбачених чинним законодавством заходів щодо припинення насильства. У разі необхідності надання потерпілому або правопорушнику першої медичної допомоги викликають бригаду швидкої медичної допомоги; при безпосередній загрозі життю та здоров'ю дитини або інших членів сім'ї, які постраждали від насильства в сім'ї, вживають заходів щодо ліквідації цієї загрози та надають необхідну допомогу у направленні до спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї; у разі встановлення в діях особи, яка вчинила насильство в сім'ї, ознак злочину, приймають рішення відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України, а у випадку встановлення ознак адміністративного правопорушення – відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення; щокварталу у межах своїх повноважень надають відповідним управлінням (відді-

лам) у справах сім'ї, молоді та спорту інформацію [8].

Однак, як бачимо, в даній інструкції викладено лише обов'язки міліції щодо співпраці із іншими органами, що здійснюють протидію насильству в сім'ї.

Для визначення повного кола обов'язків звернімося до Закону України "Про попередження насильства в сім'ї". У ст. 6 зазначено, що в органах внутрішніх справ заходи щодо попередження насильства в сім'ї здійснюють *служба дільничних інспекторів міліції та кримінальна міліція у справах дітей (курсив наш – О. Ч.)* [5].

З огляду на тему статті розглянемо повноваження кримінальної міліції у справах дітей відповідно до ст. 6 вказаного Закону:

- виявляють причини і умови, що сприяють проявам насильства в сім'ї, вживають у межах своїх повноважень заходів щодо їх усунення;
- беруть на профілактичний облік осіб, схильних до вчинення насильства в сім'ї, та проводять виховно-попереджувальну роботу з ними;
- відвідують сім'ї, члени яких перебувають на профілактичному обліку, за місцем їх проживання і проводять з ними профілактичну роботу;
- виносять офіційні попередження членам сім'ї про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї;
- приймають та розглядають у межах своїх повноважень, визначених законом, заяви і повідомлення про насильство в сім'ї або про реальну загрозу його вчинення;
- вживають відповідних заходів щодо припинення насильства в сім'ї, а також дій членів сім'ї, що спрямовані на виконання реальної загрози вчинення насильства в сім'ї;
- повідомляють членів сім'ї, де виникає реальна загроза вчинення насильства або де було вчинено насильство, про права, заходи і послуги, якими вони можуть скористатися;
- направляють жертв насильства в сім'ї до спеціалізованих установ для осіб, які вчинили насильство в сім'ї, та жертв такого насильства;
- виносять захисні приписи у випадках, передбачених цим Законом;
- контролюють виконання вимог захисних приписів;
- направляють осіб, які вчинили насильство в сім'ї, до кризових центрів для проходження корекційної програми;
- взаємодіють із спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань попередження насильства в сім'ї, з органами опіки і піклування та спеціалізованими установами для осіб, які вчинили насильство в сім'ї, та жертв такого насильства у питаннях попередження насильства в сім'ї;
- надають інформацію з питань попередження насильства в сім'ї на запит уповноважених органів;
- здійснюють інші повноваження щодо попередження насильства в сім'ї, передбачені законом [5].

Слід зазначити, що ч. 2 ст. 6 вказаного Закону визначає, що: повноваження кримінальної міліції у справах дітей поширюються на ви-

падки, коли жертва насильства в сім'ї або особа, стосовно якої існує реальна загроза вчинення насильства в сім'ї, а також особа, що вчинила насильство в сім'ї, не досягли 18-річного віку [5].

Важливим етапом у реалізації принципів, закладених у Законі, стало прийняття у квітні 2003 р. Кабінетом Міністрів України Постанови № 616 "Про затвердження порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї або реальну його загрозу" [7], яка визначає механізм прийняття, обліку і розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї місцевими органами у справах сім'ї, молоді та спорту та органами внутрішніх справ. Концептуально важливим є те, що затверджений Порядок передбачає залучення до розгляду таких заяв, крім представників служби дільничних інспекторів міліції, також представників управлінь або відділів у справах сім'ї та молоді, центрів соціальних служб для молоді, а в разі необхідності, також і працівників кримінальної міліції у справах дітей, служби у справах дітей та представників органів опіки та піклування [7].

Наступним кроком в організації діяльності міліції щодо протидії насильству в сім'ї стало видання Державним комітетом України у справах сім'ї та молоді, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством освіти і науки України, Міністерством охорони здоров'я України спільного наказу № 5/34/24/11 від 16.01.2004 р., яким був затверджений Порядок розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення [9].

На підставі аналізу вищезазначених нормативно-правових актів стосовно повноважень, що покладаються на органи внутрішніх справ щодо протидії насильству в сім'ї, можна виділити такі особливості їхньої діяльності:

1. Визначення повноважень служби дільничних інспекторів міліції та кримінальної міліції у справах дітей здійснюється розгалуженою системою нормативно-правових актів, які умовно можна поділити на дві групи: до першої групи слід віднести Конституцію України, Конституцію Автономної Республіки Крим, закони, укази і розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення місцевих рад. Другу групу утворюють акти відомчого характеру: це насамперед накази МВС України, інструкції, вказівки, розпорядження, листи, настанови, статuti. Внаслідок цього постає питання про узгодженість усіх цих нормативно-правових актів та визначення повноважень ОВС як законодавчими актами, так і підзаконними нормативно-правовими актами, адже міліція в своїй діяльності повинна керуватися перш за все законами України. На нашу думку, необхідно об'єднати основні нормативно-правові акти в єдиний закон, що регулював би діяльність ОВС щодо протидії насильству в сім'ї.

2. Другою особливістю організації діяльності служби ДІМ та КМСД щодо протидії насильству в сім'ї є організація її діяльності за територіальною ознакою. На наш погляд, з огляду на величезну поширеність в українському суспільстві та високу суспільну шкідливість такого

негативного явища, як насильство в сім'ї, в організації діяльності служби дільничних інспекторів міліції щодо попередження насильства в сім'ї слід поєднати територіальний та галузевий принцип.

3. Із багатофункціональності діяльності служби ДІМ та КМСД виходить наступна особливість – універсальність. Для ефективного здійснення своїх функціональних обов'язків її працівники повинні володіти набагато більшою кількістю знань, вмінь та навичок, ніж працівники інших підрозділів органів внутрішніх справ. Дана особливість служби ДІМ та КМСД зумовлює необхідність якісного відбору та відповідної організації професійної орієнтації працівників підрозділу. Адже неякісний відбір та слабка організація професійної орієнтації працівників породжують плінність кадрів, що, в свою чергу, негативно позначається на ефективності діяльності даного підрозділу та міліції взагалі. Як справедливо зазначила Г.Є. Запорожцева, “обов'язковою передумовою ефективності діяльності служби має стати ретельний науково обґрунтований професійний відбір та наявність продуманої системи психологічної підготовки фахівців цієї служби, особливо на початкових етапах професійного становлення” [10, с. 10]. Також ми погоджуємось із твердженням Т.Л. Кальченко про те, що “підготовка кадрів для роботи з неповнолітніми має здійснюватись за оновленими програмами і навчально-методичними планами, розробленими з урахуванням набутого досвіду профілактичної роботи спеціальних органів та установ, за умови постійного багатостороннього обміну інформацією, результатами наукових розробок, навчальною і методичною літературою” [11], адже, як справедливо зазначає О.В. Бойко, “в більшості випадків насильства в сім'ї саме від їх ступеня і якості участі органів внутрішніх справ залежить подальший вихід з сімейної кризи” [12].

Так, при здійсненні попередження насильства в сім'ї працівник міліції повинен враховувати загальні принципи регулювання сімейних відносин, визначені у СК України [4]. Притягуючи до відповідальності особу, яка вчинила насильство в сім'ї чи не виконала захисний припис, КМСД керуються нормами КУпАП [2]. Однак, на думку деяких вчених, особа та її здоров'я не знаходяться під захистом КУпАП, відповідно, особа, яка вчинила насильство в сім'ї, не може бути притягнена до адміністративної відповідальності за ст. 173² КУпАП. Так, С.В. Гергель та В.В. Доненко пропонують доповнити ч. 1 ст. 9 КУпАП “Поняття адміністративного правопорушення” положенням, яке включало б особу до об'єктів захисту. Аргументуючи свою пропозицію, вони звертають увагу на те, що диспозиція ст. 173² КУпАП передбачає відповідальність за умисне вчинення будь-яких дій фізичного, психічного або економічного характеру, унаслідок чого могла бути завдана шкода фізичному, психічному здоров'ю потерпілого, а ст. 9 КУпАП не включає особу та її здоров'я до об'єктів охорони засобами адміністративної відповідальності [13, с. 123-124]. На наш погляд, не є доцільним внесення запропонованого доповнення, оскільки до об'єктів захисту в ч. 1 ст. 9 КУпАП віднесені права і свободи гро-

мадян. Конституція України, в свою чергу, відносить право на життя та охорону здоров'я, право на особисту недоторканність і на житло, а також право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї до прав і свобод людини і громадянина [1].

Однак необхідно вказати на позитивні зміни у критеріях оцінки діяльності служби ДІМ та КМСД. Якщо раніше основним критерієм оцінки досягнення цілей попередження адміністративних правопорушень на практиці було зниження рівня правопорушень на ділянках, що обслуговуються, тобто превалував кількісний підхід, то на теперішній час увага приділяється якості попередження. Звісно, перехід до якості попередження правопорушень від кількості займе не один рік, але початок цьому підходу покладений.

Необхідно зазначити, що для підвищення ефективності впровадження в діяльність служби ДІМ, КМСД та ОВС в цілому нових форм і методів попередження правопорушень, зокрема насильства в сім'ї, першочергове значення має удосконалення правової основи їх діяльності, яка багато в чому не відповідає вимогам часу. Тому необхідним є не просто її вдосконалення, а якісно нове оформлення.

Висновки. Отже, підбиваючи підсумок, можна зазначити, що організація діяльності органів внутрішніх справ, а саме служби ДІМ та КМСД щодо протидії насильству в сім'ї, регламентується нормативно-правовими актами різного рівня, однак майже вся діяльність у вказаній сфері є врегульованою.

З аналізу нормативно-правової бази, що регламентує організацію діяльності служби ДІМ та КМСД, можна виокремити такі особливості: 1) визначення повноважень служби дільничних інспекторів міліції та кримінальної міліції у справах дітей розгалуженою системою нормативно-правових актів, які умовно можна поділити на дві групи: до першої групи слід віднести Конституцію України, Конституцію Автономної Республіки Крим, закони, укази і розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення місцевих рад. Другу групу утворюють акти відомчого характеру, це, насамперед, накази МВС України, інструкції, вказівки, розпорядження, листи, настанови, статuti. Внаслідок цього постає питання про узгодженість всіх цих нормативно-правових актів та визначення повноважень ОВС як законодавчими актами, так і підзаконними нормативно-правовими актами, адже міліція в своїй діяльності повинна керуватися перш за все законами України. На нашу думку, необхідно об'єднати основні нормативно-правові акти в єдиний закон, що регулював би діяльність ОВС щодо протидії насильству в сім'ї; 2) другою особливістю організації діяльності служби ДІМ та КМСД щодо протидії насильству в сім'ї є організація її діяльності за територіальною ознакою. На наш погляд, з огляду на величезну поширеність в українському суспільстві та високу суспільну шкідливість такого негативного явища, як насильство в сім'ї, в організації діяльності служби дільничних інспекторів міліції щодо попередження насильства в сім'ї слід поєднати

територіальний та галузевий принцип; 3) із багатофункціональності діяльності служби ДІМ та КМСД виходить наступна особливість – універсальність. Для ефективного здійснення своїх функціональних обов'язків її працівники повинні володіти набагато більшою кількістю знань, вмінь та навичок, ніж співробітники інших підрозділів органів внутрішніх справ. Дана особливість служби ДІМ та КМСД зумовлює необхідність якісного відбору та відповідної організації професійної орієнтації працівників підрозділу. На нашу думку, таку ситуацію можливо виправити введенням спеціального курсу при навчанні як дійсних працівників служби ДІМ та КМСД на курсах підвищення кваліфікації, так і майбутніх працівників вказаних служб під час їх навчання.

Напрямки подальших досліджень. У подальшому планується провести дослідження кола суб'єктів, що здійснюють протидію насильству в сім'ї, та функції кримінальної міліції у справах дітей як основного суб'єкта такої діяльності.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України: Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 151.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Затв. Законом Української РСР від 7 грудня 1985 р. // ВВР УРСР. – 1985. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
3. Кримінальний кодекс України: Затв. Законом України від 05 квіт. 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
4. Сімейний кодекс України: Затв. Законом України від 10 січня 2002 р. // ВВР. – 2002. – № 21. – Ст. 135.
5. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15 листоп. 2001 р. // ВВР. – 2002. – № 10. – Ст. 70.
6. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
7. Порядок розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї або реальну його загрозу: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 616 // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 86.
8. Інструкція щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї та молоді, служб у справах неповнолітніх, центрів соціальних служб для молоді та органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї: Затв. спільним наказом МВС України та Мінсім'ядітимолоді № 3/325 від 09.03.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 79. – С. 66. – Ст. 2695.
9. Порядок розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення: Спільний наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України спільного наказу № 5/34/24/11 від 16.01.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 4. – Т. 2. – С. 580. – Ст. 202.
10. *Запорожцева Г.Є.* Психологічний аналіз професійної діяльності дільничного інспектора міліції та визначальні умови її удосконалення: Автореф. дис. ... канд. психол. наук. – К., 2002.
11. *Кальченко Т.Л.* Кримінальна міліція у справах неповнолітніх як спеціальний орган запобігання злочинності в Україні // Науковий вісник Нац. академії внутр. справ України. – 2002. – № 1. – С. 241-246.
12. *Бойко О.В.* Насильство в сім'ї: соціологічний аналіз явища: Дис. ... канд. соціол. наук. – Харків, 2003.
13. *Доненко В.В., Гергель С.В.* Застосування заходів адміністративного примусу в діяльності дільничного інспектора міліції // Проблеми формування іміджу дільничних інспекторів міліції в умовах становлення громадянського суспільства в Україні: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. – Івано-Франківськ, 2004. – С. 118-124.

14. Офіційна статистика МВС України за 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/374130;jsessionid=79359BAAB2E6E66B05DA91BF96B571F9>.

15. Власов П.О., Запоржцев А.В., Брижик В.О. Насильство в сім'ї та діяльність органів внутрішніх справ по його подоланню: Інф.-практ. посіб. – Дніпропетровськ, 2006.

16. Власов П.О., Дмитренко М.І., Тронін М.В. Попередження насильства в сім'ї: Метод. рекомендації. – Дніпропетровськ, 2001.

17. Дмитренко М.І., Заброта Д.Г. Дії дільничних інспекторів міліції в екстремальних ситуаціях: Метод. рекомендації. – Дніпропетровськ, 2001.

18. Ковальова О.В. Діяльність служби дільничних інспекторів міліції щодо попередження насильства в сім'ї: Дис. ... канд. юр. наук. – Харків, 2008.

19. Онишко Ю.В. Організація роботи органів внутрішніх справ щодо профілактики злочинів, які вчиняються в сімейному середовищі. Психологічні аспекти дій працівника міліції у випадку насильства в сім'ї: Метод. рекомендації. – К., 2002.

Надійшла до редакції 23.11.2011

Є.О. Яковенко

інспектор

(ДПА у Дніпропетровській області)

УДК 342.951

ПОРУШЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ КОМПЕТЕНТНИМ СУДОМ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Досліджено основні положення Кодексу адміністративного судочинства України та чинного законодавства, пов'язані із відкриттям провадження в адміністративній справі судом адміністративної юрисдикції.

Ключові слова: суд адміністративної юрисдикції, адміністративна справа, предметна підсудність, інстанційна підсудність, територіальна підсудність, суб'єкт владних повноважень, позивач, відповідач.

Исследуются основные положения Кодекса административного судопроизводства и действующего законодательства, связанного открытием производства в административном деле судом административной юрисдикции.

Ключевые слова: суд административной юрисдикции, административное дело, предметная подсудность, инстанционная подсудность, территориальная подсудность, истец, ответчик.

The fundamentals of administrative procedure's code and Ukrainian existing legislation, which is related with proceeding in administrative causes by a court of administrative jurisdiction were researched in article.

Keywords: court of administrative jurisdiction, administrative case, subject-matter jurisdiction, instance jurisdiction, venue, claimant, defendant.

Постановка проблеми. Конституція України гарантує кожному право на захист своїх прав і свобод у суді, а також на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [1].

Конституційний Суд України, виконуючи своє завдання щодо гарантування верховенства Основного Закону держави на всій території України, прийняв низку рішень, в яких надав офіційне тлумачення Конституції та законів України стосовно права людини на оскарження у суді неправомірних рішень, дій та бездіяльності посадових осіб органів державної влади. Наприклад, у своєму рішенні від 25.11.97 № 6-зп у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України та ст. 248-2 Цивільного процесуального кодексу України зазначив, що: “головним обов’язком держави, згідно зі ст. 3 Конституції України, є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ст. 8 Конституції України)”, а також вказав, що “частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді” [2].

У рішенні від 25.12.97 № 9-зп у справі за зверненнями жителів міста Жовті Води щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України, Конституційний Суд України виклав правову позицію, згідно з якою ч. 1 ст. 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку; суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод; відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі ст. 64 Конституції України не може бути обмежене (пункти 1, 2 резолютивної частини) [3].

Кодекс адміністративного судочинства України, ухвалений 06.07.05 Верховною Радою України, визначив повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів та здійснення адміністративного судочинства.

Конституційний Суд України у рішенні від 09.09.10 № 19-рп/2010 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про відповідність Конституції України (конституційності) положень Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов’язаних із соціальними виплатами”, зазначив, що системний аналіз вказаних норм Конституції та законів України дає підстави стверджувати, що розмежування юрисдикційних повноважень між загальними і спеціалізованими судами підпорядковано гарантіям права кожної людини на ефективний судовий захист. За таким підходом усі публічно-правові спори, в яких хоча б однією зі сторін є суб’єкт владних повноважень, належать до адміністративної юрисдикції і за компетенцією мають бути розглянуті адміністративними судами (пп. 1, 2, 7 ст. 3, ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України) [4].

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб’єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Тому фізична або юридична особа може звернутись з позовною заявою до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах і оскаржити будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Звернення фізичної або юридичної особи повинно бути направлено адміністративному суду, до повноважень якого належить розгляд та вирішення по суті конкретної адміністративної справи. Правом звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом наділені суб’єкти владних повноважень у випадках, визначених законом.

Відповідно до частини 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір [5].

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 22.06.04 № 13-рп/2004 (справа про Дисциплінарний статут прокуратури) зазначив, що “відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України судочинство визначається виключно законом. За своїм змістом судочинство включає в себе, зокрема, підсудність, тобто встановлення повноважень судів, системи судів загальної юрисдикції та процесуальних строків, строків звернення, оскарження до суду рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Отже, підсудність справ, а також строки звернення до суду повинні визначатися виключно законом і не можуть встановлюватися іншими актами, у тому числі постановою Верховної Ради України” [6].

За аналізом Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, норм Кодексу адміністративного судочинства України, законів України, а також рішень Конституційного Суду України, підсудності справ, які належать до юрисдикції адміністративних судів – це розгляд та вирішення адміністративної справи компетентним судом адміністративної юрисдикції, компетентність якого встановлена виключно законом.

Але на теперішній час ще трапляються непоодинокі випадки відкриття провадження та розгляду адміністративних справ судами адміністративної юрисдикції, які не є компетентними щодо вирішення певної категорії адміністративних справ.

Метою даної роботи є дослідження основних положень Кодексу адміністративного судочинства України та діючого законодавства з метою встановлення повноважного (компетентного) суду адміністративної юрисдикції щодо вирішення певної категорії адміністративних справ.

Виклад основного матеріалу. Компетентним судом адміністративної юрисдикції є суд, який відкрив провадження в адміністративній справі та вирішив її по суті з урахуванням предметної, інстанційної та територіальної підсудності.

Правила, за якими визначається предметна, територіальна, інстанційна підсудність справ в адміністративному судочинстві, встановлюються Кодексом адміністративного судочинства України та регламентуються як загальними нормами у Главі 1 Розділу II, так і спеціальними у Главі 6 Розділу III цього Кодексу, які визначають підсудність певної категорії адміністративних справ, прикладом яких можуть бути:

- справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій;
- справи щодо уточнення списку виборців;
- справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум;
- справи з адміністративних позовів суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання [7].

Як свідчить судова практика, при визначенні предметної підсудності, як особі, яка звертається з позовною заявою до адміністративного суду, так і самим адміністративним судом при вирішенні питання щодо відкриття провадження у справі, виникають певні складнощі.

Під предметною підсудністю слід розуміти розмежування компетенції судів адміністративної юрисдикції щодо розгляду адміністративних справ по першій інстанції залежно від предмета публічно-правового спору та його суб'єктного складу.

За загальними нормами Кодексу адміністративного судочинства України, які визначають предметну підсудність, визначена категорія адміністративних справ, яка підсудна місцевим загальним судам як адміністративним судам. Це адміністративні справи, в яких однією зі сто-

рін є орган, посадова чи службова особа місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам (п. 1 ч. 1 ст. 18); усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності (п. 2 ч. 1 ст. 18); усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг (п. 4 ч. 1 ст. 18).

Окружним адміністративним судам предметно підсудні адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міські ради, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України, та крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам (ч. 2 ст. 18). Одним із основних критеріїв, за яким визначається компетентний суд, є склад суб'єктів (сторін), які беруть участь у адміністративному спорі. Якщо в адміністративній справі стороною є орган державної влади, незалежно від інших осіб, які беруть участь у справі, а також якщо в адміністративній справі стороною є орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська чи Севастопольська міські ради, їх посадові та службові особи, то незалежно від того, чи є в цій справі стороною орган державної влади (інший державний орган), такі справи підсудні окружному адміністративному суду. За аналізом норм Кодексу адміністративного судочинства України необхідно визначити такі випадки, а саме, як приклад, адміністративні спори, розгляд яких передбачений п. 4 ч. 1 ст. 18, п. 2 ч. 1 ст. 18, ч. 4 ст. 18, ч. 2 ст. 183-1, ч. 3 ст. 172.

Щодо визначення підсудності адміністративних спорів фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень, пов'язаних з пенсійними та соціальними виплатами, доплатами, допомогою, захистом, пільгами, не викликає жодного сумніву, що саме місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні такі спори. У випадку звернення суб'єкта владних повноважень, який є органом державної влади (іншим державним органом) у зазначеній вище категорії адміністративних спорів, вони будуть підсудні окружним адміністративним судам, а місцевим загальним судам як адміністративним судам, якщо суб'єкт владних повноважень є орган місцевого самоврядування. Місцевими загальними судами як адміністративними судами розглядаються адміністративні спори щодо законності вирішення відповідними суб'єктами владних повноважень справ про притягнення до адміністративної відповідальності.

Законодавець закріпив право позивача самостійно визначати предметну підсудність щодо вирішення конкретного спору, ввівши ін-

ститут виборної підсудності. Позивач, за певних умов, самостійно може визначати предметну підсудність спору щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади, які можуть бути вирішені місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом. Такими умовами є наявність сторони (відповідача) посадової чи службової особи місцевих органів виконавчої влади, а також предмета спору – оскарження дій або бездіяльності зазначених вище осіб.

У разі невизначеності у Кодексі адміністративного судочинства України предметної підсудності адміністративної справи, така справа розглядається місцевим адміністративним судом (окружним адміністративним судом або місцевим загальним судом як адміністративним судом) за вибором позивача з урахуванням територіальної підсудності.

Територіальна підсудність адміністративної справи – це розгляд та вирішення адміністративним судом відповідно до своєї компетенції, з урахуванням предметної та інстаційної підсудності, адміністративної справи яка територіально підпадає під його юрисдикцію.

За загальними правилами, встановленими Кодексом адміністративного судочинства України, щодо застосування територіальної підсудності, адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцем знаходження відповідача, крім випадків, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України. Якщо така особа (позивач) не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцем знаходження відповідача. За аналізом змісту цієї норми (ч. 2 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України) зазначимо, що законодавець надав право позивачу – фізичній чи юридичній особі (їх об'єднань), за певних умов, вибору територіальної підсудності для адміністративного спору з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії (дій чи бездіяльності) суб'єктів владних повноважень. Такими умовами є: предметом спору може бути лише правовий акт індивідуальної дії, дія чи бездіяльність, які повинні бути вчинені виключно суб'єктом владних повноважень стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань); до суду надані належні докази про місце проживання (перебування, знаходження) позивача/відповідача; не порушена предметна підсудність адміністративної справи.

У зв'язку з тим, що у Кодексі адміністративного судочинства України не надається поняття “місце проживання”, “місце перебування”, “місце знаходження”, необхідно звернутись до норм Закону України

від 11.12.03 № 1383-IV “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” (із змінами та доповненнями) та Закону України від 15.05.03 №755-IV “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” (із змінами та доповненнями), в яких надано визначення зазначених вище понять і які необхідні суду для правильного визначення територіальної підсудності конкретної адміністративної справи [8; 9].

Законодавець у Кодексі адміністративного судочинства України визначив виключно територіальну підсудність для категорії справ з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб’єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, передбачених цим Кодексом; адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель; адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії, які вирішуються виключно окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, а саме окружним адміністративним судом м. Києва (ч. 3 ст. 19). У цій нормі територіальна підсудність спорів з оскарження нормативно-правових актів суб’єкта владних повноважень, які поширюються на всю територію України, є посилення на випадки, які передбачені Кодексом адміністративного судочинства України, за якими визначено інший компетентний адміністративний суд. Як приклад можна навести спори щодо оскарження рішень (які можуть бути нормативно-правовими актами), дії або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії вирішуються Київським апеляційним адміністративним судом.

Щодо визначення територіальної підсудності інших категорій справ, зазначених у цій нормі, то найважливіше виходити з предмету спору та сторін (відповідачів).

Не можна не вказати на випадки, визначені у Кодексі адміністративного судочинства України щодо вирішення справ, пов’язаних з виборчим процесом, у яких територіальна підсудність залежить від місця знаходження виборчої комісії, рішення, дії чи бездіяльності якої оскаржуються або місцем вчинення дії або місцем, де ця дія повинна бути вчинена.

У разі невизначеності Кодексом адміністративного судочинства України територіальної підсудності адміністративної справи, така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача. Цією нормою законодавець врегулював всі можливі випадки виникнення спорів, за якими не визначено територіальної підсудності.

Інстанційна підсудність адміністративної справи – це розгляд

компетентним судом адміністративної юрисдикції адміністративної справи як судом першої, апеляційної та касаційної інстанції. Як свідчить судова практика, не викликає будь-яких складнощів у осіб, які звертаються з позовними заявами до адміністративних судів, а також у судів на стадії відкриття провадження в адміністративній справі вірно визначати (встановлювати) інстанційну підсудність.

Адміністративне судочинство передбачає можливість позивача заявляти кілька пов'язаних між собою вимог у одній позовній заяві у випадку, якщо такі вимоги не належить розглядати у порядку різного судочинства та якщо інше не встановлено законом. Якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, позивачу надано право, за певних умов, самостійно вибрати адміністративний суд. У даному випадку позивач може вибрати адміністративний суд виключно між різними місцевими загальними судами як адміністративними судами, так і різними окружними адміністративними судами, яким будуть територіально підсудні кілька заявлених вимог, пов'язаних між собою. Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному суду як адміністративному суду, то таку справу за імперативною нормою Кодексу адміністративного судочинства України розглядає окружний адміністративний суд.

Питання щодо визначення компетентного суду адміністративної юрисдикції, до повноважень якого належить розгляд та вирішення різних категорій адміністративних справ залежно від їх предметної, територіальної та інстанційної підсудності, пересічній особі, яка не має спеціальної освіти, а змушена звернутись до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів, нелегко вірно вибрати той компетентний адміністративний суд, до повноважень якого належить розгляд та вирішення саме її адміністративної справи. Вважаємо, що для унеможливлення винесення неправосудного та незаконного рішення, саме на адміністративний суд лягає основний тягар щодо встановлення підсудності, яке повинно обов'язково бути вирішено при розгляді питання щодо відкриття провадження в адміністративній справі.

Якщо адміністративний суд у ході розгляду питання щодо відкриття провадження в адміністративній справі встановив, що позов подано особою не до компетентного суду, який повинен розглядати цю адміністративну справу, то він виносить ухвалу, якою повертає особі позовну заяву та повідомляє їй, якому суду підсудна адміністративна справа. У разі відкриття провадження в адміністративній справі без дотримання правил предметної підсудності, суд повинен передати справу на розгляд адміністративного суду, якому вона підсудна, незалежно від того, на якій стадії розгляду справи виявлено порушення правил цієї підсудності, оскільки суд, який відкрив провадження у справі з таким порушенням, не є компетентним у її розгляді.

При розгляді адміністративної справи недотримання судами адміністративної юрисдикції лише територіальної підсудності не може бути

підставою для скасування судового рішення. Така точка зору підтверджується правовою позицією Верховного Суду України, висловленою у справі за позовом гр. С. до Президента України про поновлення на публічній службі: “правила територіальної підсудності не передбачають процесуальних переваг суду якої-небудь ланки над судом того самого рівня, а також виключного права того чи іншого суду на розгляд справ певної категорії, у зв’язку з чим суд, виявивши, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності, може відповідно до ст. 22 КАС України передати адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду лише до початку судового розгляду. Спори між адміністративними судами щодо підсудності цього виду не допускаються. Суди однієї ланки мають однакову компетенцію і рівні можливості щодо розгляду будь-якої справи, яка за предметною підсудністю віднесена до їхньої юрисдикції”.

З метою швидкого, всебічного і повного розгляду компетентним (повноважним) судом адміністративної справи з урахуванням її конкретних особливостей, дотриманням принципу законності та рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, у Кодексі адміністративного судочинства України передбачено інститут передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого. Така передача можлива виключно за встановлених Кодексом адміністративного судочинства України порядку і підстав та передбачає застереження щодо недопустимості спорів між адміністративними судами стосовно підсудності адміністративних справ, за якою адміністративна справа розглядається та вирішується тим адміністративним судом, до якого вона передана.

Підставами для передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого є:

- задоволення до початку розгляду справи по суті клопотання відповідача про передачу справи за місцем його проживання (перебування), яке раніше не було відоме;
- відкриття провадження у справі, яка предметно підсудна іншому суду;
- з’ясувалося, що після відкриття провадження у справі вона територіально підсудна іншому суду;
- неможливість утворення нового складу суду для розгляду справи після задоволення відводів (самовідводів) та в інших випадках;
- ліквідація адміністративного суду, який розглядав справу.

Суд передає адміністративну справу на розгляд іншому адміністративному суду, що найбільш територіально наближений до цього суду, якщо однією з сторін у справі є суд або суддя цього суду. Підсудність справ, у яких стороною є Верховний Суд України, Вищий адміністративний суд України або суддя одного з цих судів, встановлюється за загальними правилами підсудності.

Питання про передачу адміністративної справи вирішується судом у судовому засіданні ухвалою. Ухвалу про передачу адміністра-

тивної справи з одного адміністративного суду до іншого може бути оскаржено. Передача адміністративної справи з одного суду до іншого здійснюється після закінчення строку на її оскарження чи після залишення апеляційної скарги без задоволення.

Висновки. Є очевидним, що неправильний вибір позивачем при поданні позовної заяви компетентного адміністративного суду, а також невстановлення судом адміністративної юрисдикції, до якого подано позовну заяву, підсудності, до якої належить адміністративна справа, у деяких випадках є визначальним для результатів розгляду і вирішення адміністративної справи та веде до скасування таких судових рішень судами вищих інстанцій.

Порушення правил предметної підсудності є підставою для скасування рішень судів нижчих інстанцій з направленням справи на новий розгляд до належного суду. Винесення рішення судом адміністративної юрисдикції з порушенням інстанційної підсудності є підставою для визнання його неправосудним та скасування. В той же час при розгляді адміністративної справи недотримання судами адміністративної юрисдикції лише територіальної підсудності не може бути підставою для скасування судового рішення.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Рішення Конституційного Суду України від 25.11.97 № 6-зп [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/index>.
3. Рішення Конституційного Суду України від 25.12.97 № 9-зп [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/index>.
4. Рішення Конституційного Суду України від 09.09.10 № 19-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/index>.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Застосування в Україні: Офіц. видання. – К., 2006.
6. Рішення Конституційного Суду України від 22.06.04 № 13-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/index>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. (з наступними змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.03 № 1383-IV (з наступними змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
9. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15.05.03 № 755-IV (з наступними змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Надійшла до редакції 11.11.2011

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ

М.М. Книга

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.222

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ РОБОТИ З ОСОБАМИ, ЯКИМ НАДАЄТЬСЯ АМБУЛАТОРНА ПСИХІАТРИЧНА ДОПОМОГА У ПРИМУСОВОМУ ПОРЯДКУ

Проаналізовано правове регулювання профілактичної роботи з особами, яким надається амбулаторна психіатрична допомога у примусовому порядку; розглянуто зауваження та механізми впливу на осіб з психічними розладами.

Ключові слова: розлади психіки і поведінки, амбулаторна психіатрична допомога, примусовий порядок, заходи профілактики.

Анализируется правовое регулирование профилактической работы с лицами, которым предоставляется амбулаторная психиатрическая помощь в принудительном порядке; рассматриваются замечания и механизмы воздействия на лиц с психическими нарушениями.

Ключевые слова: нарушения психики и поведения, амбулаторная психиатрическая помощь, принудительный порядок, меры профилактики.

The legal regulation of prophylactic work with persons which get an ambulatory psychiatric assistance in the forced order is analysed; remarks and mechanisms of influence to persons with psychological disabilities are considered.

Keywords: psyche and behavior disorders, ambulatory psychiatric assistance, forced order, prophylaxis measures.

Постановка проблеми. За роки незалежності в Україні набула значного загострення проблема попередження злочинів, вчинених особами із психічними розладами. У період з 1993 до 2001 рр. розповсюдженість психічних розладів зросла на 20 % [17, с. 7]. Намітилися небезпечні тенденції серед осіб, які страждають на розлади психіки і поведінки внаслідок вживання психоактивних речовин. За даними проведених досліджень, з 1994 до 2005 рр. відбулось стрімке зростан-

ня кількості злочинів, вчинених наркозалежними особами: в 2,4 рази більше вбивств, у 2 рази – розбоїв, грабежів та крадіжок, у 10 разів збільшилася кількість зафіксованих фактів втягнення до наркоманії, а кількість осіб, які перебувають на обліку у лікаря нарколога, збільшилася в 3,2 рази – з 47 800 до 152 400 [20, с. 10-11].

Психічні розлади в межах осудності діагностуються у 70,7 % випадків проведення судово-психіатричних експертиз [11, с. 59]. Серед злочинців близько 50 % страждають на алкоголізм, психопатії, олігофренію, залишкові явища черепно-мозкових травм, органічні ураження центральної нервової системи [1, с. 26]. Тенденція до зростання психічних розладів спостерігається і серед неповнолітніх [3, с. 34].

Стрімке поширення психічних розладів серед осіб, які вчинили суспільно небезпечні діяння, почало привертати увагу дослідників для вироблення та втілення у життя адекватних заходів профілактики. Проте реальність свідчить про низьку ефективність таких заходів. Так, за результатами вибіркового вивчення кримінальних справ встановлено, що до 76 % осіб раніше вже застосовувалися примусові заходи медичного характеру, причому щодо 23,4 % осіб такі заходи застосовувалися 2 і більше разів. Із загальної кількості осіб, до яких раніше застосовувалися примусові заходи медичного характеру, 38,6 % вчинили нові суспільно небезпечні діяння протягом першого року після припинення примусового лікування. Серед таких осіб доволі високий відсоток тих, які раніше притягувалися до кримінальної відповідальності (за результатами проведеного нами вибіркового вивчення кримінальних справ – 26,2 %). На момент застосування примусових заходів медичного характеру 14,3 % осіб мали не зняті і не погашені судимості.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Надалі зазначимо, що проблемі попередження злочинів, а також суспільно небезпечних діянь осіб із психічними розладами приділено увагу в працях таких вчених, як Ю.М. Антонян, Ю.В. Баулін, Л.М. Давиденко, І.М. Даньшин, А.І. Долгова, В.П. Ємельянов, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, Н.Ф. Кузнєцова, В.В. Лень, О.М. Литвак, В.В. Лунєєв, Р.І. Міхєєв, О.І. Немченко, О.Б. Сахаров, Й.С. Ной, О.О. Ходимчук та багатьох інших.

Метою даної статті є розгляд питань правового регулювання профілактичної роботи із психічно хворими злочинцями, яким надається примусова амбулаторна психіатрична допомога, а також вироблення деяких пропозицій щодо її нормативного вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правове регулювання профілактичної роботи із психічно хворими на сьогодні є недосконалим і потребує доопрацювання. Як вірно вказує А.П. Закалюк, “правове забезпечення запобігання злочинності в Україні ще не має системного характеру, складається з низки норм галузевого законодавства, інколи не узгодженого між собою, та відомчих правових актів” [5, с. 335-336].

Правову основу профілактичної роботи з особами, яким надається примусова психіатрична допомога, становлять Закони України “Про психіатричну допомогу” від 22.02.2000 р. [16], “Про міліцію” від 20.12.1990 р. [15]; накази МОЗ і МВС України “Про заходи щодо запобігання небезпечним діям з боку осіб, які страждають на тяжкі психічні розлади” від 19.12.2000 р. [14], МОЗ України “Про затвердження Інструкції з організації диспансерного та консультативного нагляду осіб, які страждають на психічні розлади, при наданні амбулаторної психіатричної допомоги” від 22.01.2007 р. [12], МВС України “Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України” від 11.11.2010 р. [13].

Одним із суб’єктів профілактичної роботи з особами, яким надається амбулаторна психіатрична допомога в примусовому порядку, є міліція. Згідно з ч. 3 ст. 8 Закону України “Про психіатричну допомогу” органи внутрішніх справ повинні запобігати діям з боку особи, якій надається психіатрична допомога в примусовому порядку. Наказ МВС України “Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України” (п. 13.2) покладає на дільничного інспектора обов’язок проводити індивідуально-профілактичну роботу з психічно хворими, які є суспільно небезпечними і перебувають на спеціальному обліку в закладах охорони здоров’я [13]. Вважаємо такий підхід не зовсім вдалим, адже, беручи до уваги специфічність вказаного контингенту злочинців, профілактична робота має свої особливості і повинна здійснюватися підготовленими фахівцями. У ході проведення анкетування 92 працівників адміністративної служби міліції в Дніпропетровській, Запорізькій, Кіровоградській та Полтавській областях на нашу пропозицію щодо введення у штат міськрайорганів внутрішніх справ працівників, що відповідатимуть за профілактичну роботу з особами, які перебувають на обліку у психіатричних установах, позитивну відповідь надали 91,3 % респондентів.

Крім того, проведеним анкетуванням встановлено, що працівники практичних підрозділів міліції серед причин, що знижують ефективність їх діяльності з попередження вчинення суспільно небезпечних діянь особами із психічними розладами, називають такі: відсутність належної правової регламентації профілактичної роботи (90,2 %); відсутність чіткого розмежування обов’язків між працівниками компетентних державних органів (96,23 %); перекладання обов’язків працівниками одного державного органу на інший (89,13 %).

Як показують проведені дослідження, аналогічні проблеми існують і в організації профілактичної роботи з неповнолітніми злочинцями. Так, у дослідженні О.І. Немченко з питань запобігання злочинності неповнолітніх із психічними розладами вказується, що спостерігаються випадки небажання працівників кримінальної міліції у справах дітей виявляти підлітків, яких потрібно ставити на облік, невміння виконувати індивідуальну профілактичну роботу, її формалізм. Часто відсутня необхідна взаємодія правоохоронних органів у

цій сфері [8, с. 111-112].

Отже, існує ряд законодавчих та інших недоліків, існування яких знижує ефективність профілактичної роботи з психічно хворими злочинцями. У законодавстві й досі залишаються неврегульованим питання щодо державного органу влади, на який покладається обов'язок забезпечення виконання недобровільного амбулаторного психіатричного лікування злочинців, яким призначене покарання, не пов'язане із позбавленням волі. У науковій літературі висловлюється думка, що такий обов'язок має покладатися на органи, які виконують призначений вид покарання [4, с. 54]. Але, на нашу думку, доцільніше, щоб необхідні заходи примусу, в тому числі здійснення розшукових заходів, забезпечували органи внутрішніх справ, які мають для цього у розпорядженні необхідні сили, засоби та професійні навички. Такі заходи, серед яких розшук і доставлення до медичних установ осіб, які проходять курс примусового лікування, не можуть ефективно здійснюватися працівниками медичних установ, що надають амбулаторну психіатричну допомогу, або представниками кримінально-виконавчої інспекції. Як свідчать результати проведеного опитування лікарів-психіатрів, більшість небезпечних хворих, які перебувають під наглядом диспансеру, не проживають за місцем реєстрації, а місце їх перебування невідоме. З такими проблемами у своїй роботі стикаються 98,2 % проанкетованих нами лікарів-психіатрів. У цих випадках, згідно з п. 4.9 Інструкції, “психіатричний заклад, де особа перебувала під наглядом, уживає заходів для встановлення нового місця проживання особи (через органи внутрішніх справ) та письмово повідомляє психіатричний заклад за місцем її нового проживання про необхідність надання такій особі психіатричної допомоги без її згоди” [12]. Але такий підхід до вирішення проблеми навряд чи є виправданим з точки зору забезпечення систематичного та дієвого профілактичного впливу на психічно хвору особу.

Виходячи з цього та з метою уникнення подібних недоліків у профілактичній роботі з психічно хворими злочинцями, яким надається недобровільна психіатрична допомога, необхідно внести зміни до законів України (“Про міліцію”, “Про психіатричну допомогу”). У першу чергу потрібно передбачити можливість застосування обмежень щодо осіб, які проходять амбулаторне лікування в примусовому порядку. Завдяки цьому працівники міліції зможуть забезпечувати розшук хворих, а у випадку необхідності – і примусове доставлення до медичного закладу, який надає амбулаторну психіатричну допомогу. Працівники психоневрологічних закладів отримають можливість планомірно здійснювати необхідні лікувальні (фармакологічні, терапевтичні тощо) та реабілітаційні заходи, буде забезпечена систематичність в їх проведенні, що є суттєвим у профілактичній роботі. Слушно зауважується, що індивідуальне попередження має спрямовуватися і на соціально значущі психофізичні особливості особи [9, с. 60]. Адже деякі хворі взагалі не можуть бути залишені без психіатричної допо-

моги, зокрема підтримуючої чи профілактичної фармакотерапії чи психотерапії, що загрожує можливістю вчинення ними нових суспільно небезпечних діянь.

Як зазначалося, сьогодні органи міліції не можуть допомогти лікарям-психіатрам у процесі здійснення регулярних психіатричних оглядів на дому, особливо якщо хворий відмовляється впускати лікаря. Відсутнє й правове регулювання дій компетентних осіб у випадку, коли хворий не відмовляється відвідувати лікаря, але не виконує його рекомендації і призначення [2, с. 38]. Будь-яких власних повноважень стосовно такої особи в лікарів за законом немає, її не можна примусити навіть до явки. Виявляється, що хоча до особи і застосовані примусові заходи медичного характеру, фактичне здійснення примушування в будь-якому вигляді унеможлиблюється.

Для порівняння слід зазначити, що в багатьох зарубіжних країнах державні органи наділені широкими владними повноваженнями щодо цієї категорії осіб. Одним із правових інститутів є передбачений в законодавстві країн Європи та США охоронний нагляд, суть якого полягає в застосуванні до особи певних контрольних (спостережних) заходів і корекції її поведінки в разі потреби. Він дещо нагадує адміністративний нагляд. Охоронний нагляд встановлюється стосовно ширшого кола суб'єктів, наприклад, щодо осіб, до яких застосовувалися примусові заходи медичного характеру або примусове лікування від алкоголізму чи наркоманії. Охоронний нагляд передбачає наявність різноманітних і дієвих заходів, які застосовуються не тільки після завершення примусового лікування, а й під час його здійснення, наприклад амбулаторного.

Згідно зі ст. 47 КК Швейцарії охоронний нагляд встановлюється щодо осіб, схильних до рецидиву через свій душевний чи фізичний стан або внаслідок зловживання алкоголем, наркотичними засобами. Такі особи поміщуються у відповідне середовище, а у разі потреби передаються під нагляд лікаря [19, с. 109]. У випадку застосування щодо зазначених осіб примусового лікування, в разі його успішності, компетентний орган може умовно звільнити особу з лікувального закладу на строк від одного до трьох років і призначити їй на цей час охоронний нагляд. Якщо особу буде визнано такою, щовилікувалася, то ухвалюється рішення про її звільнення, про що попереджається суд. За законодавством Англії суд має право видати наказ про контроль за поведінкою правопорушника, який проходить курс лікування від наркоманії, за яким особа щомісячно зобов'язана проходити перевірку на наявність в організмі наркотиків. На час дії наказу порушник перебуває під наглядом представника служби пробації, вказівки якого він зобов'язаний своєчасно виконувати. У випадку відмови особи від такої перевірки суд ухвалює рішення про скасування свого наказу і призначає їй кримінальне покарання [18, с. 105-106].

Окрім медико-правових охоронний нагляд передбачає й інші правові заходи. Наприклад, в Італії суд самостійно встановлює правила поведінки і спосіб життя порушника виданням відповідних приписів з

метою полегшення його реадаптації до умов суспільного життя (ст. 228 КК Італії) [18, с. 563]. За КК ФРН суд може передати особу, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, під нагляд спеціального органу. Під час здійснення нагляду така особа підкоряється органу з нагляду, представник якого виконує не тільки функції нагляду, а й спостерігає за нею, надає в разі потреби допомогу з ресоціалізації. У період нагляду суд може давати особі обов'язкові для виконання вказівки. Строк нагляду визначається судом, але може бути призначений і безстроковий нагляд, який згодом може бути відмінений [18, с. 416-417].

Ефективність охоронного нагляду забезпечується і комплексним характером цього заходу – здійснюється не тільки амбулаторне лікування, а й інші, не менш важливі заходи: встановлення правил поведінки і способу життя (КК Італії), здійснення спостереження за хворим, надання у необхідних випадках допомоги із ресоціалізації (КК ФРН).

За законодавством Республіки Польща суд вправі зобов'язати злочинця пройти курс амбулаторного лікування. При цьому якщо хворий ухиляється від лікування чи реабілітації, вчинив злочин, грубо порушив правопорядок чи режим лікувально-реабілітаційного закладу, суд виносить постанову про поміщення його у закритий заклад для проходження курсу лікування чи у пенітенціарний заклад [10, с. 41].

Вітчизняне законодавство не наділяє правоохоронні органи необхідними владними повноваженнями щодо осіб, яким надається недобровільна психіатрична допомога. Ця категорія осіб у переважній більшості репрезентована психічно хворими, які вчинили суспільно небезпечні діяння і страждають на невиліковні або хронічні психічні захворювання, що характеризуються динамічним перебігом, тобто зміною станів ремісії та загострення хвороби. Такі хворі є суспільно небезпечними і потребують посиленого профілактичного впливу, ефективного здійснення якого унеможлиблюється без застосування певних обмежень. Тому доцільно поширити на дану категорію осіб правові заборони, аналогічні тим, що застосовуються під час адміністративного нагляду. Останній виступає одним із напрямів індивідуального попередження злочинів [6, с. 40].

Така думка підтверджується результатами опитування працівників адміністративної служби міліції, які висловили позитивне ставлення до встановлення таких правових обмежень щодо злочинців, яким надається недобровільна амбулаторна психіатрична допомога: 1) заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати певного періоду (94,56 %); 2) заборона перебування у визначених місцях району чи міста (90,21 %); 3) заборона відвідувати певні заклади та зустрічатися з певними особами (96,73 %); 4) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району чи міста (97,82 %).

Враховуючи результати анкетування, а також позитивний зарубіжний досвід, пропонуємо доповнити ст. 9 Закону України “Про психіатричну допомогу” частиною 9, де закріпити можливість застосування судом до осіб, яким надається примусова амбулаторна психі-

атрична допомога, зазначених обмежень.

Зрозуміло, що працівників міліції необхідно наділити додатковими повноваженнями. Респондентам із числа працівників адміністративної служби міліції було запропоновано висловити своє ставлення до деяких додаткових повноважень стосовно осіб, яким надається недобровільна психіатрична допомога. Більшість опитаних позитивно сприймає їх закріплення в законі. Так, були схвалені такі запропоновані повноваження працівників міліції: викликати у разі потреби осіб, яким надається недобровільна психіатрична допомога, а у випадку їх ухилення без поважних причин від явки за викликом – піддавати приводу (97,82 %); входити безперешкодно у будь-який час доби до житла чи до іншого володіння зазначених осіб з метою перевірки виконання встановлених щодо них обмежень (96,73 %); відвідувати сім'ї, членами яких є такі особи, за місцем проживання і проводити з ними профілактичну роботу (84,78 %); примусово доставляти у разі потреби до відповідного психіатричного закладу для здійснення примусового психіатричного лікування (97,82 %). Ці повноваження, на нашу думку, доцільно закріпити в Законі України “Про міліцію” (ст. 11).

Також доцільним є доповнити ст. 11 Закону України “Про міліцію” повноваженням такого змісту: “здійснювати привід до психіатричного закладу осіб, яким надається недобровільна психіатрична допомога, якщо останні відмовляються або ухиляються від явки”. Для більш ефективної реалізації запропонованих положень потребує доповнення Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею, яка передбачатиме відповідальність за ухилення особи від проходження призначеної судом недобровільної амбулаторної психіатричної допомоги. Норма може бути сконструйована на зразок ст. 45 “Ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу” [7].

До проблем нормативного регулювання профілактичної роботи слід віднести недосконалість наказу МОЗ та МВС України “Про заходи щодо запобігання небезпечним діям з боку осіб, які страждають на тяжкі психічні розлади” [14]. Цей документ регулює лише окремі форми взаємодії щодо попередження вчинення суспільно небезпечних діянь особами, до яких застосовуються примусові заходи медичного характеру (обмін інформацією, проведення розшуку хворих, місцезнаходження яких невідоме, встановлення особистості хворого та деякі інші). Між тим наказом не врегульовані й інші питання профілактичної роботи, не визначені напрями впливу на фактори, які призводять до вчинення повторних суспільно небезпечних діянь.

Так, за результатами анкетування лікарів-психіатрів встановлено, що вчинення психічно хворими суспільно небезпечних діянь обумовлюють такі чинники: елементи структури особистості (ціннісні орієнтації, соціальні установки, потреби, уявлення тощо) – 95,34 %; негативні соціально-побутові фактори (відсутність трудової зайнятості, матеріальна незабезпеченість, житлово-побутові проблеми, сімейне неблагополуччя, асоціальний вплив оточення, інша соціальна дезада-

птація особи) – 83,72 %; різні ситуативні фактори (конкретна життєва ситуація) – 63,95 %. З метою нейтралізації вказаних причин необхідно вживати ряд додаткових заходів, серед яких: проведення профілактичних бесід; встановлення шефства; стимулювання до участі в суспільно-корисній діяльності; вивчення соціального середовища; вирішення побутових та інших проблем; надання правової та іншої допомоги; сприяння у працевлаштуванні та інші. Ці напрями попередження доцільно закріпити в наказі.

Підсумовуючи, зазначимо, що правове регулювання профілактичної роботи з особами, яким надається примусова амбулаторна психіатрична допомога, має ряд суттєвих прогалин, а отже, потребує подальшого вдосконалення. Головним недоліком вбачається відсутність можливості застосовувати будь-які правообмеження стосовно психічно хворих осіб, які перебувають на амбулаторному психіатричному лікуванні. Через це психіатричні диспансери наразі фактично позбавлені можливості здійснювати необхідні лікувально-профілактичні заходи через те, що хворі не перебувають за місцем проживання, відмовляються від явки до психіатричних закладів тощо.

Доцільно ст. 11 Закону України “Про міліцію” доповнити нормою, яка б надавала можливість працівникам міліції здійснювати привід осіб, яким надається недобровільна психіатрична допомога.

Також необхідно передбачити можливість застосування ряду обмежень щодо осіб, до яких застосовується примусова психіатрична допомога в умовах диспансеру.

Крім того, доцільно конкретизувати основні напрями профілактичної роботи у спільному наказі МОЗ України і МВС України “Про заходи щодо запобігання небезпечним діям з боку осіб, які страждають на тяжкі психічні розлади” від 2000 р.

Висновки. Завдяки вказаним нормативно-правовим доповненням профілактична робота з особами, яким надається недобровільна амбулаторна психіатрична допомога, стане більш дієвою і сприятиме попередженню злочинності осіб із психічними розладами, в тому числі тих, які становлять суспільну небезпеку.

Бібліографічні посилання

1. *Антонян Ю.М.* Личность преступника / Антонян Ю.М., Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. – СПб., 2004.
2. *Аргунова Ю.Н.* Профилактика преступного поведения лиц с психическими расстройствами // Рос. юстиция. – 1998. – № 2. – С. 38.
3. *Голіна В.В., Смельянов В.П., Петрюк П.Т.* Злочинність неповнолітніх з психічними аномаліями: кримінологічна характеристика та актуальні проблеми боротьби // Проблеми пенітенціарної теорії і практики: Щорічний бюлетень / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. А. Музики. – К., 2005. – С. 33-40.
4. *Зайцева О.* Порядок лечения ограниченно вменяемых осужденных требует дополнительной регламентации // Российская юстиция. – 2003. – № 5. – С. 54-55.
5. *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології: Теорія і практика: У 3 кн. – К., 2007. – Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки.
6. *Запобігання злочинності в Україні: Навч. посіб.* / Голіна В.В., Валуйська М.Ю. – Харків, 2007.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10&p=1322395756904070>.

8. *Немченко О.І.* Запобігання злочинам, що вчиняються неповнолітніми з психічними відхиленнями: кримінологічні засади: Монографія. – Запоріжжя, 2011.

9. Организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: Учебник для слушателей Академии управления МВД России / Под ред. проф. В.Д. Малкова, доц. А.Ф. Токарева. – М., 2000.

10. *Павлухин А.Н., Жарко Н.В., Хухуа З.Д.* Принудительные меры медицинского характера (уголовно-правовой аспект): Монография / Под ред. А.Н. Павлухина. – М., 2007.

11. *Первомайский В.Б., Илейко В.Р.* Судебно-психиатрическая экспертиза: от теории к практике. – К., 2006.

12. Про затвердження Інструкції з організації диспансерного та консультативного нагляду осіб, які страждають на психічні розлади, при наданні амбулаторної психіатричної допомоги: Наказ МОЗ України від 22.01.2007 р. № 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

13. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

14. Про заходи щодо запобігання небезпечним діям з боку осіб, які страждають на тяжкі психічні розлади: Наказ МОЗ та МВС України від 19.12.2000 р. № 346/877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

15. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ (із наст. змін. та доп.) // ВВР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

16. Про психіатричну допомогу: Закон України від 22.02.2000 р. № 1489-ІІІ (із наст. змін. та доп.) // ВВР. – 2000. – № 19. – Ст. 143.

17. Психічне здоров'я населення України (інформаційно-аналітичний огляд за 1990-2005 рр.) / Міністерство охорони здоров'я України. – К., 2006.

18. Уголовное право зарубежных государств. Общая часть: Учеб. пособ. / Под ред. и с предисл. И.Д. Козочкина. – М., 2003.

19. Уголовный кодекс Швейцарии / Науч. ред., предисл. и пер. с нем. канд. юрид. наук А.В. Серебренниковой. – СПб., 2002.

20. *Юношев О.В.* Примусове лікування від наркоманії: кримінально-правовий та кримінологічний аспекти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2006.

Надійшла до редакції 30.11.2011

О.О. Книженко

кандидат юридичних наук, доцент
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.21

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА САНКЦІЯ ЯК ЮРИДИЧНА КОНСТРУКЦІЯ

Розглянуто проблемні питання побудови кримінально-правових санкцій. Обґрунтовується положення, що санкцію у кримінальному праві слід розглядати як своєрідну юридичну конструкцію.

Ключові слова: кримінально-правова санкція, конструювання санкцій, юридична конструкція.

Рассматриваются проблемные вопросы построения уголов-

но-правових санкцій. Обосновується положення, согласно котрому санкцію в уголовном праве следует рассматривать как своеобразную юридическую конструкцию.

Ключевые слова: *уголовно-правовая санкция, конструирование санкций, юридическая конструкция.*

The paper discusses the problematic issues of building criminal sanctions proavovvuh. Substantiates the proposition that the sanction of the criminal law should be regarded as a legal construct.

Keywords: *criminal law sanction the construction of the sanctions, the legal structure.*

Постановка проблеми. Правильно сконструйована санкція не лише сприятиме досягненню цілей покарання та кримінальної відповідальності, дотриманню принципів кримінального права, а й значно підвищить ефективність кримінально-правової заборони зокрема та закону про кримінальну відповідальність у цілому. Тому дуже важливо визначити у законі не лише вичерпний перелік злочинів, а й встановити чітко витримані, взаємно узгоджені, співрозмірні з тяжкістю злочину санкції. Вони мають бути такими, щоб суддя мав можливість індивідуалізувати кримінальну відповідальність особи не лише зважаючи на тяжкість злочину, а й з урахуванням особистісних якостей винного. Саме від того, яку санкцію встановлено у кримінальному праві, визначається вибір заходів кримінально-правового впливу на особу, яка вчинила суспільно небезпечне діяння.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. У доктрині права кримінально-правові санкції досліджувалися в працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених: Ю.В. Бауліна, О.А. Буніна, О.П. Горох, Н.О. Гуторової, С.І. Дементьєва, Ю.А. Демидова, Т.А. Денисової, І.Я. Козаченка, А.П. Козлова, А.І. Коробєєва, Л.Л. Круглікова, О.Е. Лейста, В.В. Мальцева, А.А. Музики, І.О. Нечаєвої, Н.А. Ниркової, Н.В. Огороднікової, Н.А. Орловської, П.П. Осипова, М.І. Панова, С.А. Полякова, В.П. Проценка, К.Р. Самвелян, В.П. Сілкіна, Д.О. Хан-Магомедова, П.В. Хряпінського, Ю.В. Філей та ін. учених.

Мета даної роботи – розглянути кримінально-правову санкцію крізь призму юридичної конструкції як одного із засобів законодавчої (юридичної) техніки та окреслити шляхи її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ураховуючи недостатність розробленості доктриною права конкретних рекомендацій щодо конструювання кримінально-правових санкцій, вважаємо, що цей процес повинен мати певне підґрунтя – теоретичні засади встановлення санкцій у кримінальному праві [1, с. 9, 295-299].

Вочевидь, що зміст кримінально-правових санкцій у кримінальному законодавстві відображається за допомогою законодавчої техніки, оскільки, як цілком слушно стверджувала Т.О. Костарева, саме законодавча техніка, прагнучи до логічної та стилістичної оптимальної

конструкції, дозволяє найбільш раціонально сформулювати та правильно викласти правовий матеріал [2, с. 101, 102].

Постійний розвиток змісту правових норм і способів їх оформлення, закріплення й являє собою процес становлення права як соціального феномену. Тому формалізовані джерела правових норм є не кінцевим результатом процесу створення права, а лише певним моментом існування застиглої правової матерії. М.Л. Давидова з цього приводу вказує, що засобом „викристалізування” та фіксації з потоку правової субстанції, яка постійно змінюється, розвивається, частинки правової матерії є саме юридична техніка, яка надає праву певної стійкої форми [3, с. 73].

Поняття юридичної (законодавчої) техніки, її характер є предметом дискусій у вітчизняній науці. Слід зазначити, що в доктрині права термін „законодавча техніка” нерозривно пов'язують з термінами „юридична техніка” та „нормотворча техніка”. Вчені, які досліджували означене питання, вказували, що юридична техніка розвивалася впродовж усієї історії існування права. Вона виявлялася зовні у вигляді навичок, прийомів практичної діяльності у правовій сфері, а пізніше – як рекомендації щодо найдоцільнішого способу реалізації цієї діяльності. Зміст цих рекомендацій збагачувався і змінювався з розвитком права як явища суспільного життя й науки як форми пізнання закономірностей його розвитку й існування. Сферою юридичної техніки є правотворчість і судочинство, де норми, вироблені наукою, знаходять своє тлумачення й застосування [4, с. 12, 13].

Не має однозначного вирішення й питання використання термінології. Так, на думку І.О. Биля, поняття нормотворчої техніки повинно використовуватися замість поняття законодавчої (правотворчої) техніки в його традиційному розумінні [4, с. 26]. М.Л. Давидова, проаналізувавши історію розвитку юридичної техніки, дійшла полярного висновку, що юридичну техніку не слід ототожнювати з правотворчою, або ще гірше – з законодавчою. На переконання авторки, юридична техніка – це система професійних юридичних правил та засобів, які використовуються при складанні правових актів та здійсненні іншої юридичної діяльності у сферах правотворчості, правоінтерпретації, владної та невідної реалізації права, що забезпечують досконалість його форми та змісту [3, с. 40-50].

Ураховуючи багатогранність порушеної проблематики, ми не будемо поглиблюватися в цю дискусію і в межах цієї роботи терміни „юридична техніка”, „законодавча техніка” та „нормотворча техніка” будемо вживати як синоніми, оскільки всі вони використовуються при здійсненні юридичної діяльності, яка забезпечує досконалість права за формою та змістом [3, с. 50].

Таким чином, встановлення кримінально-правових санкцій будемо безпосередньо розглядати у контексті нормотворчої техніки. Зокрема, це стосується застосування правил та засобів, які використовуються при складанні правових актів.

У теорії права одним із засобів нормотворчої (юридичної) техніки

визнано юридичну конструкцію, зміст якої полягає у моделюванні, певній логічній побудові нормативного матеріалу [5, с. 8]. Саме вона системним чином організує правові засоби в межах механізму правового регулювання, забезпечує системність дії позитивного права і, врешті-решт, ефективність правового регулювання. Її визнають раціональною підставою структурної організації інститутів позитивного права [6, с. 8]. В найбільш загальному вигляді це означає, що юридична конструкція розглядається як певний штучно створений засіб вирішення конкретних завдань, як інструмент, розроблений для виконання певної функції, а саме для впорядкування суспільних відносин. Вважаємо, що більш досконалим визначенням юридичної конструкції є поняття, яке дала М.Л. Давидова: це розроблена доктриною права та прийнята юридичною науковою спільнотою ідеальна модель, яка дозволяє теоретично осмислити, нормативно закріпити, виявити в правовому тексті та в реальних юридичних відносинах закономірний, послідовний, логічний взаємозв'язок структурних елементів різноманітних правових явищ. М.Л. Давидова стверджує, що саме в такому тлумаченні, юридична конструкція дозволяє не лише усвідомити правову дійсність, а й цілеспрямовано, раціонально впливати на неї [3, с. 152].

Тобто, маючи за мету кращий спосіб відображення в нормі права складної правової реальності, законодавець за допомогою конструкцій утворює типізовані законодавчі моделі: нормативні правові акти, примітки, презумпції, фікції, кожна з яких відповідає своєрідним різновидам суспільних.

Також слід взяти до уваги, що загальнолексична характеристика терміна «конструкція» має два значення: процесуальний та статично-структурний. У першому випадку цим терміном позначається процедура, процес побудови, створення чого-небудь шляхом з'єднання, об'єднання, синтезу розрізнених елементів в єдине ціле. У другому випадку цей термін позначає сам підсумковий результат даної процедури, тобто структурне (має структуру, що складається з пов'язаних елементів) статичне утворення, створене як продукт конструювання [6, с. 89-90].

З точки зору процесуального аналізу юридична конструкція може бути представлена як логіко-розумовий прийом, сутність якого полягає в створенні юридичних понять (юридичних конструкцій у статистиці), які прямо (безпосередньо) сприймаються та задіюються юридичною практикою, системним чином організовують правові засоби в межах механізму правового регулювання, забезпечують системність дії позитивного права та ефективність правового регулювання. Відповідно, з точки зору статистики – як продукт процесу (діяльності) юридичного конструювання – юридична конструкція виступає як поняття, що дозволяє в мисленні раціонально систематизувати правові засоби, тобто так, щоб вони виступали як єдиний механізм правового регулювання або як його окремі операціоналізовані (готові до функціонування) елементи [6, с. 156].

Загальноправова концепція юридичного конструювання як розділ юридичної техніки охоплює собою єдині для всіх галузей законодавства

прийоми та методи створення юридичних конструкцій [5, с. 9]. І цілком можна погодитися з М.Л. Давидовою, що розробленість юридичної конструкції є одним із показників розвитку даної галузі права, ступеня розвиненості в ній нормативних узагальнень, їх відпрацьованості [3, с. 155]. У юридичних конструкціях фіксуються найбільш стійкі, визначальні риси права, й цим самим забезпечують наступність та безперервність його дослідження, поглиблення знань про нього [3, с. 156].

Розглядаючи «конструкцію» як процедуру (діяльність) конструювання, будемо урахувувати, що вихідним «будівельним» матеріалом для «конструкції» завжди будуть спочатку розрізнені елементи, що піддаються перетворенню, зміні (позитивне право). Результатом даної процедури є цілісне утворення, що за будовою істотно відрізняється від вихідних елементів і за призначенням має статус засобу для певної діяльності [6, с. 90].

Необхідність у створенні юридичної конструкції Д.Є. Пономарьов вбачає у двох випадках. Перший тип ситуацій характеризується наявністю певного масиву приписів позитивного права (нормативних правових актів, звичаїв, договорів, прецедентів і т.п.), спрямованого на юридичну регламентацію соціальних процесів і відносин. При цьому такому масиву приписів відповідає практика їх застосування, яка склалася і розвивається відповідно до виникаючих конкретних ситуацій, які вимагають правового вирішення. Так, у міру розвитку юридичної практики, з урахуванням значення її мінливих чинників (економічних, культурних тощо), наявний масив позитивного права виявляється недостатнім для застосування до нових казусів, для яких у фактично наявному позитивному праві немає необхідних механізмів регулювання. Масив фактично наявного позитивного права виявляється недостатнім для продовження юридичної практики в силу своєї неясності, невпорядкованості, неповноти та інших недоліків, які генетично притаманні позитивному праву. Усвідомлення суперечності між, з одного боку, актуальними завданнями юридичної практики, а з іншого – відсутністю в позитивному праві адекватних юридичних механізмів до нових ситуацій, і породжує необхідність у створенні юридичної конструкції. Способом вирішення такого протистояння є побудова на наявному недосконалому матеріалі позитивного права нової мисленневої структури – „індуктивної конструкції”. Другий тип ситуації характеризується тим, що „дедуктивні конструкції” створюються не на матеріалі наявних правових норм, оскільки такі відсутні, а зворотним шляхом – шляхом дедукції з більш загальних підстав (наприклад, принципів) [6, с. 91-109].

Стосовно статично-структурного значення юридичної конструкції зазначимо, що можна розглядати санкцію саме як юридичну конструкцію у контексті її законодавчого закріплення, відображення.

По-перше, санкція – це модель. Як ідеальна модель* санкція, як і

* Для права, на відміну від негуманітарних галузей знань, є характерним існування ідеальних розумових (мисленневих) моделей, моделей-уявлень.

юридична конструкція, постає у вигляді пізнавальних образів (понять, міркувань, думок) і є формою відображення об'єктивної реальності.

По-друге, санкція, як і юридична конструкція, є результатом абстракції. Як ідеальна модель вона являє собою не самі суспільні відносини чи правові інститути, а лише їх спрощений „образ”, оскільки до юридичної конструкції включено лише ті властивості (елементи), які врегульовані чи можуть бути врегульовані правом.

По-третє, санкція, як і юридична конструкція, є прийомом практичної діяльності юриста, який полягає у створенні позитивного права, що дозволяє раціонально використати його якості.

По-четверте, санкція є специфічною логічною побудовою нормативного матеріалу, що дозволяє одночасно говорити про неї як про результат правотворчої діяльності і матеріал для правозастосування.

По-п'яте, санкція не позбавлена конвенціональності, оскільки кожна юридична конструкція має власну історію, що розвивається у міру розвитку правової науки. Конструкція завжди відображає ступінь пізнання суспільних відносин, рівень правового мислення, який існує на даному етапі.

Стосовно процесуального значення юридичної конструкції можемо стверджувати, що конструкція „кримінально-правова санкція” є „індуктивною конструкцією”. Такий висновок випливає з того, що на сучасному етапі розвитку кримінального права, урахувавши всі можливі форми кримінально-правового впливу на осіб, які вчинили злочин, тобто урахувавши ті фактичні форми реакції з боку держави на вчинене суспільно небезпечне діяння, кримінально-правову санкцію вже не можна ототожнювати лише з покаранням [1, с. 295]. Способом вирішення такого протиріччя є побудова на наявному матеріалі позитивного права нової мисленнєвої структури – поняття „кримінально-правова санкція”. Важливо підкреслити, що сам масив позитивного права в цьому випадку залишається зовні незмінним, але в юридичному мисленні виникає новий спосіб його осмислення, нова мисленнєва одиниця, яка співвідноситься з позитивним правом, – оновлене поняття [6, с. 92]. Це поняття усуває існуючі недоліки, дозволяючи по-новому тлумачити це «старе» право – так, як того вимагає практика.

Висновок. У кримінальному законі санкція відображається за допомогою юридичної конструкції. Кримінально-правова санкція як ідеальна модель дозволяє теоретично осмислити, нормативно закріпити, виявити в правовому тексті та в реальних юридичних відносинах закономірний, послідовний, логічний взаємозв'язок реакції держави на вчинене суспільно небезпечне діяння, передбачене Кримінальним кодексом України. Як юридична конструкція кримінально-правова санкція є „індуктивною конструкцією”, оскільки на сучасному етапі розвитку кримінального права, урахувавши всі можливі форми кримінально-правового впливу на осіб, які вчинили злочин, санкцію вже не можна ототожнювати лише з покаранням. Способом вирішення такого протиріччя є побудова на наявному матеріалі позитивного права

нової мисленнєвої структури – поняття „кримінально-правова санкція”, яке б відповідало сучасним реаліям правового життя.

Перспективами подальшого вдосконалення юридичної конструкції „кримінально-правова санкція” буде законодавче закріплення правил вибору санкцій, які не лише в доктрині права, а й у практичній діяльності одержали схвальну оцінку.

Бібліографічні посилання

1. Книженко О.О. Санкції у кримінальному праві: Монографія. – Х., 2011.
2. Костарева Т.А. Квалифицирующие обстоятельства в уголовном праве (понятие, законодательная регламентация, влияние на дифференциацию ответственности): Монография. – Ярославль, 1993.
3. Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии: Монография. – Волгоград, 2009.
4. Биля І.О. Теоретичні основи використання нормотворчої техніки: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2003.
5. Чевычелов В.В. Юридическая конструкция (проблемы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2005.
6. Пономарев Д.Е. Генезис и сущность юридической конструкции: Дис. ...канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005.

Надійшла до редакції 18.10.2011

О.О. Круглова

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

УДК 343.37

СОЦІАЛЬНА ОБУМОВЛЕНІСТЬ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ІНСТИТУТУ БАНКРУТСТВА

Стаття присвячена дослідженню соціальних умов та причин появи у вітчизняному законодавстві інституту банкрутства та механізму його захисту.

Ключові слова: банкрутство, фінансова неспроможність, господарська діяльність.

Статья посвящена исследованию социальных условий и причин появления в отечественном законодательстве института банкротства и механизма его защиты.

Ключевые слова: банкротство, финансовая несостоятельность, хозяйственная деятельность.

The article investigates social conditions and causes of domestic legislation enforcement for Bankruptcy Institute and the mechanism for its protection.

Keywords: bankruptcy, financial insolvency, economic activity.

Постановка проблеми. Серед великої кількості інститутів, що з'явилися в нашій правовій системі з переходом до ринкових відно-

син, значне місце посідає інститут банкрутства. Головна особливість інституту банкрутства полягає в тому, що він є необхідним у всіх країнах з ринковою економікою. Банкрутство – це категорія економічна, інститут господарського права.

Одне з найважливіших завдань, що з'являється в цих умовах, полягає у створенні механізмів захисту системи, котра ще не має стабільної, відпрацьованої практикою, доведеної досвідом форми. Це завдання є досить складним, однак нагальним. Відсутність належної системи охорони й захисту інституту банкрутства зведе нанівець його існування і створить загрозу нормальному функціонуванню ринкової системи в цілому.

У нинішньому вигляді в нашій країні інститут банкрутства з'явився у 1992 р. з прийняттям 14 травня Закону України “Про банкрутство”.

Цей один із перших законів незалежної України розроблявся в умовах майже повної відсутності будь-якої теоретичної бази щодо цього інституту. Інститут банкрутства був лише одним із методів прискорення приватизаційних процесів. Практика застосування першого в історії України закону у сфері банкрутства свідчила про суттєві недоліки та прогалини в регулюванні відповідних відносин, недосконалість правових конструкцій та неефективність передбачених судових процедур. А це не давало можливості використовувати всі переваги цього інституту [1, с. 6].

На сьогодні основним документом, що регламентує процедуру банкрутства, є Закон України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” від 14 травня 1992 р. № 2343-ХІІ (це нова редакція вищезгаданого Закону України “Про банкрутство” від 30 червня 1999 р. № 784-ХІV, яка набула чинності з 01.01.2000 р.) [2].

Стаття 1 цього Закону визначає банкрутство як визнану господарським судом неспроможність боржника відновити свою платоспроможність і задовольнити визнані судом вимоги кредиторів не інакше як через застосування ліквідаційної процедури.

Із цього визначення стає зрозумілим, що мова про дійсне банкрутство суб'єкта може вестися лише тоді, коли було порушене провадження у справі про банкрутство й господарський суд визнав факт банкрутства своєю постановою. Відповідно до положень цього Закону суб'єктом банкрутства є боржник, неспроможність якого виконати свої грошові зобов'язання встановлена господарським судом (ст. 1 того ж Закону). Причин, котрі призводять до банкрутства в умовах сьогодення, досить багато. Інститут банкрутства несе в собі оздоровлюючий початок і є правовим інструментом цивільно-правової відповідальності за неефективну організацію роботи підприємств, дозволяє створити умови для переносу капіталу з неефективних, нерентабельних виробництв у прибуткові сфери економічної діяльності. Але корисність банкрутства відсутня, коли неспроможність виникає не в силу економічних закономірностей, а у зв'язку з неправомірними

діями осіб.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Науковцями вже не раз зазначалось, що інститут банкрутства використовується недобросовісними громадянами як знаряддя для збагачення [3, с. 24-29; 4; 5; 6, с. 79-83; 7, с. 10-16]. Така ситуація частково пояснюється недосконалістю законодавства про банкрутство. Багато наукових робіт сучасних вчених присвячені проблемам застосування цього законодавства [8, с. 95-98; 9, с. 6-14; 10, с. 38-48; 11, с. 3-11; 12, с. 55-67; 13, с. 125-131; 14; 15, с. 60-68; 16], а також проблемам банкрутства окремих видів суб'єктів господарської діяльності [17, с. 17-20; 18; 19; 20, с. 87-90; 21, с. 34-35].

Виклад основного матеріалу дослідження. До часу виникнення інституту банкрутства в 1992 р. наше вітчизняне законодавство майже не мало досвіду існування та дії цього інституту, тим більше не знало дієвих заходів його захисту, однак з часом інститут банкрутства постійно вдосконалюється.

Передумовам виникнення та становлення вітчизняного інституту банкрутства були присвячені роботи таких науковців, як М.І. Тітов, І.В. Тинний, О.М. Бірюков тощо [22, с. 97-103; 23, с. 55-57; 24, с. 239-240; 25, с. 40-49; 26, с. 6-18; 27, с. 148-150].

Поступово почав розроблятися механізм захисту інституту банкрутства: з 1994 р. у Кримінальному кодексі України (1960 р.) вперше з'явилися кримінально-правові норми, що передбачають відповідальність за вчинення злочинних дій у сфері банкрутства: ст. 156-2 "Приховування банкрутства" та ст. 156-3 "Фіктивне банкрутство". Але механізм кримінально-правового захисту інституту банкрутства продовжував вдосконалюватися: з 1 січня 2000 р. вступила в силу нова стаття КК України "Доведення до банкрутства" (ст. 156-4). З прийняттям 5 квітня 2001 р. нового КК України в Кодексі серед уже існуючих трьох статей, що передбачали відповідальність за злочини у сфері банкрутства, з'явилася ще одна – ст. 221 "Незаконні дії у разі банкрутства". У такому вигляді (блок з чотирьох складів злочинів) і репрезентована сьогодні кримінально-правова охорона цього інституту.

Механізм захисту зазначеного інституту ще не досяг належного рівня розробки, і вже зараз практика доводить його майже цілковиту недієвість та складність використання. Про це свідчать статистичні дані щодо кількості порушених кримінальних справ за ст. 219 КК та кількість притягнутих до кримінальної відповідальності за вчинення цього злочину фізичних осіб.

Враховуючи сучасні тенденції розвитку науки, пропонуємо об'єднати всі посягання на інститут банкрутства, за які встановлюється відповідальність згідно зі ст.ст. 218–221 КК, в одну групу під спільною назвою. Враховуючи, що ці посягання мають не просто незаконний, а кримінально-правовий характер, вважаємо, що доречніше було б вживати термін *кримінальні банкрутства*.

Кримінальні банкрутства нами розглядаються як злочинні ді-

яння, внаслідок яких суб'єкт господарської діяльності потрапляє у стан фінансової неспроможності, або спотворюється інформація щодо наявності в нього такого стану, або порушується законна процедура провадження у справі про банкрутство (законодавство про банкрутство), якщо такі дії призводять до завдання матеріальної шкоди у великих розмірах.

У сучасній науці кримінального права вже траплялися намагання з'єднати в один правовий інститут репрезентовані у КК України чотири статті, що передбачають відповідальність за злочини, які пов'язані з банкрутством. Так, О.О. Дудоров вказує на те, що український законодавець з метою мінімізувати можливі втрати осіб, котрі передали іншим учасникам ринкового господарювання належні їм матеріальні блага, увів інститут кримінально караного банкрутства [28, с. 291]. Є.Л. Стрельцов дав таке найменування цим видам злочинів: злочини, що здійснюються на етапі завершення (закінчення) підприємницької діяльності [29, с. 224]. Критерієм, який виступав у Є.Л. Стрельцова підставою для об'єднання розглянутих злочинів в одну групу, є етап підприємницької діяльності, на якому вчинюється злочин. Ми ж, услід за позицією першого автора, схильні за основу класифікації злочинів брати правовий інститут, у якому вони вчинюються.

Складності та прорахунки, що трапляються нині у процесі захисту суспільних відносин у сфері банкрутства, потребують звернення до історичного та зарубіжного досвіду з цього питання. Іти самостійним шляхом у розвитку кримінально-правового механізму захисту інституту банкрутства вважається недоцільним. Однак це не означає копіювання цього досвіду та використання оригінальної системи в нашому законодавстві – це вже інша крайність. Мета звернення до багатомістового історичного та зарубіжного досвіду полягає в тому, щоб зрозуміти закономірності становлення цієї сфери кримінального законодавства, використати позитивні моменти іншого законодавства, вдосконалені протягом великого проміжку часу положення для створення механізму, котрий був би адаптований до вітчизняних умов. Цей досвід може надати поштовх для розробки нових модернізованих стратегій щодо кримінально-правового захисту інституту права – банкрутства, нових концепцій подальшої розробки законодавства в цій сфері й дозволить ефективно впровадження правових інструментів цього механізму.

За радянських часів не існувало необхідності мати традиційно ринкові правові інструменти через відсутність самих ринкових відносин. Тільки у 20-х роках ХХ ст. радянське законодавство містило норми щодо припинення діяльності юридичної особи внаслідок неспроможності, але лише щодо недержавних підприємств. Наприкінці 20-х – початку 30-х років був відмінений комерційний кредит, а з переведенням економіки на планові рейки норми цієї сфери перестали застосовуватися [1, с. 27-28].

Перші кроки до створення нового радянського законодавства про

банкрутство були здійснені після революції 1917 р. Так, постановою ВЦВК та РНК РРФСР від 28 листопада 1927 р. до Цивільного процесуального кодексу було включено положення „Про неплатоспроможність приватних осіб, фізичних та юридичних”, а постановою ВОВК та РНК РРФСР від 20 жовтня 1929 р. – положення „Про неплатоспроможність державних підприємств та змішаних акціонерних товариств”, „Про неплатоспроможність кооперативних організацій”.

Аналогічні положення містилися і в Цивільному процесуальному кодексі Української РСР. Існував також загальносоюзний закон від 2 лютого 1925 р. про неспроможність кооперативних організацій [30, с. 140].

У той період Цивільне законодавство Української РСР припускало можливість припинення діяльності підприємства у зв'язку з відсутністю в нього коштів для покриття боргів. Припинялася діяльність юридичної особи за судовим рішенням. Але цікавим є те, що вже тоді це положення законодавства не застосовувалося до державних підприємств, якщо їх діяльність вважалася необхідною в інтересах народного господарства. З метою збереження такого державного підприємства виділялися державні кошти, і воно мало змогу покрити всі борги перед кредиторами і продовжувати свою діяльність [31, с. 46].

За радянських часів основи цивільного законодавства містили норми, що регулюють відносини, які виникають у зв'язку з неспроможністю промислових і торгових товариств, юридичних осіб. Однак насправді ці норми не застосовувалися, оскільки не було передбачено процедури банкрутства. З початку 60-х років загальні норми про банкрутство були виключені з чинного законодавства.

Першим кроком на шляху відродження інституту банкрутства було прийняття наприкінці 80-х років Закону „Про державне підприємство (об'єднання)”. Згідно з цим Законом підприємство, котре систематично порушувало платіжну дисципліну, могло бути оголошене банками неплатоспроможним з повідомленням про це основних поставальників товарно-матеріальних цінностей і вищого органу. Після такого повідомлення кредитори-поставальники могли припинити постачання продукції, виконання робіт або надання послуг. При цьому неплатоспроможне підприємство та його вищий орган були зобов'язані вжити заходів для усунення безгосподарності і зміцнення розрахункової дисципліни [30, с. 141].

Економічні перетворення в Україні, що почалися з початку 90-х років, сприяли подальшому відродженню інституту банкрутства. Першим з початку докорінних реформ у Радянському Союзі став проект Закону „Про неспроможність (банкрутство) підприємств”, поданий на розгляд до Верховної Ради СРСР 8 липня 1991 р. Того ж року були розпочаті перші читання цього законопроекту, але з припиненням існування Радянського Союзу та початком творення права нових незалежних держав – колишніх республік СРСР цей процес зупинився.

Інститут банкрутства, який широко застосовується в багатьох

країнах світу, для України залишався майже непізнаним. На сьогодні, після двадцяти років існування незалежної України, ми можемо стверджувати, що на шляху створення й розвитку інституту банкрутства, дуже необхідного в умовах ринкової економіки, зроблено чимало звершень. Цей інститут став дієвою силою у вирішенні питань позбавлення економіки держави нерентабельних та неперспективних підприємств і забезпеченні умов для підтримки тих підприємств, що потрапили в тимчасове скрутне фінансове становище і чия діяльність є необхідною, прибутковою й перспективною. Поряд з розвитком цього інституту створюються й умови захисту його від злочинних посягань. Для цього був створений також інститут кримінальних банкрутств, норми якого містяться у Кримінальному кодексі України, про що ми вже згадували на початку цієї статті.

Під час становлення інституту неспроможності (банкрутства) в законодавстві багатьох країн, як правило, одночасно створювалися та розвивалися цивільно-правові та кримінально-правові заходи захисту інтересів кредиторів. Більше того, всі ці норми містилися в одному законодавчому акті. Як зазначав Е.А. Васильєв, у сучасний період розвитку законодавства про неспроможність норми, що регулюють кримінально-правові питання, виключені з законодавства про неспроможність і включені у кримінальні кодекси [32, с. 441].

Переліки діянь у сфері банкрутства, що визначаються злочинними у кримінальних законодавствах країн СНД, мають багато спільних складових. Спільними, наприклад, для України, Білорусії, Казахстану, Росії є такі злочини, як фіктивне банкрутство, умисне банкрутство (доведення до банкрутства), незаконні дії у разі банкрутства. Для кримінального законодавства більшості країн характерним є існування такого злочину, як приховування банкрутства (приховування стійкої фінансової неспроможності). Однак хоча зовні ці злочини є спільними, вони мають свої особливості, відмінності в різних країнах.

Висновок. Таким чином, створений інститут потребує постійного вдосконалення, що диктується практикою та змінами в державі. У цьому вдосконаленні значну роль може відігравати використання науковцями, законодавцями досвіду зарубіжних країн, котрі вже пройшли певні етапи впровадження такого інституту й мають власний досвід.

Бібліографічні посилання

1. Бірюков О.М. Інститут неспроможності: порівняльно-правовий аналіз: Монографія. – К., 2000.
2. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-ХІІ // Юридичний вісник України. – 2002. – № 41 (381).
3. Лукьянов В. Злостное банкротство – криминальный характер // Законность. – 1995. – № 12. – С. 24-29.
4. Андреев Д. Сучасне банкрутство: українська інтерпретація // Іменем закону. – 1998. – № 25.
5. Андреев Д. Як стати банкрутом і розбагатіти // Іменем закону. – 1998. – № 25.
6. Верин В. Иногда банкротство – выгода, но наказуемая // Человек и закон. –

2000. – № 1. – С. 79-83.

7. *Дроздова Г.* Горе-должники. Закон о банкротстве оказался золотым дном для тех, кто нечист на руку // *Человек и закон.* – 2000. – № 10. – С. 10-16.

8. *Тітов М., Бондаренко В.* Новий закон про банкрутство: проблеми застосування // *Право України.* – 2000. – № 8. – С. 95-98.

9. *Мироненко Н.* Банкрутство: правовое регулирование и практика применения // *Предпринимательство, хозяйство и право.* – 1996. – № 6. – С. 6-14.

10. *Витрянский В.* Новое законодательство о несостоятельности (банкротстве) // *Хозяйство и право.* – 1998. – № 3. – С. 38-48.

11. *Федотова Г.* Концепция законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий // *Хозяйство и право.* – 1993. – № 6. – С. 3-11.

12. *Зинченко С., Ланач В., Газарьян Б.* Банкрутство: законодательство и правоприменительная практика // *Хозяйство и право.* – 1996. – № 5. – С. 55-67.

13. *Збірник законодавчих і нормативних актів: банкрутство, ліквідація та реорганізація підприємств.* – Запоріжжя, 1999. – С. 125-131.

14. *Семенюк С.* Правове регулювання банкрутства в Україні // *Юридичний вісник України.* – 1999. – № 6 (190).

15. *Власов В.* В петле банкрутства // *Человек и закон.* – 1995. – № 1. – С. 60-68.

16. *Волченко А.* Банкрутство: «Я иду искать» // *Бизнес.* – 1998. – № 22.

17. *Зайцева В.* Банкрутство кредитных организаций // *Законность.* – 1999. – № 2. – С. 17-20.

18. *Бирюков А.* Проблемы банкрутств транснациональных корпораций и унификация законодательства о несостоятельности // *Бизнес.* – 1998. – № 18 (277).

19. *Ніколаєва Т.* “Тіньовий” банк // *Юридичний вісник України.* – 2001. – 14-20 липня.

20. *Ершов А.* Дело о первом банкрутстве в России // *Закон.* – 1994. – № 2. – С. 87-90.

21. *Никитина О.А.* Несостоятельность (банкрутство) должников // *Дело и право.* – 1996. – № 10. – С. 34-35.

22. *Бірюков О.* Інститут неспроможності в системі приватного права // *Юридический вестник.* – 2002. – № 1. – С. 97-103.

23. *Джунь В.* Соціальна детермінація формування і застосування законодавства про банкрутство // *Право України.* – 2001. – № 12. – С. 55-57.

24. *Правові основи підприємницької діяльності / Під ред. Шакуна В.І., Мельника П.В., Поповича В.М.* – К., 1997.

25. *Тинний І.В.* Становлення інституту банкрутств підприємств в Україні // *Фінанси України.* – 1999. – № 8. – С. 40-49.

26. *Тітов М.І.* Банкрутство: Матеріально-правові та процесуальні аспекти / За наук. ред. В.М. Гайворонського. – Харків, 1997.

27. *Тітов М.І.* Кримінально-правові аспекти банкрутства // *Вісник Академії правових наук України.* – 1997. – № 4. – С. 148-150.

28. *Дудоров О.О., Мельник М.І., Хавронюк М.І.* Злочини у сфері підприємництва: Навч. посіб. / За ред. Хавронюка М.І. – К., 2001.

29. *Стрельцов Є.Л.* Економічні злочини: внутрідержавні та міжнародні аспекти: Навч. посіб. – Одеса, 2000.

30. *Прокопенко А.В.* Історичні аспекти виникнення та розвитку інституту банкрутства // *Науковий вісник Дніпроп. юрид. ін-ту МВС України.* – 2000. – № 3 (4). – С. 135-142.

31. *Ландкоф С.Н.* Основы гражданского права. – К., 1941.

32. *Гражданское и торговое право капиталистических государств: Учебник / Отв. ред. Е.А. Васильев.* – М., 1993.

Надійшла до редакції 25.11.2011

А.М. Лисенко

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.13 : 343.573

АНАЛІЗ РОЗВИТКУ АНТИТЕРОРИСТИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

На основі комплексного ретроспективного аналізу нормативно-правових актів, що регламентують кримінальну відповідальність за вчинення злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю в Україні, визначено основні етапи розвитку атитерористичного законодавства та науково обґрунтовано властиві йому недоліки.

***Ключові слова:** тероризм, злочини, пов'язані з терористичною діяльністю, кримінальна відповідальність.*

На основе комплексного ретроспективного анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих криминальную ответственность за совершение преступлений, связанных с террористической деятельностью в Украине, определяются основные этапы развития антитеррористического законодательства и научно обосновываются присущие ему недостатки.

***Ключевые слова:** терроризм, преступления, связанные с террористической деятельностью, криминальная ответственность.*

In the article, on the basis of complex retrospective analysis of normative-legal acts, regulating criminal responsibility for committing crime, related to terrorist activity in Ukraine, the basic stages of his development are determined and the inherent him failings are scientifically grounded.

***Keywords:** terrorism, crimes, related to terrorist activity, criminal responsibility.*

Постановка проблеми. Розпад СРСР та виникнення на його території нових держав призвело до значних перетворень у соціально-політичній сфері. До головних з них можна віднести створення багатопартійної системи управління суспільством та виникнення конфліктів між зазначеними державами через перерозподіл території колишнього СРСР, на ґрунті расової та релігійної неприязні. Це зумовило низку озброєних конфліктів та бурхливий розвиток такої форми боротьби за владу, як тероризм. Разом з розвитком тероризму розвивається й нормативно-правова база, яка передбачає відповідальність за нього, що є відповідною реакцією держави на це негативне явище. Історичний аналіз розвитку антитерористичного законодавства є одним із необхідних методів визначення його недоліків. Враховуючи значну поширеність тероризму у світі, а також його велику суспільну

небезпеку, актуальність проблеми дослідження нормативно-правових основ протидії йому не викликає сумнівів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Вивчення останніх досліджень і публікацій показало, що в Україні проблема розкриття злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю, залишається малодослідженою. Окремі аспекти протидії цим злочинам досліджувалися такими вченими, як В.Ф. Антипенко [1], В.В. Бурега [2], Г.С. Берест [3], В.А. Ліпкан [4], В.В. Літвін [5], Р.В. Мукоїда [6], А.І. Пясецький [7], М.В. Семикін [8], С.О. Солодовніков [9] та М.В. Ушич [10]. Однак у їх працях відсутній комплексний аналіз розвитку антитерористичного законодавства в Україні.

Відповідно, **метою** цієї статті є визначення на підставі ретроспективного аналізу розвитку антитерористичного законодавства України притаманних йому недоліків та надання відповідних науково обґрунтованих пропозицій щодо їх усунення відповідно до сучасних вимог.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні світова спільнота повною мірою усвідомила міру небезпеки тероризму. У зв'язку з цим активно ведеться розробка заходів боротьби з ним, у тому числі шляхом вдосконалення міжнародної і національної антитерористичної нормативно-правової бази. Вдосконалення міжнародної нормативно-правової бази здійснюється в рамках Всесвітнього Антикримінального і Антитерористичного Форуму (ВААФ), цілі, завдання і основні напрями діяльності якого визначені в Концепції ВААФ, прийнятій на першому засіданні Міжнародного організаційного комітету 5 грудня 2000 р.

В Україні з урахуванням світового досвіду боротьби з тероризмом законодавець також вживає заходів щодо удосконалення нормативно-правової бази щодо протидії цьому явищу. Україною були ратифіковані основні міжнародно-правові акти антитерористичної спрямованості, насамперед Європейська конвенція по боротьбі з тероризмом від 27 січня 1977 р. [11] та Конвенція про боротьбу із захопленням заручників від 17 грудня 1979 р. [12]. Зазначені конвенції вказують основні напрями міжнародної концепції протидії тероризму, але не визначають усіх об'єктивних та суб'єктивних ознак злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю, та не встановлюють відповідальність за їх вчинення. Ці задачі вирішуються на рівні національного кримінально-правового законодавства окремих країн.

Боротьба з тероризмом у сучасному його розумінні як із соціально-політичним явищем в Україні почалася після виникнення УРСР. Це зумовлено тим, що у прийнятому в 1927 р. КК УРСР [13] було вперше визначено правову кваліфікацію злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю. Слід зазначити, що на всіх етапах протидії тероризму в Україні як головний правовий інструмент використовувалася саме правова кваліфікація терористичної діяльності як кримінально караних діянь.

КК УРСР 1927 р. у ст. 54 першої глави «Контрреволюційні зло-

чини» Особливої частини передбачав відповідальність за окремі контрреволюційні злочини. Так, ст. 54 КК УРСР [13] встановлювала відповідальність за вчинення терористичних актів, спрямованих проти представників радянської влади чи діячів революційних робочо-селянських організацій, та участь у виконанні таких актів, хоча би й окремий виконавець такого акту й не належав до контрреволюційних організацій. Крім того, даною статтею передбачалася кримінальна відповідальність за приховування та пособництво, не пов'язані з безпосереднім здійсненням зазначених злочинів або при необізнаності про їх кінцеву мету та недонесення про достовірно відомі майбутні та вчинені злочини. Вчинення терористичних актів КК УРСР 1927 р. відносив до небезпечних державних (контрреволюційних) злочинів. Таким чином, однією з істотних ознак терористичного акту, передбаченою ст. 54 КК УРСР [13], що дозволяла відмежувати його від інших схожих злочинів, була контрреволюційна мета.

У п. 8 ст. 54 КК УРСР [13] йдеться про контрреволюційні організації, тобто групи реакційно налаштованих проти радянської влади осіб, які обрали вчинення терористичних актів способом боротьби для досягнення намічених цілей. За своєю сутністю контрреволюційна організація була прототипом сучасної терористичної організації (групи). За смислом терористичний акт регламентований диспозицією ст. 54 КК УРСР [13] – це вбивство, замах на вбивство або нанесення тілесних ушкоджень з контрреволюційною метою зазначеним у статті особам у зв'язку з їх службовою та громадською діяльністю. Взагалі під час аналізу змісту КК УРСР спостерігається спроба законодавця детально визначити в його нормах суспільно небезпечні діяння, пов'язані з терористичною діяльністю.

Наступний КК УРСР був прийнятий у 1960 р. У ст. 58 та 59 частини першої «Особливо небезпечні злочини проти держави» глави першої Особливої частини «Злочини проти держави» [14] передбачалася кримінальна відповідальність за вчинення терористичних актів шляхом посягання на життя державних діячів у зв'язку з їх службовою діяльністю та життя представника іноземної держави з метою підриву або ослаблення радянської влади, спричинення міжнародних ускладнень. Слід зауважити, що безпосередньо термін «терористичний акт» у даному кодексі, на відміну від попереднього КК, законодавцем не використовувався. Крім того, у ст. 58 КК УРСР 1960 р. [14] з'явилося нове поняття – «державний діяч». У диспозиції даної статті був наведений повний перелік осіб, що належать до цієї категорії.

Порівняльний аналіз змісту ст. 54 КК УРСР 1927 р. [13] та ст. 58 та 59 КК УРСР 1960 р. [14] свідчить про те, що слова ст. 54 «вчинення терористичних актів» замінені в ст. 58 та 59 словами «посягання на життя», вказуючи на конкретну дію, а у ст. 59 – й на її наслідки. Одночасно в ст. 58 та 59, на відміну від ст. 54, не передбачалася кримінальна відповідальність за участь у вчиненні терористичних актів. Однак це не означало, що особи, які брали участь у вчиненні терорис-

тичних актів, не підлягали відповідальності за КК УРСР 1960 р. [14].

Нововведенням у КК УРСР 1960 р. [14] стала ст. 59, яка передбачала відповідальність за вчинення такого злочину терористичної спрямованості, як посягання на життя представника іноземної держави з метою провокації міжнародних ускладнень. Відповідно, в КК з'явився й новий термін «представник іноземної держави». Введення законодавцем цієї норми свідчить про зростання небезпеки вчинення злочинів терористичної спрямованості, у тому числі й на території СРСР. Такий стан був певною мірою зумовлений збільшенням масштабів міжнародного тероризму у світі.

Під час прийняття КК України 2001 р. [15] законодавцем було враховано світовий досвід боротьби з тероризмом, і насамперед досвід країн – колишніх учасниць СНД, особливо Російської Федерації. Так, даний кодекс передбачає кримінальну відповідальність за вчинення цілої низки різноманітних злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю. У чинному КК України у диспозиції ст. 258 детально визначаються усі способи вчинення терористичного акту та цілі, які можуть бути досягнуті за результатами його вчинення. Таким чином, термін «терористичний акт» у сучасному його розумінні з'явився в кримінальному законодавстві України з введенням ст. 258 КК України [15]. Також дуже важливим є те, що у даній статті зазначені цілі вчинення терористичного акту, які фактично є цілями тероризму.

Певним недоліком є те, що дані цілі можуть досягатися шляхом вчинення й інших дій, не передбачених у КК України, наприклад захоплення заручників, але законодавець не визначив поняття злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю. Дані злочини знаходяться у різних розділах особливої частини КК України. До того ж вони можуть належати як до злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю, так й до злочинів іншої спрямованості, залежно від цілей їх вчинення. Відсутність визначення терміна «злочини, пов'язані з терористичною діяльністю» має велике значення для боротьби з тероризмом. Так, наприклад, ст. 11 закону України «Про боротьбу з тероризмом» [16] передбачає порядок прийняття рішення щодо проведення антитерористичної операції на підставі наявності інформації про терористичний акт та не передбачає інших підстав для її проведення.

Таким чином, якщо терористи вчинили захоплення заручників або напад на представника іноземної держави з метою досягнення терористичних цілей, антитерористична операція, відповідно із зазначеним законом, не може бути проведена. Така ситуація є невиправданою та у відповідних випадках призведе до зниження ефективності протидії тероризму. Наразі, враховуючи низьку поширеність тероризму в Україні, це мало впливає на криміногенну ситуацію в країні. Але, як свідчить світовий досвід, насамперед досвід Російської Федерації, така ситуація у сфері терористичної діяльності у країні може швидко змінюватися на протилежну.

Також техніко-юридичне виконання диспозиції ст. 258 КК Украї-

ни [15] має значні недоліки, зокрема, серйозний сумнів викликає обґрунтованість віднесення порушення громадської безпеки та залякування населення до категорії цілей тероризму, оскільки порушення такої безпеки та залякування населення відіграє роль інструменту для досягнення цілей тероризму та є наслідками вчинення терористичного акту, а не його цілями.

Крім того, важливим кроком до удосконалення антитерористичного законодавства України стало введення у 2006 р. чотирьох статей: 258-1 «Втягнення у вчинення терористичного акту», 258-2 «Публічні заклики до вчинення терористичного акту», 258-3 «Створення терористичної групи чи терористичної організації», 258-4 «Сприяння вчиненню терористичного акту». У 2010 р. в КК України додатково було введено ст. 258-5 «Фінансування тероризму» [15]. Суспільно небезпечні діяння, передбачені ними, фактично є злочинами, що сприяють вчиненню злочинів терористичної спрямованості. Тобто вони створюють умови для вчинення терористичного акту; самостійне їх вчинення не може привести до досягнення терористичних цілей, а лише сприяти вчиненню зазначеного акту. Слід вказати, що ці статті не мали аналогів у попередніх КК.

Зауважимо, що законодавець намагається передбачити кримінальну відповідальність за вчинення якомога більшого числа терористичних діянь. Встановлення кваліфікації усіх проявів терористичної діяльності є одним з превентивних заходів попередження розповсюдження тероризму в Україні за допомогою правових механізмів регулювання суспільних відносин. Так, КК України крім ст. 258 передбачає відповідальність за вчинення злочинів терористичної спрямованості у таких статтях: 147, 260 (ч. 4, 5), 261, 266 (ч. 1), 349, 443, 444, якщо вони були вчинені з терористичною метою, що вказана у ч. 1 ст. 258. Взагалі терористична діяльність стала серйозною загрозою для безпеки суспільства і держави. У цих умовах і виникла необхідність у новій законодавчій конструкції складу терористичних дій.

З метою поліпшення ефективності розкриття злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю, та створення умов відмови окремими членами терористичних груп та організацій від продовження вчинення злочинної діяльності законодавець передбачив у ч. 2 ст. 258-3 та ч. 4 ст. 258-5 КК України [15] умови звільнення таких осіб від кримінальної відповідальності.

У порівнянні з КК УРСР 1960 р. [14] чинний КК України у частині регламентації відповідальності за вчинення злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю, набагато досконаліший. Проте це не свідчить про недалекоглядність законодавців часів УРСР, а зумовлено, на нашу думку, різним станом суспільно-політичного життя як у світі, так і в Україні.

Існування реальної загрози тероризму змусило законодавця розширити сферу правового регулювання протидії тероризму, включивши в неї не лише кримінально-правові питання, а й цілу низку інших питань (режим антитерористичної операції, визначення поняття «тероризм», терористична діяльність тощо), які раніше не піддавалися пра-

вовому регулюванню. З цією метою у 2003 р. було прийнято Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [16]. З його прийняттям почався другий етап пострадянського періоду формування антитерористичного законодавства. Однак цьому закону притаманні певні недоліки, основними з яких є неузгодженість його норм з нормами чинного КК України, особливо в частині визначення поняття тероризму та пов'язаних з ним злочинів, а також змісту терористичної діяльності. У цьому спостерігається непослідовність вітчизняного законодавця у використанні термінологічного апарату та недостатній рівень опрацювання теоретичних питань протидії тероризму.

У той же час залишилася низка невирішених проблем, пов'язаних з правовою кваліфікацією тероризму. Так, події у світі показали, що тероризм може загрожувати не лише суспільній, але й державній безпеці. У зв'язку з чим важко погодитися із законодавцем, який визначає у якості головного об'єкту терористичної діяльності суспільну безпеку, тобто стосунки, що забезпечують безпеку невизначеного числа членів суспільства. Про це свідчить відповідне розміщення ст. 258 у IX розділі КК України «Злочини проти громадської безпеки» [15]. На нашу думку, аналіз диспозиції ст. 258 КК України дозволяє об'єктами терористичних посягань вважати стосунки, які здійснюються суб'єктами, що наділені владно-розпорядницькими повноваженнями та охороняються законом. До таких суб'єктів законодавець відносить органи державної влади, місцевого самоврядування, службових осіб цих органів, об'єднання громадян та юридичні особи. У статті перш за все йдеться про незаконне втручання у владно-розпорядницькі повноваження зазначених суб'єктів, яке порушує не тільки громадську безпеку, а й безпеку держави та посягає на основи конституційного строю.

Висновки. Порівняльно-правовий аналіз антитерористичного законодавства України свідчить, що з моменту його виникнення воно постійно модернізується. Основним недоліком, притаманним кримінальному законодавству УРСР, на наш погляд, слід назвати неспроможність законодавства встановити кваліфікації усього різноманіття терористичних діянь. І сьогодні антитерористичне законодавство, незважаючи на його значне удосконалення, не позбавлене певних недоліків, у зв'язку з чим нами пропонуються такі пропозиції для їх усунення:

1. Виключити з переліку цілей, зазначених у ст. 258 КК України, «порушення громадської безпеки» та «залякування населення», у зв'язку з тим, що це є засобами досягнення терористичних цілей.

2. Визначити у Законі України «Про боротьбу з тероризмом» вичерпний перелік злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю, зі вказівкою відповідних статей КК України.

3. Внести зміни до ст. 11 даного Закону щодо підстав проведення антитерористичної операції та замінити слова «терористичний акт» на «злочини, пов'язані з терористичною діяльністю», що дозволить здійснювати протидію тероризму у всіх його проявах, а не лише у випадку вчинення злочинів, передбачених ст. 258 КК України.

Бібліографічні посилання

1. *Антипенко В.Ф.* Тероризм: кримінологічна та кримінально-правова характеристика: Монографія. – К., 1999.
2. *Бурега В.В.* Общая теория террора: Монография. – Донецк, 2008.
3. *Берест Г.С.* Відомості про особу терориста та їх значення для виявлення, попередження і розкриття терористичного акту // Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ. – 2008. – № 4. – Спец. вип.: Проблеми наукового забезпечення вдосконалення й розвитку оперативно-розшукової діяльності в Україні. – С. 211-216.
4. *Ліпкан В.А.* Боротьба з тероризмом: Монографія. – К., 2002.
5. *Літвін В.В.* Методика розслідування терористичного акту: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007.
6. *Мукоїда Р.В.* Організаційно-тактичні засади протидії злочинам, пов'язаним з терористичною діяльністю: Дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2008.
7. *Пясецький А.І.* Напрями боротьби оперативних підрозділів міліції з тероризмом // Науковий вісник Нац. академії внутр. справ України. – 2004. – № 6. – С. 158-164.
8. *Семикін М.В.* Створення терористичної групи чи терористичної організації : кримінально-правове дослідження: Монографія. – Харків, 2003.
9. *Солодовников С.А.* Тероризм и организованная преступность: Монография. – М., 2008.
10. *Ушич М.В.* Розкриття злочинів, пов'язаних з викраданням людини та захватом заручників // Актуальні проблеми сучасної науки і правоохоронної діяльності. – Харків, 2004. – С. 145-146.
11. По боротьбі з тероризмом: Європейська конвенція ООН від 27 січня 1977 р.
12. Про боротьбу із захопленням заручників: Міжнародна конвенція ООН від 17 грудня 1979 р.
13. Кримінальний кодекс УРСР. – К., 1927. – Офіц. вид.
14. Кримінальний кодекс УРСР // ВВР УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 14.
15. Кримінальний кодекс України // ВВР. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
16. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // ВВР. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

Надійшла до редакції 17.11.2011

В.Ф. Примаченко

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.226 : 342.721

**ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАТРИМАННЯ ОСОБИ,
ЯКА ВЧИНИЛА ЗЛОЧИН, ТА ІНШИХ ОБСТАВИН,
ЩО ВИКЛЮЧАЮТЬ ЗЛОЧИННІСТЬ ДІЯННЯ,
ІЗ НОРМАМИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**

Досліджено проблеми співвідношення затримання особи, яка вчинила злочин, та інших обставин, що виключають злочинність діяння, із нормами Конституції України та запропоновано шляхи їх законодавчого вирішення.

Ключові слова: Конституція України, затримання особи, яка вчинила злочин, обставини, що виключають злочинність діяння, права і свободи людини.

Исследуются проблемы соотношения задержания лица, совершившего преступление, и других обстоятельств, исключаящих преступность деяния, с нормами Конституции Украины и предлагаются пути их законодательного решения.

Ключевые слова: Конституция Украины, задержание лица, совершившего преступление, обстоятельства, исключющие преступность деяния, права и свободы человека.

The problems of correlation of detention committing crime person's and other circumstances which eliminate criminality of act with the norms of constitution of Ukraine the ways of their legislative decision are probed in the article.

Keywords: constitution of Ukraine, detention of committing crime person, circumstances which eliminate criminality of act, right and freedom of man.

Постановка проблеми. Згідно із ч. 1 ст. 29 Конституції України кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Інша норма цього закону, а саме ч. 1 ст. 64, визначає, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Далі, в ч. 2 ст. 27 Конституції говориться, що кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань. Право затримувати, до того ж із заподіянням шкоди, особу, яка вчинила злочин, з метою доставляння її у відповідні органи влади у Конституції не відображено.

Вказівка ч. 3 ст. 29 Основного Закону на те, що «у разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом», не передбачає у своєму змісті кримінально-правового затримання як такого, а є кримінально-процесуальним.

Крім того, в ч. 2 ст. 3 Конституції України зазначено: «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».

Зі вказаних положень витікає необхідність вирішення державою двох хоча і взаємопов'язаних, але досить суперечливих завдань. З одного боку, найважливішою формою забезпечення прав і свобод людини є ефективно запобігання державою злочинності, з іншого – обов'язок держави захищати права і законні інтереси всіх громадян, в тому числі і тих, які вчиняють злочини.

Щоб вирішити цю дилему, необхідно встановити співвідношення таких понять, як «свобода та недоторканність особи» і «кримінально-правове затримання особи, яка вчинила злочин».

Недоторканність особи поряд із життям, здоров'ям, честю, гідністю і безпекою людини визнається однією з найвищих соціальних цінностей не лише в Україні (ч. 1 ст. 3 Конституції), а й у будь-якій правовій державі. Крім того, право на свободу та особисту недоторканність є конституційним правом людини в Україні. Аналогічне положення закріплено і в ст. 3 Загальної декларації прав людини [1, с. 20].

Затримання ж особи, яка вчинила злочин, виступає інструментом, за допомогою якого здійснюється передача цієї особи органам влади. Поряд із цим воно надає додаткові можливості для досягнення такої мети правосуддя, як забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності за вчинений злочин, та запобігає можливості скоєння нових злочинів. Також даний інститут є ефективним засобом попередження злочинності загалом. Проте цілком очевидним є той факт, що затримання, визначене у ст. 38 КК України, передбачає обов'язкове обмеження свободи та недоторканності особи, а за наявності підстав – і заподіяння фізичної чи матеріальної шкоди затриманому.

Із вказаного вище ми бачимо, що свобода і недоторканність особи та кримінально-правове затримання мають у своєму змісті певні протиріччя і на перший погляд їх співіснування виключається. Однак правова держава не може відмовитися від жодного з них і тому за допомогою юридичних механізмів повинна підтримувати баланс їх використання. У суспільстві ж така ситуація породжує постійні дискусії про пріоритети свободи та недоторканності особи над кримінально-правовим затриманням, і навпаки. Це, відповідно, привело до виникнення двох наукових доктрин, які конкурують між собою вже протягом багатьох років.

Згідно з першою доктриною, досягнення успіхів у припиненні та розслідуванні злочинів є головним. Права людини, особиста недоторканність можуть обмежуватися навіть ціною великих жертв. Правова держава у такому контексті не повинна подаватися однобічно тільки з позиції захисту забезпечення прав людини. Наприклад, В.В. Лунєєв зазначає, що на сучасному етапі боротьби зі злочинністю лібералізм, що відкидає ефективний соціально-правовий контроль, а також ідеї національної сильної держави і патріотизму, є безпорадним, оскільки в результаті виявляється, що тенденції злочинності в демократичних і тоталітарних державах майже однакові [2, с. 473].

Інша доктрина, на противагу першій, базується на позиції недоторканності особи та прав і свобод людини навіть при необхідності боротьби зі злочинністю. Тому її прихильники пропонують шукати баланс між двома цінностями: людиною, її правами – і ступенем контролю над злочинністю. Порушення балансу на користь заподіяння шкоди правам людини, з цієї точки зору, породжує поліцейські тенденції в діяльності відповідних державних органів [3, с. 112; 114-118].

На нашу думку, рівновага у вирішенні даних питань, звичайно,

має зберігатися. Але поряд з цим необхідно враховувати, що злочинність і боротьба з нею – явища досить динамічні, а отже, і домінування однієї із вищевказаних доктрин залежатиме від того, що є важливішим у той чи інший період розвитку нашого суспільства. Крім того, дуже багато залежить від рівня правової свідомості та правової культури населення.

Тому **метою** даної статті є встановлення відповідності інституту затримання особи, яка вчинила злочин, та інших обставин, що виключають злочинність діяння, Конституції України та вироблення пропозицій щодо урегулювання виявлених суперечностей.

Виклад основного матеріалу. В умовах сьогодення захист і недоторканність особи не повинні виключати права на застосування примусу стосовно неї, в тому числі і права насильницького затримання особи, яка вчинила злочин, для запобігання вчинення затримуваним нових суспільно небезпечних діянь, передбачених КК України, та для подальшого виконання необхідних слідчих дій, розгляду справи у суді, призначення покарання.

У той же час через систему норм кримінального і кримінально-процесуального права з діяльності правоохоронних органів й суду має бути виключений незаконний примус, в тому числі й заподіяння неправомірної шкоди при затриманні особи, яка вчинила злочин.

У разі ж виникнення необхідності заподіяння такої шкоди потрібно брати до уваги два фактори:

1) ефективність запобігання злочинам та їх припинення, у тому числі й затримання осіб, які їх вчинили, напряду залежать від забезпечення державою відповідним правовим захистом осіб, які ведуть боротьбу зі злочинністю, в силу службових обов'язків та через активну громадянську позицію;

2) держава повинна захищати права та свободи людини і громадянина, гарантовані Конституцією України.

Проте український законодавець вищезазначені фактори повною мірою не врахував. Як вже вказувалось, Конституція України не допускає випадків обмеження прав і свобод людини, крім тих, що передбачені в ній самій.

Таке положення Основного Закону з огляду на чинне кримінальне та інше законодавство України викликає запитання: чи взагалі можна застосовувати ст.ст. 38, 39, 40, 41, 42, 43 КК України або ж, наприклад, відповідні норми Закону України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. (далі – Закон «Про міліцію») щодо застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів чи заходів фізичного впливу у відповідних ситуаціях? Особливо проблематичною видається оцінка дій, коли затримуваній особі, яка вчинила злочин, заподіюється смерть, оскільки, наприклад, із позицій кримінального закону це цілком може бути виправданим і правомірним.

Показовим у даному контексті є Рішення Конституційного Суду України від 29.12.1999 р. № 11-рп/99 у справі про смертну кару, де

вказано, що ця виняткова міра покарання не може застосовуватись, оскільки вона суперечить положенням Конституції України [4, с. 19, 21].

З огляду на вказане гіпотетично можна припустити, що при певних обставинах затримання злочинця, передбачене ст. 38 КК України, також може бути визнане Конституційним Судом України неконституційним і, як наслідок, нечинним, оскільки воно не передбачене Основним Законом і ніяким чином ним не регулюється.

Для вирішення цієї проблеми вважаємо доцільним внести відповідні доповнення до Конституції України, що можуть мати два варіанти:

1) закріпити в Основному Законі право всіх громадян затримувати осіб, які вчинили суспільно небезпечні діяння, передбачені Кримінальним кодексом України, із можливістю заподіяння їм відповідної шкоди аж до позбавлення життя;

2) дозволити обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина не лише виключно Конституцією України, а й законами України.

Остання пропозиція, на наш погляд, є більш оптимальною, оскільки враховує не лише заподіяння шкоди при затриманні особи, яка вчинила злочин, а й інші передбачені чинним законодавством України випадки обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина. Проте для її нормативного впровадження спочатку необхідно провести окреме комплексне дослідження – і вже виходячи з його результатів, прийняти відповідне рішення. На сьогодні більш доцільним вважається включення до Конституції України норми, яка б певним чином відображала положення ст. 38 КК України.

Для прикладу наведемо деякі наукові позиції зарубіжних вчених із цього питання. Так, російський юрист С.В. Пархоменко вважає, що право на кримінально-правове затримання повинно бути закріплено в Конституції РФ як в акті, не тільки найбільш доступному для кожного, але й такому, що має вищу юридичну силу та виступає нормативною підставою для закріплення конкретних гарантій реалізації даного права в окремих галузях права [5, с. 41].

Особливістю такої пропозиції вказаного автора є те, що в законодавстві РФ, на відміну від українського, не існує прямої неузгодженості конституційних норм із кримінально-правовими, адміністративними чи іншими нормами стосовно затримання особи, яка вчинила злочин.

Згідно із ч. 3 ст. 55 Конституції РФ права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені федеральним законом лише тією мірою, наскільки це необхідно для захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни та безпеки держави [6, с. 417].

Тому затримання особи, яка вчинила злочин, або заподіяння їй при цьому шкоди допускається Конституцією РФ, оскільки даний ін-

ститут є засобом захисту вказаних вище життєво важливих об'єктів і визначений федеральним законодавством, зокрема КК РФ.

З цього можна зробити висновок, що якщо в Росії, навіть при такому несуперечливому регулюванні інституту затримання особи, яка вчинила злочин, юристи вбачають необхідність закріплення права на заподіяння шкоди при затриманні в Основному Законі держави, то в Україні на сучасному етапі в цьому існує просто нагальна потреба.

Зазначимо, що у деяких країнах право на заподіяння певної шкоди затримуваним особам, які вчинили злочини, прямо вказано в конституційних нормах.

Як зазначає М.І. Хавронюк у своєму дослідженні кримінального законодавства України та інших держав континентальної Європи, ст. 7 Конституції Кіпру передбачає, що позбавлення життя не розглядається порушенням Конституції, якщо воно є наслідком застосування абсолютно необхідного насильства у випадках, обумовлених законом. До останніх з-поміж інших належать і арешт або перешкоджання втечі законно арештованої особи. Аналогічне положення закріплено й у ст. 33 Конституції Мальти. Відповідно до ст. 17 Конституції Туреччини не заперечується конституційне право на життя і на захист при заподіянні смерті у результаті застосування зброї, що дозволено законом як необхідна міра при затриманні, арешті, запобіганні втечі законно арештованих або засуджених осіб [7, с. 84].

Висновок. На підставі вищевикладеного пропонується доповнити статтю 27 Конституції України частиною 4 такого змісту: «Кожен має право затримати особу, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, передбачене Кримінальним кодексом України, шляхом заподіяння шкоди її життю та здоров'ю, якщо така шкода була необхідною для доставлення затримуваного у відповідні органи влади і запобігання можливості вчинення ним нових суспільно небезпечних діянь та при цьому не було перевищено заходів, необхідних для такого затримання».

Бібліографічні посилання

1. Міжнародний білль про права людини. Виклад фактів. – Х., 2004.
2. *Лунеев В.В.* Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. – М., 1997.
3. *Петрухин И.Л.* Человек и власть. – М., 1999.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190-1 Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання (справа про смертну кару) від 29 грудня 1999 р. № 11-рп/99 // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1.
5. *Пархоменко С.В.* О недостатках уголовно-правовой регламентации причинения вреда при задержании // Закон и право. – 2004. – № 6.
6. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К., 1996.
7. *Хавронюк М.І.* Кримінальне законодавство України та інших держав Континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації. – К., 2006.

Надійшла до редакції 05.12.2011

С.А. Шалгунова

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

УДК 343.9

ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ ЗА УЯВЛЕННЯМИ ВІТЧИЗНЯНИХ ЮРИСТІВ З КІНЦЯ ХІХ СТ. – ДО 1917 РОКУ

Автор розглядає кримінологічні погляди вітчизняних психіатрів та юристів на особу злочинця, насильницького у тому числі, з кінця ХІХ століття до 1917 року.

Ключові слова: покарання злочинця, особа злочинця, особа насильницького злочинця, теорія причин злочинності.

Автор рассматривает криминологические взгляды отечественных психиатров и юристов на личность преступника, 1насильственного в том числе, с конца ХІХ века до 1917 года.

Ключевые слова: наказание преступника, личность преступника, личность насильственного преступника, теория причин преступности.

The author examines the criminology looks of отечественных psychiatrists and lawyers to personality of criminal, and violent including from the end the ХІХ century 1917 to.

Keywords: punishment of criminal, personality of criminal, personality of violent criminal, theory of causations of crime.

Постановка проблеми. Узагальнення вітчизняного досвіду вивчення особи злочинця викликає науковий інтерес у зв'язку із тим, що сучасна злочинність має відносно стабільні показники. Проведене нами дослідження підтверджує висновок, що наприкінці ХІХ ст. вивчення особи злочинця отримало новий поштовх. З активним розвитком законодавства, у тому числі й кримінального, виникла необхідність з'ясування ефективності чинної системи кримінальних покарань, категорій злочинів та осіб, щодо яких вони можуть застосовуватися. Однак ґрунтовних та цілеспрямованих досліджень особи злочинця не було. У працях вчених з кінця ХІХ ст. до 1917 р. можна знайти тільки спроби розгляду різних аспектів сучасного кримінологічного поняття «особа злочинця». Юристи, психіатри та інші дослідники звертали увагу лише на окремі кримінологічні та кримінально-правові ознаки особи злочинця. Необхідно зазначити, що практично всі дослідники проводили вивчення осіб, ув'язнених та засуджених за умисні вбивства, нанесення тілесних ушкоджень, зґвалтування тощо. У цей час, на наш погляд, і відбувається формування сучасних кримінологічних теорій про особу злочинця та один із її типів – особу насильницького злочинця, хоча фактично такого виокремлення і не відбувалося.

Обрана тема дослідження виконується в межах дисертаційного дослідження і відповідає тематиці кримінологічних досліджень в Україні, Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 рр. (затверджені наказом МВС України від 29.07.2010 р. № 347), Концепції розвитку кримінологічної науки в Україні на початку ХХІ ст. та рекомендацій Координаційного бюро з проблем кримінології Академії правових наук України, планам науково-дослідної роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ і його кафедри кримінального права та кримінології.

Мета даного дослідження – аналіз наукових досліджень вітчизняних вчених про особу злочинця з кінця ХІХ ст. до 1917 року та їхній вплив на подальший розвиток кримінологічного вчення про особу насильницького злочинця.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми. Проблема вивчення особи, яка вчиняє суспільно небезпечні протиправні діяння, турбувала людське суспільство в усі часи. На різних стадіях розвитку цивілізованого суспільства розуміння змісту особи злочинця, попередження з його боку вчинення правопорушень та злочинів змінювалося. До вказаних проблем зверталися Б.І. Воронинський, М.Н. Гернет, Е. Єфімов, А.Д. Кисельов, С.П. Ординський, Л.І. Петражицький, І.Т. Тарасов, Е.Н. Тарновський, Г.С. Фельдштейн, І.Б. Фельцман, І.Я. Фойницький, М.П. Чубинський та інші. Роботи зазначених авторів стали передвісниками та підґрунтям проведення подальших кримінологічних досліджень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вітчизняну юридичну науку завжди цікавила особа злочинця. При цьому дослідження вітчизняних юристів та психіатрів ґрунтувалося саме на вивченні осіб, котрі вчинили насильницькі злочини в сучасному їх розумінні та корисливо-насильницькі злочини.

У ХVІІІ ст. особа злочинця ще не досліджувалася в межах кримінології, оскільки не існувало самої науки. У юридичних трактатах того часу недостатньо уваги приділялося суб’єкту злочинного посягання, однак дослідники приділяли увагу психологічним та психічним станам особи, яка вчиняє злочини, а також впливу умов життя та виховання на формування мотивації вчинення злочинів.

Впливи коливань температури, пори року, географії проживання, урожаїв, цін на хліб та інших чинників на ймовірність використання особою злочинного способу досягнення мети вивчалися І.Я. Фойницьким [1, с. 68-70], Е.Н. Тарновським [2], М.П. Чубинським [3, с.371], М.Н. Гернетом [4], І.Т. Тарасовим [5]. У рамках полеміки з питання есенції особи злочинця у вітчизняній кримінологічній науці з’явилися роботи, що передбачали теорію «небезпечного стану особи злочинця». Так, доктор О.Б. Фельцман критикував резолюцію Брюссельського з’їзду кримінологів-антропологів щодо встановлення особливих превентивних заходів суспільної безпеки стосовно небезпечних зло-

чинців не внаслідок вчинення ними злочину, а завчасно, з огляду на їх особисті властивості, що визначаються спадковими ознаками, і зазначав, що для терміна «небезпечний стан» не існує великих якісних градацій і немає жодних опорних пунктів для кількісного визначення небезпеки. Тому, на його думку, для врахування ступеня суспільної небезпеки не існувало ні критерію, ні методу [6, с. 17].

Його підтримував С.П. Ординський, який вказував на неможливість урахування ані ступеня небезпеки, ані незмінно властивого злочинцю стану його психіки [6, с. 17; 7].

Послідовником соціологічного напрямку у вивченні особи був і Е. Єфімов. Він спростовував природничонауковий метод пізнання криміногенної особи, здійснив глибокий аналіз праць основних представників цього напрямку (Ч. Ломброзо, Р. Горофало, Лакассаня, Бенедикта, Феррі, Гапона, Варга). У світлі цього він конструював власне бачення сутності особи злочинця, що визначилося у побудові науково обґрунтованого вчення про фактори [8]. Теоретичні суперечки представників класичної школи, антропологічного напрямку привели до спроби осмислення механізму впливу зовнішніх чинників на особу. Соціальні умови як фактори злочинності, на думку Б.І. Воротинського, мають величезне значення, але тільки вплив їх виявляється не безпосередньо, не прямим шляхом [9].

Поглиблювалося й пізнання мотиваційної сфери особи злочинця. У 1900 р. було опубліковано ґрунтовну працю М.П. Чубінського «Мотив преступной деятельности и его значение в уголовном праве» [10]. Досліджуючи мотиваційну сферу криміногенної особи, М.П. Чубінський дійшов висновку, що мотив є внутрішньою силою, яка породжує вольовий процес, рухає індивіда в його свідомій діяльності і призводить за сприяння всієї його психіки до вчинення злочинного діяння. На його думку, діяльність людини поділяється на свідому та несвідому. Характерними ознаками свідомої діяльності особи є те, що вона здійснюється відповідно до мотивів, а не сліпих несвідомих імпульсів. Не довівши свій аналіз до осмислення ролі несвідомого й підсвідомого в мотивації, М.П. Чубінський, однак, дійшов винятково важливих висновків, що не втратили значення й тепер: залежність кожної дії від мотивів, які її викликали, зовсім не примарна; вона реальна, безумовна й необхідна; але нічого фатального у такій залежності немає; заперечення такої фатальності для нас важливе, оскільки визнаючи її, довелось б дивитися на мотив як на єдиний і винятковий критерій при оцінці діяння. Чим сильнішим є об'єктивне спонукування, що бореться в людині з іншими спонукуваннями, тим швидше воно переможе, тобто стане мотивом; проте прямої пропорційності тут немає, оскільки суб'єктивна сила мотиву, його значення для даного індивіда не завжди співпадають з його об'єктивною силою, з його значенням для маси людей.

Властивості особи накладають свій відбиток на процес мотивації, а тому в кожному окремому випадку вивчення і оцінку мотиву потрі-

бно виробляти не ізольовано, а у зв'язку із вивченням особи. Мотив накладає свій відбиток на діяння і дає останньому певне освітлення, дає нам можливість судити і про діяча (тобто особу злочинця, яка діє певним чином), особливо в тих випадках, коли мотив є типовим, характерним для даного індивіда, коли останній звичайно діє згідно з подібними мотивами [10, с. 37, 68].

Проблеми несвідомого в особі злочинця розглядалися в роботах з кримінального права. Наприклад, Г.С. Фельдштейн вважав, що прихований матеріал нашого свідомого життя набуває для справи кримінального вчинення домінуючого значення [11, с. 153].

Цікаві ідеї про ступінь усвідомлення винним вчинюваного злочину висували й інші автори [12, с. 73-76].

Мотиваційну сферу особи злочинця досліджував і Л.І. Петражицький, який при розгляді гедоністичного підходу до мотивації зазначав, що почуття виконують роль показників значення для нашого добробуту різних об'єктів пізнання і відповідно спрямовують поведінку, таким чином займаючи центральне місце між пізнанням і волею [13, с. 172-173]. Уникнення неприємного й прагнення до приємного – це основні біологічні закони. Тому з погляду вчення про потрібний склад психічного життя – пізнання, почуття, воля, – зважаючи на наведені біологічні положення, єдину можливу відповідь на питання про мотиви, на його думку, міг дати гедоністичний підхід (що приносить радість, задоволення) [13, с. 173-174].

Щодо питання свободи волі особи злочинця з погляду загальних міркувань про причинний зв'язок Л.І. Петражицький зазначав, що стверджувати про загальність закону причинного зв'язку в природі не можна, але можна визнати положення про імовірність загальності причинного зв'язку. Імовірність, на його думку, з погляду загальних положень про причинний зв'язок свідчить на користь детермінізму. Він констатував, що мотиви визначають волю [13, с. 155-156].

Погоджуючись із думкою Л.І. Петражицького про статистичний зв'язок та законність в особі злочинця, зазначимо спірність тези, що воля жорстко визначається мотивами. Залежно від ціннісних орієнтацій та правосвідомості можливий вплив мотиву на вольові зусилля, але можливо й навпаки – сильна воля особи може приборкувати мотиви.

Соціалістичний напрям, що складався наприкінці ХІХ – початку ХХ ст.ст., критикував класичні, антропологічні і соціологічні школи за те, що всі вони перебували в полоні традиційного поняття «злочинець». Злочинцем вважали того, хто вчинив злочин, тобто оперували абстрагованими поняттями.

Відомий представник соціалістичного напрямку в кримінології М.М. Ісаєв (Сурський) зазначав із цього приводу, що «злочин» в конкретну історичну епоху залежить від політичного й соціального устрою, в якому живе народ. Про «природний» злочин як про поняття, що в усіх народів і в усі часи має один і той самий зміст, не може бути

й мови. Наприклад, батьковбивство та дітовбивство – найтяжчі злочини нашого часу – складають в усіх варварських народів простий звичай [14, с. 103-106]. Він вважав, що криміногенність особи пояснюється політичним та соціальним устроєм і що тільки заміна капіталістичного ладу, що є основою злочинності, може кардинально змінити сутність особи.

На нашу думку, не стільки політичний устрій, скільки прийнятні соціальні умови, що дають економічні можливості особі розвиватися духовно, є основою для перешкоджання формуванню криміногенних рис.

Висновки. У період XVI–XIX ст.ст. відбувався взаємовплив світових наукових досліджень щодо особи злочинця: вітчизняні вчені (юристи, медики, соціологи) у своїх дослідженнях спиралися на дослідження зарубіжних авторів, але й зарубіжні автори посилялися на вітчизняних дослідників. А наприкінці XIX ст. відбувся потужний поштовх до вивчення особи злочинця, що ґрунтувався на дослідженнях осіб, які вчинили насильницькі та корисливо-насильницькі злочини (у сучасному їх розумінні). До 1917 р. переважно вітчизняні юристи та психіатри приділяли значну увагу вивченню особи злочинця. При цьому сформувалося чотири напрями: класичний, антропологічний, соціологічний і соціалістичний. Зазначені напрями з різних боків пояснювали та окреслювали особу злочинця і таким чином дали найпотужніший поштовх до вивчення та розуміння цього феномена у подальшому.

Бібліографічні посилання

1. *Фойницький І.Я.* Влияние времен года на распределение преступлений (опыт социологического диагноза преступлений) // Судебный журнал. – 1873. – № 1-3. – С. 68-70.
2. *Тарновский Е.Н.* Помесячное распределение главнейших видов преступности // Журнал Министерства Юстиции. – 1905. – Февраль. – С. 118; *Тарновский Е.Н.* Влияние хлебных цен и урожаев на движение преступлений против собственности в России // Журнал Министерства Юстиции. – 1898. – № 2. – С. 102.
3. *Чубинский М.П.* Курс уголовной политики. – Ярославль, 1895.
4. *Гернет М.Н.* Социальные факторы преступности. – М., 1905; *Гернет М.Н.* Детоубийство. Социологическое и сравнительно-юридическое исследование. – М., 1911.
5. *Тарасов И.Т.* Об образовании Женин: Публичная лекция, читанная в зале Ярославской думы 24 февраля 1885 г. – Ярославль, 1885; *Тарасов И.Т.* Образование женщин и женский труд. – М., 1903.
6. *Фельцман О.Б.* Об опасных состояниях «душевнобольных» // Вопросы научного метода. – М., 1914. – № 2. – С. 17.
7. *Набоков В.Д.* Об «опасном состоянии» преступника как критерии мер социальной защиты: Доклад VIII Общему собранию Русской группы Международного союза криминалистов 1910 г. – СПб., 1910.
8. *Ефимов Е.* Природа преступления. – М., 1914. – Ч. 1: Естественнонаучная теория.
9. *Воротынский Б.И.* Биологические и социальные факторы преступности: Публичная лекция, читанная 25 ноября 1900 г. в актовом зале Ун-та // Журнал Министерства Юстиции. – Сентябрь, 1901. – СПб., 1901; *Воротынский Б.И.* Гениальность, психическая неуравновешенность и преступность: Публичная лекция, читанная 31 июля 1898 г. в г. Тобольске. – Казань, 1898; *Воротынский Б.И.* Задачи судебной психопатологии и современные ее значения для врача и юриста: Речь, произнесенная 31 января

1898 г. в годичном заседании Общества невропатологов и психиатров при Императорском Казанском Университете. – Казань, 1898; *Воротынский Б.И.* Психофизические особенности преступника-дегенерата: Вступительная лекция в курс судебной психопатологии. – Казань, 1900.

10. *Чубинский М.П.* Мотив преступной деятельности и его значение в уголовном праве. – Ярославль, 1900.

11. *Фельдштейн Г.С.* Учение о формах вины в уголовном праве. – М., 1902.

12. *Киселев А.Д.* Психологическое основание уголовной ответственности. – Х., 1903.

13. *Петражицкий Л.* Введение в изучение права и нравственности. – СПб., 1908. – Ч. II: Психологические основы теории нравственности и права.

14. *Сурский (Исаев) М.М.* Социологическая школа в уголовном праве как защитница интересов господствующих классов // Проблема преступности. – К., 1924. – С. 103-106.

Надійшла до редакції 30.11.2011

Г.В. Кириченко

викладач

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 343.85/57

ЗАПОБІГАННЯ НЕТИПОВИМ СПОСОБАМ КОНТРАБАНДИ НАРКОТИКІВ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

У статті розглянуто проблему запобігання правоохоронними органами нетиповим способам контрабанди наркотичних засобів та проаналізовано методи, які можуть використовувати суб'єкти правоохоронних органів під час виявлення контрабандних перевезень.

Ключові слова: *наркотичні засоби, контрабанда наркотичних засобів, виявлення контрабандних перевезень, правоохоронні органи, митний контроль, аутріч-роботи.*

Рассматриваются нетипичные способы контрабанды наркотических веществ и анализируются методы, которые могут использовать субъекты правоохранительных органов во время выявления контрабандных перевозок.

Ключевые слова: *наркотические вещества, контрабанда наркотических веществ, выявление контрабандных перевозок, таможенный контроль, правоохранительные органы, аутрич-работы*

The article is devoted to the analysis of the situation in the sphere of counteraction drugs smuggling and prevention of offtype methods of contraband goods of narcotic through the state boundary of Ukraine. Methods which can use subjects of law enforcement authorities during the exposure of contraband transportations are also analysed.

Keywords: *narcotic facilities, contraband goods of narcotic facilities, exposure of contraband transportations, law enforcement authorities, custom control, outreach-works.*

Постановка проблеми. Сучасні процеси глобалізації наркобізнесу не змогли обійти терени України. Територія нашої держави не належить до місць широкомасштабного виробництва наркотиків, хоча, наприклад, макова соломка навіть експортується у значних об'ємах у Російську Федерацію. В Україні поки що не відбулося формування власної наркоманії як системи стійких корупційних зв'язків між кримінальними наркоугруповуваннями та представниками державної влади, але тенденції розвитку та поширення контрабанди наркотичних засобів сягнули вже великих розмірів.

Нині в Україні майже не існує жодного міста, вільного від наркотиків. Згідно з офіційними статистичними даними інформаційно-аналітичних матеріалів щодо незаконного переміщення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів через митний кордон України, протягом 2010 р. митними органами виявлено 1189 фактів незаконного переміщення через кордон України наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів (у 2009 р. – 1060 фактів) [8]. Особливо сильно уражена наркоманією Дніпропетровська область. І цей факт спонукає наркодилерів активно переправляти наркотики саме на територію нашої області, адже попит на зілля завжди знайдеться [2].

Працівниками правоохоронних органів увага приділялася переважно виявленню та перекриттю сталих каналів переміщення великих партій наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів. Але не слід забувати, що, перевозячи незаконно наркотики, контрабандисти часом вдаються до вчинків, що загрожують життю. Запобігання нетиповим способам контрабанди наркотиків є пріоритетним та актуальним не лише на сьогоднішній день, адже питання людського життя та здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю[3].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблеми запобігання нетиповим способам контрабанди наркотичних засобів завжди були в центрі уваги науковців і вчених у галузі кримінології, кримінального права та кримінального процесу і оперативно-розшукової діяльності. Про це свідчать роботи І.Г. Богатирьова, В.М. Тертишника, Д.Ю. Стригуна, І.М. Гриненка, Д.Е. Чувиріна, І.В. Смирнової, Л.Ф. Рогатих, Є.Г. Стрельченка, В.М. Шевчука, Ю. Ю. Малишева, А. А. Музики, М. І Хавронюка, А.І Долгової, Е.В. Расюка, С.О. Сороки, М.С. Хруппи, Р.М. Павленка, А.О. Габіані, Е.Г. Гасанова, Л.В. Расцької та ін. Більшість вищезазначених авторів дотримуються думки, що рання профілактика є пріоритетним напрямком у запобіганні контрабанди наркотичних засобів. С.О. Сорока аргументує позицію щодо необхідності протидії контрабанді наркотичних засобів шляхом кримінально-правового заохочення. Л.В. Расцька у своєму дисертаційному дослідженні пропонує звернути увагу та зосередитись на антинаркотичній рекламі. Безумовно, всі перелічені методи можуть бути ефективними у боротьбі із контрабандою наркоти-

ків. Але слід зазначити, що профілактичні методи не завжди можуть впливати на людей з «групи ризику», отже, існує потреба в знаходженні та удосконаленні інших методів запобігання контрабанді наркотичних засобів.

Відомо, що є люди, які занадто залежні від чиеїсь волі чи від чиеїсь думки. Саме такий тип людей має найбільший «попит» у злочинця, який навчився керувати свідомістю людини, знає її слабкі місця. Звичайно, є громадяни, які свідомо порушують закон. Але слід наголосити, що таких значно менше, ніж тих, які вимушені втягуються у злочинну діяльність через фізичну чи психологічну залежність.

У своїй діяльності контрабандисти часом вдаються до абсолютно абсурдних небезпечних вчинків. Бажання наживи дуже часто призводить до летальних наслідків, смерть «мула» – не новина, адже навряд чи будь-який спосіб контрабанди наркотиків можна назвати безпечним.

Останнім часом контрабандисти досить часто вдаються до так званого *внутрішньочеревного способу* приховування наркотичних засобів, тобто усередині людського тіла. Вони ковтають розфасований у герметичну упаковку (наприклад, презервативи, гумові рукавички) героїн. Для того щоб приховати від рентгену наркотичний вміст шлунка, «торпеди» загортають у вугляний папір. У цьому випадку дуже важливим для наркокур'єра є час, адже під загрозою життя, тому цей спосіб приховування використовується при здійсненні незаконних перевезень наркотичних засобів повітряним шляхом. Виявити наркотичні засоби при такому способі перевезення малоімовірно, але й перевезти велику кількість теж неможливо, тому його використовують для доставки дорогих наркотичних засобів (героїн, кокаїн) [12]. Хоча деякий досвід зарубіжних країн доводить, що далеко не завжди можна провозити внутрішньочеревним способом обмежену кількість наркотиків. Так, наприклад, пасажир з Колумбії сам звернувся до працівників правоохоронних органів Російської Федерації з проханням надати йому медичну допомогу. Після рентгену з'ясувалося, що у шлунку колумбійця лікарі виявили більше кілограма кокаїну [8].

З метою зменшення небезпечних для життя перевезень працівникам правоохоронних органів слід налагодити співпрацю не лише зі своїми іноземними колегами, а й активно співпрацювати з представниками медичної галузі та мас-медіа. Наприклад, організувати суспільний соціальний проект на телебаченні для інформування населення не лише про безпеку вживання наркотиків, а й про роботу правоохоронних органів з виявлення наркокур'єрів. Важливим є донести до населення той факт, що працівники правоохоронних органів всебічно вивчають механізми перевезень наркотиків, вдосконалюють методи боротьби з цим видом правопорушень. Так, існує перелік типових ознак наркокур'єра, на які повинен звертати увагу правоохоронець:

- **вік** – переважно особи чоловічої та жіночої статі від 18 до 40 років;

- **поведінка** – підвищена життєрадісність та дружелюбність або, навпаки, відлюдкуватість, знервованість, заляканість, відволікаючі маневри у вигляді демонстративного занепокоєння здоров'ям дитини чи вагітної жінки тощо;

- **фізичний стан** – хворобливість, напруженість у рухах, тримання за живіт, втрата свідомості, прийом знеболюючих лікарських препаратів, які знижують кислотність в організмі;

- **вербальне** (спілкування за допомогою мови і мовлення) та **невербальне** спілкування (мова жестів та почуттів). Добре обізнаний правоохоронець повинен помітити та почути нестандартну для типового пасажера мову, мовлення та жести.

Особливу увагу слід звертати на вживання у мовленні «вуличних» назв наркотичних засобів: **кокаїн** (тітка нора, м'ячик, іній, рафінад, коксик, чарлі, кока, пил, розсипуха, чума, нюхара, рай, чих, шпиг, сніг, веселуха), **первітин** (гвинт, крейда, лід, фен, рідкий порох, амфа, снід, чорна красуня, будильник, шеф, синтетика, амфік, бовтанка, бодяга, болт, вариво, курка), **героїн** (білий, гарік, гера, герасим, повільний, перець, ейч, ліки), **марихуана** (травка, анаша, косяк, маша, марія іванівна, солома, план, дим, петрушка, дагга, джа, кріп, гашиш, гідропоніка, конопля), **ЛСД** (ейсід, люся, кислота, близнюки, промокашка, марка, супермен, кіт) тощо [9];

- **соціальний статус особи** – представники низькооплачуваних професій або безробітні; такі наркокур'єри часто переміщуються відповідним видом транспорту не самі, а, наприклад, у супроводі дітей. Вони зазвичай уникають виходити на великих залізничних станціях через високу щільність контролю правоохоронних органів і обирають для цього невеличкі станції недалеко від пункту призначення, щоб дістатись туди автотранспортом;

- **зовнішній вигляд особи** – не слід забувати про зовнішній вигляд кур'єра при спробі перевезти в собі наркотики. Візуальні ознаки можуть вказувати на одяг, який не відповідає порі року, непропорційні частини тіла, погане самопочуття людини, темні окуляри, рухливість загіпсованих кінцівок.

Людина, яка вживає наркотичні засоби **опіатної групи** (морфін, кодеїн, героїн, метадон), має такі ознаки: вигляд старше своїх років, масна шкіра та волосся, візуально помітна низька вага, уповільнені рухи, наявна сонливість, блідість обличчя, розширені або звужені зіниці, гіпотензія (знижений кров'яний тиск), брадикардія (уповільнений ритм серцебиття), важке дихання («ковтання» часто призводить до пригнічення діяльності дихального центру та смерті), гіперемія і набряк обличчя, гіперемія верхньої частини тулуба, свербіння шкіри обличчя, шиї, грудей, спини, рук. При вживанні наркотиків з амфітамінового ряду (перветин, ефедрин) чи кокаїну спостерігається передчасне старіння, обвислість шкіри, руйнування тканин носу, слухові та дотикові галюцинації, сильне руйнування зубів, надмірна збудженість тощо.

Як один з ефективних методів запобігання контрабанди наркотичних засобів можна запропонувати організацію та проведення *аутріч-роботи*. Аутріч – метод соціальної роботи, спрямований на встановлення контактів та донесення інформації, консультацій, засобів профілактики до закритих соціальних груп у звичних для них місцях. Цільовою групою аутріч-роботи є споживачі наркотиків, які знаходяться у відкритому вуличному середовищі, не мають постійного заробітку та змушені вдаватися до небезпечних способів перевезення наркотиків (зокрема внутрішньочеревним шляхом). Основним принципом такої роботи є те, що бажання людини вживати наркотики та незаконно їх перевозити приймається як факт. Однак це не означає, що така позиція людини схвалюється та заохочується. Їх не примушують припинити їх діяльність, але мотивують до цього, їм пропонується професійна допомога.

Подібна робота була б досить ефективною серед учасників потенційної групи ризику (безробітних, бездомних, хворих на невиліковні хвороби, проблемних підлітків, людей із слабкою психікою тощо). Профілактичні заходи, що пропонуються, – це вплив на членів такої групи з метою викликати страх перед втратою здоров'я і життя, неминучістю покарання. Обов'язковою є дискредитація лідера, який прогнозовано буде керувати сумнівною операцією з перевезення наркотиків. Можна використовувати допомогу родичів, близьких людей, вихователів, психологів, адже вони по-своєму могли б вплинути на свідомість майбутнього злочинця, переконати відмовитися від необдуманого кроку. На другому етапі профілактики контрабанди наркотиків нетиповим шляхом представникам методу аутріч можна запропонувати співпрацю з правоохоронними органами, які б допомогли підірвати авторитет найактивніших членів злочинного угруповування, створити атмосферу недовіри між її членами, викликати сумніви у можливості успішної реалізації "справи".

Досить цікавими виявилися результати моніторингу останніх тенденцій у сфері незаконного переміщення наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, який здійснив Департамент боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил на систематичній основі. За результатами найбільш резонансних затримань значних партій наркотиків Департамент надає інформацію про нетипові способи та маршрути контрабанди, переміщення, приховування наркотиків з метою обробки та подальшого інформування митних органів України. Департамент наголошує, що останнім часом намітилася стійка тенденція до переміщення наркотиків з країн Латинської Америки та Африки у вантажах з кавою [2]. Так, у вересні 2010 р. в аеропорту Таллінна співробітники митної служби Естонії затримали 220 пакетів (1 кг кожен) з кавою. Вищезазначений вантаж прибув з Венесуели через Німеччину та був задекларований як "кава мелена".

У ході митного контролю з використанням експрес-тесту М.М.С. та службового собаки вміст наркотиків у товарі встановити не вдало-

ся. Позитивна реакція на кокаїн була зафіксована лише після повторного дослідження з використанням аналізатора "Rapid STAT" (це тестування слини для виявлення зловживання наркотиками, винайдене Американською біомедичною корпорацією, просте і швидке, а результати доступні вже через 10 хвилин після його проходження) [11]. Неозброєним оком неможливо визначити наявність домішок у каві. Адже, як встановлено в ході експертизи, кокаїн вагою 47,81 кг у рідкому стані був просочений у каву, а не домішаний у вигляді порошку.

Можна пригадати нещодавнє затримання 759 кг наркотичного засобу – смоли канабісу, яку було виявлено 21.10.10 на території Іллічівського морського торговельного порту під час поглибленого огляду контейнера із вантажем "плитка керамічна", який надійшов до України із Республіки Мозамбік. Затримані наркотики також перевезились у герметичній упаковці з-під кави.

На підставі вищевикладеного працівникам правоохоронних органів рекомендується звернути увагу на ввезення на територію України вантажів із кавою. За допомогою інноваційних методів та прийомів (експрес-тест М.М.С., аналізатор «Rapid STAT», тест-аналізатор «Rapid Drug Screen» (RDS) можна знайти контрабандні наркотики [10]; для перейняття досвіду такої роботи слід налагодити співпрацю з колегами з Управління по боротьбі з наркотиками (США), Федеральної служби Російської Федерації з контролю за обігом наркотиків, які б могли поділитися своїм досвідом [4].

Досить актуальною й досі залишається загроза використання поштових та експрес-відправлень з метою контрабанди наркотичних засобів. Особливо слід акцентувати увагу на пересилання товару з так званих «країн ризику» (Туреччини, Колумбії, країн Середньої та Центральної Азії). Дуже часто заявлений у митній декларації вантаж (графа «найменування вантажу») може не відповідати реальному вмісту пересилання. Трапляється, що «шкіра білого ведмеда» відправляється з Колумбії, Туреччини, Афганістану до України або «прянощі» – з Фінляндії. У цьому разі працівникам правоохоронних органів слід керуватися елементарною логікою, спостережливістю та здоровим глуздом.

Доцільно буде посилити контроль за сумнівними транспортними компаніями-перевізниками або за тими операторами, в яких були зареєстровані випадки перевезення контрабанди наркотичних засобів.

Так, Державна митна служба України (Департамент боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил) повідомляє, що помітною є тенденція до зросту контрабандних перевезень наркотиків через досить відомого оператора «TNT Express» [12]. Слід наголосити, що діяльність цієї компанії вже сертифікована за п'ятьма європейськими стандартами: система високої якості операцій, що виконуються, зв'язок із захистом навколишнього середовища, система оцінки професійного здоров'я та безпеки, соціальна відповідальність компанії тощо [11].

Отже, успішним вирішенням завдань запобігання контрабанді

наркотичних засобів забезпечується стратегічна мета даного виду діяльності – боротьба зі злочинністю у митній сфері.

Запобігти контрабанді наркотичних засобів – це означає безпосередньо вплинути всіма дозволеними правоохоронним органам силами, засобами та методами на особу (осіб), яка має намір вчинити контрабанду або на причини й умови, що сприяють її вчиненню.

Висновки. Аналізуючи проблеми запобігання контрабанді наркотичних засобів, вважаємо за потрібне зазначити, що, незважаючи на постійне удосконалювання та поновлення методів боротьби з незаконними ввезеннями, залишається досить багато невирішених проблем, зокрема:

- превентивні заходи запобігання контрабандним перевезенням працюють неефективно;
- відсутні масштабні соціальні програми, які б мали на меті боротьбу виключно з наркоманією, контрабандою наркотиків та іншими людськими вадами та незаконними діями;
- митні органи й досі не мають права займатися оперативно-розшуковою діяльністю;
- на неналежному рівні організована взаємодія митних органів з іншими державними та правоохоронними органами, що призводить до розрізненості дій органів, які ведуть боротьбу з контрабандою та незаконним обігом наркотиків;
- технічне забезпечення митниць вже давно застаріло і потребує не ремонту, а повного оновлення та модернізації.

Зрозуміло, що на вирішення вищезазначених проблем потрібні кошти, але, здається, краще фінансувати такі державні проекти вчасно, бо боротьба з контрабандою набирає обертів і вимагає до себе все більшої уваги.

Бібліографічні посилання

1. *Гриненко І.М.* Наркобізнес та національна безпека. – К., 2004.
2. Про нетипові способи контрабанди наркотиків: Лист № 20/0846-ЕП від 15.02.2011 / Державна митна служба України (Департамент боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил).
3. Конституція України: Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. – К., 2006
4. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – 7-е вид., переробл. та доп. – К., 2010.
5. *Смирнова І.В.* Досвід Адміністрації США з питань боротьби з незаконним обігом наркотиків (DEA) // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2005. – № 12.
6. *Стригун Д.Ю.* Методика виявлення контрабандного перевезення наркотичних засобів, що здійснюється особами з приховуванням їх всередині свого тіла // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 340-345
7. *Чувирін Д.Е.* Протидія незаконному переміщенню наркотичних засобів через державний кордон України вимагає нових підходів // Науково-практичний журнал. – 2008. – № 18.
8. <http://www.kpu.ua>.
9. Первітин і метамфетаміни [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.netnarkotik.ru/ua_pervitin.

10. Саратовские таможенники нашли в иномарке более 4,5 кг героина [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tks.ru/crime/2011/05/19/06>.
11. <http://www.nau.kie.ua>.
12. Rapid Tox [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.americanbiomedica.com>.
13. <http://www.tnt.com.express.ru>.
14. Россия за жизнь: о проблеме наркомании в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://antinarko.com>.

Надійшла до редакції 11.10.2011

О.В. Ларіна
здобувач
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)
УДК 343.3/7

ОБЪЕКТ ТА ПРЕДМЕТ ГРАБЕЖУ ЗА СТ. 186 КК УКРАЇНИ

Розглянуто основні питання визначення об'єкта та предмета грабежу як злочину, передбаченого ст. 186 КК України.

Ключові слова: об'єкт, предмет, майно, грабіж, викрадення.

Рассматриваются основные вопросы определения объекта и предмета преступления, предусмотренного ст. 186 УК Украины.

Ключевые слова: объект, предмет, имущество, грабеж, похищение.

It has been considered the main issues of determining the object and subject of the crime staculated by article 186 of the T. Code of Ukraine.

Keywords: object, subject, property, robbery, theft.

Постановка проблеми. Визначення об'єкта злочину є відправною точкою для з'ясування сутності будь-якого злочинного посягання, в тому числі грабежу. Проте в науці кримінального права об'єкт та предмет злочину є найбільш дискусійними питаннями. Правильне визначення об'єкта та предмета грабежу сприяє не тільки кваліфікації злочинів проти власності, а також і протидії цьому злочинному явищу.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дискусійному питанню щодо сутності об'єкта та предмета злочину присвячували праці такі науковці: Б.С. Нікіфоров, Н.І. Загородніков, В.Я. Тацій, Н.В. Дурманов, В.К. Глістін, С.Б. Гавриш, А.Л. Дудников, В.П. Смельянов, В.Е. Коновалова, В.М. Куц, Г.А. Матусовський та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вирішення питання про об'єкт грабежу базується на визначенні поняття об'єкта злочину. На теперішній час у науці кримінального права не завершено дискусію щодо сутності об'єкта злочину. В цілому можна визначити дві ос-

новні концепції стосовно об'єкта злочину:

- 1) об'єктом усіх злочинів є сукупність суспільних відносин;
- 2) суспільні відносини не є об'єктами конкретних злочинів.

Концепція, відповідно до якої об'єктом злочинів є сукупність суспільних відносин, була запропонована та підтримана у працях О.А. Піонтковського, Б.С. Нікіфорова, Н.І. Загороднікова, Е.А. Фролова, В.Я. Тація та інших науковців.

Прихильники іншої концепції, заперечуючи визначення об'єкта злочину як сукупності суспільних відносин, розходяться у розумінні того, що є об'єктом злочину. В цілому дослідження позицій цих вчених дозволяє поділити цю концепцію на три наукові напрями:

1. Представники першого напрямку вважають, що об'єктом злочинів є блага і цінності, що охороняються кримінальним законом. Теорію об'єкту злочину як правового блага підтримували С.Б. Гавриш, В.Г. Грузкова, А.Л. Дудников, В.Е. Коновалова, Л.Е. Моїсеєнко, Г.А. Матусовський, М.В. Салтевський, А.В. Наумов. Як вказує П.С. Матишевський, «об'єкт як елемент складу злочину – це цінності, що охороняються кримінальним законом, проти яких спрямоване злочинне діяння і яким воно може заподіяти або заподіює шкоду» [1, с. 100].

2. Другий напрям найбільш чітко і послідовно представлений у працях Г.П. Новосьолова. Критикуючи концепцію об'єкта як сукупності суспільних відносин і ґрунтуючись на тому, що від злочину завжди страждають люди, він робить висновок, що об'єктом кожного злочину є люди – індивіди або їхні малі чи великі групи (об'єднання) або в цілому суспільство (соціум) [2, с. 53-64].

3. Третій напрям відображений у роботах В.П. Ємельянова. Принципово погоджуючись з представниками двох попередніх напрямів, він вважає їх такими, що недостатньо повно і адекватно відображають ті об'єкти, які перебувають під охороною кримінального права. В.П. Ємельянов робить висновок, що універсальною категорією, яка здатна охопити собою всі без винятку охоронювані кримінальним законом реальні об'єкти, може бути категорія «сфери життєдіяльності людей» [3, с. 133].

У рамках цієї статті ми не ставимо за мету розгляд вищевказаних концепцій, які вже були детально розглянуті та проаналізовані в науці кримінального права. Незважаючи на різноманітність розумінь сутності об'єкту злочину, не викликає суперечок той факт, що об'єктом злочину є те, на що посягає винна особа і чому внаслідок посягання заподіюється шкода або створюється загроза заподіяння шкоди [4, с. 14; 5, с. 89; 6, с. 222]. Саме так і зазначає В.П. Ємельянов: «Безумовно, всі згодні, що об'єкт злочину — це те, на що посягає злочинне діяння, чому воно спричиняє або може спричинити шкоду» [7, с. 7-11].

Грабіж, передбачений ст. 186 Кримінального кодексу України (далі – КК), розташовано у розділі VI Особливої частини КК „Злочини проти власності”. В науці кримінального права прийнятим є те, що назва розділу Особливої частини вказує на родовий об'єкт злочинів, що охоп-

люються відповідними статтями. Отже, всі злочини, які охоплюються статтями розділу VI Особливої частини КК, посягають на власність.

Проте В.П. Ємельянов вказує на те, що назва самого Розділу VI Особливої частини КК «Злочини проти власності» є неточною, оскільки цей розділ містить лише незначну частину складів злочинів, що стосуються інтересів власників, а саме склади майнових злочинів, і то здебільшого стосовно рухомого майна, тоді як за межами цього розділу залишаються злочини проти інтелектуальної власності, власності на землю та багато інших злочинів, пов'язаних з порушенням інтересів власників. Тому більш точною для цього розділу була б назва «Майнові злочини» [3, с. 133-134].

В.П. Ємельянов наголошує, що шкода у таких злочинах завдається не праву власності на це майно, а саме майну, оскільки в результаті викрадення майна власник не втрачає права власності на нього і може у будь-який момент витребувати своє майно з будь-якого незаконного володіння, а винна особа ніколи не зможе знайти права власності на майно, яке перебуває в незаконному користуванні, оскільки, відповідно до цивільного законодавства, право власності виникає лише на законних підставах [3, с. 134]. При цьому В.П. Ємельянов надає таке пояснення: «Нерідко як контраргумент використовується теза про те, що при викраденні майна викраденій речі ніякої шкоди не заподіюється, тому майно не є об'єктом злочину. Проте ця теза теж є не чим іншим, як результатом змішування понять. Дійсно, конкретній викраденій речі ніякого збитку не заподіюється і заподіяно бути не може, оскільки не для того ця річ викрадалася, щоб заподіяти їй шкоду, а для того, щоб отримати з цього якусь користь. Збиток заподіюється майну власника як сукупності майнових благ, як деякій майновій масі, наявному майновому фонду, що реально зменшується за рахунок викрадення тієї або іншої речі» [3, с. 135].

Виходячи з назви розділу VI Особливої частини КК, об'єктом злочинів цього розділу є відносини власності. Відповідно до ст. 319 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) власник на свій розсуд володіє, користується і розпоряджається належним йому майном і іншими об'єктами відносин власності [8]. Отже, як юридична категорія право власності являє собою забезпечену законом можливість володіти, користуватися та розпоряджатися належним власнику майном. Володіння означає господарське панування власника над річчю, приналежність майна окремій людині. Під використанням слід розуміти отримання із речі корисливих якостей шляхом її виробничого або ж особистого споживання. Розпорядження представляє собою вчинення відносно майна вчинків, які визначають його подальшу долю (у т.ч. обміну, пошкодження або знищення) [9, с. 433].

Злочинне діяння порушує відносини власності, створюючи неможливість для власника реалізувати свої права стосовно володіння, користування та розпорядження належним йому майном. Отже, *родовим об'єктом злочинів проти власності є сукупність суспільних відносин вла-*

сності з приводу володіння, користування та розпорядження майном.

ЦК передбачає форми власності – приватна, комунальна, державна, власність народу України (ст. 324-327 ЦК) [8]. З урахуванням такого поділу вважаємо за необхідне визначати безпосереднім об'єктом злочинів проти власності відносини власності в рамках певної їх форми. Тобто безпосередній об'єкт злочинів проти власності можна визначити як відносини власності в рамках певної їх правової форми залежно від правового статусу суб'єктів права власності, на які безпосередньо посягають (спрямовані) суспільно небезпечні діяння, передбачені Розділом VI Особливої частини КК, і яким вони заподіюють чи можуть заподіяти істотну шкоду.

Слід зазначити, що злочинне посягання на власність може в тому чи іншому ступені спричинити шкоду й іншим суспільним відносинам, які тісно пов'язані з відносинами власності. Тому в таких випадках можна встановити декілька безпосередніх об'єктів, вплив кожного з яких на характер та ступінь суспільної небезпечності злочину, а також на розташування його складу в системі Особливої частини КК далеко не однаковий [10, с. 15]. Так, специфіка певних способів злочинного заволодіння чужим майном є такою, що злочини проти власності одночасно посягають не тільки на власність, але й на життя, здоров'я, волю, свободу пересування власника майна. Саме тому *додатковими* (обов'язковими або факультативними) об'єктами окремих злочинів проти власності (в залежності від характеру дії і способу злочинного посягання) є життя, здоров'я, честь, гідність, особиста недоторканність, безпека людини та інші суспільні відносини, які порушуються чи можуть порушуватися у зв'язку з посяганням на відносини власності як на основний об'єкт (відносини приватної, комунальної чи державної форм власності). Ці додаткові об'єкти, що страждають при злочинних посяганнях на відносини власності, значною мірою підвищують ступінь суспільної небезпеки вчиненого, що суттєво впливає на конституцію санкцій і тяжкість покарання, передбаченого в них за ці злочини. Так, ч. 2 ст. 186 КК передбачає відповідальність за грабіж, поєднаний з насильством, яке не є небезпечним для життя чи здоров'я потерпілого, або з погрозою застосування такого насильства. Такий грабіж має додатковий безпосередній об'єкт – свободу і тілесну недоторканність особи [11, с. 154].

Отже, безпосереднім об'єктом грабежу слід визначити сукупність суспільних відносин власності з приводу володіння, користування та розпорядження майном.

Предмет грабежу. Питання про місце й значення предмета злочину, а також про його види традиційно є дискусійним у науці кримінального права. Разом з тим, згідно з домінуючою у науці позицією, предмет злочину – це річ (фізичне утворення) матеріального світу, поведження з якою закон пов'язує з певною кваліфікацією і, отже, з відповідальністю [5, с. 33].

У ст. 186 КК „Грабіж” законодавець визначає предметом цього

злочину чуже майно. Пленум Верховного Суду України в п. 2 постанови № 10 від 06.11.2009 р. «Про судову практику у справах про злочини проти власності» роз'яснив, що «...предметом злочинів проти власності є майно, яке має певну вартість і є чужим для винної особи: речі (рухомі й нерухомі), грошові кошти, цінні метали, цінні папери тощо, а також право на майно та дії майнового характеру, електрична та теплова енергія побутового призначення» [13]. Отже, майно як предмет злочинів проти власності – це речі матеріального світу, в які вкладено людську працю (відокремлені від природного середовища чи були створені заново) і які здатні задовольняти людські потреби (мають споживчу вартість), що мають мінову вартість.

Проте не можуть бути предметом злочинів проти власності:

1) речі, які були викинуті власником через відсутність потреби в них, тобто як речі йому не потрібні (деякі відходи виробництва, не здатні задовольнити якусь потребу в них, тощо), не мають ніякої економічної, господарської або культурної чи іншої корисної цінності. Заволодіння такими речами розкраданням не визнається, оскільки відносин власності не порушує;

2) документи, які не є цінними паперами – квитанції, накладні, чеки, вимоги тощо. У певних випадках викрадення такого документа може бути готуванням до розкрадання майна;

3) речі, вилучені з цивільного обігу – зброя, наркотики, радіоактивні матеріали, а також предмети, що знаходяться в могилі чи на могилі.

Предмети, які обмежені у цивільному обігу, в тому разі, коли вони стають предметом грабежу, здатні змінювати кваліфікацію грабежу. Так, згідно з п. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про злочини проти власності» № 10 від 06.11.2009 р. [13], якщо за викрадення, заволодіння, привласнення, знищення, пошкодження та інші діяння щодо певного майна, предметів або засобів (наприклад, вогнепальна зброя, наркотичні засоби, психотропні речовини, прекурсори, радіоактивні матеріали тощо) відповідальність передбачено за статтями, які містяться в інших розділах Особливої частини КК, то такі діяння мають кваліфікуватися за цими статтями і додаткової кваліфікації за відповідними статтями розділу VI Особливої частини КК не потребують. Так, не є предметом грабежу вогнепальна зброя, бойові припаси, вибухові речовини, радіоактивні матеріали (ст.ст. 262–267 КК України); наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги та прекурсори (ст. 312 КК); військове майно (ст.ст. 410, 411 КК) та інші, які внаслідок їх особливих небезпечних властивостей віднесено до злочинів проти здоров'я людей, громадської безпеки тощо.

Слід зазначити, що грабіж як злочин, що передбачений ст. 186 КК, є викраденням чужого майна. Як зазначає В.Г. Кундеус, сутність викрадення полягає в тому, що винна особа вчиняє саме фізичне вилучення майна, що характерно для вчинення крадіжки, грабежу і розбою. Об'єктивна сторона крадіжки (ст. 185 КК України) характеризу-

ється таємним викраденням чужого майна, тобто таємне фізичне вилучення і наступне його обернення, для грабежу (ст. 186 КК України) характерно відкрите викрадення – відкрите фізичне вилучення [13, с. 38-42]. Для викрадення фізичне вилучення припускає фізичне переміщення речі у просторі від власника до іншої особи. Вочевидь, перемістити річ у просторі, без змінення її властивостей, можливо тільки у тому випадку, коли така річ є рухомою. Частина 3 ст. 181 ЦК України зазначає, що рухомими речами є речі, які можна вільно переміщувати у просторі [8]. Проте цивільне право України передбачає поняття нерухомого майна. До нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість), згідно з ч. 1 ст. 181 ЦК України, належать земляні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земляній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення [8].

Цілком очевидно, що фізично перемістити нерухому річ неможливо без зміни її властивостей. Хоча у випадках, коли певні об'єкти нерухомості складаються із різних конструктивних елементів, які у своїй сукупності утворюють нерухоме майно, фізично перемістити таке майно можливо тільки у випадку зміни його властивостей (наприклад, розібрати будівлю або паркан на цеглини, демонтувати огорожу, електричну опору та інше) або його пошкодження. Проте, поперше, у даному випадку вилучається не сам нерухомий об'єкт, а тільки його складові матеріали, які нерухомістю самі по собі не є. По-друге, багато об'єктів нерухомості належать до категорії неподільних речей, а тому при їх розподілі, відокремленні або переміщенні вони втрачають своє господарське призначення або суттєво втрачають свою цінність. Тому таємне, відкрите чи насильницьке заволодіння такими предметами, на нашу думку, утворюватиме сукупність викрадення вилученої частини рухомого майна (ст.ст. 185, 186 КК) та пошкодження нерухомого майна (ст. ст. 194, 196 КК).

Отже, нерухомість не є предметом грабежу та крадіжки тому, що саме по собі захоплення нерухомості (наприклад, квартири, землі) не свідчить про її вилучення у потерпілого. Як вказував І.Я. Фойницький, тільки рухома річ може бути вилучена і пересунена з місця на місце, тобто викрадена [14, с. 166].

Слід зазначити, що в багатьох кримінальних кодексах інших країн прямо вказується на можливість крадіжки, грабежу та розбою тільки рухомого майна. Так, у КК ФРН на законодавчому рівні закріплено, що предметом крадіжки (§ 242) та розбою (§ 249) є чужа рухома річ [15, с. 139, 142]. У КК Швейцарії предметом крадіжки (ст. 139) та розбою (140) може бути чужа рухома річ [16, с. 170-172]. Згідно зі ст.ст. 235, 237, 238, 239 та ст. 240 КК Іспанії предметом крадіжки може бути тільки рухома річ [17, с. 76]. КК Республіки Польща у ст. 278 глави XXXV «Злочини проти майна» встановлює відповідальність за крадіжку чужої рухомої речі [18, с. 186]. КК Аргентини в ст. 162 глави I «Крадіжка» і в ст. 164 глави II «Пограбування» розділу VI «Злочини проти власності» предметом вказаних злочинів називає рухому

річ [19, с. 135, 137]. КК Республіки Сан-Марино предметом крадіжки (ст. 194) і грабежу (ст. 195) також зазначає рухому річ [20, с. 141-142]. КК Латвії зазначає, що предметом крадіжки (ст. 175) та розбою (ст. 176) є чуже рухоме майно [21, с. 182-184]. КК Грузії також називає предметом крадіжки (ст. 174), грабежу (ст. 178) та розбою (ст. 179) чужу рухому річ [22, с. 213-216].

Підсумовуючи викладене, до майна як предмета грабежу (ст. 186 КК) слід відносити чуже рухоме майно: речі, у тому числі гроші та тварин (за винятком цінних паперів).

Висновок. Родовим об'єктом злочинів проти власності є сукупність суспільних відносин власності з приводу володіння, користування та розпорядження майном. Безпосереднім об'єктом грабежу слід вважати сукупність суспільних відносин власності з приводу володіння, користування та розпорядження майном; предметом грабежу (ст. 186 КК) є чуже рухоме майно.

Бібліографічні посилання

1. Матишевський П.С. Кримінальне право України. Загальна частина: Підруч. – К., 2001.
2. Новоселов Г.П. Учение об объекте преступления: методологические аспекты. – М., 2001.
3. Смелянов В.П. Визначення об'єкта злочину в кримінально-правовій науці: дискусійні питання // Вісник Запоріж. юрид. ін-ту ДДУВС. – 2009. – № 2. – С. 125-135.
4. Гавриш С.Б. Теоретические предпосылки исследования объекта преступлений // Право и политика. – 2000. – № 11. – С. 4-15.
5. 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.– Х., 2002.
6. Смелянов В.П. Терроризм как явление и как состав преступления. – Х., 1999.
7. Смелянов В.П. Понятие объекта преступлений в уголовно-правовой науке // Право і безпека. – 2002. – № 4. – С. 7-11.
8. Цивільний кодекс України // ВВР. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.
9. Цивільний кодекс України: Наук.-практ. комент. / За ред. А.С. Довгера ін. – К., 2004.
10. Панов Н.И. Уголовная ответственность за причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием. – Харьков, 1977.
11. Кримінальне право України: Особлива 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 доп. – Х., 2010.
12. Про судову практику у справах про злочини проти власності: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 10 від 06.11.2009 р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0010700-09&p=1301395975052613>
13. Кундеус В.Г. Рухоме та нерухоме майно як предмет злочинів проти власності // Вісник Національного ун-ту внутр. справ. – 2005. – Вип. 30. – С. 38-42.
14. Фойницкий И.Я. Курс уголовного права. Часть Особенная. Посягательства личные и имущественные. – 4-е изд. – СПб., 1901.
15. Уголовный кодекс ФРГ / Пер. с нем. – М., 2000. -
16. Уголовный кодекс Швейцарии / Науч. ред., предисл. и пер. с нем. А.В. Серебrenниковой. – СПб., 2001.
17. Уголовный кодекс Испании / Под ред. и с предисл. Н.Ф. Кузнецовой и Ф.М. Решетникова. – М., 1998.
18. Уголовный кодекс республики Польша / Науч. ред. А.И. Лукашов, Н.Ф. Кузнецова; Пер.с польск. Д.А. Барилевич. – СПб., 2001.

19. Уголовный кодекс Аргентины / Вступ. статья Ю.А. Голика. – СПб., 2003.
20. Уголовный кодекс Республики Сан-Марино / Науч. ред., вступ. статья С.В. Максимова; Пер. с итал. В.Г. Максимова. – СПб., 2002.
21. Уголовный кодекс Латвийской Республики / Науч. ред. и вступ. статья А.И. Лукашова и Э.А. Саркисовой; Пер. с лат. А.И. Лукашова. – СПб., 2001.
22. Уголовный Кодекс Грузии / Науч. ред. З.К. Бигвава; Пер. с грузинск. И. Мери-джанашвили. – СПб., 2002.

Надійшла до редакції 22.09.2011

О.І. Соболев

викладач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.232

КЛАСИФІКАЦІЯ ЗЛОЧИНІВ ТА ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОСТУПКУ

Зроблено аналіз класифікації злочинів, проведеної в ст. 12 КК України, крізь призму питань формування категорії кримінального проступку, а також досліджено наслідки та проблеми поділу злочинів на класифікаційні категорії при введенні до законодавства поняття кримінального проступку.

Ключові слова: кримінальний проступок, класифікація злочинів, ступінь тяжкості злочинів, значення класифікації злочинів.

Анализируется классификация преступлений, проведенная в ст. 12 УК Украины, на фоне вопросов формирования категории уголовного проступка, а также исследуются последствия и проблемы деления преступлений на классификационные категории при введении в законодательство понятия уголовного проступка.

Ключевые слова: уголовный проступок, классификация преступлений, степень тяжести преступления, значение классификации преступлений.

The analysis of value of classification of crimes for an establishment and criminal liability realization is made, and also consequences of legislative classification of crimes for other branches of the right are investigated.

Keywords: classification of crimes, crime severity level, value of classification of crimes.

Постановка проблеми. Відповідно до КК України залежно від ступеня тяжкості розрізняємо злочини чотирьох груп: злочини невеликої тяжкості, злочини середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі злочини. Зумовлена практичною необхідністю законодавча класифікація злочинів як один із головних гарантів принципу індивідуалізації кримінальної відповідальності мала вирішити більшість проблем неузгодженостей в тексті КК. Між тим у науці кримінального права пи-

тання класифікації злочинів залишається дискусійним, більше того, з часом застосування КК у світлі питань його гуманізації все більшої актуальності набуває дослідження питання введення до системи класифікації злочинів такої категорії, як кримінальний проступок.

Поява в 2001 р. в КК України статті про класифікацію злочинів означала завершення багаторічних наукових пошуків та розробок моделі категоризації злочинів, що почалися ще в 70-х роках минулого століття. У сучасній науці неодноразово висловлюються думки щодо необхідності проведення класифікації на рівні поділу кримінальних правопорушень на злочини та кримінальні проступки. Прибічники такої позиції вказують, що виділення категорії кримінальних проступків дозволить спростити конструкцію багатьох інститутів кримінального права та уточнити підстави їх застосування (наприклад, коли йдеться про інститути звільнення від кримінальної відповідальності та звільнення від покарання), більш точно сформулювати ряд кримінально-процесуальних норм.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Поняття кримінального проступку не є абсолютно новим для вітчизняного кримінального права, введення кримінального проступку як одного з рівнів, категорій класифікації злочинів розглядалося в минулому столітті радянськими вченими в дискусіях про кількість членів класифікації. Так, у радянській літературі проблеми класифікації злочинів досліджувалися багатьма вченими: Є.В. Болдирьовим, С.Г. Келіною, В.М. Кудрявцевим, Н.Ф. Кузнецовою, О.В. Наумовим, О.Б. Сахаровим, Д.О. Хан-Магомедовим, О.С. Шляпочниковим, М.І. Загородниковим, Л.М. Кривоченко та іншими. Класифікацію злочинів на тлі нового російського кримінального законодавства в наш час досліджують О.І. Бойко, І.Я. Гонтарь, М.Г. Кадніков, А.П. Козлов, Н.Ф. Кузнецова, А.І. Марцев, О.А. Михаль, О.М. Ратьков та інші вчені; на тлі вітчизняного законодавства – окремі українські науковці, зокрема, Л.М. Кривоченко, М.І. Хавронюк.

Метою даної статті є з'ясування суті та юридичної природи кримінального проступку, його місця в системі класифікації злочинів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Майже всі інститути як Загальної, так і Особливої частини КК нерозривно пов'язані з класифікацією злочинів. Віднесення злочинів до певної класифікаційної категорії впливає на низку факторів: можливість звільнення особи від кримінальної відповідальності, умовно-дострокового звільнення від покарання, заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, застосування амністії та інші. У законодавчій класифікації чітко виявляється позиція законодавця щодо застосування пільгових інститутів до осіб, які вчинили злочин невеликої і середньої тяжкості, і посилення відповідальності, найбільш суворі наслідки щодо тяжких або особливо тяжких злочинів.

Тим не менш наукою та судовою практикою за час дії даної норми відчувається певна недосконалість законодавчої класифікації, зокрема, піднімаються питання правильності визначення критерію такої класифікації. Ще більш актуальними виглядають питання класифікації зло-

чинів у світлі сучасного реформування законодавства про кримінальну відповідальність, необхідності його гармонізації з міжнародними, на-самперед європейськими, стандартами.

Проблемам реформування законодавства про кримінальну відповідальність щодо введення до Кримінального кодексу України інституту кримінального проступку або створення окремого закону про кримінальні проступки присвячено праці ряду вчених (В. Грищук, Н. Гуторова, В. Куц, В. Навроцький, М. Хавронюк, П. Фріс та інших). Але єдності поглядів науковців щодо цієї проблеми, на жаль, не існує: одні позитивно ставляться до розроблення, прийняття та введення в дію законодавства про кримінальні проступки, інші вважають, що чинна модель законодавства України про кримінальну відповідальність таких змін взагалі не потребує.

Слід зауважити, що багато спеціалістів в якості одного з недоліків проведеної класифікації злочинів називають відсутність категорії кримінальних проступків. Вони мають на увазі, що так слід називати окремі злочини категорії невеликої тяжкості. А в такому вигляді, в якому сьогодні існує законодавчий поділ злочинів на види, на їхній погляд, порушується основне завдання диференціації відповідальності – розмежування всіх кримінально караних діянь на злочини та проступки. Прибічники такої позиції вказують, що виділення категорії кримінальних проступків дозволить спростити конструкцію багатьох інститутів кримінального права та уточнити підстави їх застосування (наприклад, коли йдеться про інститути звільнення від кримінальної відповідальності та звільнення від покарання), більш точно сформулювати ряд кримінально-процесуальних норм.

Відповідно до „Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні”, схваленої Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Секретаріаті Президента України 24.04.2007 р., сучасне реформування законодавства про кримінальну відповідальність має бути проведено, між іншим, шляхом поділу кримінально караних діянь на злочини та кримінальні проступки [1]. В „Концепції реформування кримінальної юстиції України”, затвердженої Указом Президента України від 08.04.2008 р., як ознака недосконалості чинного КК та недолік законодавчої класифікації злочинів (а одночасно й передумова реформування кримінального закону) називається однаковий юридичний наслідок: судимість для всіх осіб, які визнаються винними у вчиненні злочину, незалежно від ступеня його тяжкості та класифікаційної категорії [2].

Концепцією передбачена так звана трансформація певної частини злочинів у кримінальні проступки. Кримінально карані діяння мають поділятися на групу злочинів, що будуть передбачені в КК, і групу кримінальних проступків, які мають бути об'єднані в новий Кодекс України про кримінальні проступки.

Одним з критеріїв віднесення певних діянь до злочинів чи проступків має стати „ступінь небезпеки та правові наслідки кримінально-

караного діяння для особи, суспільства, держави”. У ч. 1 ст. 11 КК України суспільна небезпека як обов’язкова ознака злочину лише називається, її зміст закон не розкриває, але порівняльний аналіз різних видів правопорушень (адміністративних, дисциплінарних, цивільно-правових) свідчить, що їх суспільна небезпека не рівнозначна суспільній небезпеці злочину, тобто є значно меншою. Ступінь суспільної небезпеки в кримінальному праві не випадково називається її кількісним показником. На нього в межах окремого складу злочину впливають форма вини, мотив, мета злочину, спосіб вчинення, обстановка, стадії вчинення злочину і тяжкість наслідків; отже, вважаємо формулювання даного критерію в Концепції неточним.

До категорії кримінальних проступків, відповідно до Концепції, мали бути віднесені окремі діяння, що за чинним КК належать до злочинів невеликої тяжкості, які будуть визнані законодавцем „такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки”. Перелік кримінальних проступків буде сформовано за рахунок діянь, які зараз віднесені до категорії злочинів невеликої тяжкості (за які не передбачене покарання у виді позбавлення волі), ряду інших злочинів та адміністративних правопорушень, за які передбачене застосування арешту.

Актуальним залишається висновок щодо загальних рис злочинів невеликої тяжкості, зроблений В.П. Махоткіним, який звернув увагу на такі діяння в 1992 р., вказуючи, що для таких злочинів є характерним спричинення шкоди менш цінним об’єктам захисту, менш важливим суспільним відносинам, примітивність способів впливу на охоронювані кримінальним законом об’єкти, малозначні та більш значні наслідки для умисного діяння, менш тяжкі та тяжкі наслідки для необережних злочинів, наявність можливості виправлення засудженого без застосування до нього кримінального покарання із застосуванням суспільного впливу або примусових заходів виховного характеру, а також відповідність наявної в таких діяннях небезпеки видам та розмірам покарань за їх вчинення [3]. Підтвердженням цьому може бути відсутність злочинів невеликої тяжкості, наприклад, у розділі «Злочини проти основ національної безпеки України» а також відсоткове співвідношення злочинів невеликої тяжкості в тексті Особливої частини КК.

Класифікація злочинів поряд із категорією кримінального проступку згадувалася в антикорупційному законодавстві від 11.06.2009 р., яке так і не вступило в законну силу. Згідно зі ст. 4 Закону „Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” залежно від ступеня тяжкості злочину, вчиненого службовою особою, за сновником, учасником або іншою уповноваженою особою юридичної особи, суд призначає їй розмір штрафу. Відповідно до ст. 7 Закону ліквідація юридичної особи може бути застосована судом лише у разі вчинення винними особами тяжкого або особливо тяжкого злочину [4]. Корупційним правопорушенням, відповідно до Закону України „Про засади запобігання та протидії корупції”, визнавалося умисне діяння, що

містить ознаки корупції, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність [5]. На підставі такого широкого визначення логічно було б коментувати, що корупційним правопорушенням антикорупційне законодавство визнавало і злочини, і кримінальні проступки.

У країнах системи континентального права класифікація злочинів нерідко будується на засадах виділення окремої категорії – кримінального проступку. Так, ст. 13 і 33 КК Іспанії класифікує всі кримінально карані діяння на злочини (тяжкі і менш тяжкі) і проступки. Розподіл діянь на злочини і проступки передбачено в КК ФРН, Швейцарії, Польщі. Поділ діянь на злочини і проступки передбачено італійським кримінальним законодавством. Два види злочинних діянь виділяє і ст. 17 КК Австрії: злочини – умисні діяння, які караються довічним позбавленням волі або позбавленням волі на строк більше трьох років, і проступки – всі інші злочинні діяння. У свою чергу, КК Франції 1992 р. зберіг традиційний для цієї держави тричленний поділ за ступенем тяжкості на злочини, проступки і порушення. Французькі юристи акцентують увагу саме на тяжкості шкоди, що завдається суспільству. Межа між ними проходить за рівнем максимально можливого покарання і формою вини. Так, злочини – найбільш тяжкі умисні діяння, які караються тюремним ув'язненням або ув'язненням на термін понад 10 років (ст. 131-1), при цьому покарання називаються кримінальними; проступки – менш тяжкі умисні або необережні діяння, за вчинення яких передбачається тюремне ув'язнення на термін до 10 років (ст. 131-4), при цьому за них призначаються не кримінальні, а виправні покарання; порушення – малозначні діяння, за вчинення яких не призначається покарання у виді позбавлення волі (ст. 132-12).

У всіх випадках легальні класифікації мають велике практичне значення, так як пов'язуються з порядком застосування різних кримінально-правових та процесуальних інститутів і норм. Приміром, у Франції названа вище класифікація визначає систему покарань, дозволяє закріпити правила притягнення до кримінальної відповідальності за незакінчений злочин і за злочин, вчинений у співучасті. Якщо замах на злочин визнається караним завжди, то замах на проступок – лише у випадках, прямо визначених законом; замах на порушення не карається. Співучасть є караною у злочинах, співучасть у порушенні визнається злочином лише тоді, коли на це прямо вказано в законі. Окрім того, враховується категорія діяння і при визначенні умов правомірності необхідної оборони майна. Закон допускає заподіяння шкоди при захисті майна лише від злочину або проступку, але не від порушення.

На відміну від названих вище країн континентальної системи права, в Німеччині класифікація має переважно теоретичний характер. Основна увага там приділяється не злочину, а складу злочину, і саме склади класифікуються за різними підставами. Злочинні діяння поділяються на злочини (мінімальне покарання – не менше одного року позбавлення волі) і проступки (за них передбачено позбавлення

волі на термін менше одного року або штраф). У той же час будь-яка залежність між класифікацією і іншими кримінально-правовими інститутами відсутня, її значення полягає в спрощенні редакції статей Загальної частини КК, систематизації норм Особливої частини.

Слід зазначити, що не завжди така класифікація, проведена в іноземному законодавстві, є логічно витриманою, в результаті чого віднесення діяння до злочину або проступку може залежати від призначеного покарання, а не від санкції статті.

Проблему кримінального проступку докладно розглядає Л.М. Кривоченко в монографії «Класифікація злочинів за ступенем тяжкості у Кримінальному кодексі України» (2010 р.). Виділення серед переліку злочинів невеликої тяжкості кримінальних проступків та перехід окремих адміністративних правопорушень у дану категорію передбачає насамперед з'ясування юридичної природи таких діянь, які ми називаємо кримінальними проступками. Важко сперечатися із твердженням науковця: діяння, що визнається злочином, яким би воно за тяжкістю не було, до якої б категорії воно не належало, за своєю соціальною природою є суспільно небезпечним, тобто таким, що містить найбільшу погрозу спричинення шкоди найважливішим суспільним відносинам. За межами такої суспільної небезпеки кримінально-правові відносини існувати не можуть. Таким чином, науковець доходить висновку, що діяння, які пропонується виділити в категорію кримінальних проступків, можуть бути або злочинами, або незлочинними проступками [6, с. 72]. Тобто незважаючи на рухомість меж між злочином та проступком, одночасно одне й те саме діяння не може бути і злочином, і проступком. Це, окрім іншого, означає, що кримінальні проступки не можуть знаходитися в одному законодавчому акті, що і злочини, адже кримінальний закон регулює лише кримінально-правові відносини.

Вирішити дану методологічну неузгодженість може, наприклад, пропозиція виділення всіх кримінальних проступків у самостійному кодексі, який може мати назву Кодекс про кримінальні проступки, причому самі кримінальні проступки мають увійти до загального визначення кримінальних правопорушень, видами яких є злочини, що поділяються на 4 категорії (злочини невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі злочини, особливо тяжкі злочини) та кримінальні проступки. Подібне вирішення у свій час пропонували радянські дослідники, але кримінальні проступки прирівнювалися за юридичною природою до злочинів [7].

Дослідження, проведене Л.М. Кривоченко, дало можливість стверджувати, що виокремлення у національному законодавстві такої категорії, як кримінальний проступок, суперечить юридичній природі злочину, а регулювання даних відносин, на думку автора, повністю підпадає під адміністративне, дисциплінарне, трудове законодавство [6, с. 74].

Разом з тим і в радянській науці, і в наш час питання про доцільність введення категорії кримінальних проступків було і залишається досить актуальним. Так, автори Теоретичної моделі кримінального кодексу пропонували відобразити в законі загальну норму про класифікацію, а потім

окремо виділяти поняття та ознаки всіх категорій, причому останню з категорій пропонувалося називати саме кримінальними проступками [8].

Вперше в радянській науці ідею про кримінальний проступок висловив М.Д. Шаргородський, коли запропонував класифікувати злочини на особливо тяжкі, злочини та кримінальні проступки. За злочин мало слідувати покарання, а за проступки, залежно від указаних в законі обставин, мало бути застосоване або покарання, або захід суспільного впливу товаришським судом [9].

Пізніше В.І. Курляндський запропонував «очищення» кримінальних кодексів від злочинів невеликої суспільної небезпеки і створення на їхній основі категорії кримінальних проступків, причому їх дослідник розглядав не як злочини, а як незлочинні правопорушення, що тягнуть застосування передбачених законом заходів адміністративного чи суспільного впливу [10].

Сучасна наука неоднозначно підходить до питання кримінального проступку: з одного боку, у випадку визнання кримінального проступку як специфічної категорії злочину значно полегшилося б вирішення питання про спрощений процес розгляду справ про кримінальні проступки і, відповідно, було б більше можливостей для боротьби із найбільш небезпечними злочинами, з іншого – залишається невирішеним концептуальне питання про природу кримінального проступку, адже слово «кримінальний» означає, що йдеться про злочинне діяння, а слово «проступок» – що такі діяння є близькими до антисуспільних проступків – дисциплінарних, адміністративних, цивільних.

Цікавою в цьому аспекті є пропозиція Т.В. Цатурян, яка в дисертації «Проблеми класифікації злочинів в кримінальному праві Російської Федерації» (2004 р.) пропонує розв'язати проблему визначенням кримінального проступку як діяння, яке передбачене кримінальним законом, але яке через свою малозначність не становить великої суспільної небезпечності. При формулюванні підстав кримінальної відповідальності автор пропонує вказати, що кримінальна відповідальність настає лише для особи, яка вчинила злочин або кримінальний проступок. За кримінальні проступки дослідниця пропонує передбачити такі заходи кримінально-правового впливу, які б за своєю суворістю займали середнє становище між видами покарань та адміністративними стягненнями.

У системі класифікації кримінально-правових діянь, на погляд Т.В. Цатурян, доцільно було би виділити групу умисних і групу необережних кримінальних проступків, причому кожна категорія має об'єднувати споріднені, схожі за тяжкістю діяння, незалежно від відмінностей в ознаках їхніх складів. Дослідниця пропонує переглянути існуючу в РФ систему категоризації злочинів і ввести до неї категорію кримінального проступку, причому кримінальний проступок пропонується розглядати в двох видах – необережні діяння з максимальним покаранням до 1 року позбавлення волі та умисні діяння, які не передбачають покарання у виді позбавлення волі (тільки більш м'які види покарань). [11].

Не можна не помітити певні протиріччя у визначеннях авторки. Так, називаючи підставами кримінальної відповідальності вчинення злочину або кримінального проступку, дослідниця фактично розмежовує ці поняття, виводячи із поняття злочину поняття кримінального проступку. Разом із тим, пропонуючи визначення кримінального проступку, вона занадто наближає його до малозначного діяння, яке, по суті, не є ані злочином, ані кримінальним проступком.

Категорію кримінальних проступків як одного з видів кримінальних правопорушень поряд із злочинами виділено в проекті Кримінально-процесуального кодексу України від 10 грудня 2007 р., підготовленому Робочою групою Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Стаття 1 Проекту КПК України зазначає, що кодексом встановлено порядок кримінального (досудового і судового) провадження щодо кримінальних правопорушень (кримінальних проступків і злочинів) та інших діянь, визначених законом України про кримінальну відповідальність. Виникає питання, які ще карані діяння, окрім злочинів та кримінальних проступків, які Концепцією віднесені до кримінальних правопорушень, мають на увазі автори Проекту [12].

Відповідно до ст. 194 Проекту, досудове розслідування злочинів відбувається у формі досудового слідства, а кримінальних проступків – у формі дізнання. Главою 6 Проекту КПК України передбачено особливий порядок досудового розслідування кримінальних проступків, вчинення кримінального проступку є передумовою для можливого заочного провадження у випадку нез'явлення в судове засідання особи, обвинувачуваної у вчиненні кримінального проступку на території України, яка виїхала за її межі і ухиляється від явки до суду та (або) органів досудового розслідування; вчинення кримінального проступку є передумовою для можливого покарання за судовим наказом тощо. Класифікація злочинів враховується Проектом і для визначення підстав кримінально-правової угоди. Так, угода про примирення між потерпілим та обвинувачуваним може бути укладена у публічно-приватному кримінальному провадженні щодо кримінальних проступків та злочинів невеликої і середньої тяжкості тощо.

До сьогодні положення про реформування кримінального законодавства не реалізовано. Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ та інші державні органи згідно з Планом заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 1153-р, зобов'язані розробити протягом шести місяців після прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України проекту Кодексу України про кримінальні проступки та Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України, в яких розмежовуватиметься правопорушення залежно від ступеня їх суспільної небезпеки, обмежуватиметься сфера застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі. Однак новий Кримінально-процесуальний кодекс ще не прийнято.

Вважаємо, що введення категорії кримінального проступку, незважаючи на можливі труднощі реалізації цього завдання, загалом позитивно вплине на кодифікацію законодавства, дозволить декриміналізувати низку злочинів невеликої і середньої тяжкості, виведе зі складу КУпАП ті правопорушення, які по суті не є адміністративними. Поява такого інституту ставить питання щодо поняття та визначення його місця в системі законодавства. Наприклад, при умовному поділі кримінальних правопорушень на злочини та кримінальні проступки (за Концепцією) не враховується етимологічне значення терміна «проступок». У системі юридичної відповідальності він може бути дисциплінарним, адміністративним, тобто за своєю сутністю взагалі не є кримінально караним. А твердження про те, що кримінальні проступки не тягнуть за собою судимості, не враховує те, що судимість – один із обов'язкових складників кримінальної відповідальності (найсуворішого виду юридичної відповідальності).

Складною є також проблема криміналізації й декриміналізації, слід досить уважно поставитися до визнання деяких адміністративних правопорушень кримінальними проступками і, навпаки, можливої трансформації деяких злочинів у проступки. Спірним є питання про те, чи слід вводити в Кримінальний кодекс України окремий розділ (книгу) про кримінальні проступки, чи розв'язати цю проблему на рівні окремого Кодексу про кримінальні проступки.

Прийняття закону про кримінальні проступки необхідне для виконання ратифікованих Верховною Радою України міжнародних конвенцій та угод щодо гуманізації кримінальної відповідальності, забезпечення прав і свобод громадянина в разі притягнення його до кримінальної відповідальності, а також кримінальної відповідальності юридичних осіб тощо.

Висновок. Категорія кримінального проступку, на наш погляд, не має змінювати законодавчу класифікацію злочинів та їх поділ на чотири групи; разом із тим критерії віднесення певних діянь, що є злочинами невеликої тяжкості, до кримінальних проступків потребують уточнення та обґрунтування, зважаючи на правові наслідки такої трансформації.

Створення нового кримінально-правового інституту кримінального проступку надасть поштовх для розвитку галузей публічного права (зміниться структура та система кримінально-виконавчого права, воно позбавиться репресивного характеру, перейде до так званої гуманістичної системи, відбудеться реформування кримінально-процесуального законодавства та кримінально-процесуальної системи, зміниться кримінологічна політика держави), зумовить спрощену процедуру притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили кримінальні проступки; оптимізує діяльність органів кримінальної юстиції щодо виявлення, розслідування кримінальних проступків і злочинів та судового розгляду справ.

Бібліографічні посилання

1. Концепція державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні”, схвалена Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Секретаріаті Президента України 24.04.2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Концепція реформування кримінальної юстиції України”, затвердженої Указом Президента України від 08.04.2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=311%2F2008&myid=4UMfPEGznhSTHZ2EWzAHdPosFggkRbIl>.
3. *Махоткин В.П.* Преступления, не представляющие большой общественной опасности. – М., 1992.
4. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень: Закон України від 11.06.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
5. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
6. *Кривоченко Л.М.* Класифікація злочинів за ступенем тяжкості у Кримінальному кодексі України: Монографія. – К., 2010.
7. *Ковалев М.И.* К вопросу об эффективности применения ч. 2 ст. 7 УК РСФСР // Правовые исследования. – Тбилиси, 1977. – С. 73.
8. Уголовный закон. Опыт теоретического моделирования / Под ред. В.Н. Кудрявцева, С.Г. Келиной. – М. 1987.
9. *Шаргородский М.Д.* Вопросы общего учения о наказании в теории советского права та современном этапе // Советское государство и право. – 1961. – № 10. – С. 144-145.
10. *Курляндский В.И.* Неотвратимость наказания и борьба с преступностью // Советское государство и право. – 1972. – № 9. – С. 84.
11. *Цатурян Т.В.* Проблемы классификации преступлений в уголовном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – М., 2005.
12. Проект Кримінального процесуального кодексу від 10 грудня 2007 р.: Підгот. Робочою групою Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. – К., 2007.

Надійшла до редакції 30.11.2011

Н.В. Уварова

ад'юнкт

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.6

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ЖИТТЯ ТА ЗДОРОВ'Я ОСОБИ ВІД ЗЛОЧИННИХ ПОСЯГАНЬ, ВЧИНЕНИХ З МОТИВІВ РАСОВОЇ, НАЦІОНАЛЬНОЇ ЧИ РЕЛІГІЙНОЇ НЕТЕРПИМОСТІ, В УКРАЇНІ РАДЯНСЬКОГО ПЕРІОДУ

Досліджено кримінальне законодавство України радянського періоду з виокремленням основних етапів формування кримінально-правових норм, спрямованих на охорону життя та здоров'я особи від злочинних посягань, вчинених з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості.

Ключові слова: кримінальний кодекс, расова, національна, релігійна ворожнеча та розбрат, охорона життя та здоров'я особи від злочинних посягань.

Исследуется уголовное законодательство Украины советского периода с выделением основных этапов формирования уголовно-правовых норм, направленных на охрану жизни и здоровья личности от преступных посягательств, совершенных по мотивам расовой, национальной или религиозной нетерпимости.

Ключевые слова: *уголовный кодекс, расовая, национальная, религиозная вражда и рознь, охрана жизни и здоровья личности от преступных посягательств.*

In the article the criminal statute of Ukraine of soviet period is probed with the selection of the basic stages of forming of criminal legal norms directed on the guard of life and health of personality from criminal trespasses accomplished on reasons of racial, national or religious intolerance.

Keywords: *criminal code, racial, national, religious enmity, guard of life and health of personality from criminal trespasses.*

Постановка проблеми. В історії людства нетерпимість існувала завжди, породжуючи війни, релігійну ворожнечу та ідеологічне протистояння. У буденному житті вона виражалась і виражається у фанатизмі, стереотипах, а в державному масштабі – в расовій дискримінації, переслідуванні за національною, релігійною ознакою, в порушенні найважливіших демократичних свобод тощо. У ході безпосередньої реалізації цих негативних процесів об'єктом злочинних посягань неодноразово були життя та здоров'я людей, які ставали жертвами ксенофобських проявів.

Право на життя та здоров'я, безсумнівно, є найприроднішим та найціннішим, що може мати людина. Без забезпечення права на життя та здоров'я не можна говорити про будь-які інші права і свободи.

Наприклад, ще за давніх часів вбивство визнавалося одним з найбільш тяжких злочинів. Свідченням тому є закріплення відповідальності за певні види вбивств ще в Руській Правді. Найтяжчими вбивствами визнавалось вбивство батьків, братів і сестер, свого пана, вбивство чоловіка і дитини. За такі злочини карали смертю.

Прослідковуючи розвиток кримінально-правової охорони життя та здоров'я особи від злочинних посягань, вчинених з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, в історичному розрізі, ми можемо побачити, наскільки змінювалися ціннісні орієнтири того чи іншого суспільства чи тієї або іншої країни в різні періоди, що, у свою чергу, надасть нам можливість оптимально оцінити сьгоднішні проблеми у цій сфері, і головне – виробити відповідне бачення щодо їх вирішення.

У даному контексті дослідження кримінального права та суміжних із ним галузей права в Україні радянського періоду представляє найбільший науковий інтерес, оскільки саме в цей історичний відрізок в нашій країні досить активно змінювався державний та соціальний устрій, а відповідно, формувалися нове законодавство та нові суспільні відносини, пов'язані із питаннями рас, національностей та

релігій.

Аналіз наукових досліджень і публікацій в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Зважаючи на новизну конкретних норм, що передбачають кримінальну відповідальність за злочини проти життя та здоров'я особи, вчинені з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, розгляд їх розвитку необхідно розпочинати із попередніх норм, які носили більш загальний характер, як, наприклад, ст. 161 КК України в редакції до 5 листопада 2009 р. Відповідно, і попередні наукові дослідження кримінального законодавства радянського періоду вітчизняними вченими проводилися із такої ж позиції. Аналіз різних питань, в тому числі й генезису кримінально-правової охорони життя та здоров'я особи від злочинних посягань, вчинених з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, в українській науці кримінального права здійснювався П.П. Андрушком, І.О. Зінченко, С.Л. Лисенковим, С.Я. Лиховою, О.А. Мартиненком, М.І. Мельником, М.І. Пановим, В.М. Панькевичем, А.В. Савченком, Н.В. Шепелевою та ін.

Метою даної статті є виокремлення основних періодів (етапів) у формуванні кримінально-правових норм, спрямованих на охорону життя та здоров'я особи від злочинних посягань, вчинених з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, в Україні радянського періоду.

Виклад основного матеріалу. Декретом Тимчасового робітничо-селянського уряду від 6 січня 1919 р. на території України було запроваджено нову форму правління – радянську республіку. З приходом до влади радянський уряд розпочав запеклу боротьбу з церквою та її впливом на життя громадян. Так, у ст. 21 Конституції УСРР від 14 березня 1919 р. до категорії осіб, що не мали виборчого права і права бути обраними, серед інших належали ченці і духовні настоятелі церков і релігійних культів. При цьому ст. 32 зазначеної Конституції закріплювала рівні права за трудящими незалежно від їх раси і національності, а встановлення або допущення будь-яких привілеїв або переваг на цьому ґрунті, так само як і пригнічення національних меншин або обмеження їх рівноправ'я, проголошувала суперечними з основним законом Республіки. Статті 30 та 31 також захищали права представників національних менших [1, с. 74-76].

Вперше кримінальна відповідальність за посягання на міжнаціональні відносини з'явилася в Україні у ст. 83 КК УСРР від 23 серпня 1922 р. Вказана норма була включена до розділу про злочини проти порядку управління та передбачала у першій частині агітацію і пропаганду різного роду, яка полягала у призиві до вчинення злочинів, передбачених ст. ст. 75-81⁵, а рівно у розпаленні національної ворожнечі і розбрату, що каралися позбавленням свободи на строк не менше одного року із суворою ізоляцією. Частина друга цієї статті передбачала кваліфікуючу форму даного злочину: якщо ж агітація і пропаганда мали місце під час війни і були спрямовані на невиконання громадя-

нами покладених на них військових або пов'язаних з військовими діями обов'язків і повинностей, то покарання може бути підвищено аж до вищої міри [2, с. 31].

Таким чином, можна зазначити, що з КК УСРР 1922 р. в Україні почало формуватися кримінальне законодавство, що певним чином ставило під охорону держави деякі суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням рівності громадян за національною ознакою. Проте про кримінальну відповідальність за злочини проти життя або здоров'я, вчинені на цьому ґрунті, у вказаному кодексі не йшлося. Так само як і не було вказівки на розпалення ворожнечі і розбрату за расовою чи релігійною ознакою.

Що стосується релігії, то КК УСРР 1922 р. не тільки не містив норм, які б захищали права релігійних меншин, а навпаки, включав главу під назвою «Порушення правил про відокремлення церкви від держави», яка встановлювала покарання навіть за здійснення служителями культів усіх віросповідань релігійних обрядів (хрещення, обрізання, вінчання, зняття церковного благословення або інших рівнозначних їм) раніше реєстрації відповідних актів цивільного стану (народження, смерті, шлюбу, і розлучення) (ст. 123¹) [2, с. 42-43].

З часом було прийнято КК УРСР від 08 червня 1927 р. Він містив норму (ст. 56²¹), подібну до ст. 83 КК УСРР 1922 р., але вона мала в собі певні зміни, які можна охарактеризувати як еволюцію кримінального законодавства у сфері регулювання міжнаціональних та релігійних конфліктів. Основною прогресивною відмінністю ст. 56²¹ від попередньої було те, що вона передбачала відповідальність за розпалення як міжнаціональної ворожнечі та розбрату, так і релігійної, шляхом пропаганди та агітації, рівно розповсюдження або виготовлення і зберігання літератури відповідного характеру [3, с. 29]. Поява цієї статті була парадоксальним явищем, зважаючи на антирелігійну політику радянського уряду, і, безперечно, стала прогресивним кроком. Разом з тим злочини проти життя та здоров'я особи, вчинені з мотивів національної чи релігійної нетерпимості, як і раніше, в рамках цієї або окремої норми не позначалися.

Після Другої світової війни людством була визнана необхідність розробки системного та послідовного підходу до оцінки і контролю становища у сфері збереження миру. Ще живі спогади про недавні трагедії сприяли розумінню цивілізованим суспільством того, що демократія та підзвітне і спільне управління, що реагує на потреби і сподівання народів, а також повага до прав людини, основних свобод і законності є необхідними для ліквідації расової дискримінації, ксенофобії та пов'язаною з ними нетерпимості. А війна своєю історією, сповненою кровопролитними безчинствами, довела, що саме ідеї «вищості» і нетерпимості призводять до хаосу і ослаблення правового порядку. Очікуваною реакцією держав, яких торкнулася світова війна, було створення ряду важливих документів, які визначили політику рівності та механізми її впровадження.

На формування українського законодавства у цій сфері також величезний вплив мав досвід міжнародної спільноти. Це відповідним чином було обумовлено і Законом СРСР «Про надання союзним республікам повноважень в галузі зовнішніх зносин і про перетворення у зв'язку з цим Народного комісаріату закордонних справ із загальносоюзного у союзно-республіканський народний комісаріат» від 1 лютого 1944 р. Україна отримала досить широке коло повноважень щодо міжнародної співпраці, хоча вони фактично обмежувалися центральним керівництвом СРСР. Проте 26 червня 1945 р. УРСР підписала Статут ООН, а 24 жовтня того ж року ратифікувала його.

У зв'язку з членством в ООН УРСР ратифікувала ряд міжнародних документів, спрямованих на захист прав людини, у тому числі національної та расової рівності.

25 грудня 1958 р. був прийнятий Закон СРСР про кримінальну відповідальність за державні злочини, який належав до чинних загальносоюзних законів. Цей нормативний акт містив ст. 11, яка встановлювала покарання у виді позбавлення волі строком від 6 місяців до 3 років або заслання строком від 2 до 5 років за пропаганду або агітацію з метою розпалення расової або національної ворожнечі або розбрату, а також за пряме або побічне обмеження прав або встановлення прямих або побічних переваг громадян залежно від їх расової або національної приналежності.

Дана норма без змін знайшла своє відображення у ст. 66 КК УРСР, який був прийнятий 28 грудня 1960 р. [4, с. 44]. Проте незважаючи на важливість встановлення кримінальної відповідальності за посягання на міжнаціональну та міжрасову стабільність, вказана стаття все ж таки залишалася декларативною та недієвою.

Прийняття у 1979 р. Конституції СРСР нормативно проголосило ряд демократичних положень, зокрема, у ній закріплювалося, що:

а) громадяни СРСР рівні перед законом незалежно від ... національної належності (ст. 34 розд. II гл. 6 «Громадянство СРСР. Рівноправність громадян»);

б) громадяни СРСР різноманітних національностей мають рівні права. Здійснення цих прав забезпечується політикою всебічного розвитку і зближенням всіх націй і народностей СРСР, вихованням громадян в дусі радянського патріотизму і соціалістичного інтернаціоналізму, можливістю користування рідною мовою і мовою інших народів СРСР. Які б то не були прямі або непрямі обмеження прав, встановлення прямих або непрямих переваг громадян за національною ознакою, рівно всіляка проповідь національної виключності, ворожнечі і зневажливості, караються по закону» (ст. 36 розд. II гл. 6 «Громадянство СРСР. Рівноправність громадян»).

Одним із основних обов'язків громадян СРСР згідно зі ст. 14 Конституції був обов'язок кожного громадянина СРСР поважати національну гідність інших громадян, укріплювати дружбу націй і наро-

дностей Радянської інтернаціональної держави [5, с. 315].

Однак незважаючи на таку прогресивну конституцію, ситуація із дотриманням національної рівності і взаємоповаги громадян в СРСР згодом почала різко погіршуватися. Підтвердженням цього стало загострення міжнаціональних відносин та виникнення конфліктів і масових безладів на національному ґрунті з людськими жертвами в союзних республіках Середньої Азії та Кавказу.

На тлі таких негативних явищ та з урахуванням Указу Президії Верховної Ради СРСР від 8 квітня 1989 р. в Україні суттєвій редакції була піддана ст. 66 КК УРСР 1960 р.

Нова норма встановлювала кримінальну відповідальність за умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової або релігійної ворожнечі і ненависті, на приниження національної честі і гідності або образу почуттів громадян у зв'язку з їх релігійними переконаннями, а також пряме або непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих преваг громадян в залежності від їх расової, національної належності або ставлення до релігії (ч. 1 ст. 66 КК УРСР). Покаранням за це передбачалося позбавлення волі на строк до трьох років, або виправні роботи на строк до одного року, або штраф. Частина 2 цієї статті встановлювала, що: «Ті ж дії, пов'язані з насильством, обманом або погрозами, а також скоєні службовою особою, – караються позбавленням волі на строк до п'яти років або виправними роботами на строк до двох років, або штрафом». А ч. 3 визначала, що «дії, передбачені частинами 1 або 2 цієї статті, які були скоєні групою осіб або потягли загибель людей, або інші тяжкі наслідки, – караються позбавленням волі на строк від трьох до десяти років».

Саме із введенням в дію цієї редакції ст. 66 КК УРСР 1960 р. в Україні вперше було:

1) встановлено кримінальну відповідальність за три форми ксенофобії: расову, національну та релігійну, – а не лише за деякі з них, як це було у попередньому кримінальному законодавстві;

2) поставлено під кримінально-правову охорону життя та здоров'я особи від злочинних посягань, вчинених з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості (ч. 2 та ч. 3 ст. 66).

Однак це були не останні зміни у даній сфері. Так, 2 квітня 1990 р. був прийнятий Закон Союзу РСР «Про посилення відповідальності за посягання на національну рівноправність громадян і насильницьке порушення єдності території Союзу РСР». Цей закон визнавав проти-законною і такою, що підлягає забороні, діяльність будь-яких об'єднань громадян, у тому числі політичних партій, громадських організацій і масових рухів, яка була спрямована на розпалювання національної чи расової ворожнечі, ненависті і зневажання інших націй або застосування насилля на національному, расовому чи релігійному підґрунті. Дії громадян щодо створення подібних об'єднань, а також активна участь у їх діяльності, каралися в адміністративному порядку

штрафом або адміністративним арештом, якщо за такі дії не передбачена кримінальна відповідальність. Цей же Закон передбачив доповнення ст. 34 Основ кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік новою обставиною, що обтяжувала покарання, – вчинення злочину на ґрунті національної або расової ворожнечі або зневаги.

Висновки. Отже, підсумовуючи аналіз кримінального законодавства щодо охорони життя та здоров'я особи від злочинних посягань, вчинених з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, в Україні радянського періоду, можемо виокремити такі етапи його становлення:

1) встановлення кримінальної відповідальності за суспільно небезпечні дії, пов'язані із порушенням певних прав громадян, тільки щодо національної рівності та без виокремлення ознак, які б вказували на спеціальний захист життя та здоров'я особи при їх вчиненні (КК УСРР від 23 серпня 1922 р.);

2) поширення кримінальної відповідальності за суспільно небезпечні дії, пов'язані із порушенням певних прав громадян, не тільки щодо національної, а й релігійної рівності, проте знову без виокремлення ознак, які б вказували на спеціальний захист життя та здоров'я особи при їх вчиненні (КК УРСР від 08 червня 1927 р.);

3) зміна деяких аспектів кримінальної відповідальності за суспільно небезпечні дії, пов'язані із порушенням певних прав громадян, шляхом вказівки на расову та національну рівність, але взагалі без релігійної та без виокремлення ознак, які б вказували на спеціальний захист життя та здоров'я особи при їх вчиненні (КК УРСР від 28 грудня 1960 р.);

4) встановлення кримінальної відповідальності за суспільно небезпечні дії, пов'язані із порушенням прав громадян, щодо національної, расової, релігійної рівності з виокремленням ознак, що вказували на спеціальний захист життя та здоров'я особи при їх вчиненні (ст. 66 КК УРСР від 28 грудня 1960 року в редакції 1989 р.).

Бібліографічні посилання

1. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К., 2001.
2. Уголовный кодекс УССР: Введен в действие 15 сентября 1922 г. С изменениями и дополнениями по 1 ноября 1924 г. – Х., 1924.
3. Уголовный кодекс УССР: В редакции 1927 г. С изменениями по 1 июня 1928 г. – 4-е офиц. изд. – Х., 1928.
4. Уголовный кодекс Украинской ССР от 28 декабря 1960 г.: Официальный текст с изменениями и дополнениями на 1 января 1975 г. и постатейными материалами. – К., 1975.
5. Хрестоматія з історії держави і права України: У 2-х т. / За ред. В.Д. Гончаренка. – К., 2000. – Т. 1.

Надійшла до редакції 01.12.2011

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА. ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОТИДІ ЗЛОЧИННОСТІ

Ю.І. Азаров

кандидат юридичних наук, доцент

В.К. Весельський

кандидат юридичних наук, професор

Ю.Б. Комаринська

кандидат юридичних наук

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 343.982

СТВОРЕННЯ ПІЗНАВАЛЬНОЇ ПРОГРАМИ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ВБИВСТВ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

У статті досліджено питання створення пізнавальної програми при розслідуванні вбивств на залізничному транспорті, що дозволить підвищити ефективність розслідування злочинів зазначеної категорії.

Ключові слова: *вбивство, самогубство, залізничний транспорт, залізнична травма.*

В статье исследуются вопросы создания познавательной программы при расследовании убийств на железнодорожном транспорте, что позволит повысить эффективность расследования преступлений указанной категории.

Ключевые слова: *убийство, самоубийство, железнодорожный транспорт, железнодорожная травма.*

The article investigates the issues of creating educational programs in the investigation of murder in railway transport, which will increase the effectiveness of the investigation of crimes in this category.

Keywords: *murder, suicide, railway transport, railway trauma.*

Постановка проблеми. При доказуванні у кримінальній справі насамперед мають бути встановлені ті обставини, які стосуються події злочину [1, с. 190-191].

Під час розслідування убивств слідчий повинен встановити обставини, коло яких значною мірою визначається специфікою цих зло-

чинів. Так, підлягають встановленню: точне місце та час вчинення злочину (адреса приміщення або координати місцевості, день, час, за можливості і хвилини, а також тривалість вчинення злочину); дії винуватця з підготовки до злочину: механізм вчинення злочину; знаряддя вбивства та інші засоби, що використовувалися злочинцем; дії злочинця з приховування злочину та його участі в ньому; наявність причинного зв'язку між діями злочинця та наслідками, що настали; роль кожного учасника в груповому злочині; характер наміру винного, цілі та мотиви його дій; особу винного, дані, що його характеризують; особу жертви, дані, що його характеризують, у тому числі віктимологічний аспект поведінки.

Залежно від того чи іншого різновиду убивства встановленню підлягають й інші обставини. Так, при виявленні частин розчленованого трупа встановлюється приналежність усіх виявлених частин одному трупу, спосіб та механізм розчленування [2].

Щодо убивств, замаскованих під нещасний випадок або самогубство на залізничному транспорті, М.М. Кузнєцов зазначив, що у справах про вбивство встановлення факту приховування трупа забезпечується при наявності інформації, що вказує на мотиви, місце, час, спосіб приховування, можливих учасників [3]. Вирішальним на першому етапі може бути комплекс оперативно-розшукових заходів, допоміжним – огляд та обшук. Після виявлення трупа або його частин визначальне значення буде мати судово-медична експертиза, за допомогою якої встановлюється причина, час настання смерті та інші обставини, що безпосередньо стосуються факту приховування. Результати судово-медичної експертизи та інші докази використовуються для встановлення злочинця, який переховується, та його викриття. Таким чином, з'ясування факту приховування нерідко сприяє розкриттю всього злочину [3, с. 137].

Особливості порушення кримінальної справи за фактами убивств, що вчинені на об'єктах залізничного транспорту, полягають у тому, що, як правило, отримання інформації про виявлення трупа людини або його частин потребує проведення попередньої перевірки даної інформації. Основним завданням такої перевірки є встановлення події злочину та отримання відповіді на запитання: що відбулось – убивство, самогубство, або нещасний випадок?

Вирішенню даного завдання сприяє використання таких методів дослідчої перевірки: своєчасне прийняття заяви (повідомлення) про вбивство за фактом виявлення трупа людини або його частин; огляд місця події та трупа; медичне дослідження трупа; попереднє дослідження слідів злочину; опитування громадян; проведення інших оперативно-розшукових заходів [4].

Найчастіше в практиці розслідування убивств, що вчинені на залізничному транспорті, підставами для порушення кримінальної справи є повідомлення, що надходять до органів внутрішніх справ, про виявлення трупа або його частин. Це можуть бути повідомлення

посадових осіб залізничного транспорту, медичних установ, моргів, куди було доставлено пораненого або вбитого; громадян, які виявили труп або його частини; очевидців злочину. Таким приводом може слугувати також явка вбивці з повинною.

Однак ці повідомлення (заяви) самі по собі зазвичай не є достатніми для порушення кримінальної справи. Доти, доки суб'єкти розслідування (орган дізнання, слідчий, відповідний прокурор, за згодою якого приймається рішення про порушення кримінальної справи) не перевіряють їх за участю спеціаліста в галузі судової медицини, вони, як правило, не можуть зробити висновок про наявність ознак злочину, а значить, і про наявність підстав для порушення кримінальної справи. Такими підставами є насильницький характер смерті та дані, що вказують на винність у смерті загиблого іншої особи.

Існує думка, що вирішення питання про порушення кримінальної справи у випадках виявлення трупа з явними ознаками насильницької смерті або його частин не викликає особливих складнощів [5; 6].

На думку О.Г. Кузнєцова, при вирішенні питання про порушення кримінальної справи, наприклад, у випадках виявлення частин розчленованого трупа, необхідно виходити перш за все з того, які це частини. Так, наприклад, при виявленні голови або тулуба людини кримінальна справа повинна бути порушена негайно. Тобто порушення кримінальної справи за ознаками вчиненого убивства не викликає складнощів лише у випадках виявлення частин людського тіла, відсутність яких несумісна із життям [7].

Вважаємо позицію О.Г. Кузнєцова стосовно розслідування убивств, вчинених на об'єктах залізничного транспорту, дещо сумнівною. Звичайно, розчленований тулуб або відокремлена голова людини – факт, несумісний із життям. Але при вирішенні питання про порушення кримінальної справи за фактом виявлення трупа або його частин на об'єктах залізничного транспорту слідчого в першу чергу цікавить не те, які частини тіла виявлено. Слідчий повинен з'ясувати, в результаті чого виникло розчленування трупа – або людина потрапила під потяг випадково, виявивши необережність, або злочинець, наприклад, який вчинив вбивство, розчленував труп та поклав його під потяг або на залізничну колію з метою інсценування нещасного випадку. Тому, приймаючи рішення про порушення кримінальної справи, слідчий насамперед повинен орієнтуватися на наявність або відсутність явних ознак кримінальної події.

Таким чином, прийняття рішення про порушення кримінальної справи у зв'язку із виявленням трупа або частин тіла людини на залізничних шляхах або в безпосередній близькості від них у ряді випадків являє собою значну складність, так як досить часто, незважаючи на очевидний насильний характер смерті, буває складно відразу визначити, в результаті чого наступила смерть – убивства, самогубства або нещасного випадку.

Нерідко слідчий та спеціаліст у галузі судової медицини (або ін-

ший лікар) при огляді місця події і трупа також не мають можливості визначити факт насильницької смерті. Це буває, коли на трупі відсутні явні сліди злочину (наприклад, при отруєнні жертви). В даному разі версія про те, що людина померла природною смертю в результаті хвороби або старості, може бути підтверджена або спростована лише через деякий час результатами патологоанатомічного дослідження трупа [8, с. 26].

Отже, прийняття законного та обґрунтованого рішення про порушення кримінальної справи за ознаками убивства, вчиненого на залізничному транспорті, у більшості випадків неможливо без отримання додаткової інформації. Тому якщо при виявленні трупа або його частин даних, що вказують на ознаки убивства, на думку слідчого, для вирішення питання про порушення кримінальної справи недостатньо, він не лише вправі, але й зобов'язаний ст. 97 КПК України [1] провести необхідні перевірочні дії, тобто попередню перевірку отриманої інформації про злочин.

Як би майстерно злочинець не створював обстановку місця певної події та як би правдоподібно він себе не поведив, ухиляючись від відповідальності, завжди існують об'єктивний та суб'єктивний фактори, що перешкоджають приховуванню істини.

У силу наявності об'єктивного та суб'єктивного факторів у інсценованій злочинцем обстановці місця події залишаються обставини, що суперечать припущенням слідчого про хід події – негативні обставини, виявлення яких може свідчити про наявність інсценування.

Наприклад, у результаті огляду трупа у справі про нещасний випадок на залізниці поряд із транспортними ушкодженнями були виявлені колото-різані рани, наявність яких у цьому випадку є негативною обставиною щодо припущення нещасного випадку. На це однією з перших вказала В.О. Коновалова [9, с. 53-59], в подальшому на цю обставину звертали увагу й інші автори [10, с 37-39].

Тому під час огляду місця події та трупа загиблої людини слідчий повинен звертати увагу на всі, навіть незначні деталі та обставини події. Специфіка залізничного транспорту не завжди сприяє збереженню всієї необхідної та важливої для розслідування інформації, для визначення події, що сталася.

Так, при виявленні людини або трупа зазвичай локомотивна бригада зупиняє потяг (якщо швидкість потяга на даний момент менше 140 км/хв) та повідомляє про це черговому по станції [11]. Якщо ж наїзд не був помічений локомотивною бригадою цього потяга та труп виявлено іншими працівниками залізничного транспорту або сторонніми особами (членами локомотивної бригади зустрічного потягу, наступного, шляховими обхідниками та ін.), необхідно докласти всіх зусиль для встановлення локомотива з метою виявлення слідів наїзду (бризки крові, волосся, частини тіла людини). Встановлення особи членів локомотивної бригади необхідно також і тому, що вони на початковому етапі розслідування є єдиними свідками події. Їх детальний

допит допоможе встановити картину події.

Важливе значення має встановлення місця вчинення вбивства. Якщо місце виявлення трупа не є місцем вбивства, це можна установити при його огляді за відсутністю тих слідів, що повинні бути (наприклад, калюжі крові), і наявністю таких слідів, яких не має бути (сліди волочіння трупа, сліди бруду на взутті трупа, якого немає на місці виявлення трупа, наявність трупних плям там, де їх не повинно бути при даній позі трупа, і т.д.). Складніше встановити місце, де відбулось вбивство, якщо труп переміщено на значну відстань. Однак цю задачу можна розв'язати шляхом фіксації при зовнішньому огляді трупа слідів і мікрослідів (бруд, пил, волокна одягу, насіння і пилок рослин і т.д.), що дозволяють установити місце вчинення злочину й оглянути його.

Значення для слідчої практики також має встановлення місця події і в тих випадках, коли труп не приховують, а лише переносять в інше місце. Перенесення трупа з місця вчинення без приховування у справах про злочини проти життя та здоров'я громадян – рідкісний прийом, він має місце лише у справах про вбивство. Як правило, перенесення трупа як без приховування, так і з приховуванням проводиться у відсутності очевидців.

При приховуванні трупа або його частин, їх перенесенні в інше місце основними діями, що встановлюють приховування, окрім допиту підозрюваного (обвинуваченого), є обшук, огляд місця події, огляд предметів та призначення різноманітних експертиз.

Основними видами прийомів приховування є знищення, спотворення та розчленування трупа, загальною ознакою яких є те, що всі вони безпосередньо спрямовані на порушення фізичної цілісності трупа жертви.

Основними слідчими діями при знищенні, спотворенні та розчленуванні трупа є пред'явлення його для впізнання з метою встановлення особи жертви; огляд та призначення експертиз, в ході яких можуть бути встановлені особа убитого, причина смерті, належність частин тіла одній і тій же людині, а також допит осіб, на основі показань яких може бути встановлена особа загиблого та обставини вбивства [12, с. 56-58].

При розслідуванні убивств, замаскованих під нещасний випадок або самогубство на об'єктах залізничного транспорту, необхідно звертати увагу на встановлення змін на місці події. Зміни на місці події (сліди) можна розділити на дві великі групи: сліди, що утворилися в результаті взаємодії вбивці і жертви – сліди їх дій, що відбилися на місці події; сліди дій осіб, непричетних до розслідуваної події.

Під час розслідування важливо відразу відокремити сліди першої групи від другої. Для цього до початку огляду має бути проведено опитування очевидців і всіх інших осіб, що знаходилися на місці події, з приводу того, чи змінювалась обстановка цього місця, з наступним допитом цих осіб за необхідності [13, с. 268].

Особа потерпілого встановлюється в територіальних органах міліції, куди родичі звертаються із заявами про його зникнення, шляхом огляду документів, записної книжки, особистих речей з мітками, а також шляхом опитування мешканців з пред'явленням фотокартки. Після встановлення особи потерпілого з'ясовується спосіб його життя і характер взаємин з родичами, товаришами по службі і знайомими.

Аналіз слідчої практики та криміналістичної літератури дозволяє говорити про такі способи встановлення особи потерпілого у справах про вбивства на залізничному транспорті:

1. Вивчення речей загиблого, що виявлені в ході огляду місця події, документів, листів, що знаходились при ньому, тощо.

Так, наприклад, на одязі трупа можуть бути позначки, що вказують на особу загиблого, фірмові знаки з найменуванням фабрики, ательє та міста, де виготовлена одяга. Носієм орієнтуючої інформації про особу потерпілого може бути і вид одягу (залізнична форма, військове обмундирування, національний одяг тощо).

При наявності підстав вважати, що загиблим є провідник пасажирського потяга або вагона з вантажем, необхідно вивчити залізничні документи, в яких вказуються дані цих осіб. Крім того, необхідно допитати інших робітників залізничного транспорту, які слідували разом з даними особами, і якщо останні підтвердять зникнення осіб, які перевіряються, пред'явити їм загиблого для впізнання [8, с. 34].

Проведення такої процедури (встановлення даних загиблого) було би спрощено, якби проїзні документи на залізничному транспорті в Україні були іменні. Адже згідно з Постановою Кабінету Міністрів від 19 березня 1997 р. № 252 “Про порядок обслуговування громадян залізничним транспортом” оформлення проїзних документів, крім тих, що дають право на пільговий та безоплатний проїзд, здійснюється без подання паспорта чи іншого документа, який посвідчує особу. Та навіть прізвище та ініціали особи, яка користується пільговим проїздом, заносяться лише у проїзні документи міжміського та далекого сполучення, а у проїзному документі на проїзд у поїзді приміського сполучення прізвище та ініціали особи не зазначаються. Усі проїзні документи зберігаються у провідника пасажирського вагона, якщо би в них були зазначенні дані особи, то в разі відсутності документів у загиблого встановити його особу було би простіше.

2. Використання відомостей про професійні ознаки, виявлені на трупі, або його частинах, або на супутніх предметах; ознаки перенесених захворювань тощо.

Так, наприклад, сліди мазуту, характерні для виконання робіт на залізниці, можуть свідчити про те, що загиблий є робітником локомотивного, вагонного або шляхового господарства. Виявлення плям масляних та інших фарб, характерних для муляра або художника, є важливим відправним моментом для організації пошуку жертви серед представників зазначеної професії [14]. Наявність післяопераційних швів є підставою для перевірки медичних установ, де проводяться ві-

дповідні операції.

3. Направлення інформації в транспортні та територіальні органи внутрішніх справ про виявлення трупа невідомої особи.

Даний захід є ефективним при налагодженій системі обміну інформацією між слідчими та оперативними підрозділами внутрішніх справ.

4. Використання різного роду місцевих, регіональних та державних обліків, що ведуться в інформаційних центрах та експертно-криміналістичних підрозділах органів внутрішніх справ.

5. Пред'явлення трупа для впізнання залежно від конкретних обставин може проводитись до, паралельно або після огляду місця події та трупу. На місці виявлення трупу він може бути впізнаним присутніми при огляді громадянами, які мешкають у містах поблизу від місця події, мешканцями сіл, прилеглих до залізниці, а також особами, які працюють на об'єктах залізничного транспорту.

6. Проведення експертиз: дактилоскопічної, судово-портретної, судово-почерковознавчої, судово-медичної або комплексної медико-криміналістичної експертизи.

Ми не випадково приділяємо значну увагу питанню встановлення особи потерпілого. Адже встановивши особу загиблого, можна дослідити її зв'язки, її психічний та фізичний стан, встановити, чи були наміри в цієї людини вчинити самогубство, чи була ситуація, під час якої (наприклад, робота на об'єктах із підвищеною небезпекою) міг статися нещасний випадок.

Висновок. На початковому етапі слідства першочерговим завданням, що стоїть перед слідчим, є встановлення особи потерпілого, з'ясування механізму дій злочинця, тобто встановлення, як і чим була заподіяна смерть, а також способу підготовки вбивства і способу приховування його слідів; встановлення осіб, які знаходились (здатні знаходитись) на місці вбивства чи поблизу, шляхом вивчення слідів на місці події й обстановки навколо місця події і проведення пошукових заходів у прилеглому районі.

На підставі аналізу всіх встановлених обставин справи можна зробити висновок про те, чи мало місце навмисне вбивство, вбивство з необережності, нещасний випадок чи самогубство, а також про мету й мотив вбивства.

Бібліографічні посилання

1. 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-тє вид., переробл. та доп. – Харків, 2006.

2. *Образцов В.А.* Вопросы методологии научных исследований и проблемы установления преступников по делам об умышленных убийствах // Проблемы совершенствования тактики и методики расследования преступлений. – Иркутск, 1980.

3. *Кузнецов Н.М.* Криминалистические средства и методы установления фактов сокрытия следов преступления // Криминалистическая сущность, средства и методы установления способов сокрытия следов преступлений: Сб. науч. трудов под. ред. И.М. Лузгина. – М., 1987.

4. Особливості провадження допиту підозрюваного (обвинуваченого) з метою недопущення тортур та інших порушень прав людини: Посібник / В.К. Весельський, В.С. Кузьмічов, В.С. Мацишин, А.В. Старушкевич. – К., 2004.
5. *Белкин Р.С.* Криминалистическая энциклопедия: Справоч. пособ. – М., 1997.
6. Криминалистика: Учеб. / Под ред. С.П. Митричева, М.П. Шаламова. – М., 1963.
7. *Кузнецов О.Г.* Особенности возбуждения уголовного дела по факту обнаружения частей расчлененного трупа // Научные исследования высшей школы. – Тюмень, 1999.
8. *Семенов В.В.* Методика розслідування вбивств, прихованих інсценуванням: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2004.
9. *Коновалова В.Е.* Негативные обстоятельства и их значение в расследовании преступлений // Радянське право. – 1958. – № 6. – С. 53-59.
10. *Овечкин В.А.* Общие положения методики расследования преступлений, сокрытых инсценировками: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1975.
11. Про затвердження Інструкції про порядок розслідування та обліку нещасних випадків невиробничого характеру на залізничному транспорті України: Наказ Міністерства транспорту України від 08.04.1998 № 117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uapravo.net/data/base53/ukr53663.htm>.
12. *Гельманов А.Г.* Криминалистическая характеристика способа сокрытия преступлений против жизни и здоровья: Учеб. пособие. – Омск, 1989.
13. *Цыганенко М.И.* Организационно-тактические аспекты раскрытия убийств, совершаемых на железнодорожном транспорте: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1987.
14. *Втюрин А.В., Коновалов А.И.* Профессиональные признаки, устанавливаемые при идентификации личности неопознанного трупа // Актуальные проблемы теории и практики оперативно-розыскной деятельности в современных условиях. – Тюмень, 2000.

Надійшла до редакції 21.09.2011

В.Б. Вишня
доктор технічних наук, професор
В.О. Мирошніченко
кандидат технічних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 62-52

СУЧАСНІ ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ПЕРЕСУВНИХ ОБ'ЄКТІВ

Статтю присвячено аналізу сучасних технічних засобів та інформаційних технологій, призначених для охорони, контролю і спостереження наземних віддалених пересувних об'єктів у рамках задач, які вирішують правоохоронні органи.

Ключові слова: віддалені пересувні об'єкти, контролер, стільниковий зв'язок, глобальне позиціонування об'єктів, дистанційне управління, аналогові та контактні датчики.

Статья посвящена анализу современных технических средств и информационных технологий, используемых для охраны, контроля

и наблюдения за удалёнными наземными передвижными объектами в рамках задач, возложенных на правоохранительные органы.

Ключевые слова: удалённые передвижные объекты, контроллер, сотовая связь, глобальное позиционирование объектов, дистанционное управление, аналоговые и контактные датчики.

This article analyzes the modern facilities and information technologies used for protection, control and monitor remote land-based mobile objects in the tasks entrusted to the police.

Keywords: remote mobile objects, controller, mobile communications, global positioning objects, remote control, analog and contact sensors.

Постановка проблеми. Однією з функцій, які доводиться виконувати правоохоронним органам, є контроль і спостереження за місцем розташування й переміщенням віддалених пересувних об'єктів (легкових і вантажних автомобілів, автобусів і т.ін.). Причому ці дії можуть виконуватися внаслідок того, що об'єкт перебуває під охороною, в оперативній розробці або в силу необхідності виконання невідкладних правоохоронних завдань.

Сучасний стан інформаційного забезпечення відповідних служб органів внутрішніх справ не можна вважати задовільним. Разом з тим розвиток інформаційних технологій, стільникового зв'язку, Internet-технологій роблять необхідним широке впровадження їх у діяльність правоохоронних органів, зокрема, для вирішення розглянутих завдань.

Ця стаття підготовлена з метою розкрити структуру, склад, можливості сучасної апаратури для охорони й контролю пересувних об'єктів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наразі одним із засобів контролю й спостереження за наземними пересувними об'єктами, що реалізують охоронну технологію GSM-Profi-Mobile, є контролери серії TSS-706 і контролери типу TSS-705pg. Ці пристрої призначені для установки на наземні транспортні засоби й можуть експлуатуватися в умовах жорстких динамічних навантажень і в розширеному діапазоні робочих температур.

Для визначення місця розташування пересувних об'єктів у контролери типу TSS-706g і TSS-705pg установлюються мініатюрні GPS-приймачі, які одержують сигнали, що надходять із супутників системи глобального позиціонування об'єктів (GPS) і автоматично обчислюють координати пересувних об'єктів у будь-якому місці планети.

Контролер TSS-705pg є спеціальною модифікацією базового контролера серії TSS-705 і має аналогічні характеристики і входи для підключення різного устаткування (відеокамер, датчиків, виконавчих пристроїв, кнопок для постановки й зняття з охорони й т.ін.). Головна особливість цього контролера полягає в тому, що за його допомогою можна одержувати відеокадри від відеокамер, що установлені на пересувному віддаленому об'єкті.

Контролери серії TSS-706 мають компактний і міцний металевий

корпус, 4 сенсорних входи для підключення датчиків автомобіля (наприклад, датчиків відкриття дверей), 1 сенсорний вхід для підключення різних аналогових і контактних датчиків, 3 релейних виходи (до 36 В, до 1 А), 1 вхід для підключення мікрофона, вхід для підключення пристроїв для постановки й зняття датчиків з охорони – кнопок, контролерів коду різних ідентифікаторів (карт, брелоків), а також стільниковий модем для передачі й прийому SMS-повідомлень і команд.

Якщо в ході спостереження за пересувним об'єктом нам необхідно не тільки контролювати його стан, але й у будь-який момент часу знати місце розташування (географічні координати) і маршрут руху транспортного засобу, то до кожного терміналу GSM-Profi, встановленого на об'єкті, потрібно підключити спеціальний компактний приймач сигналів, що надходять із супутників системи глобального позиціонування об'єктів (GPS).

Термінал після одержання координат від GPS-приймача може вислати їх прямо на відповідний стільниковий телефон за допомогою SMS-повідомлення (за запитом або автоматично, через заданий інтервал часу). У разі якщо телефон підключений до комп'ютера, на якому встановлене спеціальне програмне забезпечення й електронні карти місцевості, шляхи проходження й місця розташування транспортних засобів можуть відображатися на картах місцевості або міста. Похибка позиціонування об'єктів у системі не перевищує 100 метрів. Передача команд і прийом інформації при використанні контролерів серії TSS-706 може здійснюватися тільки у вигляді SMS-повідомлень, а при використанні контролерів TSS-705pg – по каналах передачі даних GSM або GPRS і (або) за допомогою SMS-повідомлень. Базовий набір SMS-команд і оповіщень у контролерів серії TSS-706 і контролерів типу TSS-705pg аналогічний базовому набору SMS-команд і оповіщень контролерів системи GSM-Profi (системи охорони й контролю нерухомості). За допомогою стільникових телефонів або комп'ютерів користувачі системи можуть:

- одержувати тривожні повідомлення й інформацію про стан датчиків, установлених на автомобілях, а також повідомлення про постановку й зняття їх з охорони;
- включати й виключати виконавчі пристрої автомобілів (наприклад, сирени, світлові прилади, системи подачі палива тощо);
- вести аудіопрослуховування й одержувати відеокадри від відеокамер, установлених на автомобілях;
- дистанційно задавати налаштування й режими автоматичної роботи контролерів, ставити й знімати датчики з охорони;
- одержувати географічні координати, швидкість і напрямок вектора руху контрольованих автомобілів (по каналах передачі даних GSM або GPRS (із заданою періодичністю) і (або) за допомогою SMS-повідомлень (за SMS-запитами)).

У цілому контролери системи GSM-Profi можуть функціонувати

як під управлінням користувача, так і самостійно, на основі заданих налаштувань. Зокрема, для кожного з контролерів можна задати параметри автоматичного включення й вимикання будь-якого реле контролера при спрацьовуванні того або іншого датчика. Стежити за автоматичною роботою контролерів на віддалених об'єктах можна за допомогою періодичних сеансів зв'язку по каналах передачі даних і (або) за допомогою так званих SMS-запитів. Наприклад, можна в будь-який час довідатися про поточний стан датчиків і реле контролера (яке з них включене або відключене, скільки часу залишилося до автоматичного вимикання), одержати поточні значення величин, вимірюваних датчиками, тощо. Якщо на об'єкті встановлений контролер, до якого підключені відеокамери, користувач може задати режим автоматичного запису відеокадрів у пам'ять контролера. Запис кадрів, отриманих від певної відеокамери, буде здійснюватися у випадку спрацьовування заданих датчиків. При необхідності ці відеокадри у подальшому можна вилучити з пам'яті контролера й подивитися на екрані свого комп'ютера або смартфона, на яких встановлено спеціальне програмне забезпечення. Користувач може в будь-який момент втрутитися в роботу автоматики на віддаленому об'єкті. Наприклад, виключити всі або тільки обране реле контролера або повністю відключити їхнє автоматичне включення, відключити або включити режим автоматичної послідовної тривожних повідомлень для будь-яких сенсорних входів, зняти або поставити датчики на охорону й т.ін. Змінювати налаштування й режими автоматичної роботи контролера, ставити й знімати датчики з охорони можна дистанційно, за допомогою SMS-команд або під час сеансу зв'язку з контролером по каналах передачі даних.

Для одержання інформації, повідомлень про події й управління контролерами на віддалених об'єктах використовуються SMS-повідомлення, канали передачі даних GSM або GPRS, а також Internet. Контролювати й управляти устаткуванням на віддалених об'єктах можна за допомогою звичайних стільникових телефонів, а також за допомогою смартфонів і комп'ютерів, на яких встановлене спеціальне програмне забезпечення.

У найпростішому випадку, при контролі й керуванні устаткуванням за допомогою SMS-повідомлень, використовується набір текстових команд і запитів (спеціальних SMS-повідомлень), які можна набирати за допомогою клавіатури стільникового телефону і зберігати в його пам'яті. Тривожні повідомлення, підтвердження виконання команд та інші службові повідомлення надходять на телефони користувачів автоматично (якщо це задано). Аудіопрослуховування на об'єкті здійснюється за допомогою стільникового телефону, після послідовної спеціальної SMS-команди. Для прийому повідомлень і передачі команд можна використовувати практично будь-які стільникові телефони, що підтримують технологію SMS. Використовуючи SMS-повідомлення, за допомогою одного телефону можна управляти декі-

лькама контролерами й контролювати кілька віддалених об'єктів. Крім звичайних стільникових телефонів, для контролю віддалених об'єктів за допомогою SMS-повідомлень можна використовувати також смартфони (стільникові телефони останнього покоління з підтримкою Java-Додатків (J2ME)) з TSS-Menu. При використанні TSS-Menu налаштування і управління контролером на віддаленому об'єкті здійснюється за допомогою зручного текстового меню, що з'являється на екрані смартфона після запуску додатка. Для одержання відеокадрів, контролю й керування устаткуванням на об'єктах по каналах передачі даних за допомогою комп'ютера використовується програмне забезпечення TSS-FarVision (ОС Windows 2000, XP, Vista). Це програмне забезпечення дозволяє підтримувати одночасні сеанси зв'язку з декількома віддаленими об'єктами (контролерами). Засоби TSS-FarVision дозволяють здійснювати передачу інформації між комп'ютером і контролерами по звичайних каналах передачі даних GSM, по каналах пакетної передачі даних GPRS і через Internet.

Слід зазначити, що рішення, закладені в останній контролер CCU6225, задовольнить найвимогливіших користувачів у сфері охорони й спостереження за пересувними об'єктами. Він поєднує в собі всі популярні сьогодні технології передачі інформації: голосове сповіщення, управління по DTMF з голосовими підказками, сповіщення й управління по SMS. Вбудований контролер Touch Memory дозволяє ідентифікувати користувача й передати його ім'я іншим власникам об'єкта в SMS форматі. Має 8 аналогово-дискретних входів, 2 реле й 5 керованих виходів, стільниковий модем. Зараз цей контролер ставиться в один ряд із професійними телеметричними системами.

Висновок. Наведені в статті матеріали орієнтовані на підвищення рівня використання сучасних інформаційних технологій у практичній діяльності правоохоронних служб, які займаються охороною й супроводом наземних пересувних об'єктів, на вдосконалювання підготовки курсантів, слухачів, магістрів вищих навчальних закладів МВС України.

Надійшла до редакції 16.11.2011

О.В. Капліна

доктор юридичних наук, доцент

О.М. Дроздов

кандидат юридичних наук

(Національний університет «Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого»)

УДК 343.13

ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ НАЛЕЖНОГО ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВ ЗАЯВНИКА ПРО ВЧИНЕНИЙ ЗЛОЧИН

Досліджено актуальну для сучасної правозастосовної практики проблему щодо створення належного механізму судового захисту прав заявника про вчинений злочин у випадках відмови у прийнятті такої заяви чи зволікання з її вирішенням.

Ключові слова: порушення кримінальної справи, заявник про вчинений злочин, відмова у прийнятті заяви про вчинений злочин, судовий захист прав заявника про вчинений злочин.

Исследуется актуальная для современной правоприменительной практики проблема, связанная с созданием надлежащего механизма судебной защиты прав заявителя о совершенном преступлении в случаях отказа в принятии такого заявления или промедлением с его разрешением.

Ключевые слова: возбуждение уголовного дела, заявитель о совершенном преступлении, отказ в принятии заявления о совершенном преступлении; судебная защита прав заявителя о совершенном преступлении.

The for modern practice issue of the day, related to creatio of the proper mechanism of judicial defense of rights for a declarant about a perfect crime, is probe in the article

Keywords: put excitation of crime, declarant about a perfect crime, refuse in acceptance of statement about a perfect crime; judicial defence of rights for a declarant about a perfect crime.

Постановка проблеми. Останнім часом зростає довіра громадян нашої держави до судових процедур захисту своїх прав і законних інтересів. Саме цей чинник приводить до того, що в судах значно збільшується кількість скарг громадян, які намагаються оскаржити дії або бездіяльність органів досудового розслідування, у тому числі й у тому випадку, якщо останні відмовляють у прийнятті та перевірці заяви про підготовлюваний або вчинений злочин, посилаючись на те, що із заяви не вбачаються ознаки складу злочину, що дало б підставу здійснювати перевірку в порядку ст. 97 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК). Такі заяви, як правило, або повертаються заявникам, або передаються на розгляд у порядку Закону України «Про звернення

громадян» [1], що фактично призводить до зволікання з реагуванням органами досудового розслідування на заяви громадян, адже відповідно до ст. 20 вказаного Закону України термін розгляду звернень громадян не може перевищувати одного місяця від дня їх надходження (ті, які не потребують додаткового вивчення, повинні бути розглянуті невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання; за тими, які не можна розглянути в місячний термін, він може бути пролонгований, але не більше ніж до 45 днів). Також у зв'язку із витрачанням часу та бюрократичною тяганиною складається така ситуація, що деякі злочини, за якими проводиться такий "розгляд", взагалі потім неможливо розслідувати по «гарячих слідах».

Звичайно, така ситуація не може влаштовувати заявників, які намагаються оскаржувати дії та бездіяльність органів досудового розслідування. Проте виникає проблема із процедурою оскарження. Узагальнення практики оскарження результатів перевірок заяв про злочини і звернення до Єдиного державного реєстру судових рішень дають підставу зробити висновок, що деякі заявники намагаються відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) звернутися із заявою до адміністративних судів, вважаючи, що компетенція останніх поширюється на спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності. Деякі звертаються до суду, вважаючи, що їм було відмовлено в порушенні кримінальної справи та вони мають право на оскарження такого рішення в порядку ст. 99¹ КПК України.

Отже, на наш погляд, в державі склалася хибна практика застосування законодавства, що регулює процедуру розгляду органами досудового розслідування заяв про злочини, суди неоднаково тлумачать норми права щодо оскарження дій та бездіяльності вказаних органів, а все це в цілому не сприяє правовій визначеності, захисту прав та законних інтересів громадян, однаковості правозастосовної практики.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідження проблем стадії порушення кримінальної справи неможливо зробити без звернення до праць таких відомих в Україні вчених, як Ю.М. Грошевий, А.Я. Дубинський, В.С. Зеленецький, Л.М. Лобойко, В.Т. Маляренко, О.Р. Михайленко, Д.П. Письменний, В.О. Попелюшко, М.С. Шумило та інших. Проте попри значну кількість публікацій не можна вважати, що правова регламентація кримінально-процесуальних відносин, що виникають з моменту отримання інформації про вчинений злочин, є досконалою.

Метою статті є аналіз законодавства, яке врегульовує початкову стадію кримінального процесу, виявлення прогалин правового регулювання та формування практичних пропозицій щодо вдосконалення процесуального механізму захисту прав заявника про вчинений злочин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи ситуацію, що склалася, можна зазначити, що порядок приймання, реєстра-

ції та розгляду в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про злочини регулюється перш за все нормами КПК (зокрема, ст. 95–97) та відомчими нормативними актами. Наприклад, Інструкцією про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах прокуратури України заяв і повідомлень про злочини, затвердженою наказом Генеральної прокуратури України від 24 червня 2004 р. № 66/13-ок [2] (далі – Інструкція № 66/13-ок) встановлено, що заяви і повідомлення про злочини незалежно від місця і часу їх вчинення, а також *повноти повідомлених даних і форми подання* (тут і далі курсив наш – О.К., О.Д.) обов'язково приймаються у прокуратурах усіх рівнів, у тому числі і в справах, які не підлягають їх віданню (п. 2.1.). Далі в п. 2.11. Інструкції № 66/13-ок зазначається, що керівники прокуратури залежно від характеру інформації, яка міститься у заявах і повідомленнях про злочини, визначають у формі резолюції порядок проведення перевірки *в порядку ст. 97 КПК України* або передачу їх до інших органів за підслідністю. У п. 4.1. Інструкції № 66/13-ок наголошується, що процесуальні строки розгляду заяв і повідомлень про злочини обчислюються відповідно до вимог ст. 97 КПК України.

Аналогічний порядок приймання, реєстрації та розгляду заяв і повідомлень про злочини органами дізнання (ст. 101 КПК), встановлений, зокрема, такими відомчими нормативними актами як Інструкція про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, що затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України № 400 від 14 квітня 2004 р. [3], Інструкція про порядок приймання, реєстрації, обліку та розгляду в підрозділах податкової міліції заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини, затверджена наказом Державної податкової адміністрації України № 304 від 24 червня 1998 р. [4], Інструкція про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян та реєстрації, обліку заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини, затверджена наказом Служби безпеки України № 44 від 27 січня 2005 р. [5].

Враховуючи наведені вище положення, слід зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 97 КПК прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя зобов'язані приймати заяви і повідомлення про вчинені або підготовлювані злочини, у тому числі і у справах, які не підлягають їх віданню. Такий обов'язок впливає зі змісту принципу публічності, який передбачає необхідність здійснення кримінального переслідування в кожному випадку виявлення ознак злочину (ст. 4 КПК).

Обов'язок прокурора, слідчого, органу дізнання або судді приймати повідомлення про будь-які вчинені або підготовлювані злочини поширюється на всі види злочинів, незалежно від їх характеру і тяжкості, повноти даних про склад злочину, а також віднесення їх до кримінальних справ публічного, приватно-публічного чи приватного обвинувачення. Прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя не вправі відмовляти в прийнятті відомостей про злочин навіть у тих випад-

ках, коли йдеться про злочин, що не підлягає їх віданню. У цих випадках вони зобов'язані прийняти заяву (повідомлення), яка надійшла у встановленому порядку, і відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 97 КПК направити її за належністю.

Перевірка таких заяв повинна здійснюватися в порядку, встановленому КПК (п. 4–5 ст. 97), якщо в заяві або повідомленні про злочин події, про які в них йдеться, заявником названі злочинними або ж зміст таких заяв або повідомлень дає підстави вбачати у відповідному діянні ознаки складу злочину, незважаючи на повноту повідомлених даних і форму подання.

Непоодинокими у правозастосовній практиці є також випадки, коли відповіді на заяви і повідомлення про злочин надаються заявникам особами, які приймають такі заяви, не у формі відповідної постанови, як того вимагає ст. 97 КПК. Втім, виходячи із вимог вказаної статті Закону, за заявою або повідомленням про злочин прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя зобов'язані не пізніше триденного строку прийняти одне із таких рішень: 1) порушити кримінальну справу; 2) відмовити в порушенні кримінальної справи; 3) направити заяву або повідомлення за належністю.

При відсутності підстав до порушення кримінальної справи прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя відповідно до ст. 99 КПК своєю постановою вправі відмовити у порушенні кримінальної справи, про що повинні повідомити заінтересованих осіб і підприємства, установи, організації. Конкретизовано зазначену норму у п. 4.9. Інструкції № 66/13-ок: про прийняте процесуальне рішення особою, що проводила перевірку за заявою чи повідомленням про злочин, письмово повідомляється заявник, якому роз'яснюється його право оскаржити прийняте рішення, а також порядок оскарження; копія постанови про відмову в порушенні кримінальної справи направляється прокурору.

Таким чином, слід ще раз наголосити, що закон не передбачає варіантів з питання про прийняття чи неприйняття заяви чи повідомлення про злочин, не передбачає розгляд таких заяв у порядку Закону України «Про звернення громадян», не допускає спорів із цього приводу. Відмова в прийнятті заяви чи повідомлення про вчинений або такий, що готується, злочин, зволікання із прийняттям рішення – це, по суті, незаконні дії компетентних органів, які означають намагання ухилитися від виконання передбаченого законом обов'язку, що повинно тягти їх відповідальність.

Важливими в аспекті проблеми, що розглядається, є також питання про належність до компетенції адміністративного суду спору фізичних чи юридичних осіб із прокурором (органом дізнання) стосовно оскарження рішень, дій чи бездіяльності щодо заяв та повідомлень про злочин.

Перш за все зазначимо, що згідно з Конституцією України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, головним обов'язком якої є утвердження і забезпе-

чення прав і свобод людини (ч. 2 ст. 3); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права, звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ст. 8).

Основним Законом України передбачено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 1-2 ст. 55). Зауважимо, що відмова суду в прийнятті позовних заяв, скарг, оформлених відповідно до процесуального закону, є порушенням права на судовий захист, яке за ст. 64 Конституції України не може бути обмежене. Зазначимо, що за правовою позицією Конституційного Суду України "правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах" (абз.10 п. 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003).

Конституційним Судом України вже було оцінено буквальний смисл зазначеної та інших конституційних норм, яким наділялися вони завдяки офіційному тлумаченню. У Рішенні від 25 грудня 1997 р. у справі за зверненнями жителів міста Жовті Води Конституційний Суд України зазначив, що ч. 1 ст. 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі ст. 64 Конституції України не може бути обмежене. Частина 2 ст. 124 Конституції України необхідно розуміти так, що юрисдикція судів, тобто їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання, поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Також у справі громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи Конституційний Суд України у своєму рішенні від 25 листопада 1997 р. зазначив, що ч. 2 ст. 55 Конституції необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи гро-

мадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді.

Отже, цілком логічною виглядає норма Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якої компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства (п. 2 ч. 2 ст. 17). Такі скарги мають розглядатися в судах загальної юрисдикції незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня стосовно того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду.

Конституційне положення, викладене у ст. 55, повністю узгоджується з міжнародно-правовими нормами – ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. (далі – Конвенція 1950 р.), а також п. 5 Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживань владою від 29 листопада 1985 р.

Конституційне право на судовий захист пронизує норми кримінально-процесуального закону на різних його стадіях. Так, згідно зі ст. 236 КПК дії прокурора можуть бути оскаржені до суду. Більш детально порядок оскарження конкретизується, наприклад, в ст. 236¹ – 236⁸ КПК. Оскарження до суду дій і рішень посадових осіб, які здійснюють кримінальне судочинство, виступає міцною правовою гарантією забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Однією з форм судового контролю на стадії досудового розслідування є розгляд скарг на дії (бездіяльність) та рішення посадових осіб, які здійснюють кримінальне судочинство. Зазначений порядок оскарження дає змогу оперативно і своєчасно у ході досудового провадження попереджати та усувати порушення закону на досудових стадіях кримінального процесу, відновлювати права і законні інтереси учасників кримінального судочинства, допущені на стадіях порушення кримінальної справи та досудового розслідування посадовими особами. Метою судового захисту прав і свобод кожного на досудових стадіях є не тільки відновлення порушеного права та законного стану, але й усунення і нейтралізація шкідливих наслідків порушень закону. Судовий контроль за діями і рішеннями суб'єктів, що здійснюють провадження у кримінальній справі, обмежують конституційні права особистості, по-перше, дисциплінує осіб, які приймають, реєструють та розглядають заяви про злочини та проводять дізнання та досудове слідство, підвищує їх почуття відповідальності як за проведені дії і прийняті рішення, так і за відмову в їх проведенні або прийнятті відповідних рішень; по-друге, зобов'язує суддю перевіряти законність і обґрунтованість дій і рішень органу дізнання, слідчого, прокурора, по-третє, є додатковою гарантією дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Право особи на оскарження рішень, дій чи бездіяльності прокурора, органу дізнання чи суду щодо відмови у прийнятті заяви про злочин має являти собою ефективний засіб юридичного захисту, який передбачений ст. 13 Конвенції 1950 р. Крім того, механізм оскарження таких рішень, дій та бездіяльності повинен ще й відповідати вимозі доступності правосуддя.

Нормативна регламентація доступності правосуддя здійснена насамперед у таких міжнародних актах, як Загальна декларація прав людини (ст. 8), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 14), Конвенція 1950 р. (ст. 6). Тлумачення розуміння поняття "доступність правосуддя" надано у рішеннях Європейського суду з прав людини (далі – Євросуд). Втім, як вірно зазначається в Рекомендації Rec(2004)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам "Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту", ухваленій на 114-й сесії Комітету міністрів від 12 травня 2004 р., права та свободи, гарантовані Конвенцією, *мають захищатися передусім на національному рівні та застосовуватися національними органами*, а отже, слід наголосити, що встановлений статтею 1 Конвенції 1950 р. механізм контролю має субсидіарний характер.

Також відомо, що особа, яка звернулася до компетентних органів держави з заявою про злочин, нерідко є жертвою цього злочину. У зв'язку з цим слід звернутися до тексту Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою, яка прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 29 листопада 1985 р. (далі – Декларація). Декларація містить окремий розділ, який має назву "Доступ до правосуддя та справедливе поводження". У зазначеному розділі акцентується увага на тому, що жертви злочину мають право на доступ до механізмів правосуддя і якнайшвидшу компенсацію за завдану їм шкоду згідно із національним законодавством (п. 4). Далі зазначається, що у тих випадках, коли це необхідно, слід створити і зміцнити судові та адміністративні механізми, з тим щоб забезпечити жертвам можливість отримувати компенсацію за допомогою офіційних або неофіційних процедур, які мали б *оперативний* характер, були б справедливими, недорогими і доступними. Жертв, що прагнуть отримати компенсацію за допомогою таких механізмів, слід інформувати про їхні права. Слід сприяти тому, щоб судові і адміністративні процедури більшою мірою відповідали потребам жертв шляхом надання жертвам інформації про їх роль і обсяг, терміни проведення та хід судового розгляду, про результати розгляду їх справ, особливо у випадках тяжких злочинів, а також у випадках, коли ними запитана така інформація; забезпечення можливості викладу та розгляду думок і побажань жертв на відповідних етапах судового розгляду в тих випадках, коли зачіпаються їхні особисті інтереси, без шкоди для обвинувачених і згідно з *відповідною національною системою кримінального правосуддя* (п. 6).

Також у Рекомендації R (85) 11 Комітету міністрів Ради Європи

державам-членам щодо положення потерпілого в рамках кримінального права і кримінального процесу від 28 червня 1985 р. зазначається, що слід приділяти більше уваги потребам потерпілого на всіх етапах кримінального процесу. У Рекомендація № 6 R (87) 18 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам "Щодо спрощення кримінального правосуддя" (17.09.1987 р.) наголошується, що коли це можливо, рішення про припинення або відмову у відкритті провадження слід довести до позивача. Постраждалий повинен мати можливість домагатися відшкодування шкоди, спричиненої йому злочином, в *цивільному* або *кримінальному* суді (п. 11). Зауважимо, якщо особі, щодо якої вчинено злочин, буде запропоновано оскаржувати в порядку адміністративного судочинства відмову в прийнятті його заяви про вчинений злочин, бездіяльність прокурора, слідчого, органу дізнання, то відсутність такого роду процедур в КПК є не чим іншим, як відмовою в доступі до правосуддя.

Оскільки порядок перевірки заяв та повідомлень про злочини врегульовано КПК, то і всі інші, похідні від зазначеної процедури питання є за своєю суттю кримінально-процесуальними. Як зазначається в ч. 2 ст. 22 Закону України "Про судоустрій України" (далі – Закон про судоустрій), саме місцеві загальні суди розглядають цивільні, адміністративні та кримінальні справи, а також справи про адміністративні правопорушення. До компетенції місцевих адміністративних судів Законом про судоустрій віднесено адміністративні справи, *пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління* (справи адміністративної юрисдикції). Вочевидь, що діяльність з перевірки заяв та повідомлень про злочин не знаходиться у площині правовідносин у сфері державного управління, не є управлінською діяльністю. Тому розгляд скарг на рішення, дії та бездіяльність прокурора, слідчого та органу дізнання щодо перевірки заяв та повідомлень про злочин повинен відбуватися у місцевих загальних судах у порядку кримінального судочинства. Тенденції поглиблення розмежування компетенції між окремими видами судових установ спостерігаються і у Законі України "Про судоустрій і статус суддів".

Між іншим, необхідність розгляду скарг на рішення, дії та бездіяльність прокурора, слідчого та органу дізнання щодо перевірки заяв та повідомлень про злочин місцеві суди повинні розглядати в кримінально-процесуальному порядку ще й тому, що названа процедура характеризується, на відміну від розгляду скарг адміністративним судом, специфічним колом учасників процесу. Наприклад, до кола суб'єктів, які мають інтерес у відмові у порушенні кримінальної справи, слід віднести заявника, особу, інтересів якої стосується постанова про відмову в порушенні кримінальної справи, її представника.

Окрім зазначеного, розгляд скарг на рішення, дії та бездіяльність прокурора, слідчого та органу дізнання повинен відбуватися з дотриманням вимог принципів кримінального судочинства, що, зрозуміло, не можливо повною мірою забезпечити в порядку адміністративного

судочинства.

Наведемо ще один аргумент, який свідчить про необхідність розгляду скарг на рішення, дії та бездіяльність прокурора, слідчого та органу дізнання щодо перевірки заяв та повідомлень про злочин місцевим судом в порядку кримінального судочинства. Однією з інституційних гарантій доступності правосуддя є забезпечення територіальної наближеності судів. Вказана вимога знайшла своє втілення в Законі про судоустрій. Так, відповідно до ч. 3 ст. 3 цього Закону, судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи в порядку, встановленому Конституцією України та законами.

Як відомо, правосуддя у кримінальних справах та судовий контроль щодо обмеження основоположних прав і свобод людини у сфері кримінального судочинства здійснюється місцевими загальними судами, які являють собою досить розгалужену систему, а отже, максимально відповідають вимозі територіальної наближеності судів до особи. Адже місцевими загальними судами є районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди, а також військові суди гарнізонів (ст. 21 Закону про судоустрій). На відміну від місцевих загальних судів, місцевими адміністративними судами є окружні суди, що утворюються в округах відповідно до указу Президента України. Указом Президента "Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів" від 16.11.2004 р. (зі змінами) утворено з 1 січня 2005 р. в системі адміністративних судів України місцеві адміністративні суди, які розташовані в обласних центрах України. Таким чином, можна констатувати, що система адміністративних судів порівняно з системою місцевих загальних судів значно меншою мірою відповідає вимозі наближеності судів до особи.

Висновок. Отже, проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що наявні в КПК процедури провадження за скаргою на рішення, дії та бездіяльність прокурора, слідчого та органу дізнання не можуть бути визнані досконалими та такими, що повністю відповідають потребам захисту прав осіб, які потрапляють до орбіти кримінального судочинства. Їх застосування на практиці породжує чимало проблем, пов'язаних як з формою, змістом скарг і взагалі можливістю оскарження тих чи інших дій, бездіяльності та рішень, так і з порядком розгляду скарги, з видами прийнятих за нею судових рішень. При цьому практичне їх вирішення є різноманітним у різних відомствах. Зокрема, у судовій практиці зустрічається різноманіття судових рішень за таким масивом питань, як можливий перелік дій (бездіяльності) та рішень, що підлягають оскарженню до суду, різне коло суб'єктів провадження за скаргою, їх невизначений процесуальний статус. Відрізняються судові рішення і від змісту скарги, процесуального порядку її розгляду тощо. Саме у Кримінально-процесуальному кодексі України повинен бути передбачений чіткий, ретельно регламентований механізм подачі, розгляду і вирішення скарг осіб на дії та бездія-

льність органів дізнання, слідчого, прокурора, в тому числі й на етапі подачі заяви про злочин.

Бібліографічні посилання

1. Про звернення громадян: Закон України // ВВР. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
2. Інструкція про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах прокуратури України заяв і повідомлень про злочини: Затв. наказом Генеральної прокуратури України від 24 червня 2004 р. № 66/13-ок // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2009. – № 12.
3. Інструкція про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються: Затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 400 від 14 квітня 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 19. – Ст. 1366.
4. Інструкція про порядок приймання, реєстрації, обліку та розгляду в підрозділах податкової міліції заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини: Затв. наказом Державної податкової адміністрації України № 304 від 24 червня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 29. – Ст. 11109.
5. Інструкція про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян та реєстрації, обліку заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини: Затв. наказом Служби безпеки України № 44 від 27 січня 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 422.

Надійшла до редакції 14.10.2011

К.О. Чаплинський

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

УДК 343.98

ТАКТИЧНИЙ ПРИЙОМ ЯК ОБ'ЄКТ КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Стаття присвячена висвітленню поняття і сутності тактичного прийому як об'єкту криміналістичного дослідження. Окреслено наукові підходи щодо визначення поняття тактичного прийому, запропоновано класифікацію тактичних прийомів, розглянуто вимоги, що до них пред'являються.

Ключові слова: тактика, тактичний прийом, тактичне забезпечення.

Статья посвящена рассмотрению понятия и сущности тактического приема как объекта криминалистического исследования. Освещаются научные подходы к определению понятия тактического приема, предлагается классификация тактических приемов, рассматриваются предъявляемые к ним требования.

Ключевые слова: тактика, тактический прием, тактическое обеспечение.

The author have analyzed the points of view available in the legal literature on these questions and offered the tactical method of

carrying out of investigatory actions.

Keywords: *interrogation, tactics, tactical method, tactical security.*

Постановка проблеми. Криміногенну ситуацію в Україні останнім часом характеризують вкрай негативно. Це зумовлено багатьма чинниками, зокрема, прилаштованістю злочинності до нових умов, набуттям нею агресивного та все більш організованого характеру; низькою якістю розкриття і розслідування злочинів; зростанням кількості кримінальних справ, повернутих на додаткове розслідування тощо. Така ситуація вимагає прийняття неординарних і кардинальних рішень, вжиття невідкладних законодавчих та організаційно-управлінських заходів щодо удосконалення тактичних основ протидії злочинності. Зважаючи на зростання злочинності, підвищення рівня її організованості, активізації протидії розслідуванню виникає необхідність негайної розробки та впровадження у правоохоронну діяльність найновітніших і апробованих наукових методів для її подолання, насамперед у діяльність органів досудового розслідування. У зв'язку з цим важливого значення набуває тактичне забезпечення протидії злочинності, розробка програм реалізації наукових досягнень, розширення можливостей їх використання при розслідуванні злочинів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Окремі аспекти цієї проблеми у галузево-предметному плані висвітлювали вчені-юристи України: Ю.П. Аленін, С.А. Альперт, К.В. Антонов, М.І. Бажанов, В.Д. Басай, В.П. Бахін, В.Д. Берназ, А.Ф. Волобуєв, В.К. Весельський, В.Г. Гончаренко, Ю.М. Грошевий, О.Ф. Долженков, А.Я. Дубинський, В.А. Журавель, В.С. Зеленецький, А.В. Іщенко, Н.С. Карпов, О.А. Кириченко, Н.І. Клименко, І.П. Козаченко, В.О. Коновалова, М.В. Корнієнко, І.І. Котюк, В.С. Кузьмічов, В.К. Лисиченко, Л.М. Лобойко, В.Г. Лукашевич, В.Т. Маляренко, М.І. Мельник, О.Р. Михайленко, М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, М.В. Салтевський, М.Я. Сегай, О.П. Снігер'єв, В.В. Тіщенко, В.М. Тертишник, Л.Д. Удалова, П.В. Цимбал, С.С. Чернявський, В.Ю. Шепітько, М.Є. Шумило; країн СНД: Т.В. Авер'янова, Р.С. Белкін, І.Є. Биховський, А.К. Гаврилов, Г.І. Грамович, Л.М. Карнеєва, О.М. Ларін, І.М. Лузгін, П.А. Лупинська, І.Л. Петрухін, М.С. Полевой, М.І. Порубов, О.Р. Ратінов, М.С. Строгович, М.А. Чельцов, С.А. Шейфер, В.Є. Емінов, М.П. Яблоков та ін. Разом з тим комплексної розробки загальних засад тактичного забезпечення в теорії та практиці досудового розслідування не здійснено. Вирішення її пов'язане з розмежуванням функцій суб'єктів і їх компетенцією при застосуванні засобів тактичного забезпечення розкриття і розслідування злочинів. У законодавстві і юридичній літературі не сформувався єдиного підходу до визначення системи засобів тактичного забезпечення та їх класифікації, не врегульовані питання взаємодії суб'єктів, на яких покладаються різні функції з розкриття і розсліду-

вання злочинів, практика потребує розробки і законодавчого закріплення засобів тактичного забезпечення, адекватних характеру сучасної злочинності. Зважаючи на це, слід констатувати, що проблема тактичного забезпечення досудового розслідування в Україні не вивчалась.

Отже, **метою** цієї статті є висвітлення поняття і сутності тактичного прийому як об'єкта криміналістичного дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Успішному провадженню досудового розслідування, а саме якісному проведенню слідчих дій, сприяють засоби криміналістичної тактики. Тактичний прийом є основним елементом криміналістичної тактики.

Тлумачний словник визначає прийом як спосіб виконання або здійснення чого-небудь; метод дослідження, вивчення чого-небудь.

В юридичній літературі існують декілька підходів до визначення поняття тактичного прийому. Так, на думку однієї групи вчених (О.М. Васильєв, Т.О. Сєдова, О.О. Ексархопуло), тактичний прийом являє собою наукову рекомендацію, що розробляється на основі спеціальних наук (логіки, психології, наукової організації праці) та узагальнення слідчої практики [1, с. 4; 2, с. 421]. Інші вчені (Р.С. Белкін, М.П. Яблоков, С.Ю. Якушин) тактичний прийом визначають як спосіб поведінки слідчого залежно від слідчої ситуації, що склалася на певному етапі досудового розслідування [3, с. 120; 4, с. 7].

М.В. Салтевський розглядає тактичний прийом як спосіб дії суб'єкта щодо застосування засобів криміналістичної тактики на досудовому і судовому слідстві [5, с. 294].

На думку М.І. Скригонюка і І.Ф. Герасимова, тактичний прийом – це метод провадження суб'єктом криміналістичної діяльності будь-якої слідчої дії, що обирається з урахуванням конкретної слідчої ситуації та спрямований на підвищення ефективності окремих слідчих дій або повного, всебічного і об'єктивного розслідування кримінальної справи [6, с. 127; 7, с. 224]. В.В. Агафонов і А.Г. Філіппов під тактичними прийомами розуміють прийоми підготовки та проведення окремих слідчих дій [8, с. 83].

Інші вчені у визначенні тактичного прийому акцентують увагу на суб'єктах, що їх застосовують.

Втім, більшість учених визначають тактичний прийом як найбільш раціональний та ефективний спосіб дій або найбільш доцільну лінію поведінки слідчого.

Таким чином, узагальнюючи погляди вчених, можна дійти висновків, що у визначенні сутності тактичного прийому в науковій літературі існує п'ять загальних напрямів: 1) тактичний прийом – наукова рекомендація; 2) тактичний прийом – спосіб поведінки слідчого; 3) тактичний прийом – метод проведення слідчої дії; 4) тактичний прийом – лінія поведінки слідчого; 5) тактичний прийом – спосіб впливу слідчого на учасників слідчої дії.

Зважаючи на це, можна стверджувати, що усі вказані підходи пе-

вним чином визначають сутність тактичного прийому. Втім, на нашу думку, тактичний прийом слід розуміти як спосіб дії або найбільш доцільну лінію поведінки. Такий підхід більш чітко відбиває сутність тактичного прийому.

На думку В.Ю. Шепітька, підставою для цього є такі міркування: визначення поняття тактичного прийому як наукової рекомендації містить вказівку на джерело його формування, але не відбиває самої сутності прийому; в етимологічному розумінні прийом означає «спосіб здійснення чого-небудь», рекомендація ж – це тільки порада, побажання; спосіб передбачає практичну реалізацію прийому, тоді як рекомендація існує лише абстрактно [9, с. 181].

П.Д. Біленчук і В.І. Перкін зазначають, що у багатьох роботах поняття тактичного прийому, по суті, ототожнюється з методами практичної діяльності, напрацьованими у сфері криміналістичної тактики. Так, у число тактичних прийомів включають висунення версій, планування та інші методи організації розслідування, щоправда, це не засіб дії і не лінія поведінки слідчого [10, с. 4].

Отже, під тактичним прийомом слід розуміти найбільш раціональний та ефективний спосіб дій або найбільш доцільну лінію поведінки слідчого в процесі збирання, дослідження та використання доказів з урахуванням слідчої ситуації на певному етапі досудового розслідування.

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) є його істотними ознаками. Разом з тим зазначені ознаки ще не дозволяють відокремити тактичний прийом від інших способів дії (організаційних, підготовчих, технічних). Тактичний прийом не має обов'язкового характеру. Вибір слідчим тактичного прийому здійснюється на власний розсуд на основі всебічного вивчення обставин справи, конкретної слідчої ситуації, що склалася на тому чи іншому етапі досудового слідства, допустимості тактичного прийому в кримінальному судочинстві.

Різноманітність тактичних прийомів вимагає їх наукової класифікації. У криміналістиці подаються різні класифікації тактичних прийомів. Вони ґрунтуються на ступені складності та положеннях, принесених з різних галузей знань, зокрема, психології, логіки, наукової організації праці та ін.

Справедливо вказує В.П. Бахін, що правильний вибір тактичних прийомів, які відповідають певній слідчій ситуації, забезпечує швидкість та результативність вирішення завдань досудового розслідування [11, с. 122].

Класифікація тактичних прийомів має теоретичне і практичне значення. Теоретичне слугує основою для пізнання природи і сутності тактичних прийомів, їх оцінки та визначення напрямів подальшого розвитку. Практичне полягає у забезпеченні найбільш раціональних шляхів пошуку та використання тактичних прийомів.

В.Ю. Шепітько вказує на складність класифікації тактичних прийомів, що визначається великою кількістю підстав, за якими вони можуть бути розподілені, та неоднозначним розумінням сутності тактичного прийому. На думку вченого, аналіз праць з криміналістики свідчить, що існує близько двох десятків класифікацій тактичних прийомів, але багатьма авторами за основу класифікаційних побудов часто беруться довільні ознаки, властивості чи положення [12, с. 15].

Так, М.П. Яблоков за змістом і призначенням розглядає такі тактичні прийоми: пізнавальні (встановлення обставин злочинної події шляхом виявлення і дослідження криміналістичної інформації); управлінські (встановлення ефективної взаємодії з учасниками процесу, налагодження з ними психологічного контакту); організаційно-тактичні (забезпечення оптимальних зовнішніх умов і необхідних організаційно-технічних засобів).

За рівнем тактичних завдань, що вирішуються, вчений виділяє: початкові (вихідні), спрямовані на виявлення, фіксацію і вилучення джерел криміналістичної інформації; проміжні, спрямовані на встановлення доказових фактів або формування забезпечуючих таке встановлення тактичних комплексів; кінцеві, спрямовані на вирішення тактичних завдань розслідування, які забезпечують прийняття процесуальних рішень, у першу чергу щодо предмета доказування [3, с. 230]. Таку класифікацію тактичних прийомів пропонують і П.Д. Біленчук, А.П. Гель, А.П. Шеремет.

М.В. Салтевський класифікує тактичні прийоми за видом діяльності, метою і завданням, суб'єктом, засобами, джерелом походження [5, с. 298].

В.К. Весельський і В.І. Перкін тактичні прийоми поділяють на обов'язкові (визначаються законом) та рекомендаційні (розроблені криміналістичною тактикою на основі даних різних наук і доцільність їх застосування визначає слідчий, виходячи із конкретних ситуацій) [13].

В.К. Лисиченко і Н.І. Клименко зазначають, що оскільки обов'язкові тактичні прийоми визначаються законом, то їх виконання слідчим є обов'язковим. І називаються вони не тактичними прийомами, а правилами. Разом з тим рекомендаційні прийоми повинні відповідати принципам кримінального процесу та криміналістичної тактики, і поділяються вони на загальні та окремі [14, с. 260].

Зважаючи на це, з цього питання у криміналістів єдиної думки не склалося: одні вчені вважають обов'язкові прийоми тактичними, інші визначають їх правилами.

Досить цікавою є пропозиція В.Г. Гончаренка і Ф.М. Сокирана, які виділяють такі групи тактичних прийомів, що сприяють психологічному впливу: процесуальні (дотримання слідчим норм кримінально-процесуального законодавства; попередження про кримінальну відповідальність за давання свідомо неправдивих показань і за відмову від давання показань); етичні (дотримання слідчим при проведенні слідчих дій норм етики і моралі; тактовність, доброзичливість тощо); естетичні (культура поведінки слідчого; його зовнішній вигляд); пси-

хологічні (активізація забутого у пам'яті допитуваного; використання асоціативних зв'язків; виклик минулих емоцій тощо); криміналістичні (створення поінформованості слідчого; використання суперечностей між показаннями допитуваних; пред'явлення доказів; використання раптовості; словесна розвідка; психологічна підготовка особи до наступної слідчої дії та ін.) [15, с. 25].

На думку В.Ю. Шепітька, запропоновані групи тактичних прийомів можуть надати певну допомогу слідчому у процесі розслідування злочинів. Водночас формування прийомів за зазначеними групами є спірним з таких міркувань:

- розподіл прийомів на групи здійснюється за характером їх спрямованості, однак за їх межами залишилися природа і вид тієї чи іншої слідчої дії, її мета, функціональне призначення, ситуаційна варіантність тощо;

- виділення таких груп є досить умовним і відбиває лише окремі сторони тих чи інших прийомів; чітко не простежуються межі між групами прийомів;

- у групах відсутня логічна послідовність розміщення тактичних прийомів, що сприяє їх оптимальному використанню; у кожній із груп пропонується неузгоджений, приблизний їх перелік;

- окремі запропоновані «прийоми» не є тактичними (зовнішній вигляд слідчого, суворе дотримання норм кримінально-процесуального закону);

- такі «прийоми», як створення поінформованості слідчого (перебільшеної чи зменшеної), виклик минулих емоцій, суперечать моральним та етичним принципам кримінального судочинства, а тому не можуть бути визнані як допустимі;

- багато прийомів у групах не розкриті за своїм змістом і мають декларативний характер [16, с. 151-152].

І.В. Тішутіна і А.Ю. Головін класифікують тактичні прийоми за такими підставами: за джерелом походження – прийоми, які засновані на логіці, науковій організації праці, використанні даних психології, передового досвіду; за спрямованістю – прийоми, спрямовані на збирання, оцінку і використання доказової інформації; за етапами процесуальних дій – прийоми підготовки, проведення і фіксації таких дій; за процесуальним закріпленням – закріплені та незакріплені у законі [17, с. 117].

На думку С.Ю. Якушина, тактичні прийоми доцільно класифікувати таким чином: прийоми, які безпосередньо спрямовані на виявлення та збирання доказової інформації; прийоми, що спрямовані на фіксацію доказової інформації; прийоми, що застосовуються для перевірки, аналізу і оцінки отриманої доказової інформації; прийоми, спрямовані на використання отриманої інформації в ході подальшого розслідування [4, с. 14].

О.М. Васильєв визначає таку систему тактичних прийомів, що класифікуються за природою, яка визначається галуззю науки: тактичні прийоми, що засновані на застосуванні логіки в умовах розсліду-

вання; тактичні прийоми по встановленню психологічних відносин слідчого з учасниками слідчих дій; тактичні прийоми по планомірній організації розслідування; тактичні прийоми по застосуванню логіки в специфічних умовах розслідування [8, с. 10].

І.Ф. Герасимов пропонує аналогічну класифікацію тактичних прийомів залежно від їх наукового обґрунтування. Він виокремлює такі групи тактичних прийомів: засновані на положеннях логіки (висування версій, логічний аналіз показань допитуваних, використання суперечностей у показаннях); засновані на положеннях психології (прийоми встановлення психологічного контакту, врахування даних про особу допитуваного); такі, що враховують досягнення науки організації управління і праці (організація взаємодії, планування розслідування); такі, що враховують досягнення низки наук (наприклад, рекомендації психології і педагогіки у справах неповнолітніх) [7, с. 225].

Більш вдалою можна вважати класифікацію тактичних прийомів, що запропонована В.Ю. Шепітьком:

1) за видом процесуальної дії: тактичні прийоми огляду місця події (аналіз окремих слідів на місці події, аналіз ознак знищення слідів); тактичні прийоми допиту (постановка запитань, пред'явлення доказів, демонстрація перспектив ситуації, що склалася); тактичні прийоми обшуку (залучення обшукуваного до діяльності слідчого, словесна розвідка, постановка обшукуваному запитань); тактичні прийоми інших процесуальних дій;

2) за діапазоном застосування: тактичні прийоми, які використовуються під час провадження тільки окремих слідчих дій (допит на місці події, орієнтація на професійні навички обшукуваного); тактичні прийоми, які використовуються у декількох процесуальних діях (постановка тих чи інших запитань, аналіз слідів, їх ознак);

3) за об'єктом спрямованості (або сферою реалізації): тактичні прийоми, спрямовані на здійснення впливу на людину (роз'яснення важливості повідомлення правдивих показань, постановка запитань, оголошення результатів слідчих дій); тактичні прийоми, спрямовані на дослідження матеріального середовища (аналіз слідів, предметів, їх ознак; зіставлення слідів, виявлених на місці події);

4) за ситуативною варіантністю: тактичні прийоми, які диференціюються залежно від ситуації процесуальної дії;

5) за характером інформації: тактичні прийоми, які ґрунтуються на словесній інформації (бесіда на сторонню тему, роз'яснення значення щирсердого розкаяння); тактичні прийоми, які ґрунтуються на матеріалізованій інформації (демонстрація доказів, різної наочної інформації); тактичні прийоми, які ґрунтуються на логіко-розумовій інформації (аналіз окремих слідів; моделювання злочинної події) [19, с. 192-194].

З'ясування сутності тактичного прийому передбачає доцільність розгляду вимог, які ставляться до останнього. Тактичний прийом буде виконувати свої функції тільки у тому випадку, якщо він буде відповідати низці вимог. Вимоги, що пред'являються до тактичних прийомів

мів, – це вироблені криміналістичною теорією і правоохоронною практикою загальні правила, яких треба дотримуватися при застосування тактичних прийомів.

На думку П.Д. Біленчука і В.І. Перкіна, вимоги до тактичних засобів відчутно зростають у тих випадках, коли виникає необхідність комплексного використання їх при проведенні слідчої дії [10, с. 9].

С.Ю. Якушин до загальних вимог, які ставляться до тактичних прийомів, відносить такі: гнучкість і залежність від слідчої ситуації; законність; наукову обґрунтованість; вибірковість [4, с. 8].

В.В. Агафонов, О.Г. Філіппов і Ю.В. Гаврилін, розглядаючи вимоги, які ставляться до тактичних прийомів, пропонують наступне: допустимість; доцільність; науковість; ефективність; економічність; простота та доступність [8, с. 84; 20, с. 8].

О.О. Закатов і С.І. Цветков вважають, що тактичні прийоми мають відповідати таким вимогам: не повинні суперечити кримінально-процесуальному законодавству; застосовуватися вибірково; враховувати вікові особливості учасника процесу; не повинні сприяти самообмові або включати фізичний чи психічний вплив, шантаж і обман [21, с. 11].

Д.Н. Балашов і С.В. Маліков додають: правомірність; відповідність сучасному науковому прогресу; етичність; можливість передбачення результатів застосування прийому [22, с. 213].

М.І. Порубов до основних вимог, які ставляться до тактичних прийомів, відносить: повну відповідність кримінально-процесуальному закону; логічність, пов'язаність між собою, спрямування на досягнення однієї мети; відповідність принципам моралі, вимогам професійної етики; наукова обґрунтованість, базування на використанні новітніх наукових досягнень; ефективність і економічність [23, с. 65].

На думку інших вчених, до вимог, що пред'являються до тактичних прийомів, також можна віднести безпеку; оптимальне співвідношення слідчих дій та оперативно-розшукових заходів; вільний вибір дій учасників процесу.

Усі запропоновані вченими вимоги є досить слухними і мають вагоме теоретичне та практичне значення.

Узагальнення думок вчених і матеріалів слідчої практики дозволяє зробити висновок, що до основних вимог, що пред'являються до тактичних прийомів, можна віднести:

1. Законність – передбачає відповідність тактичного прийому вимогам законності, сувору відповідність засобів і методів діяльності Кримінально-процесуальному закону, який забезпечує процесуальні гарантії громадянам.

2. Науковість – передбачає розробку тактичних прийомів на базі даних різних наук, зокрема, психології, логіки, кібернетики, наукової організації праці, педагогіки та ін. Тактичні прийоми повинні відповідати сучасному рівню розвитку науки і техніки. У науковій літературі справедливо зазначається, що самостійне «конструювання» слідчими тактичних прийомів може призвести при їх застосуванні до неперед-

бачуваних наслідків.

3. Обґрунтованість являє собою вимогу, відповідно до якої тактичні прийоми повинні бути результатами криміналістичних розробок і апробованими у правоохоронній практиці.

4. Вибірковість тактичного прийому полягає у спроможності вирішувати тактичні завдання відповідно до слідчої ситуації, що склалася на певному етапі досудового розслідування. Тактичні прийоми повинні застосовуватися до осіб, які чинять протидію розслідуванню (відмовляються давати або дають неправдиві показання; негативно впливають на сумлінних учасників слідчої дії тощо).

5. Доцільність тактичного прийому означає можливість його ефективного використання в умовах конкретної слідчої ситуації. Застосування прийомів без урахування слідчої ситуації тягне за собою втрату важливих доказів, розголошення таємниці слідства та ін.

6. Ефективність тактичного прийому дозволяє слідчому з найменшою затратою сил, засобів і часу досягати максимального результату.

7. Рентабельність прийому досить щільно переплітається з його ефективністю. Рентабельність тактичного прийому означає відповідність отриманого результату затраченим силам, засобам і часу.

8. Простота і доступність тактичного прийому передбачає можливість його використання кожним суб'єктом, який здійснює діяльність з розкриття, розслідування та запобігання злочинів.

9. Пізнавальна цінність означає, що тактичні прийоми за своєю природою і призначенням повинні бути спрямовані на отримання нової інформації і фактів щодо події злочину.

10. Етичність тактичного прийому передбачає неприпустимість застосування засобів і дій, які принижують честь та гідність громадян, загрожують їхньому життю й здоров'ю; засновані на насильстві, погрозах, обмані, використанні аморальних спонукань, культурної відсталості, релігійних упереджень та ін.

11. Планомірність передбачає послідовну реалізацію планових заasad, які забезпечують доцільність діяльності по збиранню, дослідженню та використанню доказової інформації.

12. Безпека – означає, що застосування прийому не повинно представляти будь-якої загрози життю і здоров'ю людини.

Усі перелічені вимоги не повинні суперечити одна одній. Втім, незважаючи на це, під час досудового розслідування дотриматися слідчим цього принципу досить важко. Так, нерідко досить складно провести чітку межу між слідчою хитрістю і неприпустимим обманом допитуваного, між доцільним обшуком у особи, не причетної до злочинної події, і неприпустимим порушенням її прав.

Висновок. Теорія і практика слідчої діяльності постійно породжують нові тактичні прийоми, зумовлені потребами практики і новими можливостями сучасних досягнень науки і техніки. Цей процес, на думку В.К. Весельського, є практично нескінченним. Однак не всі з його прийомів і засобів, що народжуються на практиці і пропону-

ються наукою, є безперечними в плані використання у справі розкриття і розслідування злочинів. Тому постійно ведуться суперечки про правомірність і допустимість практичного використання різних засобів і прийомів у слідчій діяльності [24, с. 104].

Бібліографічні посилання

1. *Васильев А.Н.* Тактика отдельных следственных действий. – М., 1981.
2. *Криминалистика: Учеб. / Под ред. Т.А. Седовой, А.А. Эксархопуло.* – СПб., 2001.
3. *Яблоков Н.П.* Криминалистика в вопросах и ответах: Учеб. пособие. – М., 2000.
4. *Якушин С.Ю.* Тактические приемы при расследовании преступлений: Монография. – Казань, 1983.
5. *Салтевський М.В.* Криміналістика (у сучасному викладі): Підруч. – К., 2005.
6. *Скригонюк М.І.* Криміналістика: Підруч. – К., 2005.
7. *Герасимов И.Ф.* Общие вопросы криминалистической тактики // Криминалистика: Учеб. для вузов / Под ред. И.Ф. Герасимова, Л.Я. Драпкина. – М., 1994.
8. *Агафонов В.В., Филиппов А.Г.* Криминалистика: Пособие для сдачи экзамена. – 5-е изд., испр. – М., 2006.
9. *Криміналістика / За ред. В. Ю. Шепітька.* – К., 2001.
10. *Біленчук П.Д., Перкін В.І.* Тактичні прийоми, тактичні комбінації та тактичні операції в розслідуванні злочинів: Навч. посібник. – К., 1996.
11. *Бахин В.П.* Криминалистика. Проблемы и мнения (1962–2002). – К., 2002.
12. *Криміналістика. Криміналістична тактика і методика розслідування злочинів: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак. / За ред. проф. В.Ю. Шепітька.* – Харків, 1998.
13. *Криміналістика: Мультимедійний підручник / В.І. Перкін, П.Д. Біленчук, В.К. Весельський та ін.* – К., 2008.
14. *Біленчук П.Д., Лисиченко В.К., Клименко Н.І.* та ін. Криміналістика: Підруч. / За ред. П.Д. Біленчука. – 2-ге вид., випр. і доп. – К., 2001. .
15. *Гончаренко В.Г., Сокиран Ф.М.* Тактика психологічного впливу на попередньому слідстві: Навч. посібник. – К., 1994.
16. *Шепітько В.Ю.* Криміналістична тактика (системно-структурний аналіз): Монографія. – Харків, 2007.
17. *Гаврилин Ю.В., Головин А.Ю., Тишутина И.В.* Криминалистика в понятиях и терминах: Учеб. пособие / Под ред. А.Ю. Головина. – М., 2006.
18. *Васильев А.Н.* Тактика отдельных следственных действий. – М., 1981.
19. *Криміналістика / За ред. В.Ю. Шепітька.* – К., 2001.
20. *Гаврилин Ю.В.* Криминалистическая тактика и методика расследования отдельных видов преступлений в определениях и схемах: Учеб. пособие. – М., 2004.
21. *Закатов А.А., Цветков С.И.* Тактика допроса при расследовании преступлений, совершаемых организованными преступными группами: Лекция. – 2 изд. – М., 1998.
22. *Балашов Д.Н., Балашов Н.М., Маликов С.В.* Криминалистика: Учебник. – М., 2005.
23. *Следственные действия (процессуальная характеристика, тактические и психологические особенности): Учеб. пособие.* – Волгоград, 1984.
24. *Весельський В.К.* та ін. Особливості провадження допиту підозрюваного (обвинуваченого) з метою недопущення тортур та інших порушень прав людини: Посібник. – К., 2004.

Надійшла до редакції 30.11.2011

О.В. Андрушко

кандидат юридичних наук
(Національна академія Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького)

УДК 343.123.1

ВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЗНАННЯМ У ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено відомчому контролю за дізнанням у Державній прикордонній службі України, напрямом його здійснення та потребі удосконалення чинного кримінально-процесуального законодавства України в частині законодавчого закріплення повноважень начальника органу дізнання.

Ключові слова: дізнання, відомчий контроль, начальник органу дізнання, кримінально-процесуальне законодавство.

Стаття посвячена ведомственному контролю за дознанием в Государственной пограничной службе Украины, направлением его осуществления и необходимости усовершенствования действующего уголовно-процессуального законодательства Украины в части законодательного закрепления полномочий начальника органа дознания.

Ключевые слова: дознание, ведомственный контроль, начальник органа дознания, уголовно-процессуальное законодательство.

The article is devoted to a department control for an inquiry in State Border Guard Service, for a trends of its providing and necessarily of improvement in acting criminal procedure legislation of Ukraine in a part of a law attachments to a chief of inquiry authority powers.

Keywords: inquiry, department control, chief of an inquiry authority, criminal-procedure legislation.

Постановка проблеми. Дізнання – одна із важливих правоохоронних функцій Державної прикордонної служби України, яка здійснюється відповідно до чинного законодавства України. Законність здійснення такої діяльності органами прикордонної служби гарантується судовим контролем та прокурорським наглядом за дотриманням вимог законів України у випадках, визначених законом, а також відомчим контролем за дізнанням, який у законодавстві чітко не визначено.

Практична необхідність розробки теми цієї статті пояснюється насамперед тим, що за результатами прокурорських перевірок повсякчас виявляються суттєві порушення чинного кримінально-процесуального законодавства України органами дізнання Державної прикордонної служби України щодо бездіяльності органів дізнання з прийняття рішень у стадії порушення кримінальної справи, порушення процесуальних строків, незаконних затримань, порушення порядку вчинення окремих процесуальних дій та ін. І часто причинами таких

порушень є недостатнє виконання начальниками органів охорони державного кордону управлінських функцій у сфері кримінального процесу, здійснення відомчого контролю. Зокрема, на цьому наголошується в нормативно-правових документах Адміністрації Державної прикордонної служби України, наприклад, «Про огляд типових порушень законодавства в органах Державної прикордонної служби України за результатами прокурорського нагляду в 2009 році» [1]. Актуальність теми пояснює й практична необхідність реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами, схваленої Кабінетом Міністрів України 27 жовтня 2010 р. [2].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. На науковому рівні питання відомчого контролю за дізнанням чи досудовим слідством є достатньо розробленими. Загальні питання відомчого контролю за дізнанням розглядалися в працях українських науковців: С.Г. Герасименка, А.Я. Дубинського, В.М. Плішкіна, С.М. Стахівського, В.Н. Ягодинського та ін. Щодо відомчого контролю за дізнанням у Державній прикордонній службі України, то окремих наукових праць на сьогодні немає, хоча зустрічаються поодинокі роботи, в яких ці питання розглядаються як складові більш загальних тем, наприклад, у праці Ю.І. Літвіна «Порушення кримінальної справи» [3, с. 77-79] розглядаються аспекти відомчого контролю за реєстрацією заяв та повідомлень про злочини.

Виклад основного матеріалу здійснимо в такому порядку, що, на нашу думку, відповідає логіці наукового пошуку: 1) з'ясуємо сутність відомчого контролю в кримінальному процесі та 2) дослідимо його напрями й методику реалізації в органах дізнання Державної прикордонної служби України.

По-перше, спробуємо з'ясувати сутність відомчого контролю в кримінальному процесі. Відомчий контроль було запроваджено ще у 1966 р. шляхом доповнення КПК України новою статтею 114-1 «Повноваження начальника слідчого відділу». У юридичній енциклопедії «відомчий контроль» розглядається як контроль, здійснюваний відомствами, що дає можливість контролювати стан справ у сфері діяльності відповідних органів [4, с. 430]. Контрольні повноваження цих органів, як правило, закріплені на відомчому рівні (накази, інструкції, положення). Далі – завдання відомчого контролю. Як зазначає В.Н. Ягодинський, основними завданнями відомчого контролю є забезпечення виконання вимог законів та нормативно-правових актів, що визначають порядок проведення дізнання та досудового слідства; своєчасність та якісне прийняття та виконання управлінських рішень; підвищення загального рівня організаційної та оперативної службової діяльності; своєчасність вжиття заходів щодо усунення недоліків у роботі; сприяння оптимально вірному добору, розміщенню та оцінці кадрів; боротьба з тяганиною та за виконавчу дисципліну; надання практичної допомоги на місцях в усуненні встановлених недоліків [5, с. 56-57.]. Указівка на ці елементи завдань відомчого контролю чітко

відрізняє його від понять «прокурорський нагляд» та «судовий контроль», які докладно досліджені С.Г. Герасименком. Усі ці завдання певною мірою здійснює начальник органу дізнання – начальник органу охорони державного кордону.

По-друге, на теперішній час в органах охорони державного кордону склалася певна система внутрішньовідомчої контрольної діяльності, в якій за способом організації можна виділити чотири основних форми контролю: інспекторський, поточний (оперативний), зональний (оперативно-зональний) та автоматизований контроль (з використанням ЕОМ).

Ці форми контролю допомагають керівникам органів, служб, підрозділів, установ органів охорони державного кордону: здобувати інформацію про фактичний стан справ на місцях; виявляти причини відставання тих чи інших підрозділів; забезпечувати раціональну розстановку сил та засобів, гнучко маневрувати ними залежно від оперативної обстановки, що склалася; визначати, наскільки дієва підконтрольна система, чи зустрічалися які-небудь складнощі в роботі контрольованих та контролюючих і чи достатньо ефективно підтримується працездатність тих і інших. Характерним для начальника органу охорони державного кордону є поточний контроль за дізнанням.

Поточний (оперативний) контроль – це щоденна попередня, поточна або подальша перевірка виконання управлінських рішень. Це постійний контроль фактичного виконання органами, підрозділами або окремими співробітниками законів, підзаконних актів, планових заходів, функціональних обов'язків і т. ін. [6, с. 532].

Поняттям «поточний контроль» в органах охорони державного кордону охоплюється надзвичайно широке коло робіт, пов'язане з наглядом за станом оперативної обстановки на ділянці відповідальності (повідомлення про конкретні злочини, адміністративні правопорушення, їхні узагальнення в добових зведеннях і т. ін.), організацією контрольних заходів у зв'язку зі строками виконання конкретних документів (законів, підзаконних актів, планів, скарг та заяв громадян і т. п.), поточним розпорядництвом у зв'язку з виявленими відхиленнями в діяльності підконтрольних органів і підрозділів органів охорони державного кордону тощо. Іншими словами, це щоденна організаторська робота керівників органів охорони державного кордону і апарату управління.

Практична реалізація названих форм контролю здійснюється за допомогою комплексу методів, тобто певних шляхів, способів, прийомів досягнення поставлених цілей. У процесі використання форм контролю перевіряючі вивчають справи, матеріали, статистичні та облікові документи, проводять індивідуальні бесіди зі співробітниками, працівниками інших відомств та організацій, вивчають громадську думку про роботу цього органу, спостерігають за роботою керівників при прийомі населення та співробітників, за несенням служби офіцерами підрозділів дізнання, перевіряють знання персоналом нормативно-правових документів, оперативно-технічних заходів і т. ін.

Цілі контролю і технологічні прийоми його здійснення дають нам переконливі підстави для висновку про те, що контроль є не чим іншим, як збиранням соціальної інформації про діяльність підконтрольних об'єктів для її подальшого використання в новому управлінському циклі.

При здійсненні відомчого контролю начальник органу охорони державного кордону як начальник органу дізнання керується положеннями чинного законодавства, насамперед КПК України та відомчими нормативними актами.

Слід зазначити, що КПК України не наділяє начальника органу дізнання конкретними повноваженнями на здійснення відомчого контролю, а лише дає підстави розуміти їх наявність, останні містяться у відомчих актах. А в проекті КПК України у ст. 42 «Повноваження начальника органу дізнання» уточнюються повноваження начальника органу дізнання щодо здійснення контролю за дізнанням [7].

Зокрема, відповідно до положень названого проекту КПК України начальник органу дізнання несе відповідальність за наслідки дізнання і має право відповідно до положень, встановлених КПК: 1) у межах своєї компетенції доручати провадження дізнання уповноваженій особі; 2) перевіряти кримінальні справи, що знаходяться в провадженні підлеглих осіб, які здійснюють дізнання, та матеріали попередньої перевірки заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини, давати у них вказівки; 3) здійснювати контроль за перебігом і результатами дізнання; 4) затверджувати постанови, винесені особою, яка здійснює дізнання, про обрання запобіжного заходу, обшук і виїмку, накладення арешту на кореспонденцію чи застосування технічних засобів отримання інформації, направлення кримінальної справи прокурору; 5) доручати своєю постановою проведення дізнання у складних кримінальних справах кільком особам; 6) брати участь у слідчих діях, що проводяться підлеглими йому особами; 7) особисто проводити дізнання; 8) давати дізнавачам письмові вказівки, які є обов'язковими для виконання.

Ці повноваження реалізуються начальниками органів дізнання і на цей час, але за правовою природою є не процесуальними, а організаційними, оскільки в чинному КПК України не закріплені. Також ці повноваження стосуються лише провадження дізнання, а не питань роботи з персоналом підрозділів дізнання.

Відомчий контроль в органах охорони державного кордону здійснюють:

а) безпосередній (процесуальний контроль) на підставі КПК України (ст. 114-1), яка до органів дізнання в окремих моментах застосовується за аналогією, та Законів України, а також підзаконних актів, відповідних відомчих наказів, які визначають питання структури та діяльності органів дізнання та досудового слідства і не визнаються джерелами кримінального процесу. При провадженні дізнання такий контроль здійснюють начальники органу дізнання щодо особи, яка

провадить дізнання, та осіб, які здійснюють інші процесуальні дії;

б) прямий контроль вищестоящих посадових осіб відомства, до якого належить орган дізнання чи досудового слідства. Базується на чинному законодавстві України та підзаконних актах; так, між слідчим (дізнавачем) та керівниками відповідних органів існують не тільки процесуальні правовідносини, а й адміністративно-службові.

Так, виходячи з теорії та практики організації органів дізнання, для органів охорони державного кордону обов'язковими для виконання є накази Голови Державної прикордонної служби України, який, по суті, є начальником органу дізнання у справах про порушення державного кордону, йому і підзвітна діяльність органів дізнання Державної прикордонної служби України. Такі ж функції у команді виконують заступники Голови Державної прикордонної служби України, начальники та їх заступники відповідних підрозділів дізнання Адміністрації, регіональних управлінь, загонів, ОКПП.

За результатами аналізу нормативно-правових актів Державної прикордонної служби України [8] можна виділити такі напрями управлінської роботи начальника органу дізнання: 1) при провадженні дізнання; 2) при роботі з персоналом підрозділів дізнання.

Проаналізуємо зміст роботи за кожним із напрямів.

1. При провадженні дізнання начальник органу охорони державного кордону:

- розглядає сам або доручає розглядати листи, скарги, пропозиції та іншу інформацію з питань, що належать до компетенції підрозділу дізнання;

- проводить наради керівного складу органу охорони державного кордону із залученням начальника підрозділу дізнання;

- дає вказівки про розгляд подання, скарги, запити на дії посадових осіб, які беруть участь у провадженні дізнання;

- заслуховує доповіді про факти порушення законності посадовими особами підрозділів дізнання під час провадження ними дізнання у кримінальних справах, вживає заходів до їх припинення та недопущення у подальшому;

- здійснює контроль обліку заяв і повідомлень про злочини;

- приймає рішення про порушення кримінальної справи, про призначення дізнавачами у кримінальній справі конкретних посадових осіб підрозділу дізнання;

- доручає у повному обсязі вивчати матеріали кримінальних справ, які знаходяться у провадженні органу дізнання, надавати пропозиції щодо їх розслідування;

- дає доручення про залучення фахівців інших підрозділів для підготовки, розроблення та здійснення заходів, які проводяться підрозділом дізнання у межах розслідування кримінальної справи;

- наказом призначає уповноважених посадових осіб органу охорони державного кордону у склад дізнавально-оперативної групи для проведення визначених законодавством необхідних кримінально-

процесуальних, оперативно-розшукових і адміністративних дій з метою розкриття злочину по “гарячих слідах”;

- проводить оперативну нараду на другому етапі взаємодії підрозділів дізнання та оперативно-розшукових підрозділів, аналізує зібрану інформацію, доповнює і конкретизує спільний план провадження дізнання, затверджує його;

- зупиняє провадження у кримінальній справі при наявності законних підстав.

2. При роботі з персоналом підрозділів дізнання начальник органу охорони державного кордону:

- створює відповідні умови для роботи підрозділу дізнання, підвищення кваліфікації його особового складу, забезпечення його приміщеннями, телефонним зв'язком, транспортом для виконання службових обов'язків, засобами оргтехніки, законодавчими та іншими нормативно-правовими актами й довідковими матеріалами, посібниками, літературою з правових питань, періодичними виданнями та канцелярським приладдям;

- здійснює заходи щодо вдосконалення структури і штатної чисельності підрозділу дізнання, призначає та звільняє з посад офіцерів, застосовує щодо них заохочення та дисциплінарні стягнення;

- планує і проводить комплекс організаційних і практичних заходів щодо вивчення та виконання вимог чинного законодавства, наказів Адміністрації Державної прикордонної служби України, інших нормативних актів вищих органів державної влади;

- здійснює заходи щодо реагування і запобігання негативним тенденціям, поширення передового досвіду, надання допомоги посадовим особам, задіяним у провадженні дізнання, а також пропозиції до планів роботи органу охорони державного кордону;

- доручає проводити службові розслідування за фактами порушення законності в роботі посадових осіб, які здійснюють провадження дізнання у кримінальних справах;

- затверджує посадові інструкції офіцерів підрозділу дізнання;

- затверджує графік чергових відпусток посадових осіб підрозділу дізнання.

Крім цього, начальник органу охорони державного кордону реалізує інші повноваження, вичерпний перелік яких надати неможливо, виходячи із багатогранності управлінської діяльності, але в приведеному переліку вбачається застосування різних методів управління.

Висновки. За результатами вивчення особливостей відомчого контролю за дізнанням в органах охорони державного кордону можна сформулювати такі висновки:

1. Важливими гарантіями дотримання законності діяльності органів дізнання є здійснення уповноваженими органами прокурорського нагляду, судового та відомчого контролю, що є самостійними процесуальними функціями в кримінальному процесі. Начальник органу охорони державного кордону є суб'єктом управління, важливим

елементом управлінської системи з безпосереднього виконання завдань з охорони державного кордону та виконання функцій, покладених на Державну прикордонну службу України, у тому числі й щодо відомчого контролю за дізнанням,

2. Начальником органу охорони державного кордону відомчий контроль здійснюється за такими напрямками: контроль при провадженні дізнання та контроль при роботі з персоналом підрозділів дізнання. Перший напрям роботи обов'язково має бути відображений у чинному кримінально-процесуальному законодавстві України.

3. Перспективи подальших досліджень відомчого контролю за дізнанням в органах охорони державного кордону вбачаються в напрямках удосконалення управлінської діяльності начальника органу охорони державного кордону, що полягає в усуненні (нейтралізації) обставин, які можуть негативно вплинути на ефективність відомчого контролю, та чіткому розподіленні функцій між різними управлінськими ланками в органах охорони державного кордону.

Бібліографічні посилання

1. Про огляд типових порушень законодавства в органах Державної прикордонної служби України за результатами прокурорського нагляду в 2009 р.: Адміністрація Державної прикордонної служби України від 22.03.2010 року.

2. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 2031-р.

3. *Літвін Ю.І.* Порушення кримінальної справи: Навч. посіб. – Хмельницький, 2009.

4. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К., 2001.*

5. *Ягодинский В.Н.* Подследственность преступлений: Учеб.-метод. пособие. – К., 1994.

6. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К., 1999.

7. Проект Кримінально-процесуального кодексу України від 13.12.2007 № 1233 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=31115.

8. Про затвердження Типової посадової інструкції старшого офіцера (з дізнання) регіонального управління, Положення про відділ (групу) дізнання та Інструкції про порядок взаємодії підрозділів дізнання і оперативно-розшукових підрозділів та дізнавально-оперативну групу: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 28 грудня 2007 р. № 1100; Про затвердження та введення в дію Інструкції про порядок приймання, реєстрації, обліку та розгляду заяв, повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини та іншої інформації про правопорушення: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 27 серпня 2007 р. № 675; Про затвердження Інструкції про порядок тримання осіб, затриманих органами Державної прикордонної служби України в адміністративному порядку за порушення законодавства про державний кордон України і за підозрою у вчиненні злочину: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 30 червня 2004 р. № 494 та ін...

Надійшла до редакції 02.11.2011

В.В. Єфімов

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.985

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ В ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена аналізу положень законодавства щодо забезпечення державної таємниці в оперативно-розшуковій діяльності, визначенню основних напрямів та порівняння них з аналогічним законодавством держав СНД, формуванню основних ідей щодо вдосконалення досліджуваної сфери.

Ключові слова: *державна таємниця, забезпечення державної таємниці, оперативно-розшукова діяльність, відомості, що належать до державної таємниці.*

Статья посвящена анализу положений законодательства в отношении обеспечения государственной тайны в оперативно-розыскной деятельности, определению основных направлений и сравнению их с аналогичным законодательством государств СНГ, формированию основных идей совершенствования исследуемой сферы.

Ключевые слова: *государственная тайна, обеспечение государственной тайны, оперативно-розыскная деятельность, сведения, которые относятся к государственной тайне.*

The article is devoted the analysis of positions of legislation in regard to providing of state secret in operative-search activity, to determination of basic directions and comparison them with the analogical legislation of the states of the CIS, to forming of basic ideas of perfection of the probed sphere.

Keywords: *state secret, providing of state secret, operative-search activity, information which behave to the state secret.*

Постановка проблеми. Період соціально-економічних, політичних та інших реформ у нашій державі спровокував якісні зміни в сучасній криміногенній ситуації в Україні як за масштабами злочинних проявів, так і за ступенем її руйнівного впливу на розвиток суспільства, побудову правової держави, забезпечення конституційних прав і свобод людини тощо.

Імовірність викриття злочинної діяльності, як би вона не була замаскована, спонукає організовані злочинні формування вишукувати шляхи й засоби свого захисту, вживати заходів, що виключають пряме втручання в їхню протиправну діяльність правоохоронних органів. Мають місце випадки, коли лідери організованих злочинних формувань намагаються схилити до співробітництва працівників правоохоронних органів, використовуючи компрометуючі матеріали, підкуп, також застосовуються залякування, дискредитація і найбільш жорст-

токий захід – фізичне знищення працівників або їх близьких, родинних, дружніх, інших зв'язків.

Дуже небезпечною для органів внутрішніх справ є протиправна діяльність організованих злочинних формувань, спрямована на викриття сил і засобів органів внутрішніх справ, виявлення запланованих і оперативно-розшукових заходів (далі – ОРЗ), що вже проводяться, слідчих дій, створення всіляких завад при їхньому здійсненні, а також вироблення контрзаходів, спрямованих на зрив здійснення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності взагалі.

Мають місце випадки, коли якимось чином спеціальні документи, які безпосередньо регламентують організаційні основи оперативно-розшукової діяльності (далі – ОРД) правоохоронних органів, надходять до відкритих джерел засобів масової інформації, що дискредитує діяльність правоохоронної системи. До того ж треба мати на увазі, що статус України як багатой на природні ресурси держави активізує розвідувальну діяльність іноземних спеціальних служб стосовно нашої країни, спрямовану на заволодіння військовими, економічними та науково-технічними секретами; проникнення у державні установи, на важливі стратегічні об'єкти; отримання інформації, що становить державну таємницю, тощо. Особливо актуальним постає забезпечення правопорядку та національної безпеки під час проведення Євро – 2012. Більшість спеціальної літератури, що розглядає зазначені питання, мають гриф секретності, але їх положення в даній статті не використовуються. Більш того, на нашу думку, існує велика необхідність ознайомлення з цією проблемою широкого кола осіб, не тільки тих, які мають допуск до державної таємниці, що надасть можливість підвищити пильність громадян, громадську свідомість у сфері охорони державної таємниці.

Аналіз публікацій в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання, що пов'язані із визначенням проблем забезпечення збереження державної таємниці при проведенні оперативно-розшукової діяльності, постійно знаходяться в полі зору як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Різні аспекти цієї проблеми досліджували такі науковці та практики, як В.Ю. Артемов, С.Л. Бервенко, А.В. Білий, В.Г. Грищенко, О.Ф. Долженков, В.П. Захаров, І.М. Зубач, О.В. Кириченко, О.М. Ключев, Д.В. Куценко, В.П. Меживой, В.В. Макаренко, П.В. Матвієнко, А.І. Марущак, В.А. Ніколайчук, О.В. Новиков, О.І. Нізельник, Пчолкін В.Д.; С.П. Пекарський, С.А. Панасюк, І.О. Попов, Е.В. Рижков, О.М. Роїна, Г.С. Севрюгова, Б.В. Стрілець, В.О. Черков, М.Ю. Черкова, М.М. Юнаков, Г.О. Шлома та ін. Однак зазначені питання досліджені недостатньо глибоко, підтвердженням чому є висока кількість кримінальних справ, порушених стосовно витоку таємної інформації у сфері правоохоронної діяльності [4, с. 7-11].

Метою цієї статті є дослідження питань, пов'язаних із визначенням проблем забезпечення збереження державної таємниці при проведенні оперативно-розшукової діяльності, та надання рекомендацій щодо їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. У процесі оперативно-службової діяльності працівники органів внутрішніх справ, особливо оперативних підрозділів, мають справу з інформацією, яка не підлягає широкому розголошенню. Ця інформація стосується окремих форм, методів, прийомів і результатів діяльності органів внутрішніх справ щодо вирішення завдань боротьби зі злочинністю, зміцнення правопорядку й віднесена законодавством до категорії державної таємниці.

Стаття 1 Закону України «Про державну таємницю» визначає державну таємницю (далі також – секретна інформація) як вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою. Віднесення інформації до державної таємниці – процедура прийняття (державним експертом з питань таємниць) рішення про віднесення категорії відомостей або окремих відомостей до державної таємниці з установленням ступеня їх секретності шляхом обґрунтування та визначення можливої шкоди національній безпеці України у разі розголошення цих відомостей, включенням цієї інформації до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, та з опублікуванням цього Зводу, змін до нього. Інформація вважається державною таємницею з часу опублікування Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, до якого включена ця інформація, чи зміни до нього у порядку, встановленому цим Законом [1].

Стаття 8 цього закону визначає інформацію, що може бути віднесена до державної таємниці. У сфері державної безпеки та охорони правопорядку це інформація: про особовий склад органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність; про засоби, зміст, плани, організацію, фінансування та матеріально-технічне забезпечення, форми, методи і результати оперативно-розшукової діяльності; про осіб, які співпрацюють або раніше співпрацювали на конфіденційній основі з органами, що проводять таку діяльність; про склад і конкретних осіб, що є негласними штатними працівниками органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; про організацію та порядок здійснення охорони адміністративних будинків та інших державних об'єктів, посадових та інших осіб, охорона яких здійснюється відповідно до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»; про систему урядового та спеціального зв'язку; про організацію, зміст, стан і плани розвитку криптографічного захисту секретної інформації, зміст і результати наукових досліджень у сфері криптографії; про системи та засоби криптографічного захисту секретної інформації, їх розроблення, виробництво, технологію виготовлення та використання; про державні шифри, їх розроблення, виробництво, технологію виготовлення та використання; про організацію режиму секретності в органах державної влади, орга-

нах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, державні програми, плани та інші заходи у сфері охорони державної таємниці; про організацію, зміст, стан і плани розвитку технічного захисту секретної інформації; про результати перевірок, здійснюваних згідно з законом прокурором у порядку відповідного нагляду за додержанням законів, та про зміст матеріалів дізнання, досудового слідства та судочинства з питань, зазначених у цій статті сфер; про інші засоби, форми і методи охорони державної таємниці.

Конкретні відомості можуть бути віднесені до державної таємниці за ступенями секретності «особливої важливості», «цілком таємно» та «таємно» лише за умови, що вони належать до категорій, зазначених у частині першій цієї статті, і їх розголошення завдаватиме шкоди інтересам національної безпеки України.

Забороняється віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватися зміст і обсяг конституційних прав та свобод людини і громадянина, завдаватиметься шкода здоров'ю та безпеці населення.

Не належить до державної таємниці інформація: про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; про факти порушень прав і свобод людини і громадянина; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; інша інформація, яка відповідно до законів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути засекречена.

У ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» визначено гарантії законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності [3].

Відповідно до ч. 10 ст. 9 Закону про ОРД забороняється передавати і розголошувати відомості про заходи безпеки та осіб, взятих під захист, нерозкриті злочини або такі, що можуть зашкодити слідству чи інтересам людини, безпеці України [3].

Підрозділи, що використовують автоматизовані інформаційні системи в оперативно-розшуковій діяльності, повинні забезпечити можливість видавати дані про особу на запит органів розслідування, прокуратури, суду. У місцях зберігання інформації повинна бути гарантована її достовірність та надійність охорони.

Відповідно до ч. 12 ст. 9 Закону про ОРД одержані внаслідок оперативно-розшукової діяльності відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини, якщо вони не містять інформації про вчинення заборонених законом дій, зберігання не підлягають і повинні бути знищені. Відомості, одержані внаслідок оперативно-

розшукової діяльності, щодо підготовки до терористичних актів чи їх вчинення окремими особами та групами, зберігаються до 5 років [3].

Відповідно до ч. 13 ст. 9 Закону про ОРД не підлягають передачі і розголошенню результати оперативно-розшукової діяльності, які відповідно до законодавства України становлять державну таємницю, а також відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини. За передачу і розголошення цих відомостей працівники оперативних підрозділів, а також особи, яким ці відомості були довірені при здійсненні оперативно-розшукової діяльності чи стали відомі по службі або роботі, підлягають відповідальності згідно з чинним законодавством, крім випадків розголошення інформації про незаконні дії, що порушують права людини [3].

Цікавим в аспекті нашого дослідження є прийнятий на десятому пленарному засіданні міжпарламентської асамблеї держав – учасниць СНД в 1997 р. рекомендаційний документ – Модельний закон про оперативно-розшукову діяльність держав – учасниць СНД [5]. Не виключено, що згодом цей документ може певною мірою вплинути на уніфікацію внутрішньодержавного законодавства країн СНД. У ст. 12 цього Закону визначається захист відомостей про проведення оперативно-розшукової діяльності. Відомості щодо використання при проведенні негласних оперативно-розшукових заходів сил, засобів, планів й результатів ОРД, про осіб, які вводяться під легендою прикриття в організовані злочинні угруповання, про штатних негласних співробітників, які здійснюють ОРД, про осіб, що співпрацюють з ними на конфіденційній основі, а також про організацію і тактику проведення ОРЗ складають державну таємницю й підлягають захисту в порядку, передбаченому національним законодавством. Оприлюднення відомостей про осіб, які сприяють викриттю організованого злочинного угруповання, про штатних негласних співробітників органів, що здійснюють ОРД, а також про осіб, які співпрацюють на конфіденційній основі, може бути здійснено лише за їх власною згодою в письмовій формі та у випадках, передбачених національним законодавством. Судовий чи прокурорський дозвіл на право проведення оперативно-розшукового заходу й матеріали, які стали підставою для такого рішення, зберігаються тільки в органах, що здійснюють ОРД. Оперативно-службові документи, що відображають результати ОРД, можуть бути представлені органу дізнання, слідчому, судді, іншим органам, що здійснюють ОРД, в порядку і випадках, які встановлені національним законодавством.

Аналогічно до Модельного закону про ОРД сформульовані положення забезпечення державної таємниці в ОРД в законах Російської Федерації (стаття 12 «Захист відомостей про органи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність») та республіки Беларусь (стаття 17 «Захист відомостей про оперативно-розшукову діяльність») [9, с. 144; 346-347].

Закон про ОРД, зазначивши в ст. 1, 6, 7, 8, 10, що матеріали ОРД можуть бути використані в інтересах кримінального судочинства, не містить жодної норми, яка б визначала порядок надання таких матері-

алів оперативними підрозділами суб'єктам кримінального процесу. До того ж і в чинному КПК України немає спеціальної норми, яка б встановлювала такий порядок [10, с. 292-293].

Висновки. Підсумовуючи, наголосимо, що практична діяльність оперативних працівників ОВС, яким надано право проводити оперативно-розшукову діяльність, невідривно пов'язана з використанням інформації, яка становить державну або службову таємницю, складанням, зберіганням і використанням документів, що містять таку інформацію.

Захист державної таємниці забезпечується сукупністю правових і організаційних засобів, безпосередньо практичною реалізацією принципів конспірації, поєднанням гласних і негласних заходів в оперативно-розшуковій діяльності, обмеженням на представлення відомостей об'єктам, щодо яких проводиться оперативно-розшукова діяльність, про отримання щодо них інформації оперативними підрозділами, але з дотриманням положень закону «Про інформацію» [2], а також вимог конспірації, при умові виключення самої можливості розголошення державної таємниці.

Захист відомостей, що належать до державної таємниці у сфері ОРД, також забезпечується чітко визначеним законом порядком допуску та доступу осіб до таких відомостей. У зв'язку з допуском до державної таємниці на працівників ОВС покладаються певні обов'язки – загальні та спеціальні. Загальні обов'язки поділяються на дві групи: перша передбачає вимоги, для додержання яких працівники ОВС мають виконувати активні позитивні дії із забезпечення режиму секретності і конспірації; друга – обов'язки у формі правових зобов'язань, спрямованих на необхідність утримання від певних дій, що можуть спричинити відтік секретних відомостей, втрату секретних документів або завдати іншої шкоди охороні державної таємниці.

На керівників оперативних підрозділів ОВС покладена персональна відповідальність за забезпечення належного додержання режиму секретності у підпорядкованих їм підрозділах, за своєчасну розробку та практичне здійснення заходів захисту державної таємниці від витoku та розголошення.

Крім цього, на керівників оперативних підрозділів покладено обов'язок здійснення нарад із режиму секретності та контролю за додержанням режиму секретності у відповідному підрозділі, що здійснюється шляхом проведення планових та позапланових перевірок.

Спеціальні нормативні акти передбачають диференційовану відповідальність за порушення вимог режиму секретності. Ми визнали, що загроза цих порушень об'єктивно велика і має суспільну небезпеку. Законом України «Про державну таємницю» визначені підстави юридичної відповідальності за недотримання державної таємниці. Особи, винні у порушенні вимог режиму секретності, несуть дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність згідно із законом.

Бібліографічні посилання

1. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. // ВВР. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
2. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. // ВВР. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
3. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. // ВВР. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
4. *Панасюк С.А., Ніколайчук В.А., Стрілець Б.В., Попов І.О.* Науково-практичний коментар Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» станом на 01.05.2011 р. / За заг. ред. Мацюка В.Я. – К., 2011.
5. Об оперативно-розыскной деятельности: Модельный закон: Принят на XX пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (пост. № 10-12 от 6 декабря 1997 г.) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. – М., 1998. – № 16. – С. 222-240.
6. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: Наказ Служби безпеки України від 12.08.2005 р. № 440.
7. *Севрюкова Г.С.* Особливості секретного діловодства під час оперативно-розшукової діяльності // Бюлетень з обміну досвідом. – 2008. – № 175. – С. 168-174.
8. Режим секретності в ОВС: Навч. посіб. для курсантів та слухачів навч. закладів системи МВС. – Донецьк, 2010.
9. Оперативно-розшукова діяльність та додержання державної таємниці в країнах СНД: Зб. законів про оперативно-розшукову діяльність та державну таємницю / Уклад.: Кириченко О.В., Зубач І.М., Новиков О.В та ін. – К., 2008.
10. *Погорецький М.А.* Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: Монографія. – Харків, 2007.
11. Теория оперативно-розыскной деятельности: Учеб. / Под ред. К.К. Горяинова, Г.К. Синилова. – М., 2009.

Надійшла до редакції 07.12.2011

Д.Г. Казначеев

кандидат юридичних наук

С.В. Обшалов

кандидат юридичних наук, доцент

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 343.985

ОТРИМАННЯ Й ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРИ РОЗКРИТТІ ТА РОЗСЛІДУВАННІ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Розглянуто основні теоретичні та практичні положення, що регламентують проведення оперативно-розшукових заходів, застосування сил та засобів оперативно-розшукової діяльності при отриманні та використанні інформації при розкритті та розслідуванні торгівлі людьми.

Ключові слова: *оперативна інформація, інформація, інформаційне забезпечення, банк даних, використання.*

Рассмотрены основные теоретические и практические положения, регламентирующие проведение оперативно-розыскных

мероприятий, применение сил и средств оперативно-розыскной деятельности при раскрытии и расследовании торговли людьми.

Ключевые слова: оперативная информация, информация, информационное обеспечение, банк данных, использование.

The basic theoretical and practical provisions for the conduct of search operations, the use of forces and means operational-search activity in the detection and investigation of human trafficking are considered.

Keywords: operational information, information, information supply, database, use.

Постановка проблеми. Науковцями вже широко розглядаються питання можливості отримання та використання оперативної інформації у попередженні, розкритті та розслідуванні торгівлі людьми. Досягненню позитивних результатів у цьому, на нашу думку, буде сприяти використання в повній мірі можливостей оперативних підрозділів, у тому числі на стадії виявлення, фіксації та документування злочинної діяльності осіб.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Окремі аспекти інформаційного забезпечення ОРД розглядалися в роботах О.М. Бандурки, М.С. Вертузаєва, В.П. Євтушка, Ю.Ф. Жарікова, В.Ю. Журавльова, І.П. Козаченка, В.П. Кувалдіна, В.І. Лебеденка, Ю.Ю. Орлова, С.С. Овчинського, І.Н. Паршина, В.Л. Регульського, І.Р. Шинкаренка та ін.

Метою статті є розгляд проблем та перспектив отримання й використання інформації органами внутрішніх справ при розкритті та розслідуванні торгівлі людьми.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розкриття злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, особливо тих, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями, неможливе без збору, накопичення, вивчення, аналізу та використання інформації, яка отримується в результаті здійснення оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Аналіз такої інформації разом з аналізом соціально-економічних, політичних факторів проводиться з метою виявлення та прогнозування тенденцій, зміни криміногенної обстановки, причин та умов вчинення злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми. Розробка методичних та практичних заходів із вдосконалення діяльності оперативних підрозділів органів внутрішніх справ, які займаються розкриттям злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, неможлива без вдосконалення інформаційного та аналітичного забезпечення.

Термін “інформація” (від лат. informatio – пояснення, переказ) виник у соціальному середовищі і первинно означав відомості, які передавалися одними людьми іншим усно, письмово або іншим способом. Розвиток та ускладнення інформаційних процесів зумовили посилення наукового інтересу до категорії “інформація” та необхідності вивчення її змісту.

Становленню теорії оперативно-розшукової діяльності та її тактики сприяла активна розробка проблем інформаційного забезпечення діяльності оперативних підрозділів у сфері розкриття і розслідування злочинів.

За визначенням В.Ю. Журавльова, оперативно-розшукова інформація – це фактичні дані, що мають безпосереднє або потенційне значення для вирішення стратегічних, тактичних і організаційних завдань ОРД, які одержують оперативні підрозділи гласними і негласними методами з різноманітних джерел, або ж отримані під час аналітичного опрацювання первинних даних [1].

Зміст оперативно-розшукової інформації, вважає В.А. Лукашов, становлять дані, які характеризують оперативно-тактичну ситуацію; психологічні риси осіб, які підозрюються у підготовці чи скоєнні злочинів; інформація про обставини, які мають безпосереднє чи потенційне значення для планування або здійснення оперативно-розшукових заходів, проведення інформаційно-аналітичної роботи, а також сприяння попередньому розслідуванню [2].

Стаття 14 Закону України «Про інформацію» визначає одержання інформації як набуття, придбання, накопичення відповідно до чинного законодавства України документованої або публічно оголошеної інформації громадянами, юридичними особами або державою. Використання інформації – це задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави [3].

Процес оцінки, визначення цінності оперативної інформації є залежним від джерел її одержання. Ця залежність впливає на вибір критеріїв і методу оцінки інформації її споживачем.

У сфері боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, роль оперативно-розшукової інформації полягає у зборі, фіксації та використанні даних щодо явищ, які мають загальнопрофілактичне чи оперативно-розшукове значення, а саме:

- про причини, умови і обставини, що сприяють здійсненню злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, на території, що обслуговується;
- про факти злочинної діяльності окремих осіб та ОГ і ЗО, які займаються торгівлею людьми;
- про маршрути переправлення осіб, які стали жертвами торгівлі людьми, або нелегальних мігрантів;
- напрямки агентурно-оперативної роботи тощо.

Прийняття тактичного рішення щодо вибору конкретних засобів та методів ОРД, спрямованих на розкриття неочевидних злочинів, до яких належить торгівля людьми, повинні передувати збір та фіксація гласної або негласної інформації про:

- наявність чи відсутність передбачених законом приводів і підстав для того, щоб прийняти рішення про порушення кримінальної справи;
- виявлення передбачених законом джерел, з яких можна отримати додаткову інформацію про вчинення злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми або таких, що готуються;
- характер і подію злочину;
- розмір шкоди, завданої злочинними діями;
- обставини, що характеризують особу, яка підозрюється у вчиненні злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми.

Наявність такої первинної інформації передбачає можливість до-
сить широкого застосування оперативно-тактичних заходів, за допо-
могою яких можна зафіксувати отриману інформацію, вирішити пи-
тання щодо порушення кримінальної справи або розпочати
агентурно-оперативну діяльність.

Завдання інформаційного забезпечення боротьби з торгівлею
людьми на первинному етапі:

- орієнтування особи, яка проводить розслідування, про обставини
події злочину, наявність фактів, які підлягають дослідженню; отримання
додаткових даних для конкретизації і обґрунтування висунутих версій;

- збирання та фіксація усіх можливих фактичних даних, особливо
тих, які з часом можуть бути втрачені або знищені підозрюваними.

На подальших етапах розкриття злочинів, пов'язаних з торгівлею
людьми, інформаційне забезпечення “збагачується” завдяки застосу-
ванню оперативно-розшукових засобів і тактичних прийомів з метою
з'ясування позицій, установок та інформованості осіб – можливих
джерел оперативної та процесуальної інформації. Тактичне значення
такої інформації визначається тим, що за її допомогою виявляються
слабкі ланки у змові зацікавлених у вчиненні злочину осіб, специфіка
відносин, які склалися між співучасниками злочину або членами ОГ і
ЗО, які займаються торгівлею людьми.

Особливо важливою є інформація щодо поведінки та реакції тих
осіб, стосовно яких проводяться слідчі дії та оперативно-розшукові
заходи; планів протидії оперативним підрозділам та слідчим; праг-
нення членів ОГ і ЗО приховати співучасників і осіб, причетних до
злочинної діяльності, пов'язаної з торгівлею людьми; можливої пове-
дінки учасників кримінального судочинства (свідків, потерпілих, пі-
дозрюваних, обвинувачуваних тощо).

Джерелами одержання необхідних для аналізу даних можуть бути в
першу чергу закінчені (у тому числі розглянуті судами) кримінальні
справи на викриті ОГ і ЗО та осіб, які займаються торгівлею людьми [4].

Вивчення матеріалів кримінальних справ дає можливість одержати
змістовні дані, що об'єктивно відображають на різних регіональ-
них рівнях основні показники досліджуваних об'єктів.

Важливим джерелом інформації, що висвітлює оперативно-тактичні
аспекти розкриття злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми (інформа-
ційно-пошукове забезпечення вибору тактичних рішень, специфіка вико-
ристовуваного арсеналу оперативно-розшукових засобів, методів, при-
йомів, особливості їх реалізації і т.д.), є оперативно-розшукові справи,
заведені на членів ОГ і ЗО, які займаються торгівлею людьми.

Істотне значення мають також інші оперативно-розшукові джерела
аналітичної інформації. Це, наприклад, оперативно-довідкові обліки, що
є в розпорядженні оперативних підрозділів ОВС, які містять відомості
оперативно-тактичного характеру (про виявлені і взяті на облік опера-
тивні контингенти, про місця найбільш частотої їх дислокації, про плано-
вані або підготовлювані ними злочинні посягання і т.д.) [5, с. 35-36].

Очевидно, що цінність такої інформації зростає у міру збільшення кількості даних, конкретних обставин, знання яких необхідні для ефективного проведення оперативно-розшукових заходів. Знання таких обставин визначає доцільну тактику переслідування і затримання окремих осіб та членів ОГ і ЗО, які займаються торгівлею людьми.

Разом з тим понад 85,4 % опитаних працівників оперативних підрозділів ОВС, які займаються розкриттям злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, визнали інформаційне забезпечення боротьби з торгівлею людьми недостатнім.

Одним з недоліків інформаційного забезпечення боротьби з торгівлею людьми є погана якість системи місцевих оперативно-розшукових та профілактичних обліків осіб, які можуть бути причетними до торгівлі людьми. У підрозділах карного розшуку в міськрайорганах такі обліки у більшості випадків або відсутні взагалі, або ведуться на неналежному рівні. Цілком зрозуміло, що це негативно впливає на сучасний стан оперативно-розшукових та інших заходів щодо попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми.

З метою інформаційного забезпечення боротьби з торгівлею людьми необхідно запровадити у практику накопичення інформації в спеціалізованому банку даних. Важливу роль тут повинні відігравати негласні джерела отримання оперативної інформації. Суттєве значення має наявність інформації, яка може бути отримана оперативним шляхом: наприклад, про належність фірм, які пропонують послуги щодо працевлаштування за кордоном існуючим ОГ і ЗО, або про контроль за їх діяльністю з боку останніх; про “спеціалізацію” таких фірм щодо надання ними послуг сексуального характеру як на “зовнішньому”, так і “внутрішньому” (у межах міста) ринку, оскільки нерідко вони починають свою діяльність саме з цього. Тому особлива увага повинна приділятися одержанню інформації про можливу злочинну діяльність, пов'язану з торгівлею людьми, саме з негласних джерел.

Сьогодні в науковій літературі вже достатньо багато приділено уваги питанню використання оперативно-розшукової інформації в подальшому кримінальному судочинстві, особливо в досудовому слідстві. На наш погляд, для підвищення ефективності роботи оперативних підрозділів з попередження та розкриття злочинів, необхідно звернути увагу й на необхідність та можливість використання оперативної інформації для запобігання злочинам при недоведенні оперативно-розшукової ситуації, що склалася на момент отримання інформації, до порушення кримінальної справи. Дії працівників оперативних підрозділів з отримання, оцінки, перевірки, накопичення та використання інформації можуть та повинні мати практичне застосування, спрямоване на забезпечення збереження або швидкого відновлення моральних та законодавчих відносин між особами: потенційним потерпілим та потенційним правопорушником чи злочинцем. Йдеться про постановку на обліки осіб, схильних до вчинення злочинів та використання оперативної інформації для проведення оперативно-розшукових заходів, спря-

мованих на схиляння цієї особи до відмови у злочинній діяльності або до створення обставин, що її унеможливлюють [6].

Проблемне питання інформаційного забезпечення – створення системи, яка б забезпечувала оперативний доступ користувачів до банків даних різного призначення безпосередньо з робочих місць працівників, незалежно від місця знаходження інформації. Поряд з цим необхідно забезпечити конспіративність у роботі з такою системою: обмежити коло осіб, які б мали доступ до банку даних.

Інформація, яка міститься в АПС, повинна поділятися на інформаційні потоки такого зразка:

- *стратегічна* – інформація, яка збирається протягом тривалого часу з метою аналізу структури та зв'язків ОГ і ЗО, які займаються торгівлею людьми, підказує нові напрямки злочинної діяльності;

- *тактична (оперативна)* – інформація, яка потребує негайного використання;

- *доказова* – інформація фактичного характеру, яка може бути використана в судовому процесі.

Крім вищевказаних шляхів, банк даних необхідно використовувати як джерело інформації для подальшої розробки ОГ і ЗО, що займаються торгівлею людьми; для планування, збору фактичних даних, які б фіксували ступінь організованості групи з метою подальшого використання в кримінальному судочинстві; відпрацювання корумпованих зв'язків групи тощо.

З метою успішного попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, є необхідним створення спільного з іншими міністерствами та відомствами банку даних про:

- фізичних та юридичних осіб, які причетні до торгівлі людьми (жінками та дітьми) і до поширення проституції;

- на осіб, які, перебуваючи за кордоном, опинилися у полі зору або були затримані правоохоронними чи іншими органами країн перебування за заняття проституцією [4; 7].

Також є необхідним забезпечення регулярного обміну інформацією між відповідними правоохоронними органами різних країн щодо методів та процедур попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, виявлення міжнародних злочинних угруповань, надання статистичних даних та їх узагальнення.

Висновок. Зазначені організаційні, оперативно-розшукові заходи та слідчі дії не є вичерпними і залежать від конкретної ситуації. Виконання ж всіх необхідних заходів може дати змогу забезпечення не тільки використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності як приводів та підстав для порушення кримінальної справи або проведення невідкладних слідчих дій, але й попередження і припинення торгівлі людьми.

Бібліографічні посилання

1. Журавльов В.Ю. Інформаційне забезпечення оперативно-розшукової діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю. Автореф. дис. ...

канд. юрид. наук. – Х., 2002.

2. Лукашов В.А. О сущности и значении оперативно-розыскной информации // Информационное сообщение лаборатории проблем оперативно-розыскной работы. – М., 1973. – № 3. – С. 21-22.

3. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ // ВВР. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

4. Казначеев Д.Г. Інформаційне забезпечення боротьби з торгівлею людьми // Науковий вісник Львівського юридичного інституту МВС України. Спецвипуск. – 2004. – № 1. – С. 261-269.

5. Литвиненко В.І., Бірюков Г.М., Сервецький І.В. Оперативно-тактичне забезпечення розкриття злочинів, вчинених організованими групами: Монографія / За заг. ред. проф. Я.Ю. Кондратьєва. – К., 2003. – 150 с.

6. Обшалов С.В., Шапарь А.О. Оперативно-розшукові заходи щодо проведення попередньої перевірки оперативної інформації // Науковий вісник ДДУВС. – 2010. – Спецвипуск. – С. 112-118.

7. Овчинский С.С. Оперативно-розыскная информация. Проблемы теории и практики. – М., 1976.

Надійшла до редакції 30.11.2011

В.В. Литвинов

викладач

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 343.135

ЗАКРИТТЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Досліджено теоретичні та законодавчі положення щодо процесуального рішення про закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування. На підставі проведеного дослідження зроблено висновок, що закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування є вирішенням кримінальної справи по суті.

Ключові слова: *закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування, вирішення кримінальної справи, кримінально-правовий конфлікт.*

Исследованы теоретические и законодательные положения процессуального решения о прекращении уголовного дела на стадии досудебного расследования. На основании проведенного исследования сделан вывод о том, что прекращение уголовного дела на стадии досудебного расследования разрешает уголовное дело по существу.

Ключевые слова: *прекращение уголовного дела на стадии досудебного расследования, разрешение уголовного дела, уголовно-правовой конфликт.*

Investigated the theoretical and legislative positions of judicial decision are probed about stopping of criminal case in the stage of pre-trial investigation. On the basis of the conducted research is done a conclusion that stopping of criminal case on the stage of pre-trial

investigation is a decision which settles a criminal case essentially.

Keywords: stopping of criminal case on the stage of pre-trial investigation, permission of criminal case, criminal conflict.

Постановка проблеми. Кримінально-процесуальне рішення про закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування є остаточним для зазначеної стадії. Але у науці до цього часу триває полеміка щодо питання: чи вирішується кримінальна справа остаточно у разі її закриття на стадії досудового розслідування?

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Багатьма вченими підтримується думка про те, що закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування є рішенням, що вирішує кримінальну справу по суті. Такої думки дотримуються А.Я. Дубинський [6, с. 11], Г.П. Хімичева, О.В. Мічуріна, О.В. Хімичева [19, с. 34], Р.Д. Рахунов [14, с. 129]. О.А. Осауленко та О.О. Чепурний вважають, що вирішення кримінальної справи на стадії досудового розслідування можливе лише у разі її закриття за реабілітаційними підставами [12, с. 154; 20, с. 150].

Існують і протилежні погляди. Так, на думку Н.В. Жогіна і Ф.Н. Фаткулліна, у разі закриття кримінальної справи, остання по суті не вирішується, тому що, по-перше, її вирішення по суті складається із офіційного визнання винуватості або невинуватості особи, чії діяння розслідувались, і, по-друге, таке визнання органи розслідування зробити не вправі, бо це є компетенцією лише судових органів [8, с. 34].

Так само вважає і П.С. Елькінд. Обґрунтовуючи свою думку автор наводить такі аргументи: по-перше, враховуючи розподілення прав і обов'язків поміж різними учасниками кримінального процесу щодо їх правового положення, функцією вирішення кримінальної справи наділяється тільки суд. Вирішення кримінальних справ іншими органами держави шляхом їх закриття можливе при здійсненні інших процесуальних функцій. По-друге, лише суд має право вирішувати кримінальні справи не тільки в напрямку їх закриття чи виправдання підсудних, але і в напрямку визнання підсудних винуватими, їх засудження і призначення покарань. По-третє, тільки суд правомочний розглядати і вирішувати кримінальні справи в судових засіданнях, за участю сторін, при найбільш повно і послідовно виражених принципах кримінального судочинства (гласності, усності, безпосередності, змагальності та ін.) [7, с. 64]. Слід погодитися з автором, що закриття кримінальної справи – це результат здійснення інших процесуальних функцій, а саме – кримінального переслідування, а також відмови від нього згідно з КПК.

На думку О.А. Губської, вирішення справи по суті безпосередньо пов'язане з офіційним визнанням судом винуватості чи невинуватості особи, щодо якої проводилося слідство, яке здійснюється за результатами судового розгляду у формі постановлення обвинувального чи виправдувального вироку [5, с. 81].

Мета статті полягає у з'ясуванні чи вирішується кримінальна справа остаточно у разі її закриття на стадії досудового розслідування.

Завданням статті є дослідження наукових розробок, чинного законодавства та юридичної практики щодо сутності рішення про закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування, поняття мети кримінального судочинства та кримінально-правового конфлікту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вищезазначену дискусію можна розв'язати дослідивши мету кримінального судочинства та встановити, чи досягається вона у разі прийняття рішення про закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування.

Термін «мета» тлумачиться як те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; задалегідь намічене завдання; мати на меті, ставити собі мету [2, с. 661]. Цей термін не є синонімом слова «ціль», оскільки ціль в українській мові означає те, у що потрібно влучити, але у множині визначається саме як «цілі». Водночас в українській мові слово «мета» у множині часто трактується як цілі. [9, с. 75].

Визначення мети кримінального судочинства (принаймні впродовж останнього століття) завжди було пов'язане з розбіжностями в поглядах науковців щодо цього питання. Висловлювалися різні її визначення: пізнання істини; установлення в судовому рішенні істини у справі; застосування норм кримінального закону до винних у злочині; установлення, конкретизація та реалізація кримінально-правових відносин або констатація їхньої відсутності; установлення «для конкретного випадку наявності ... права держави на покарання та еventуально ... тих меж, в яких воно має відбутися; визначення справедливого покарання; боротьба зі злочинністю. Відзначалось і те, що радянський кримінальний процес має багато цілей, що він не має власної мети тощо [9, с. 68].

Як справедливо наголошує Л.Д. Самигін, завдання виражає основний зміст діяльності, а мета – результат, що очікується. Мета – кінцеве, головне завдання, а задачі – проміжні цілі які досягаються на певних проміжках діяльності на шляху досягнення мети [15, с.18].

Вчені висловлюють різні погляди на мету кримінального судочинства. Так, Н.Г. Стойко формулює її враховуючи принципи кримінального права, а саме вини, справедливості, гуманізму, відновлення справедливості і наголошує на таких цілях кримінального процесу: 1) реагування на злочин; 2) відновлення справедливості; 3) урегулювання кримінальних конфліктів [17, с.103 - 105].

Р.А. Хашимов виділяє такі цілі кримінального процесу: 1) встановлення об'єктивної істини; 2) покарання злочинців; 3) захист особи; 4) вирішення правового спору (конфлікту) [18, с. 17].

На нашу думку, кримінальне судочинство повинно мати одну основну мету, на досягнення якої повинні бути направлені всі стадії кримінального судочинства. Якщо говорити про декілька цілей кримінального судочинства, то одна з них може бути досягнута лише пі-

сля реалізації попередньої. Наприклад, лише після встановлення істини можна покарати злочинців. Тому встановлення істини є завданням у досягненні мети покарати злочинців.

З цього приводу О.Л. Васильєв наголошує, що складні категорії «мета» та «завдання» слід відрізняти одну від одної. Повинна існувати кінцева мета всього, для досягнення якої вимагається вирішення різних задач. Вирішення задачі № 1 за допомогою задачі № 2 (призначенням якої є вирішення задачі № 1) вказує на те, що задача № 1 є метою для задачі № 2. Зазвичай мета в якійсь підсистемі є завданням більшої підсистеми (системи) [1, с. 22].

У зв'язку з цим повинна існувати єдина мета кримінального судочинства, на досягнення якої направлені всі без винятку кінцеві рішення кримінального судочинства. Мета кримінальної юстиції, системоутворюючим чинником якої є специфічний вид діяльності, міститься в кримінально-процесуальному законодавстві. При цьому вона формулюється як кінцевий результат провадження по кримінальній справі [10, с.112].

Як підсумок зазначимо, що рішення, яке завершує кримінальне судочинство, і є його метою. Втім, слід звернути увагу і на те, що КПК передбачено не одне рішення, яким завершується кримінальне судочинство. Ці рішення несуть у собі різні правові наслідки, але якщо вони передбачені законом, то логічно буде припустити, що всі вони повинні відповідати його меті, незалежно від того, за яких підстав, якою посадовою особою та на якій стадії кримінального судочинства вони прийняті.

Будь-яке судочинство, у тому числі і кримінальне, є засобом розв'язання конфліктів, які виникають у суспільстві. Будь-який вчинений злочин, зазначає І.Б. Михайловська, – це перш за все конфлікт між особистістю та владою, тобто між порушником кримінально-правової заборони та державою, яка встановила таку заборону, а кримінально-процесуальна форма виступає як засіб вирішення цього конфлікту [11, с. 35]. Мета кримінального судочинства повинна визначатися з урахуванням суспільного призначення кримінального судочинства, яке, як справедливо зазначає І. Б. Михайловська, «...полягає у вирішенні конфліктів між особистістю і державною владою з найменшими негативними наслідками для суспільства» [10, с. 114].

Таким чином, мета кримінального судочинства повинна бути пов'язана з вирішенням кримінально-правових конфліктів, і тому, досліджуючи поняття мети кримінального судочинства, необхідно дослідити і природу кримінально-правового конфлікту.

Кримінально-правовий конфлікт є видом юридичних конфліктів, який, у свою чергу, є видом соціальних конфліктів. Дослідження поняття кримінально-правового конфлікту необхідно проводити спираючись на поняття конфлікту взагалі. Термін «конфлікт» тлумачиться як зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів; серйозні розбіжності; гостра суперечка [2, с. 570]; зіткнення поглядів, інтересів, по-

зицій та ін., що супроводжується конфронтацією, суперництвом, конкуренцією чи протиборством його учасників [22, с. 335].

В. М. Кудрявцев зазначає, що початок конфлікту визначається об'єктивними (зовнішніми) актами поведінки, направленими проти іншого учасника (конфліктуючої сторони), за умови, що останній усвідомлює ці акти як направлені проти нього і протидіє їм. На думку автора, для визнання конфлікту, який почався, необхідна наявність як мінімум трьох співпадаючих умов: 1) перший учасник свідомо і активно діє на шкоду іншому учаснику; 2) інший учасник усвідомлює, що вказані дії направлені проти його інтересів; 3) у зв'язку з цим він у відповідь розпочинає активні дії, направлені проти першого учасника. З цього моменту конфлікт розпочався [23, с. 9].

Наявність таких умов необхідна і для початку кримінально-правового конфлікту. Досліджуючи його природу, Є.В. Попаденко дійшла висновку, що кримінально-правовий конфлікт є видом юридичного конфлікту, який, у свою чергу, є різновидом суспільних конфліктів. Автор зазначає, що кримінально-правовий конфлікт є зіткненням біполярних інтересів особи, яка скоїла злочин (з одного боку), та потерпілого, суспільства, держави (з іншого) у сфері гарантування і реалізації суспільних відносин, які охороняються кримінальним законом [13, с. 9 - 12].

Така думка заслуговує на увагу, але слід зазначити, що кримінально-правовий конфлікт не завжди виникає внаслідок вчинення злочину. Усвідомлення особою того, що її права порушені, може бути і помилковим [16, с. 69]. А тому можна говорити про те, що виникнення кримінально-правового конфлікту не завжди буде означати наявність вчиненого злочинного діяння.

Кримінально-правовий конфлікт має ряд притаманних йому властивостей, які проявляються у тому, що, по-перше, діяння (дія (бездіяльність) або припущення про дію (бездіяльність)), які спричинили кримінально-правовий конфлікт передбачені нормами КК України як суспільно небезпечні, а тому кримінально-правовий конфлікт може виникнути лише у разі вчинення діяння (або припущення про вчинення діяння), які заборонені нормами КК України. Конфлікти, які виникли внаслідок вчинення діяння (припущення про вчинення діяння), які не передбачені нормами Особливої частини КК України, не є кримінально-правовими. По-друге, розв'язання кримінально-правового конфлікту має чітку процесуальну форму згідно з КПК України, і лише при її дотриманні можна законно його розв'язати.

Наявність кримінально-правового конфлікту означає існування двох сторін, у яких стикаються певні інтереси, позиції, а саме: є сторона, яка зазнала шкоди, і є сторона, яка такої шкоди завдала. Розв'язання такого конфлікту супроводжується конфронтацією, суперництвом, конкуренцією чи протиборством його учасників, що, як відомо, і здійснюється сторонами обвинувачення та захисту на всіх стадіях кримінального процесу. На те, що у разі вчинення злочину

виникає кримінально-правовий конфлікт, вказує і наявність стадій розвитку конфлікту, які схожі на стадії кримінального судочинства. Конфлікт, як суспільне явище, розпочинається, розвивається і припиняє своє існування, тобто має певні стадії свого розвитку. В літературі зазначається, що динаміка конфлікту, як правило, передбачає наявність певних стадій: 1) виникнення, усвідомлення та оцінка ситуації як конфліктної; 2) прийняття рішення та вибір засобів вирішення конфлікту; 3) апогей конфлікту (його зовнішній прояв); 4) вирішення конфлікту [21, с. 335]. Необхідно звернути увагу і на те, що останньою стадією протікання конфлікту є його вирішення (розв'язання).

Кримінальне судочинство складається із стадій, кожна з яких повинна виконати своє призначення, але всі вони, без винятку спрямовані на досягнення єдиної мети кримінального судочинства. Не можна розглядати лише одне процесуальне рішення (наприклад обвинувальний вирок суду) як таке, що вирішує кримінально-правовий конфлікт. Передбачені в КПК різні підстави закінчення кримінального судочинства у кримінальній справі, є засобами досягнення мети кримінального судочинства – вирішення кримінально-правового конфлікту.

Для того щоб зрозуміти, коли кримінально-правовий конфлікт буде вирішеним, необхідно звернути увагу і на теоретичні розробки щодо визначення моменту розв'язання конфлікту. В.М. Кудрявцев з цього приводу зазначає, що закінчення конфлікту неоднозначне. Конфлікт може бути вичерпано (наприклад, примирення сторін), а може припинитися і у зв'язку з виходом із конфлікту однієї із сторін. Можливе і припинення конфлікту в результаті втручання третіх осіб [23, с. 11].

Є.В. Попаденко, досліджуючи це питання, наголошує, що закінчиться кримінально-правовий конфлікт може так: 1) шляхом його вичерпання (наприклад, примирення з потерпілим, добровільна відмова від вчинення злочину), або 2) вирішення конфлікту шляхом втручання державних органів [13, с. 16], що, як зазначає автор, у науковій літературі називають примусовим [13, с. 20].

Слід погодитися, що найголовнішою ознакою закінчення (вирішення) конфлікту, слід вважати припинення дій усіх протиборчих сторін, незалежно від причини, внаслідок якої це сталося [23, с.11]. Вирішеним кримінально-правовий конфлікт буде вважатися тоді, коли сторони обвинувачення і захисту припинять будь-які дії, пов'язані з їх діяльністю у кримінальному судочинстві, незалежно від причини, внаслідок якої це сталося.

Таким чином, кримінально-правовий конфлікт є видом юридичного конфлікту, який у свою чергу, є різновидом суспільних конфліктів, що виникає між двома сторонами у зв'язку з припущенням першою стороною про вчинення діяння, що посягає на її охоронювані кримінальним законом права і інтереси, другою стороною. Розв'язаним кримінально-правовий конфлікт слід вважати у разі припинення процесуальних дій сторін конфлікту, незалежно від причини,

внаслідок якої це сталося.

Суспільним призначенням кримінального судочинства є вирішення кримінально-правового конфлікту, а мета повинна бути направлена на досягнення цього призначення. Враховуючи викладене, заслуговує на увагу думка В.П. Гмирка, який вважає, що мета діяльності може мати такі базові характеристики: 1) метою є образ бажаного кінцевого продукту, зафіксований у його проекті; 2) мета як проект не може ототожнюватися з продуктом, як результатом його реалізації; 3) трактована у проектному плані мета має відповідати призначенню діяльності [3, с. 106 - 107]. Враховуючи зазначені характеристики, І.І. Статіва доречно наголошує, що метою кримінального судочинства слід визначити як ґрунтовану на образі точної юридичної кваліфікації діяння, що породило кримінально-правовий конфлікт, сукупність образів процесуальних рішень про вибір способу розв'язання такого конфлікту на одному з етапів процесу [16, с. 70].

З такого визначення мети кримінального судочинства можливо зрозуміти, що кожне кінцеве рішення повинно передбачати у собі пропозицію про спосіб розв'язання кримінально-правового конфлікту. Як зазначає І.І. Статіва, вважати розв'язання кримінально-правового конфлікту результатом кримінального процесу, не зовсім правильно. Адже його засобів може бути недостатньо для вирішення такого конфлікту. Впродовж кримінального процесу можна тільки визначитися з тим, яким саме чином слід вирішувати конфлікт. Щодо самого вирішення, то воно може вимагати застосування й інших засобів, наприклад, кримінально-виконавчих, виховних [16, с.69].

З такою думкою можна погодитися щодо тих кінцевих рішень стадії досудового розслідування, прийняття яких означає перехід судочинства в іншу стадію. Наприклад, обвинувального висновку чи постанови про направлення справи до суду для вирішення питання про застосування до особи примусових заходів медичного або виховного характеру (кримінально-правовий конфлікт буде вирішено на користь сторони обвинувачення). У разі ж закриття кримінальної справи кримінально-правовий конфлікт вирішується засобами кримінального судочинства. Це пояснюється тим, що закриттям кримінальної справи припиняються протидіючі дії конфліктуючих сторін, а кримінально-правовий конфлікт вирішується на користь сторони захисту. Після такого рішення кримінально-правовий конфлікт припиняє своє існування. А втім, можуть виникнути й інші конфлікти, наприклад кримінально-процесуальний, з приводу оскарження рішення про закриття кримінальної справи, або ж реабілітації особи, яка притягалася до кримінальної відповідальності. З цього можна зробити висновок, що закриття кримінальної справи є рішенням, яке розв'язує кримінально-правовий конфлікт, а значить і кримінальну справу в цілому.

У разі закриття кримінальної справи, кримінально-правовий конфлікт розв'язується 1) примусово, шляхом втручання третіх осіб (тоб-

то правоохоронними органами); 2) шляхом його вичерпання, тобто вирішення самими сторонами конфлікту.

Розв'язання кримінально-правового конфлікту шляхом закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування, не може здійснюватися шляхом реалізації функції правосуддя, оскільки органи досудового розслідування не вправі її здійснювати, а значить і не мають права відмовитися від її виконання. Л.В. Головка слушно зазначає, що ті, хто не мають права засуджувати та карати від імені держави (прокурор, слідчий, орган дізнання), не можуть і відмовитися від здійснення такого (що не належить їм) права [4, с. 50]. Зазначені органи вправі здійснювати кримінальне переслідування, а тому і всі кінцеві рішення, які ними приймаються, не повинні виходити за межі здійснення такої діяльності. Вирішення кримінально-правового конфлікту на стадії досудового розслідування може відбутися лише шляхом припинення здійснення кримінального переслідування, у передбачених законом випадках.

Закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування, означає, що кримінально-правовий конфлікт вирішено на користь сторони захисту, що, в свою чергу, означає встановлення органами досудового розслідування таких фактичних даних, за яких здійснювати кримінальне переслідування неможливо. В такому випадку воно припиняється, а кримінальна справа закривається відповідно до норм КПК України, незважаючи на побажання сторін конфлікту.

Закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування є рішенням, яке розв'язує її по суті, бо у разі прийняття зазначеного рішення, слідчими органами констатується припинення процесуальних дій сторін кримінально-правового конфлікту, незалежно від причини, внаслідок якої це сталося та вказується, що кримінально-правовий конфлікт вирішено на користь сторони захисту.

Висновок. Таким чином, закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування – це кінцеве рішення стадії досудового розслідування, яким орган досудового розслідування, на підставі аналізу сукупності фактичних даних, зібраних впродовж досудового слідства, підводить підсумок проведеної у справі діяльності, та шляхом припинення кримінального переслідування констатує примусове вирішення кримінально-правового конфлікту, або ж враховує його добровільне вирішення самими сторонами цього конфлікту, у передбачених на те випадках.

Розглядувана в цій статті тема є доволі об'ємною, а тому для її повного опрацювання потрібно здійснювати подальші дослідження. Останні є доцільними за такими напрямками наукових розвідок: 1) дослідження необхідності впровадження додаткових підстав закриття кримінальної справи; 2) особливості процесуального порядку закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування.

Бібліографічні посилання

1. *Васильев О.Л.* Цели и задачи предварительного расследования и его форм // *Вестник Московского университета. Сер. 11, право.* – 2002. – №3. – С.20 - 43.
2. *Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.* – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. *Гмирко В. П.* Доказування в кримінальному процесі : діяльнісна парадигма : Теоретичний аналіз. Проблематизація. СМД-репрезентація / В. П. Гмирко // *Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2010.* – 314 с.
4. *Головко Л.В.* Освобождение от уголовной ответственности и освобождение от уголовного преследования: соотношение понятий / Л.В. Головко // *Государство и право.* – 2000. – № 6. – С. 41 - 51.
5. *Губська О.А.* Закриття кримінальної справи як одна із форм закінчення стадії досудового слідства / О. А. Губська // *Вісник Нац. ун-ту внутр. справ.* – X., 2001. – Вип.15. – С. 77–82.
6. *Дубинский А.Я.* Прекращение уголовного дела в стадии предварительного расследования : учебное пособие / А. Я. Дубинский. – К., 1975.
7. *Элькинд П.С.* Сущность советского уголовно-процессуального права. – Л., 1963.
8. *Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н.* Предварительное следствие в советском уголовном процессе / Н. В. Жогин, Ф. Н. Фаткуллин. – М., 1965.
9. *Котюк І.І.* Теорія судового пізнання : монографія. – К., 2006.
10. *Михайловская И. Б.* Социальное назначение уголовной юстиции и цель уголовного процесса / И. Б. Михайловская // *Государство и право.* – 2005. – № 5. – С. 111–118.
11. *Михайловская И. Б.* Цели, функции и принципы российского уголовного судопроизводства (уголовно-процессуальная форма) / И. Б. Михайловская. – М., 2003. – 144 с.
12. *Осауленко О.А.* Реалізація принципу презумпції невинуватості у досудових стадіях кримінального процесу: дис. канд. юрид. наук: 12.00.09 / Осауленко Олег Анатолійович. – К., 2006.
13. *Попаденко Е.В.* Альтернативные средства разрешения уголовно правовых конфликтов в российском и зарубежном праве. – М., 2009.
14. *Рахунов Р. Д.* Участники уголовно-процессуальной деятельности по советскому праву / Р. Д. Рахунов. – М., 1961.
15. *Самыгин Л.Д.* Расследование преступлений как система деятельности / *Самыгин Л. Д.* – М., 1989.
16. *Статіва І.І.* Початковий етап підготовчого провадження в кримінальному процесі України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / *Статіва Іван Ігорович.* – Д., 2011.
17. *Стойко Н.Г.* Реформа уголовного процесса в России в контексте западного опыта // *Правовая реформа в России и зарубежный опыт.* – Красноярск, 1998. – С.103 – 105.
18. *Хашимов Р. А.* Категория “цель” в уголовном процессе : автореф. дисс. канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 “Уголовный процес, криминалистика и судебная экспертиза ; оперативно-розыскная деятельность” / Р. А. Хашимов. – Челябинск, 2006. – 26 с.
19. *Химичева Г.П., Мичурина О.В., Химичева О.В.* Окончание предварительного расследования прекращением уголовного дела : Монография. – Рязань, 2001.
20. *Чепурний О.О.* Кримінально-процесуальні функції на стадії досудового розслідування : дис. канд. юрид. наук: 12.00.09 / *Чепурний Олександр Олександрович.* – К., 2005.
21. *Юридична енциклопедія : в 6 т. /редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.* – К., 2001 – Т.3: К-М. – 2001.
22. *Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.* – К., 1998. – Т.5: П-С. – 2003.
23. *Юридическая конфликтология / Бойков А.Д., Варламова Н.Н., Дмитриев А.В., Дубовик О.Л. и др.; отв. ред.: Кудрявцев В.Н.* – М., 1995.

Надійшла до редакції 06.12.2011

В.В. Ліпинський

кандидат юридичних наук, доцент
(Академія митної служби України)

УДК 351.713

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

Проаналізовано практику судового розгляду адміністративних справ про порушення митних правил, а також досліджено проблемні питання з цієї тематики. На підставі проведеного аналізу запропоновано шляхи врегулювання зазначених питань.

***Ключові слова:** порушення митних правил, митні органи, розгляд справи, суди, адміністративні стягнення.*

Стаття посвячена аналізу практики судового розгляду адміністративних дел о нарушении таможенных правил, а также исследованию проблемных вопросов по этой тематике. На основании проведенного анализа представлены пути урегулирования указанных вопросов.

***Ключевые слова:** нарушение таможенных правил, таможенные органы, рассмотрение дела, суды, административные взыскания.*

The article is devoted to study and analysis of practice of judicial consideration of administrative cases on violation of customs rules, as well as to research of problems on this subject. On the basis of the conducted analysis the ways of settlement of the indicated problems are presented.

***Keywords:** the violation of customs rules, the customs authorities, consideration of a case, courts, administrative sanctions.*

Постановка проблеми. Одним з основних завдань, які покладені на митні органи України, є боротьба з порушеннями митних правил. Оперативність та швидкість застосування норм адміністративної відповідальності в порівнянні з іншими (швидкість провадження, відсутність складного процесу доказування, як у кримінальному процесі, тощо), з одного боку, дозволяє виокремити її з системи інших правових засобів, але разом з тим й ускладнює процес запровадження нововведень у систему норм, які врегульовують адміністративну відповідальність [1; 3].

Реалізація цих положень пов'язана, зокрема, з виявленням порушень митних правил, їх фіксацією та у випадках, передбачених Митним кодексом України, направленням справ на розгляд до суду. З метою забезпечення своєчасного, всебічного, повного та об'єктивного з'ясування обставин під час розгляду кожної справи судові органи повинні неухильно дотримуватись вимог діючого законодавства.

Враховуючи вказане, вивчення проблемних питань судового розг-

ляду справ про порушення митних правил заслуговує особливої уваги.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Окремим питанням притягнення до адміністративної відповідальності та розгляду справ про порушення митних правил присвятили свої роботи такі вітчизняні науковці та практичні працівники, як Ю.М. Дьомін, С.В. Ківалов, С.В. Кувакін, А.І. Педешко, Д.В. Приймаченко та інші. Проте питання щодо судового розгляду адміністративних справ про порушення митних правил майже не досліджувались.

Метою статті є вивчення та аналіз практики судового розгляду адміністративних справ про порушення митних правил, а також дослідження проблемних питань з цієї тематики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Забезпечуючи своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин у кожній справі про порушення митних правил, судді повинні перевіряти правильність правової оцінки вчинених правопорушником дій [4].

У 2010 р. та першому кварталі 2011 року районними судами м. Києва розглянуто 778 адміністративних справ про порушення митних правил, з них:

- Солом'янським районним судом м. Києва – 472 справи;
- Шевченківським районним судом м. Києва – 62 справи;
- Подільським районним судом м. Києва – 18 справ;
- Голосіївським районним судом м. Києва – 226 справ.

На розгляд інших районних судів м. Києва зазначена категорія справ не надходила.

Солом'янським районним судом м. Києва з розглянутих 472 справ закрито 90, з них:

- за відсутності події та складу правопорушення – 78;
- у зв'язку з закінченням строків накладення стягнення за порушення митних правил 12 справ.

Шевченківським районним судом м. Києва з розглянутих 62 справ закрито 18, причому всі у зв'язку з закінченням строків накладення стягнення за порушення митних правил.

Подільським районним судом м. Києва з розглянутих 18 справ закрито 6, з них:

- за відсутності події та складу правопорушення – 2;
- у зв'язку з закінченням строків накладення стягнення за порушення митних правил – 4.

Голосіївським районним судом м. Києва з розглянутих 226 справ закрито 3 (за відсутності події та складу правопорушення) [6].

Згідно з ч. 1 ст. 363 Митного кодексу України (далі – МК України) про кожний випадок виявлення порушення митних правил уповноважена посадова особа митного органу, яка виявила таке порушення, складає протокол [2].

Протокол про порушення митних правил є основним джерелом доказів. Проте це може бути лише за умов: по-перше, коли протокол складений уповноваженою на те посадовою особою митних органів;

по-друге, складений не пізніше термінів, передбачених для накладення адміністративного стягнення; по-третє, зміст протоколу відповідає усім вимогам, передбаченим ст. 363 МК України.

Статтею 359 МК України визначено коло посадових осіб митних органів, уповноважених складати протоколи про порушення митних правил.

Однак законодавець чітко не визначив, які ж посадові особи мають право на складання протоколів, тому для з'ясування цього питання потрібно звертатися до відомчих нормативних актів, оскільки перелік посадових осіб, уповноважених складати протокол про порушення митних правил, затверджуються Державною митною службою України (далі – Держмитслужба України) або керівниками митниць.

Проте судами при розгляді справ про порушення митних правил не перевіряються повноваження посадових осіб, що склали протокол про порушення митних правил, що може бути наслідком прийняття незаконних рішень.

Пунктом 3 ч. 2 ст. 363 МК України встановлено, що протокол про порушення митних правил повинен містити необхідні для розгляду справи відомості про особу, яка притягується до відповідальності [2].

Згідно з п. 6.2.3. Методичних рекомендацій щодо провадження у справах про порушення митних правил, затверджених наказом Держмитслужби України від 30.12.2004 р. № 936, такими даними є громадянство, прізвище, ім'я, по батькові, день, місяць, рік народження, місце проживання, дані про документ, який засвідчує особу, місце роботи, посада або рід занять. Згідно з тими же методичними рекомендаціями, наявність точних відомостей потрібна для визначення статусу особи (громадянин, посадова особа підприємства) з метою накладення адміністративного стягнення в розмірі, передбаченому Митним кодексом України [5].

На порушення цих вимог закону та наказу досить часто на розгляд судів надходять справи, де в протоколах не зазначено повні відомості про особу.

Крім цього, всупереч вимогам ст. 361 МК України, згідно з якою провадження у справі про порушення митних правил здійснюється українською мовою або мовою більшості населення даної місцевості [2], дані про особу викладені англійською мовою.

Зокрема у справах, що надходили на розгляд Голосіївського районного суду стосовно Й.М. (№ 3-8032/8), М.Д. (№ 3-9065/8), Д.М. (№ 3-9836/8), К.Ш. (№ 3-9211/8), Т.Л. (№ 3-1827/18), В.Ж. (№ 3-7824/10), Х.А. (№ 3-7823/10), В.Ш. (№ 3-7823/10), прізвища та інші відомості про особу, що притягується до адміністративної відповідальності, викладені англійською мовою [6].

Враховуючи загальноприйнятту міжнародну практику, у випадку притягнення до адміністративної відповідальності іноземця прізвище та ім'я особи може зазначатися англійською мовою, всі інші дані про особу, які необхідні для розгляду справи, необхідно зазначати українською мовою.

Неповні відомості про особу можуть бути підставою для повернення справи для додаткової перевірки. Прикладом є справа стосовно П. (№ 3-1995-1/10), водія фірми «Д.» (№ 3-1995-1/10), у якій протокол складений старшим інспектором Київської регіональної митниці. Як зазначено в протоколі, 05.12.09 посадовою особою перевізника фірми «Д.» водієм П. було переміщено через митний кордон України товари з приховуванням від митного контролю шляхом подання митним органам України як підстави для переміщення товарів документів, що містять неправдиві дані щодо найменування та асортименту товарів.

Постановою судді Солом'янського районного суду м. Києва адміністративну справу повернуто до Київської регіональної митниці для додаткової перевірки, оскільки в матеріалах справи відсутні дані про те, що П. перебуває у трудових відносинах з фірмою «Д.» і, відповідно, є посадовою особою [6].

Статтею 328 МК України встановлено, що адміністративні стягнення у вигляді попередження, штрафу можуть бути накладені не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення. У разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях правопорушення ознак порушення митних правил, стягнення у вигляді попередження, штрафу може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або її закриття [2].

Однак мали місце непоодинокі випадки, коли посадовими особами митних органів тривалий час з дня порушення митних правил не складалися протоколи або тривалий час не направлялися на розгляд до суду.

Так, 23.12.06 в м. Києві на вул. Кібальчича працівниками ДПС ДАІ був затриманий автомобіль «Хюндай-соната» під керуванням громадянина Я. Під час проведення митної перевірки встановлено, що даний автомобіль належить громадянину Німеччини К., який він ввіз в Україну для власних потреб, проте передав по довіреності право керування Я., чим вчинив правопорушення, передбачене ст. 336 МК України. Протокол про порушення митних правил стосовно К. (справа 3-1761-1/10 Солом'янського районного суду м. Києва) складено Київською регіональною митницею лише 15.04.2010 р.

Протокол стосовно О. (справа № 3-1114-1/10 Солом'янського районного суду м. Києва) складений 16.02.2001 р. Київською регіональною митницею, а до суду скерований лише 15.03.2010 р.; стосовно Т. (справа № 3-1582-1/10 Солом'янського районного суду м. Києва) складено 06.03.2002 р., до суду скерований 16.04.2010 р.

Київською центральною спеціалізованою митницею протокол стосовно А. (справа № 3-8302/10) складено 30.04.2010 р., направлено до суду 28.07.2010 р.; стосовно З. (справа № 3-7827/10) складено 09.10.2009 р., до суду направлено 15.07.2010 р.; стосовно Е. (справа № 3-7825/10) складено 03.03.2010 р., направлено до суду 14.07.2010

р.; стосовно А. (справа № 3-8292/10) складено 28.01.2010 р., направлено до суду 28.07.2010 р.; стосовно Д. (справа № 3-8409/8) складено 18.02.2010 р., направлено до суду 28.07.2010 р. та інші. Усі вищезазначені справи надходили на розгляд до Голосіївського районного суду м. Києва [6].

Таким чином, посадові особи митних органів, направивши на розгляд судів справи про порушення митних правил після закінчення строків накладення адміністративних стягнень, визначених ст. 328 МК України, позбавили суди можливості об'єктивно розглянути їх. Оскільки санкції статей, за якими було складено протоколи, є альтернативними, через закінчення строків суди були позбавлені можливості застосувати інші стягнення, крім конфіскації товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил.

Як свідчить проведений аналіз, має місце й інша практика розгляду справ, у яких сплинув строк для накладення стягнення. Так, згідно з протоколом від 15.04.2011 р., громадянин Я. 23.12.2006 р. керував автомобілем «Хюндай-соната», який 26.02.2006 р. на митну територію України для власних потреб тимчасово ввіз громадянин Німеччини К. На розгляд Солом'янського районного суду м. Києва дана справа (№3-1761-1/10) надійшла 30.04.2010 р. Розглядаючи її, суддя визнав К. винним у вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 336 МК України, на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) провадження у справі закрив, транспортний засіб – автомобіль повернув Я. (особі, яка керувала авто) для подальшого митного оформлення [6].

Приймаючи таке рішення, суд мотивував його тим, що двомісячний строк для накладення такого виду стягнення як штраф – збіг, а обставини справи не дають підстав для застосування такого виду стягнення, як конфіскація предмета правопорушення.

При цьому судом не зазначено, які саме обставини справи не дають підстав для застосування такого виду стягнення, як конфіскація, а також як це узгоджується з приписами ч. 3 ст. 328 МК України про те, що товари – безпосередні предмети порушення митних правил підлягають конфіскації незалежно від часу вчинення або виявлення порушення митних правил [2].

Особливе значення для правильного, якісного та своєчасного розгляду справи в суді має та частина протоколу, в якій міститься вказівка про місце, час та суть порушення митних правил, посилання на статтю Митного кодексу, що передбачає відповідальність за таке порушення (п. 4, п. 5 ч. 2 ст. 363 МК України) [2].

Проте на розгляд судів надходять матеріали, в яких за однакові за складом порушення складаються протоколи на різних осіб. Зокрема, при порушенні митних правил, передбачених ст. 336 МК України (неправомірні операції з товарами, транспортними засобами, що перебувають під митним контролем, зміна їх стану, користування та розпорядження ними у випадках, коли власник такого транспортного засобу

передає право користування іншій особі), в одних випадках посадова особа митного органу складає протокол на власника транспортного засобу, в інших – на особу, яка керує таким транспортним засобом.

Так, 04.12.2010 р. головним інспектором Київської регіональної митниці складено протокол про порушення митних правил за ст. 336 МК України стосовно М., який 17.01.2010 р. керував за дорученням В. автомобілем «AUDI–А6». Цей автомобіль був ввезений на митну територію України з отриманням пільг щодо оподаткування і відповідно до п. 13 ч. 3 ст. 8 Закону України «Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України» поставлений на тимчасовий облік в органах ДАІ на один рік без права відчуження або передачі у користування іншим особам. Розглядаючи дану справу (№ 3-2234/11), Солом'янський районний суд м. Києва 10.03.2011 р. закриття провадження у зв'язку з відсутністю в діях М. складу правопорушення.

Такі ж рішення за аналогічних обставин прийняті суддями Солом'янського районного суду м. Києва у справах про порушення ст. 336 МК України стосовно Н. (справа № 3-1846-1/10) та А. (справа №3-3361/11).

Згідно з зазначеними рішеннями суду, протоколи у цих справах слід було складати стосовно власників транспортних засобів, які їх ввезли на митну територію України і яким, згідно з Законом України «Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України», забороняється відчуження таких транспортних засобів та передача у користування іншим особам, про що вони повідомляються під час митного оформлення [6].

Має місце складання протоколів про порушення митних правил посадовими особами митних органів за очевидних обставин при відсутності порушень митних правил.

Так, 22.12.2010 р. інспектором Київської регіональної митниці складено протокол стосовно президента компанії «Х» С. за ст. 352 МК України, оскільки ним було вчинено дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю шляхом подання митному органу як підстави для переміщення товарів документів, що містять неправдиві дані. Суть справи: 21.12.2010 р. під час митного огляду вантажу, який надійшов від продавця «Х» покупцеві ДП «Н», було виявлено, що лікарські засоби упаковано в картонні коробки. Крім цього, у вантажному відсіку знаходилось 33 дерев'яних піддони, які не зазначені у вантажній митній декларації (далі – ВМД) та товаросупровідних документах.

Розглядаючи справу № 3- 895/11, Солом'янський районний суд м. Києва обґрунтовано виніс постанову про закриття провадження у справі у зв'язку з відсутністю в даному випадку події правопорушення (хоча судом помилково зазначено в постанові «складу правопорушен-

ня»). Як зазначено в постанові судді, декларантом до митного органу була подана ВМД, в якій відповідно до Інструкції про порядок заповнення вантажної митної декларації, затвердженої наказом Держмитслужби України від 09.08.1997 р. № 307, вказано всі необхідні відомості про задекларований товар. Зокрема, у графі 38 “Вага нетто (кг)” – вага в кг без будь-якої упаковки, у графі 35 “Вага бруто (кг)” – вага товару, що згідно з п. 4 Інструкції включає в себе вагу упаковки (в т. ч. піддо-ни), за винятком контейнерів та транспортного обладнання.

Аналогічні обставини складання протоколу інспектором тієї ж митниці стосовно Х. (справа № 3-2087-1/10 Солом'янського районного суду м. Києва) [6].

Статтею 386 МК України визначено органи, уповноваженні розглядати справи про порушення митних правил.

Зокрема, справи про порушення митних правил, передбачені ст. 329-335, 337, 338, 342-344, 346, 347, 354, 355 МК України, розглядаються митними органами.

Справи про порушення митних правил, передбаченні ст. 336, 339-341, 345, 348-353 МК України, а також усі справи про порушення митних правил, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, розглядаються судами за місцем розташування митних органів, посадові особи яких здійснювали провадження у цих справах [2].

Статтею 36 КУпАП встановлено правила накладення адміністративних стягнень при вчиненні кількох адміністративних правопорушень [3].

Проте посадові особи митних органів, уповноважені на складання протоколів, на порушення вищеназваних вимог закону при виявленні порушень митних правил, відповідальність за які передбачена різними статтями МК України та розгляд яких підвідомчий суду та митним органам, складали один протокол про порушення митних правил за двома статтями та направляли такі протоколи на розгляд суду.

За наведених обставин посадова особа повинна скласти два протоколи та направити різним органам, уповноваженим розглядати справи про порушення митних правил (у суд та в митний орган).

Такі справи надходили на розгляд Солом'янського районного суду м. Києва. Зокрема, справи № 3-3490-1/10; № 3-3722-1/10; № 3-4648-1/10 за ст.ст. 352, 355 МК України стосовно Б., № 3-3852-1/10 стосовно К. за ст.ст. 340, 355 МК України, № 3-3992-1/10 стосовно Г. за ст.ст. 340, 355 МК України, № 3-835-1/10 стосовно К. за ст.ст. 340, 352, 355 МК України та ін. Аналогічні справи надходили на розгляд Шевченківського районного суду м. Києва, зокрема, справи № 3-11517/10, №3-11515/10 стосовно Н. за ст.ст. 340, 355 МК України; № 3-11748/10 стосовно У. за ст.ст. 340, 355 МК України. На розгляд Подільського районного суду м. Києва – справа № 3-5570/10 відносно П.

Судді, розглядаючи дані справи, не звернули уваги на вказані порушення закону та не повернули їх для додаткової перевірки, а розглянули по суті.

Проте судді Шевченківського районного суду м. Києва зазначали,

що справи про порушення митних правил, передбачені ст. 355 МК України, підвідомчі не суду, а митним органам. При цьому виділяли матеріали в копіях та направляли митному органу для прийняття рішення по суті. Однак такі дії судів (виділення в копіях, в тому числі копії протоколу) не відповідають вимогам закону, так як за копією протоколу не може бути розглянуто справу. В даному випадку, як зазначалося вище, необхідно повернути матеріали для додаткової перевірки з метою складання двох протоколів [6].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що на судовий розгляд справ про порушення митних правил суттєво впливають недоліки, допущені посадовими особами митних органів під час складання протоколів про порушення митних правил та неякісна підготовка матеріалів адміністративних справ про порушення митних правил.

З метою забезпечення єдиного підходу під час судового розгляду вказаних справ доцільно доповнити чинні законодавчі акти положеннями щодо визначення переліку посадових осіб, уповноважених складати протоколи про порушення митних правил, законодавчо врегулювати питання щодо фіксації даних про особу у випадках притягнення до адміністративної відповідальності іноземців, а також з метою дотримання строків накладення адміністративних стягнень внести доповнення у відповідні статті Митного кодексу України щодо встановлення терміну провадження у справах про порушення митних правил.

Крім того, для забезпечення правильного та однакового застосування чинного законодавства необхідно ініціювати звернення до Верховного Суду України щодо узагальнення судової практики та надання відповідних роз'яснень для використання під час розгляду вказаних справ.

Бібліографічні посилання

1. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил: Навч. посіб. / За заг. ред. В.В. Ченцова. – К., 2010.
2. Митний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 03.06.2005 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>.
5. Методичні рекомендації щодо провадження у справах про порушення митних правил: Затв. наказом Держмитслужби України від 30.12.2004 р. № 936 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.customs.gov.ua>.
6. Лист Держмитслужби України від 20.10.2011р. № 20/4-11/07104-ЕП– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.customs.gov.ua>.

Надійшла до редакції 30.11.2011

Т.О. Лоскутов

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.1

СТРУКТУРА ПРЕДМЕТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

Здійснено дослідження структури предмета правового регулювання у кримінальному процесі. Обґрунтовано, що зазначену структуру складають такі елементи: 1) процесуальний статус учасників кримінального судочинства; 2) порядок провадження у кримінальних справах.

Ключові слова: структура предмета правового регулювання; кримінально-процесуальні відносини; кримінальне провадження; права людини; законні інтереси.

Осуществляется исследование структуры предмета правового регулирования в уголовном процессе. Обосновывается, что указанную структуру составляют такие элементы: 1) процессуальный статус участников уголовного судопроизводства; 2) порядок производства по уголовным делам.

Ключевые слова: структура предмета правового регулирования; уголовно-процесуальные отношения; уголовное производство; права человека; законные интересы.

The article researches the structure of a subject of legal regulation in criminal trial is carried out. It is proved that the structure of a subject of legal regulation in criminal trial is made by such elements: 1) the remedial status of participants of criminal legal proceedings; 2) a manufacture order on criminal cases.

Keywords: structure of a subject of legal regulation; criminally-remedial relations; criminal proceedings; human rights; legitimate interests.

Постановка проблеми. У схваленій у 2008 р. Концепції реформування кримінальної юстиції України зазначено, що одним з напрямів реформування системи кримінальної юстиції України є забезпечення ефективності кримінального судочинства [9, с. 23]. Важливе місце у реалізації цього напряму реформування займає предмет правового регулювання кримінально-процесуального права, зміст якого зумовлює механізм кримінально-процесуального регулювання, що спрямований на досягнення бажаного результату кримінального судочинства. Тому дослідження предмета кримінально-процесуального регулювання, зокрема його

досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. У теорії права окремі проблеми предмета правового

регулювання досліджувалися такими вченими, як С.С. Алексєєв, О.Д. Васильєв, А.М. Вітченко, В.М. Горшенєв, М.В. Долгополова, М.П. Карєв, В. Кнапп, В.М. Коган, Е.В. Кузнецов, Г.П. Курдюк, М.І. Матузов, М.П. Орзіх, І.С. Самощенко, В.Д. Сорокін, В.В. Субочєв, В.Н. Протасов, Ю.О. Тихомиров, Ю.Г. Ткаченко, Ю.К. Толстой, І.Л. Чєстнов, М.Д. Шаргородський, Г.Г. Шмельова, Л.С. Явич та іншими.

У теорії кримінального процесу окремим аспектам предмета правового регулювання присвячені роботи таких вчених: М.І. Бажанов, В.П. Бож'єв, В.В. Вандишев, Ю.М. Грошевий, В.Г. Даєв, О.П. Дєрбєньов, А.Я. Дубинський, П.С. Елькінд, В.С. Зеленецький, Л.Б. Зусь, Л.М. Карнєєва, Ф.М. Кудін, О.М. Ларін, Л.М. Лобойко, П.А. Лупинська, С.Д. Міліцин, В.Т. Нор, О.В. Смірнов, М.С. Строгович, І.Л. Петрухін, М.А. Погорецький, С.А. Шейфер, С.Д. Шєстакова, М.Є. Шумило, Н.А. Якубович та інших. Вчені досліджували лише загальні питання; у їх роботах не приділено уваги визначенню структури предмета правового регулювання у кримінальному процесі*.

Метою дослідження є науковий результат у вигляді визначення структури предмета правового регулювання у кримінальному процесі. Для досягнення зазначеної мети необхідно виконати такі завдання: 1) проаналізувати уявлення в теорії права про структуру предмета правового регулювання; 2) визначити структуру предмета правового регулювання у кримінальному процесі.

Виклад основного матеріалу дослідження. У теорії права структура предмета правового регулювання вже неодноразово була предметом наукових дискусій.

А.М. Вітченко і В. Кнапп вважають, що структура предмета правового регулювання є ідентичною (або майже ідентичною) структурі суспільних відносин, що регулюються правом [2, с. 18-19; 7, с. 115-116]. Із цього випливає, що всі структурні елементи правових відносин є елементами структури предмета правового регулювання. Опонентами такої позиції виступають автори, які вказують, що віднесення до структури предмета правового регулювання структурних елементів суспільних відносин, що регулюються, обумовлює існування зв'язків між такими елементами, у тому числі і належних до різних правовідносин, але предметом правового регулювання традиційно вважається сукупність суспільних відносин, а не їх структурних елементів [4, с. 70].

В.Д. Сорокін, аналізуючи виділені С.С. Алексєєвим чотири рівні структури права (норми права, правового інституту, галузі права, системи права), зазначає, що кожному рівню структури права відповідає специфічний предмет регулювання [20, с. 76]. Автор пише, що струк-

* Винятком є лише робота С.Д. Міліцина «Предмет регулювання советского уголовно-процессуального права», у якій її автор розглянув структуру предмета правового регулювання крізь призму суспільних відносин [15].

тура права є «дзеркальне» відображення структури суспільних відносин, що регулюються правом [20, с. 76].

Спірною видається позиція В.Д. Сорокіна, оскільки структура права (насамперед та, яка виділена С.С. Алексєєвим) не може бути відображенням структури правовідносин, елементами якої є юридичний факт, об'єкти, суб'єкти, права і обов'язки. Кожен із зазначених елементів може регулюватися на будь-якому або на всіх рівнях структури права. І на кожному рівні структури права можуть регулюватися всі структурні елементи правових відносин. Тому структура права і структура суспільних відносин, що регулюються правом, прямо непов'язані між собою.

У цій же роботі В.Д. Сорокін пише, що структура єдиного предмета правового регулювання складається із декількох взаємопов'язаних складових частин (елементів), до числа яких відносить: 1) юридичний статус суб'єкта права (права і обов'язки); 2) зв'язки між суб'єктами права, які під впливом права приймають форму матеріальних і процесуальних правовідносин; 3) поведінка поза правовідносинами, яка регулюється шляхом встановлення заборон, сформульованих у правових нормах різної галузевої належності [20, с. 76-80].

Ми не можемо не погодитись із В.Д. Сорокіним у тому, що юридичний статус суб'єкта права є структурним елементом єдиного предмета правового регулювання. Разом з тим юридичний статус суб'єкта має включати окрім прав і обов'язків ще й такий елемент, як законні інтереси суб'єкта права, котрі займають важливе місце у предметі правового регулювання.

Законні інтереси виступають невід'ємним елементом правового статусу особи разом із правами і обов'язками та характеризують не тільки її позиціонування у системі суспільних зв'язків, але і використання наданих державою можливостей задоволення своїх потреб. Законні інтереси виконують особливу мотиваційну роль для учасників правовідносин. Остання полягає у тому, що законні інтереси, визначаючи наперед спрямованість поведінки учасників правовідносин, свідчать про те, що у конкретний період часу є найбільш актуальним для суб'єкта [21, с. 14-15].

Уточнення щодо другого елементу стосується того, що у процесуальних галузях права (кримінальний, цивільний, адміністративний процес тощо) при визначенні складових предмета правового регулювання доцільніше використовувати діяльнісний підхід. Це пояснюється тим, що динамізм юридичного процесу зумовлює швидку і часту трансформацію юридичного змісту правовідносин, зміну суб'єктного та об'єктного складів таких відносин. Інтенсивний рух юридичного процесу зводитиме нанівець практичне значення предмета правового регулювання як сукупності правовідносин*. Хоча щодо матеріальних

* Тому, наприклад, предметом правового регулювання чинного кримінально-процесуального закону є саме кримінально-процесуальна діяльність, а не кримінально-

галузей права (кримінальне, цивільне, адміністративне, трудове право тощо), котрі регулюють відносно стабільні суспільні відносини, структуру предмета правового регулювання доцільно розглядати через зв'язки, що під впливом права набувають форми матеріальних правовідносин.

Недоцільним є виокремлення третього елемента структури предмета регулювання, оскільки дотримання правових норм, що встановлюють заборони, не може здійснюватися поза межами правовідносин. Правові заборони є пасивними обов'язками суб'єктів права, яким відповідають права інших суб'єктів. Між цими суб'єктами встановлюються правовідносини, юридичним змістом яких є права і обов'язки (заборони), а фактичним – поведінка суб'єктів щодо реалізації зазначеного правового статусу.

В юридичній теорії також жвавою є дискусія про структуру предмету регулювання кримінально-процесуального права.

О.О. Красавчиков зазначав, що структурний аналіз предмета правового регулювання передбачає виокремлення різних груп суспільних відносин, котрі є елементами структури вказаного предмета регулювання [10, с. 5]. Погоджуючись із такою позицією, С.Д. Міліцин слушно зазначає, що у більшості випадків вчені не виправдано використовували для групування кримінально-процесуальних відносин формальну ознаку (суб'єктний склад), що взятий за критерій поділу*. Аналіз норм кримінально-процесуального права показує, що суспільні відносини, у яких бере участь один і той же суб'єкт (або суб'єкти), відрізняються між собою і часто загальною рисою для них є лише склад учасників. Наприклад, суттєво різняться суспільні відносини, що виникають при притягненні особи як обвинуваченого і його ознайомлення з матеріалами кримінальної справи, хоча суб'єкти обох відносин співпадають [15, с. 29-31].

С.Д. Міліцин визнає правильним науковий підхід Ф.М. Кудіна, який предмет правового регулювання кримінально-процесуального права структурно диференціює за видами кримінально-процесуальних відносин, результатом реалізації яких є застосування різних видів матеріально-правових норм. Серед останніх автор виокремлює кримінально-правові, цивільно-правові та державно-правові норми [13, с. 28]. Разом з тим С.Д. Міліцин зазначає, що поза увагою Ф.М. Кудіна залишилось багато відносин, котрі врегульовані кримінально-процесуальним правом, але безпосередньо не спрямовані на застосування жодних матеріально-правових норм (наприклад, відносини, що пов'язані із продовженням строків досудового слідства) [15, с. 31].

процесуальні відносини. Такий висновок впливає із статті 1 КПК, де встановлено, що призначенням останнього є визначення порядку провадження у кримінальних справах [12, с. 6].

* Тут С.Д. Міліцин аналізує роботи М.М. Полянського [17, с. 48], Р.Д. Рахунова [18, с. 69], Л.Д. Кокорева [8, с. 40], В.П. Божьева [1, с. 94-95].

Намагаючись охопити всі кримінально-процесуальні відносини, С.Д. Міліцин вказує, що предмет регулювання кримінально-процесуального права є складним системним утворенням, має розвинуту структуру, до якої входять три блоки суспільних відносин: 1) блок головних відносин (спрямовані на реалізацію кримінальної відповідальності або звільнення від неї); 2) блок допоміжних відносин (спрямовані на охорону прав учасників процесу; що складаються під час застосування примусових заходів; службово-процедурні; контрольно-перевірочні); 3) блок супутніх відносин (що складаються під час відшкодування шкоди, що завдана злочином; спрямовані на виявлення причин і умов, що сприяли вчиненню злочинів і попередження нових злочинів; «заохочувальні») [15, с. 33-34].

Ми не можемо погодитися із С.Д. Міліциним у тому, що відносини, спрямовані на реалізацію кримінальної відповідальності, є головними, а відносини, що спрямовані на охорону прав учасників кримінального процесу, – допоміжними у структурі предмета регулювання кримінально-процесуального права, бо це означає верховенство норм кримінального права при визначенні структури предмета регулювання кримінально-процесуального права. Але це не зовсім так.

Дійсно, реалізація кримінальної відповідальності за порушення прав, передбачених кримінальним законом (далі – кримінальні права), що є предметом правового регулювання кримінального закону, зумовлює існування предмета правового регулювання кримінально-процесуального закону, змістом якого є процесуальний статус учасників кримінального процесу та порядок провадження у кримінальних справах.

Предмети правового регулювання кримінального і кримінально-процесуального права можуть бути представлені з погляду формально-логічного співвідношення понять як поняття перехресні, коли обсяг одного з них частково (в більшому або меншому ступені) входить в обсяг другого. Загальним для них у всіх випадках виступають такі явища або ж факти, що входять в обсяг предмета правового регулювання кожної з розглянутих галузей права, як злочин і вирішення питань щодо кримінальної відповідальності за нього та застосування покарання [16, с. 212-213].

Предмети регулювання кримінального і кримінально-процесуального права тісно пов'язані між собою. Останній фактично обслуговує предмет регулювання кримінального права. Кримінальний процес здійснюється заради реалізації норм кримінального права, відсутність яких зумовлює непотрібність кримінально-процесуальних норм. Разом з тим лише кримінальні права людини не можуть визначати предмет регулювання кримінально-процесуального права і, зокрема, його структуру. Інакше під час кримінального провадження можуть бути порушені інші (не менш важливі) права людини.

Предмет правового регулювання у кримінальному процесі має визначатися із урахуванням принципу верховенства права, який охоп-

лює всі права людини. Перераховувати останні у цій статті немає жодної потреби. На наш погляд, предмет правового регулювання у кримінальному процесі мають визначати такі права людини: 1) кримінальні (є предметом регулювання кримінального закону); 2) конституційні (є предметом регулювання Конституції); 3) природні (конвенційні) (є предметом регулювання Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та предметом інших міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною); 4) суто процесуальні (є предметом регулювання кримінально-процесуального закону).

Структуру предмета правового регулювання у кримінальному процесі складають такі елементи: 1) процесуальний статус учасників кримінального судочинства; 2) порядок провадження у кримінальних справах. Названі елементи мають власну структуру, складові частини якої тісно пов'язані між собою.

Розглянемо окремо кожний елемент структури предмета регулювання кримінально-процесуального права.

Процесуальний статус учасників кримінального судочинства складається із їх кримінально-процесуальних прав, обов'язків та законних інтересів*, котрі мають визначати не лише кримінальні, а і конституційні та природні (конвенційні) права людини. Останні трансформовані із двох діалектично протилежних потреб людини: справедливості (свободи) і безпеки (порядку)**.

Жодний «похідний» від права засіб не знаходиться так «близько» до потреб суб'єктів суспільних відносин, як законний інтерес, що відіграє роль діалектично необхідної ланки, обумовленої межею переходу від соціального управління до більш специфічної системи правового регулювання [21, с. 16].

Законні інтереси учасників кримінального судочинства виступають гарантією задоволення потреби справедливості (свободи) та безпеки (порядку) під час кримінального провадження. Наприклад, якщо кримінальне провадження щодо особи здійснюється несправедливо (порушуються природні права людини), то навіть за відсутності певного кримінально-процесуального права вона може звернутися до суду для захисту свого законного інтересу, що впливає із людської потреби справедливості (свободи). Або коли Кримінально-процесуальний кодекс не містить норм, що належним чином забезпечують безпеку особи під час кримінального провадження, вона може звернутися до суду для захисту законного інтересу, зумовленого потребою безпеки (порядку).

* Формальним аргументом на підтвердження того, що законні інтереси є предметом правового регулювання у кримінальному процесі, є нормативне положення ст. 2 КПК, де вказано, що «завданнями кримінального судочинства є охорона прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які беруть у ньому участь...» [12, с. 6].

** Ці потреби виділені О.Ф. Скакун при визначенні мети правового регулювання [19, с. 688-689].

Таким чином, законні інтереси займають важливе місце у процесуальному статусі учасників кримінального судочинства, бо спрямовані на забезпечення реалізації людських потреб, можливість задоволення яких не формалізована у кримінально-процесуальних правах.

Разом з тим кримінально-процесуальні права та кореспондуючі їм обов'язки зумовлюють існування законних інтересів у сфері кримінального судочинства. Законні інтереси учасників кримінального провадження впливають із нормативів кримінально-процесуального закону, положення яких прямо не дозволяють та не забороняють можливість задоволення людської потреби справедливості (свободи) та безпеки (порядку).

Другим елементом структури предмета правового регулювання є порядок провадження у кримінальних справах, що складається із послідовності певних процесуальних дій, сукупність яких утворює кримінально-процесуальну діяльність. Остання також може бути структурно поділена на певні складові елементи, серед яких вчені виокремлюють: вертикальні (процес, провадження, стадія, процесуальна дія, елементарний процесуальний акт, «квант» процесуальної дії) [5, с. 100-107; 6, с. 232-233]; горизонтальні (мета, завдання, принципи, функції, учасники, засоби, способи, форма, гарантії діяльності та рішення, що приймаються за її результатами) [3, с. 99-100; 11, с. 13; 14, с. 13].

Не вдаючись до дискусії про те, який структурний поділ кримінально-процесуальної діяльності (вертикальний чи горизонтальний) є кращим, ми вважаємо, що зміст всіх елементів кримінально-процесуальної діяльності та порядок її здійснення слід визначати із урахуванням балансу кримінальних, конституційних та природних (конвенційних) прав людини. Якщо при визначенні порядку провадження у кримінальних справах домінуватимуть кримінальні права, то такий порядок провадження може бути несправедливим. І навпаки, пріоритет конституційних, природних (конвенційних) прав людини над кримінальними правами при формуванні порядку кримінального провадження може призвести до неефективності останнього.

Отже, при врегулюванні порядку провадження у кримінальних справах необхідно балансувати між кримінальними і конституційними, природними (конвенційними) правами людини. Пропорційність вказаних прав є запорукою результативного та справедливого порядку кримінального провадження.

На підставі проведеного у цій статті дослідження можна зробити такі **висновки**:

1. Теоретичні уявлення про структуру предмета правового регулювання як у загальній теорії права, так і у кримінальному процесі є різноманітними, іноді протилежними. Це може негативно позначатися на формулюванні мети правового регулювання, досягнення якої є критерієм ефективності чинного законодавства.

2. Предмет правового регулювання у кримінальному процесі має визначатися із урахуванням принципу верховенства права, який охоп-

лює всі права людини. Перераховувати останні у цій статті немає жодної потреби. На наш погляд, предмет правового регулювання у кримінальному процесі мають визначати такі права людини: 1) кримінальні (є предметом регулювання кримінального закону); 2) конституційні (є предметом регулювання Конституції); 3) природні (конвенційні) (є предметом регулювання Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та предметом інших міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною); 4) суто процесуальні (є предметом регулювання кримінально-процесуального закону).

3. Структуру предмета правового регулювання у кримінальному процесі складають такі елементи: 1) процесуальний статус учасників кримінального судочинства; 2) порядок провадження у кримінальних справах. Причому важливе місце у процесуальному статусі учасників кримінального судочинства займають законні інтереси, що спрямовані на забезпечення реалізації людських потреб, можливість задоволення яких не формалізована у кримінально-процесуальних правах.

Подальшими напрямками наукових розвідок можуть бути такі: 1) аналіз співвідношення структури предмета регулювання кримінально-процесуального права зі структурами предметів регулювання інших галузей права; 2) дослідження можливості виділення інших структурних елементів предмета регулювання кримінально-процесуального права, крім тих, котрі вказані у цій статті.

Бібліографічні посилання

1. *Божьев В.П.* Уголовно-процессуальные правоотношения. – М., 1975.
2. *Витченко А.М.* Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. – Саратов, 1974.
3. *Гмирко В.П.* Доказування в кримінальному процесі: діяльнісна парадигма. Теоретичний аналіз. Проблематизація. СМД-репрезентація: Монографія. – Дніпропетровськ, 2010.
4. *Григорьев Ф.А. Макаревич Н.С.* О системном анализе предмета правового регулирования // Вопросы теории государства и права. – Саратов, 1974. – Вып. 3. – С. 70.
5. *Зеленецкий В.С.* Структура советского уголовного процесса // Проблемы правоведения. – 1981. – Вып. 2. – С. 100-107.
6. *Зеленецкий В.С.* Структурные элементы советского уголовного процесса // Актуальные проблемы государства и права в современный период. – Томск, 1981. – С. 232-233.
7. *Кнапп В.* По поводу дискуссии о системе права // Сов. государство и право. – 1957. – № 5. – С. 115-116.
8. *Кокорев Л.Д.* Участники правосудия по уголовным делам. – Воронеж, 1971.
9. Концепція реформування кримінальної юстиції України, схвалена Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27 – С. 20-29.
10. *Красавчиков О.А.* Структура предмета гражданско-правового регулирования общественных отношений // Ученые труды СЮИ. – Свердловск, 1970. – Вып. 13. – С. 5.
11. Кримінальний процес: Підручник / За ред. Ю.М. Грошевого та О.В. Капліної. – Харків, 2010.
12. Кримінально-процесуальний кодекс України: Чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 17 серп. 2010 р.: Офіц. текст. – К., 2010.
13. *Кудин Ф.М.* Принуждение в уголовном судопроизводстве. – Красноярск, 1985.
14. *Лобойко Л.М.* Кримінально-процесуальне право: Курс лекцій. – 2-е вид., змі-

нене і доп. – К., 2008.

15. *Милицин С.Д.* Предмет регулирования советского уголовно-процессуального права. – Свердловск, 1991.

16. *Панов М.І.* Деякі аспекти співвідношення і взаємозв'язку кримінального та кримінально-процесуального права // Реформування судових і правоохоронних органів України: проблеми та перспективи: Матеріали наук.-практ. конф. / Ред. колегія: В.В. Сташис (голов. ред.), В.І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Харків, 2010. – С. 211-214.

17. *Полянский Н.Н.* Вопросы теории советского уголовного процесса. – М., 1956.

18. *Рахунов Р.Д.* Участники уголовно-процессуальной деятельности. – М., 1961.

19. *Скачун О.Ф.* Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. – 2-е вид., перероб. і доп. – Х., 2009.

20. *Сорокин В.Д.* О структуре предмета правового регулирования // Правоведение. – 1972. – № 6. – С. 73-80.

21. *Субочев В.В.* Теория законных интересов: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Тамбов, 2009.

Надійшла до редакції 30.11.2011

І.В. Пиріг

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

УДК 343. 985

КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ

Розглянуто стадії призначення експертизи та проведення експертизи окремо з позиції їх кримінально-процесуальної регламентації. Сформульовано поняття призначення експертизи як слідчої дії та описано етапи її проведення.

Ключові слова: *призначення експертизи, проведення експертизи, слідчі дії.*

Рассматриваются стадии назначения экспертизы и проведения экспертизы в отдельности с позиции их уголовно-процессуальной регламентации. Формулируется понятие назначения экспертизы как следственного действия и описаны этапы его проведения.

Ключевые слова: *назначение экспертизы, проведение экспертизы, следственные действия.*

Stages of appointment of examination and examination carrying out separately from a position of their criminally-remedial regulation are considered. The concept of appointment of examination as investigatory action is formulated and its stages are described.

Keywords: *examination appointment, examination carrying out, investigatory actions.*

Постановка проблеми. Судова експертиза є важливою процесуальною формою використання спеціальних знань у кримінальному судочинстві. За її допомогою органи дізнання, досудового слідства і суду встановлюють фактичні дані, що неможливо встановити іншим

шляхом та які мають істотне значення для справи.

Організація проведення судової експертизи починається з прийняття рішення слідчим про необхідність її призначення. Серед вчених-криміналістів та процесуалістів немає єдності думок щодо процесуального визначення судової експертизи. Більшість криміналістів відносять судову експертизу до слідчих дій. При цьому автори підручників і посібників називають дану слідчу дію по-різному: “призначення та проведення” [1, с. 340], “призначення і провадження” [2, с. 397], “призначення” [3, с. 192], “проведення” [4, с. 400]. Але певна група науковців вважають неправильним віднесення експертизи до слідчих дій. Так, автори підручника з кримінального процесу за редакцією Ю.М. Грошевого та В.М. Хотенця зазначають, що “призначення і проведення експертизи здійснюється як комплекс процесуальних і організаційних дій. Слідчою дією у спеціальному юридичному значенні цього терміна є тільки одержання зразків для експертного дослідження (ст. 199 КПК)” [5, с. 245]. Не вважають проведення експертизи слідчою дією також Л.М. Лобойко та А.П. Черненко [6, с. 52]. Зважаючи на різницю поглядів науковців на кримінально-процесуальний статус судової експертизи, вважаємо цю проблему актуальною та такою, що потребує вирішення.

Метою статті є визначення місця судової експертизи в системі кримінально-процесуальних дій та уточнення її змісту та структури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для формування власного погляду на сутність експертизи потрібно звернутися до визначення поняття слідчої дії та її ознак. Існує достатня кількість різноманітних визначень слідчої дії. Детальний їх розгляд не є предметом нашого дослідження, тому наведемо одне з останніх визначень, сформульоване в монографії В.М. Тертишника, яке, на нашу думку, є найбільш повним: “Слідчі дії – регламентовані нормами процесуального права та здійснювані в рамках кримінально-процесуального провадження уповноваженою на те особою, а також забезпечувальні заходами державного примусу та супроводжувані необхідним документуванням процесуальні дії, що становлять комплекс пізнавально-засвідчувальних операцій, спрямованих на отримання, дослідження та перевірку доказів” [7, с. 52].

Із визначення зрозуміло, що невід’ємною ознакою процесуальної дії є провадження її виключно посадовими особами державних органів, уповноважених законом на здійснення кримінально-процесуальної діяльності, до яких належать: особа, яка провадить дізнання (дізнавач); слідчий; прокурор. До того ж дізнавач і прокурор, проводячи слідчі дії, користуються правами слідчого. Структура слідчої дії традиційно складається з трьох етапів: підготовчого, робочого та заключного. При цьому до третього етапу включається оцінка одержаних результатів. Інші автори виділяють етап оцінки результатів окремо і зазначають чотири: 1) підготовка до проведення; 2) безпосереднє проведення; 3) фіксація ходу і результатів дії; 4) оцінка одержаних результатів [4, с. 468-471; 2, с. 288-290]. Суб’єктом другого етапу (безпосереднього проведення екс-

пертизи) виступає експерт – особа, яка не уповноважена законом для проведення слідчих дій. Саме тому, на наш погляд, не можна відносити проведення експертизи до слідчих дій.

Серед інших ознак, що вказують на користь нашого твердження, Л.М. Лобойко та А.П. Черненко вказують такі: у ст. 197 КПК, де врегульовані права обвинуваченого, одним із яких зазначено право на заяву відводу не слідчому, а експерту; частина 1 ст. 114 КПК встановлює правило, згідно з яким слідчий несе повну відповідальність за законне і вчасне провадження слідчих дій, але відповідальність після доручення на провадження експертизи, викладеного в постанові слідчого про її призначення, покладається на експерта, який згідно з ч. 3 ст. 75 КПК робить висновок від свого імені і несе за нього персональну відповідальність; факт, зміст і результати будь-якої слідчої дії обов'язково відображаються у протоколі, який складається слідчим, а результати експертного дослідження відображаються у висновку, який складається і підписується експертом [6, с. 52].

Прихильники віднесення судової експертизи до слідчих дій, як значалось раніше, частіше за все називають її “призначення та проведення судової експертизи”. На нашу думку, зміст дій щодо призначення та проведення експертизи різні за природою та суб'єктами проведення. Якщо розглядати стадію призначення експертизи, то її суб'єктом є слідчий. Суб'єктом проведення експертизи є експерт. При розгляді ознак, що характеризують слідчу дію, можна дійти висновку, що стадія призначення експертизи, яку науковці розглядають як підготовчу до проведення експертизи, має всі ознаки, притаманні самостійній слідчій дії. Вона регламентована нормами процесуального права (ст. 196 КПК України), здійснюється в рамках кримінально-процесуального провадження, уповноваженою на те особою – слідчим. Під час призначення експертизи слідчий проводить певні дії, результат яких знаходить відображення у постанові про призначення експертизи у вигляді найменування експертного закладу, куди направлено постанову; виду експертизи; питань, що виносяться на вирішення експертизи; об'єктів дослідження тощо. Призначена експертиза спрямована на отримання, дослідження та перевірку доказів. При визначенні слідчої дії вважаємо правильним вживання слова “спрямовано”, оскільки не завжди результатом проведення слідчих дій є отримання необхідної інформації, хоча мета будь-якої з них полягає саме в цьому.

Для участі в провадженні слідчої дії слідчим може бути залучений спеціаліст, який зобов'язаний брати участь у провадженні слідчої дії, використовуючи свої спеціальні знання і навички для сприяння слідчому у виявленні, закріпленні і вилученні доказів тощо (ч. 2 ст. 128¹ КПК), в якості якого виступають, як правило, експерти. Якщо розглядати призначення експертизи як окрему слідчу дію, залучення спеціаліста цілком можливе, а іноді й необхідне. Якщо ж розглядати призначення експертизу як стадію слідчої дії, таке положення уявляється абсурдним.

Розглядаючи призначення експертизи як окрему слідчу дію, визначимо її зміст, поділяючи на загальноприйняті етапи: підготовчий, робочий та заключний. Окреслимо також дії спеціаліста під час призначення експертизи, оскільки в такій якості залучають працівників експертної служби ОВС, що складає частину їхньої діяльності.

До підготовчого етапу ми відносимо такі дії:

1. Прийняття слідчим рішення про проведення експертизи.

Залежно від слідчої ситуації слідчий призначає експертизу, якщо для вирішення питань у справі необхідні наукові, технічні або інші спеціальні знання (ст. 75 КПК України). Таке рішення слідчий може прийняти вже під час проведення початкових слідчих дій, насамперед у ході огляду місця події. Виявляючи й вилучаючи різні сліди, слідчий висуває версії щодо розслідуваної події, визначає можливості та перспективи їх експертного дослідження. При цьому важлива роль надається спеціалісту. Надаючи допомогу слідчому у виявленні, фіксації, вилученні та попередньому дослідженні слідів, спеціаліст може дати консультацію щодо перспектив майбутнього експертного дослідження тих чи інших об'єктів, а також кількості матеріалів, необхідних для проведення експертизи [8, с. 137].

2. Вибір експертного закладу або приватного експерта.

Потрібно зазначити, що для слідчого ОВС не виникає проблем щодо вирішення цього завдання, оскільки на сьогодні експертна служба МВС в повному обсязі здійснює експертне забезпечення розслідування справ, що знаходяться у провадженні слідчих МВС. Для слідчого ОВС важлива чітка взаємодія з керівником експертного підрозділу з метою вже на цьому етапі визначення експерта, який буде виконувати експертизу. Тому що при проведенні наступних дій, пов'язаних з визначенням предмета експертизи та формулювання питань, бажано залучати в якості спеціаліста для надання консультацій саме того експерта, який буде проводити експертизу.

3. Визначення виду експертизи та предмета дослідження.

Слідчий повинен з'ясувати, який вид спеціальних знань йому потрібний для вирішення завдань експертизи. Предмет експертизи визначається переліком питань, що підлягають вирішенню експертом. На думку М.Г. Щербаковського, предмет експертизи визначається рівнем розвитку тієї чи іншої галузі знань та практичною розробленістю методів встановлення окремих фактів. По-перше, він повинен бути випробуваний експертною практикою та для його встановлення розроблено відповідні методики, по-друге, мати значення для розслідування справи. Одночасне врахування обох критеріїв дозволяє точно визначити конкретний предмет експертизи та відповідно – коло питань експерту [9, с. 189]. Окрім встановлення виду експертизи за галуззю знань, визначається її класифікація за іншими критеріями.

Відповідальною стадією підготовки є формулювання питань експерту в постанові про призначення експертизи. Завдання формулюються таким чином, щоб виключити можливість їх неоднозначного

тлумачення. Для формулювання питань, як зазначалось вище, слідчому бажано залучати спеціаліста. Існують думки, що експерту обов'язково потрібно корегувати питання, що зазначені у постанові слідчого та формулювати на підставі них експертне завдання. Так, О.М. Моїсєєв вважає ці дії частиною експертної технології та зазначає, що “формування завдань при проведенні експертизи означає послідовність дій експерта з їх уточнення та конкретизації. На цей процес впливають різні чинники, такі як зміст питань, винесених на розв'язання експертизи, характер слідчо-експертної ситуації, що відображається в матеріалах справи, які надаються експерту; стан досліджуваних об'єктів, а також можливості судово-експертної установи, в якій працює експерт” [10, с. 103]. На наш погляд, при залученні експерта як спеціаліста питання формулювання та конкретизації експертних завдань буде вирішено при призначенні експертизи в тісній взаємодії зі слідчим, а не під час її проведення, що значно скоротить час проведення самої експертизи та всього розслідування.

Стосовно можливостей експертної установи, в якій працює експерт, щодо слідчої та експертної діяльності ОВС можна зазначити, що всі суб'єкти – і слідчі, і експерти – чітко уявляють можливості експертної служби МВС. При відсутності можливостей в експертній службі МВС експертиза буде призначена слідчим іншим суб'єктам судово-експертної діяльності після отримання відповідної консультації у експертів МВС. Але такі випадки трапляються рідко.

4. Визначення черговості призначення експертиз одних і тих саме об'єктів.

Деякі науковці [4; 2] не відокремлюють зазначену стадію призначення експертизи, але ми підтримуємо думку М.Г. Щербаковського і вважаємо, що вона потрібна при призначенні експертиз, які мають комплексний характер. Наприклад, при надходженні на дослідження вогнепальної зброї зі слідами рук спочатку потрібно виявити, зафіксувати та дослідити сліди рук, а потім провести необхідні балістичні дослідження. Перед цим, залежно від умов та часу її вилучення, можливо дослідити зброю з метою вилучення слідів запаху.

Можливість призначення експертизи для вирішення питань, пов'язаних з виявленням та вилученням на певних предметах слідів, викликає багато суперечливих думок серед науковців. Окремі науковці стверджують, що виявляти сліди може лише слідчий. Так, В.Г. Гончаренко зазначає: “Вимагає принципового вдосконалення законодавча база і практика реалізації процедур виявлення слідів та речових доказів, особливо – мікрооб'єктів. Виявляти їх має право й обов'язок лише слідчий (можливо, за допомогою спеціаліста), а експерт має досліджувати тільки надані йому вже виявлені слідчим об'єкти, оскільки він за своїм процесуальним статусом не є суб'єктом доказування” [11, с. 56]. Але одночасно одним з питань, що вирішуються дактилоскопічною експертизою, автор вважає таке: “Чи є на предметах, вилучених на місці події, сліди рук?” [12, с. 102], що су-

перечить наведеному вище твердженню.

Виявлення на предметах слідів рук зазначається в п. 56 Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень [13] як одне з головних завдань дактилоскопічної експертизи: “Головним завданням дактилоскопічної експертизи є ідентифікація особи за слідами її рук, які залишені на місці події. Якщо версія про особу, що залишила слід, ще не висунута, а також якщо слідчий вважає за потрібне встановити, чи є на предметах обстановки місця події невидимі або слабовидимі сліди, перед експертом може постати питання про наявність такого роду слідів і їх придатність для ідентифікації особи”.

Ми приєднуємося до позиції вчених, які вважають можливим у межах експертизи вирішувати питання виявлення слідів на предметах, вилучених при проведенні слідчих дій. Незалежно від виду слідів, їх виявлення є дослідницьким процесом, що проводиться з використанням спеціальних знань. На сучасному етапі злочинці все менше залишають традиційних слідів, що вилучаються за допомогою засобів “польової” криміналістики. Наукою розроблено багато сучасних методів виявлення слідів, застосування яких можливо лише в лабораторних умовах, наприклад, метод ціакрилату для виявлення слідів рук. Для дослідження потожирових слідів існують методики, що дозволяють виділити молекули ДНК для проведення молекулярно-генетичної експертизи, що не можна зробити на місці події. У разі, якщо слідчий має сумніви щодо ефективності та наукової обґрунтованості методів виявлення слідів, що використовує експерт, слідчий може скористатися своїм правом бути присутнім під час проведення експертизи.

5. Вибір часу призначення експертизи.

Своєчасність призначення експертизи значно впливає на строки всього розслідування, оскільки в більшості випадків експертиза є трудомістким процесом та займає багато часу. Вибір моменту призначення експертизи має тактичне значення, пов’язане з місцем експертизи в системі інших слідчих дій за розслідуваною справою. Зволікання з її призначенням може призвести також до того, що окремі сліди і речові докази можуть з часом втратити індивідуальні ознаки. Визначаючи момент призначення експертизи, необхідно враховувати: властивості та стан об’єктів експертного дослідження; необхідність та можливість отримання порівняльних зразків; особливості експертного дослідження (складність, наявність відповідних методик, час проведення тощо); слідчу ситуацію [2, с. 350].

До робочого етапу призначення експертизи потрібно віднести такі дії:

1. Вибір об’єктів для проведення експертизи, в тому числі зразків та проб.

Об’єкт експертного дослідження – це матеріальний об’єкт, що містить інформацію, необхідну для рішення експертного завдання. До об’єктів у судовій експертизі законодавець відносить живих осіб, речові докази, документи, предмети, тварин, трупи і їхні частини, зразки для порівняльного дослідження, а також матеріали справи, необхідні для проведення експертизи. До числа об’єктів судової експертизи на-

лежать також відображення людей і тварин, предметів, механізмів, агрегатів, речовини, матеріали, вироби, документи та поліграфічна продукція, виділення людини, частини його тіла, різноманітні об'єкти рослинного й тваринного походження тощо.

До об'єктів, що надаються на експертизу, також належать матеріали справи, що містять інформацію стосовно предмета експертизи. У ч. 3 ст. 77 КПК України зазначено, що експерт має право ознайомлюватись з матеріалами справи, які стосуються експертизи. Але в КПК України чітко не вказаний об'єм матеріалів кримінальної справи, що можуть надаватися експерту для ознайомлення. Не склалося єдиної думки з цього приводу і серед науковців. Так, А.І. Вінберг наполягає на тому, що слідчий або суддя повинні дати експерту можливість детально ознайомитись з усіма обставинами справи, що пов'язані з питаннями проведення даної експертизи, а в деяких випадках – з усією справою [14, с. 99]. Такої ж думки дотримується і З.М. Соколовський, який до того ж допускає можливість відбору експертом з матеріалів всієї справи необхідних даних для обґрунтування висновку [15, с. 18]. Однак Р.Д. Рахунов виступає за обмеження права експертів на ознайомлення з обставинами справи [16, с. 102]. О.Р. Шляхов також стверджує, що експерти не повинні знайомитись з обставинами справи, які не пов'язані з проведенням експертизи [17, с. 88]. Ми дотримуємось думки А.І. Вінбена, З.М. Соколовського та інших вчених, які не обмежують права експерта при ознайомленні з матеріалами справи. Щодо експертів МВС у слідчого не може виникнути недовіри до об'єктивності та повноти експертного дослідження та можливого розголошення даних досудового розслідування. Висновок експерта засновується виключно на його спеціальних знаннях, а не на інформації, отриманої з матеріалів справи.

Інша справа в тому, що в матеріалах справи багато відомостей, що не стосуються експертизи, тому нерідкі випадки, коли експертові надаються всі матеріали справи, і експерт сам вирішує, якими з них скористатися. Це змушує експерта займатися аналізом й оцінкою слідчих версій, показань учасників розслідування тощо. Тим самим експерт виходить за межі своєї компетенції. Вірогідність інформації, що міститься в матеріалах, необхідних експертові, її допустимість повинні бути перевірені слідчим до призначення експертизи. Саме слідчому, який більш за всіх суб'єктів досудового слідства обізнаний у матеріалах справи, легше вибрати з них ті дані, які цікавлять експерта. Це заощадить час, відведений експерту на проведення дослідження.

Результативність судової експертизи багато в чому визначається якістю та повнотою наданих експерту матеріалів. У загальному вигляді матеріали справи, що надаються експерту, повинні містити: протоколи огляду місця події з додатками – фототаблицями, схемами, кресленнями; відомості щодо дати події, часу та місця виявлення об'єктів на ньому, погодно-кліматичних умов; характеристики об'єктів; відомості про події, що передували події злочину та знаходяться у причинно-наслідковому зв'язку з його виникненням; ознаки, за якими було вияв-

лено подію, умови виявлення, наслідки тощо. Однак залежно від конкретної справи можуть бути надано й інші відомості.

2. Винесення постанови про призначення експертизи.

Призначення експертизи оформляється постановою слідчого (ст. 196 КПК України) або ухвалою (постановою) суду (судді) (ст. 310 КПК України), які є юридичною підставою проведення експертизи. Постанова про призначення експертизи складається з трьох частин: вступної, описової та резолютивної. У вступній частині постанови вказується дата та місце її складання, посада, звання та прізвище особи, яка винесла постанову, найменування кримінальної справи, з якої призначається експертиза. Описова частина передбачає короткий виклад обставин справи, де докладно подаються відомості щодо об'єктів експертизи та обставини, пов'язані з їх виявленням, вилученням, зберіганням та ін. Завершується описова частина постанови формулюванням підстав для призначення експертизи з посиланням на відповідні статті КПК, якими керувався слідчий або суд. Резолютивна частина містить рішення про призначення експертизи, вказується її вид, прізвище експерта або найменування експертної установи, питання, з яких необхідно дати висновок, перелік матеріалів, що надаються експерту [2, с. 352].

Заключний етап складається з таких дій:

1. Ознайомлення підозрюваного (обвинуваченого) з постановою про призначення експертизи.

Відповідно до ст. 197 КПК України слідчий після прийняття рішення щодо проведення експертизи повинен ознайомити з постановою про призначення експертизи обвинуваченого. Коли експертиза призначається до притягнення особи як обвинуваченого, з постановою потрібно ознайомити підозрюваного. Права обвинуваченого під час ознайомлення з постановою зазначено у ст. 197 КПК України.

2. Визначення кола осіб, що можуть бути присутніми при проведенні експертизи.

Під час проведення експертизи можуть бути присутні слідчий та підозрюваний або обвинувачений з дозволу слідчого. Можливими цілями присутності слідчого при проведенні експертизи, на думку Р.С. Белкіна, можуть бути: звернення до експерта з проханням роз'яснити смисл і мету дій, які він здійснює; звернення уваги експерта на допущені, на думку слідчого, помилки; рекомендації експерту застосувати той чи інший метод дослідження або не застосовувати якийсь метод; вимога змінити методику дослідження, що застосовується (повністю або частково); інші імперативні вимоги до експерта [18, с. 212].

Аналізуючи цілі присутності слідчого при проведенні експертизи, Р.С. Белкін доходить висновку про повну їх безпідставність. У першому випадку буде мати місце відволікання експерта від процесу дослідження, що може призвести до негативних для результатів експертизи наслідків. Останні ж три випадки оцінюються ним однозначно як посягання на незалежність експерта, його процесуальний статус: ніхто не

має права давати рекомендації або висувати до експерта якісь вимоги при проведенні ним експертизи. Слідчий не може також ставити перед екпертом і якісь додаткові питання, не вказані у постанові про призначення експертизи: подібна ситуація вирішується тільки шляхом офіційного призначення додаткової експертизи [18, с. 213].

Практика розслідування злочинів підтверджує позиції, викладені Р.С. Белкіним. Вивченням матеріалів кримінальних справ не встановлено жодного випадку присутності слідчого під час проведення експертиз, що виконувались експертами МВС. Зазначене також стосується раціональної організації роботи як слідчого, так і експерта. Проведення експертизи є трудомістким процесом, що складається з певних етапів, кожен з яких може проходити у різний час і не в один день. Тому слідчий, враховуючи власне навантаження, практично не в змозі повністю бути присутнім при проведенні експертизи.

3. Направлення постанови та необхідних матеріалів в експертну установу.

На цьому етапі слідчий готує матеріали для транспортування: упакує їх належним чином, опечатує, робить необхідні супровідні надписи. Транспортування може здійснюватися поштою, посильним або особисто слідчим. Останнє є найбільш зручним, оскільки при великій кількості об'єктів слідчий може безпосередньо пояснити експерту приналежність кожного. В ОВС, як правило, передача матеріалів в експертну службу відбувається саме таким чином.

Прихильники віднесення “призначення та проведення експертизи” до слідчої дії до заключної стадії відносять дослідження, оцінку й перевірку висновку експерта [9, с.187]. Оскільки висновок експерта оцінюється тільки у сукупності з іншими доказами, то ці дії слідчого належать, на наш погляд, до загальної діяльності слідчого з доказування при розслідуванні справи, а не як частина призначення та проведення експертизи.

Це можна стверджувати не тільки стосовно судової експертизи. У найвідоміших підручниках з криміналістики [1; 2; 4] при розгляді загальної структури слідчої дії автори до заключного етапу відносять оцінку результатів. Однак у подальшому при розгляді тактики проведення кожної зі слідчих дій заключний етап розглядається лише як фіксація ходу та результатів слідчої дії. Це підтверджує наші позиції стосовно віднесення оцінки результатів слідчої дії до діяльності слідчого з доказування у справі загалом.

Висновок. Підсумовуючи, можна зазначити, що призначення судової експертизи є самостійною слідчою дією, яка складається з наведених вище етапів та має свою тактику. Є перспективними подальші наукові розробки в даному напрямку.

Бібліографічні посилання

1. Криміналістика: Підруч. для студентів юрид. спец. вищих закладів освіти / Кол. авторів: Глібко В.М., Дудніков А.Л., Журавель В.А. та ін.; За ред. В.Ю. Шепітька. – К., 2001.
2. *Салтевський М.В.* Криміналістика (у сучасному вигляді): Підручник. – К.,

2005.

3. *Баев О.Я.* Основы криминалистики: Курс лекций. – М., 2001.
4. *Аверьянова Т.В., Белкин Р.С., Корухов Ю.Г., Россинская Е.Р.* Криминалистика. Учебник для вузов / Под. ред. проф. Р.С. Белкина. – М., 2000.
5. Кримінальний процес України: Підруч. / За ред. Ю.М. Грошевого, В.М. Хотенця. – Харків, 2000.
6. *Лобойко Л.М., Черненко А.П.* Кримінально-процесуальна регламентація слідчих дій: Монографія. – Дніпропетровськ, 2006.
7. *Тертишник В.М.* Верховенство права та забезпечення встановлення істини в кримінальному процесі України: Монограф. – Дніпропетровськ, 2009.
8. *Коваленко В.В.* Актуальні проблеми застосування науково-технічних засобів спеціалістами при провадженні слідчих дій: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004.
9. *Щербаковский М.Г.* Судебные экспертизы: Учеб.-теор. пособие. – Х., 2005.
10. *Моїсєєв О.М.* Експертні технології: теорія формування і практика застосування: монографія. – Харків, 2011.
11. *Гончаренко В.Г.* Деякі процесуальні проблеми судової експертизи // Експертне забезпечення розслідування окремих видів злочинів: Зб. матер. наук.-практ. конференції. – К., 2011. – С. 55-58.
12. Експертизи у судовій практиці / За заг. ред. В.Г. Гончаренка. – К, 2004.
13. Інструкція про призначення та проведення судових експертиз: Затв. наказом Мін'юсту України № 53/5 від 8 жовтня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 46. – Ст. 1715.
14. *Винберг А.И.* Криминалистическая экспертиза в советском уголовном процессе. – М., 1956.
15. *Соколовский З.М.* Вопросы использования экспертом материалов дела. – Харьков, 1964.
16. *Рахунов Р.Д.* Теория и практика экспертизы в советском уголовном процессе. – М., 1953.
17. *Шляхов О.Р.* Судебная экспертиза: организация и проведение. – М., 1979.
18. *Белкин Р.С.* Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. – М., 2001.

Надійшла до редакції 21.119.2011

В.В. Шендрик

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.988

ОПЕРАТИВНО-УПЕРЕДЖУВАЛЬНІ ЗАХОДИ В ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Проаналізовано основні оперативно-упереджувальні заходи, які застосовуються оперативними підрозділами органів внутрішніх справ у превентивній діяльності, надано їх класифікацію.

Ключові слова: *оперативно-упереджувальні заходи; упереджувальна бесіда, оперативно-профілактичний рейд.*

Рассматриваются оперативно-предупредительные мероприятия, которые используются оперативными подразделениями органов

внутренних дел в превентивной деятельности, дана их классификация.

Ключевые слова: оперативно-предупредительные мероприятия, предупредительная беседа, оперативно-профилактический рейд.

The operative-preventive measures used by operative subdivisions of organs of internal affairs in preventive activity are examined and classified here.

Keywords: operative-preventive measures, preventive conversation, operative-prophylactic raid.

Постановка проблеми. Складовою частиною інституту оперативно-розшукового попередження злочинів є не лише методи, але й заходи. Їх взаємозв'язок є міцним та нероздільним. Оперативно-розшукові методи в теорії ОРД виступають як відповідні наукові категорії, що реалізуються в практичній діяльності як оперативно-розшукові заходи [1., с. 193].

Захід – це сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь [2, с. 433].

Класичні оперативно-розшукові заходи визначено у відомчій нормативно-правовій базі:

1. Візуальне спостереження.
2. Оперативна закупівля.
3. Контрольоване постачання.
4. Негласне проникнення до житла чи іншого володіння особи.
5. Негласне проникнення до приміщення, у транспортні засоби, на земельні ділянки.
6. Зняття інформації з каналів зв'язку.
7. Контроль за поштово-телеграфною кореспонденцією.
8. Проникнення в злочинну групу або злочинну організацію штатного негласного працівника, офіцера-нелегала, агента оперативного підрозділу органів внутрішніх справ [3, п. 2.2].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. На сьогодні в науці оперативно-розшукової діяльності не існує єдиної думки щодо кількості та видів таких заходів. Так, наприклад, М.М. Перепелиця та О.В. Манжай дають такий їх перелік: опитування осіб (оперативне опитування); контрольна та оперативна закупівля та постачання; оперативне наведення довідок; зняття інформації з каналів зв'язку та застосування інших технічних засобів отримання інформації; контроль шляхом відбору за окремими ознаками телеграфно-поштових відправлень; оперативне проникнення в приміщення, транспортні засоби, на земельні ділянки (оперативне обстеження); проникнення в злочинну групу негласного працівника оперативного підрозділу або особи, яка співробітничала з останнім; оперативний експеримент; оперативне спостереження; пошук та негласне виявлення і фіксування слідів тяжкого або особливо тяжкого злочину [4., с. 9].

Виклад основного матеріалу дослідження. Вирішення завдання

оперативно-розшукового попередження зумовило розробку та впровадження у практичну діяльність ряду заходів, які спрямовані передусім на виявлення та усунення причин і умов вчинення злочинів, їх запобігання та припинення. Ефективне здійснення превентивної діяльності передбачає використання таких заходів на кожному з вказаних етапів попередження. Виокремлення оперативно-упереджувальних заходів серед інших також надає можливість для здійснення більш-менш об'єктивного оцінювання попереджувальної роботи суб'єктами оперативно-розшукової діяльності.

На сьогоднішній день в теорії оперативно-розшукової діяльності подібні заходи не виділено, більше того, серед вчених не існує єдиної позиції взагалі щодо їх існування. Ми дотримуємося позиції тих науковців, які виокремлюють подібні заходи. Зокрема, А.С. Овчинський наголошує, що оперативно-розшукова профілактика має бути або значно розширена, або доповнена, або замінена, але вона має містити в першу чергу припинення злочинної діяльності шляхом оперативно-розшукових заходів та оперативно-тактичних дій [5, с. 31]. На жаль, структурованого бачення оперативно-упереджувальних заходів не було наведено в жодній з досліджуваних нами праць, тому спробуємо зробити це у даному дослідженні.

Я.Ю. Кондратьєв, посилаючись на чинний Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» (далі – Закон), стверджує, що у структурі заходів оперативно-розшукового попередження можуть використовуватися такі елементи (компоненти) щодо запобіжного впливу на особу:

- а) виявлення за допомогою ініціативного пошуку та інших заходів ОРД осіб, які мають намір вчинити злочин;
- б) їх вивчення та діагностика з метою встановлення злочинних намірів;
- в) перевірка вірогідності цих намірів;
- г) документування фактів і обставин, дій та вчинків цих осіб, пов'язаних із антисоціальною поведінкою;
- д) прийняття рішення щодо нейтралізації злочинних намірів гласними та негласними засобами, вирішення питання стосовно заведення чи закриття оперативно-розшукових справ (згідно зі ст. 9-1, 9-2 Закону), зокрема, закриття справи за ознаками:
 - завершення виконання розвідувальних, контррозвідувальних заходів або вичерпання можливостей для їх здійснення (п. 4 ст. 9-2 Закону);
 - спростування у встановленому порядку матеріалів про злочинну діяльність особи (п. 5 ст. 9-2 Закону);
 - виїзду особи за межі України на постійне проживання, якщо немає можливості проведення щодо неї ОРЗ (п. 6 ст. 9-2 Закону);
 - невстановлення у передбачені Законом строки даних, що вказують на ознаки злочину в діях особи (п. 7 ст. 9-2 Закону);
 - виявлення прокурором незаконно заведеної справи у разі вико-

нання по ній оперативно-розшукових заходів (п. 8 ст. 9-2 Закону);

- запобіжного впливу на негативні фактори й обставини, що сприяють розвиткові криміногенної ситуації [6, с. 47].

Здійснення оперативно-упереджувальних заходів викликає досить багато ускладнень через неповноту, некоректність оперативно-розшукових ситуацій. Адже оперативному працівникові подекуди невідомі справжні наміри осіб, які становлять оперативний інтерес. Здебільшого оперативник має у своєму розпорядженні уривчасті дані, які дозволяють побудувати лише фрагментарну картину запланованих дій або намірів. На нашу думку, розробка оперативно-упереджувальних заходів має здійснюватися з урахуванням географічного положення регіону, аналізу оперативної обстановки, стану злочинності, вивчення віктимологічних особливостей по вчинених злочинах, аналітичного опрацювання оперативно-розшукової інформації, отриманої з гласних та негласних джерел. Уся інформація при цьому має бути ретельно перевірена на відповідність критерію достовірності.

Формулюючи оперативно-упереджувальні заходи, слід виходити із загальної класифікації заходів попередження, яку, аналізуючи роботу Л.М. Колодкіна, можна представити так:

- *загальні* (підвищення матеріального добробуту);
- *спеціальні*: територіальні та індивідуальні профілактичні заходи (усунення причин і умов);
- *безпосередні*, спрямовані на припинення злочинних посягань на ранніх стадіях розвитку: заходи запобігання та припинення на стадіях приготування та замаху [7, с. 8-9, 15].

Кожний з оперативно-упереджувальних заходів має охоплювати якомога більше напрямів превентивної діяльності:

- виявлення та облік осіб, схильних до вчинення злочинів, і криміногенних об'єктів;
- здійснення спостереження за вказаними особами та об'єктами з метою своєчасного адекватного реагування правоохоронних органів та недопущення ускладнення оперативної обстановки;
- здійснення безперервного впливу на профілактуємих осіб з метою схилення їх до правомірної моральної поведінки та усунення причин і умов вчинення злочинів.

Таким чином, у здійсненні оперативно-упереджувальних заходів виявляється певна диференціація, яка полягає в тому, що окремий комплекс цих заходів спрямовується на виявлення та усунення причин та умов вчинення злочинів, а інший – на недопущення та припинення злочинної діяльності. Останні дві групи заходів, у свою чергу, застосовуються, коли оперативному працівникові стає відомо про конкретний злочин, що замислюється, і вони спрямовуються на спонукання особи, яка становить оперативний інтерес, до відмови від вчинення злочину.

До здійснення оперативно-упереджувальних заходів можуть залучатися сторонні фізичні та юридичні особи, родичі та близькі про-

філактуємих.

При організації і здійсненні оперативно-розшукових заходів, пов'язаних із загальною профілактикою злочинів, особлива увага приділяється використанню можливостей негласного апарату. Це пов'язано з тим, що злочинні наміри окремих осіб, особливо при підготовці ними злочинів, які здійснюються таємно (крадіжки, розбійні напади, зґвалтування і т. п.), не можуть бути встановлені тільки за допомогою явних заходів. Тому спеціальний апарат, який перебуває на зв'язку в оперативних працівників, має орієнтуватися на встановлення вказаних обставин, причому незалежно від того, які конкретно завдання вони виконують. Користуючись довірою розроблюваних, агенти мають реальну можливість з'ясувати дійсний характер причин, що спонукають окремих осіб займатися злочинною діяльністю, а також тих умов, які використовують злочинці для досягнення своїх злочинних задумів [8, с. 30].

У сучасних правових реаліях здійснення повноцінного комплексу оперативно-упереджувальних заходів є досить складним завданням. Тому, на нашу думку, доцільно поновити досвід із заведення оперативно-профілактичних справ, для чого внести відповідні зміни до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». У рамках подібних справ можна було б проводити класичні оперативно-розшукові заходи, які не потребують дозволу суду, що дозволило б більш ефективно здійснювати не лише попередження злочинності, але й вести контроль та оцінку такої діяльності керівними органами.

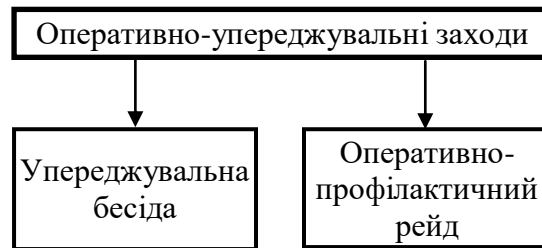
Подібна думка вже висловлювалась деякими науковцями, проте не знайшла підтримки у вищих ешелонах влади. Так, досліджуючи дану проблему, В.В. Зубенко зауважує, що ведення оперативно-профілактичних справ дозволило б концентрувати, накопичувати інформацію, що стосується певних видів злочинів чи об'єктів обслуговування, прослідкувати їх динаміку, своєчасно виявляти осіб, що задумують та готують злочини, а також забезпечувало б наступність від одного оперативника до іншого при кадрових змінах [9, с. 59].

У Настанові про діяльність органів і підрозділів органів внутрішніх справ України з попередження злочинів основними заходами індивідуальної профілактики визначено:

- виявлення відповідних осіб;
- особиста бесіда, під час якої з'ясовуються наміри особи, коло її інтересів, умови життя, плани на майбутнє тощо;
- офіційне попередження про недопустимість антигромадської поведінки;
- бесіди з особами, які негативно впливають на особу, яка профілактується;
- давання конкретних доручень позаштатним працівникам, довіреним особам, членам громадських формувань про запровадження заходів впливу;
- використання осіб та факторів, які позитивно впливають на

криміногенну особу [10, п. 4.1.3].

Проаналізувавши низку оперативно-розшукових справ, зважаючи на вищевикладене, можна виділити декілька основних оперативно-упереджувальних заходів, які представлено таким чином:



Планування оперативно-розшукових профілактичних заходів здійснюється за етапами, із визначенням головних цілей і найбільш актуальних завдань, а саме:

а) розробка програми оперативно-профілактичних заходів, розрахованої на певний період часу;

б) розподіл ресурсів, сил, засобів, обов'язків для взаємозв'язаного і послідовного виконання запланованих заходів оперативно-профілактичного впливу;

в) забезпечення виконання планових завдань залежно від розвитку оперативно-розшукової ситуації;

г) коригування пунктів планових оперативно-профілактичних заходів в залежності від змін оперативної ситуації [11, с. 13].

Упереджувальна бесіда – це превентивний оперативно-розшуковий захід, який полягає у спілкуванні з профілактуючою особою безпосередньо оперативним працівником або іншими особами за його дорученням з метою впливу на свідомість особи, що передбачає спонукання до усунення причин та умов злочинної діяльності, її запобігання або припинення та збирання інформації оперативно-розшукового характеру.

Упереджувальна бесіда є досить ефективним превентивним заходом, оскільки дозволяє без залучення значних сил та засобів досягти вирішення окремих завдань оперативно-розшукової діяльності. Її грамотне та кваліфіковане проведення створює у свідомості профілактуючої особи думку або про хибний характер своїх дій, або про необхідність усунення факторів, що впливають на злочинну діяльність, тощо.

Для ефективного проведення опереджувальних бесід, на нашу думку, доцільно розробити ряд оперативно-психологічних профілів осіб, які профілактуються. Такі профілі могли б допомагати молодим оперативним працівникам якісніше здійснювати функціональні обов'язки у сфері попередження злочинності. Вказані профілі є специфічними для кожної служби: карного розшуку, ДСБЕЗ, БНОН тощо, тому що кожна з означених служб відпрацьовує контингент, який має свою специфіку, і визначні риси якого можна виокремити та ви-

користувати для створення профілю.

Проводити бесіди слід не лише з кримінально налаштованими суб'єктами, але й з потенційними жертвами злочину, віктимологічна характеристика яких дає підстави для проведення даного заходу.

У будь-якому разі до, після та під час проведення бесіди оперативному працівникові слід уважно оцінювати оперативну обстановку, а саме три групи умов:

1) діяльність профілакуємих осіб (інтереси, мотиви поведінки, цілі діяльності, сили та засоби, якими вони володіють, використовуваними ними способи та прийоми);

2) власні оперативні можливості оперативного працівника та підрозділу, в якому він проходить службу (наявні сили та засоби та їх готовність до застосування у попереджувальній діяльності);

3) спільні для правоохоронців та профілакуємих осіб умови соціального та природного середовища, які вони враховують або використовують у своїй діяльності (зв'язки осіб, які становлять оперативний інтерес, та їх характер, мікроклімат оточення, властивості місцевості, пора року, час проведення заходів тощо).

Упереджувальна бесіда може бути проведена у формі переписки. Особливо така її форма актуальна у зв'язку із зростаючою роллю інформаційних технологій у житті суспільства. В якості засобів переписки можуть використовуватися системи миттєвих повідомлень, комп'ютерні соціальні мережі, чати тощо.

Подібний спосіб ведення бесіди особливо корисний, коли оперативному працівникові невідомі справжні установчі дані профілакуємої особи, проте йому стало відомо про виношені нею плани щодо здійснення злочину. Безперечною перевагою цього способу є й те, що оперативному працівникові можна спілкуватися з особами за допомогою комп'ютерних мереж під легендою, яка відповідає оперативній обстановці, що склалася. При цьому, оскільки побачити співрозмовника без його згоди через мережу є досить складним завданням, ризик викриття оперативного працівника стає мінімальним.

Звичайно, під час подібного спілкування слід бути доволі обережним: виходити в мережу з нейтральних IP-адрес або користуватися спеціальними сервісами, що забезпечують анонімний доступ до мережі; у якості мережного псевдоніму не використовувати терміни, які асоціюються з правоохоронними органами; уникати прямих відповідей на питання, що можуть викрити оперативного працівника; бути готовим до перевірки з боку осіб, які становлять оперативний інтерес, шляхом зворотного спілкування під вигаданими даними тощо.

Для правильного вибудовування попереджувальної бесіди оперативному працівникові слід застосовувати такі логічні методи, як узагальнення, аналіз і синтез, індукція та дедукція, аналогія, уявне моделювання, абстрагування та конкретизація. В якості метанаукового методу корисним буде використання герменевтичного підходу. Важливу роль під час бесіди відіграє інтуїція оперативного працівника,

однак зроблені на її підставі здогадки та припущення підлягають ретельній перевірці.

Необхідно враховувати, що упереджувальні бесіди можуть бути здійснені успішно за умови, якщо оперативний склад, який проводить превентивну роботу, зосередить на ній основну увагу, якщо він буде більш критично підходити до оцінки результатів таких бесід, якщо старший оперативний склад буде періодично перевіряти кількість та якість проведених бесід за всіма напрямками діяльності оперативних підрозділів.

Наступним заходом, який необхідно розглянути, є *оперативно-профілактичний рейд* – захід оперативно-розшукового характеру, який полягає у переміщенні суб'єктів оперативно-розшукової діяльності за задалегідь визначеним маршрутом з метою виявлення та нейтралізації криміногенних об'єктів, виявлення та припинення розпочатих та продовжуваних злочинів, здійснення психологічного впливу на профілакуємих осіб тощо. Особливо часто такі рейди мають проводитися (та у більшості випадків проводяться) у місцях сходок злочинних авторитетів, які є апологетами злочинного промислу.

В.Г. Бобров та А.Н. Мещеряков відзначають важливість організації та безпосередньої участі оперативних працівників у проведенні різних рейдів по боротьбі з різними видами злочинів та іншими правопорушеннями. Ці *заходи* ретельно готуються, розробляються спеціальні плани з їх проведення тощо. До їх здійснення залучаються працівники різних служб органів внутрішніх справ, а також представники громадськості [12, с. 10].

Оперативно-профілактичні рейди часто проводяться у зв'язку з ускладненням оперативної обстановки. Крім того, їх проведення може бути зумовлено сезонністю настання певного роду подій (збирання врожаю, курортний сезон, відтік злодіїв-гастролерів на південь у літній період тощо). Вказані заходи можуть також бути складовими частинами комплексних оперативно-профілактичних операцій.

Як слушно зазначає у цьому контексті О.А. Вагін, без залучення результатів оперативно-розшукової діяльності неможливими є підготовка та проведення як великомасштабних комплексних оперативно-профілактичних операцій загальнодержавного, міжрегіонального та регіонального рівнів, так і заходів по конкретних справах оперативного обліку. Проведення цих заходів та операцій передбачає їх оперативно-розшукове супроводження, реалізацію під час їх проведення оперативно-розшукової інформації, її регенерацію, отримання нових фактичних даних. Саме прийняття рішень про проведення таких операцій базується, крім іншого, на аналізі оперативної обстановки, що сприяє виявленню «больових точок», формуванню робочих планів підготовки та практичної реалізації програм відповідних оперативно-профілактичних та інших заходів із задіюванням сил, засобів та методів оперативних підрозділів [13, с. 97-98].

Завдання, які необхідно виконати під час рейду, залежать від його

виду та цілей. Найбільш поширеними напрямками оперативно-профілактичних рейдів є:

- відпрацювання сходок злочинних авторитетів;
- виявлення та ліквідація наркопритонів та інших місць вживання і розповсюдження наркотиків;
- виявлення та ліквідація борделів і місць виготовлення та розповсюдження порнографічної продукції;
- відпрацювання місць розповсюдження контрафактної продукції.

Перший напрямок є найбільш складним, як щодо його організації, так і безпосереднього проведення. Така складність зумовлена тим, що для проведення рейду місцями скупчення злочинних авторитетів необхідно скоординувати досить велику кількість правоохоронців із залученням спеціальних підрозділів, діяти швидко з особливо уважним дотриманням вимог конспірації. Використання значної кількості сил та засобів для відпрацювання сходок пояснюється тим, що на такі заходи, як правило, збирається не менше 3-х авторитетів, кожен з яких прибуває на умовне місце зустрічі не один, а у супроводі поплічників та групи охоронців. У вказаних авторитетів нерідко існує власна служба контррозвідки, яка відстежує дії оперативних апаратів, іноді, на жаль, за допомогою працівників правоохоронних органів. Тому інформацією про дату, час, місце та сам факт проведення заходу має володіти обмежене коло перевірених осіб. Швидкість та раптовість проведення заходу викликані наявністю постів спостереження, які можуть виставлятися за наказом авторитетів на під'їздах до місця проведення зустрічі.

Здійснення подібних рейдів може відбуватися на підставі Наказу МВС України від 16.05.2003 № 496дск, яким передбачається проводити агентурно-оперативні заходи, спрямовані на реалізацію наявної інформації, з метою затримання і документування протиправної діяльності лідерів та учасників злочинних угруповань (зазначаються конкретні організовані злочинні угруповання, які підлягають відпрацюванню), а також розкриття особливо тяжких резонансних злочинів (надається їх перелік) [14, п. 4.2.1].

Суб'єктами-ініціаторами відпрацювання сходок злочинних авторитетів зазвичай виступають підрозділи боротьби з організованою злочинністю. Інформацію про час та місце зустрічі оперативники отримують від негласних джерел, як правило, агентів або офіцерів-нелегалів, які впроваджені до лав злочинних організацій.

Метою подібного оперативно-профілактичного рейду є психологічний пресинг на злочинних авторитетів шляхом перевірки документів, затримання за адміністративні правопорушення, притягнення до кримінальної відповідальності за зберігання вогнепальної зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, створення їм некомфортних умов проживання на території оперативного обслуговування. Всі ці дії ускладнюють злочинну активність авторитета та

підконтрольних йому структур, створюють умови, які примушують його до відмови від злочинних задумів, та навіть зміни країни проживання.

Оперативно-упереджувальні рейди довели свою ефективність і у попередженні наркозлочинності. Особливої актуальності в Україні ця проблема набула за останнє десятиріччя. Зростання числа наркоманів серед молоді, деградація цілих населених пунктів (наприклад, м. Ковшаровка Харківської області) призвело не лише до соціальної трагедії, але й стало загрозою національній безпеці України. Взаємна зацікавленість наркоманів та наркоторговців роблять цей вид злочину доволі латентним, тому його попередження за допомогою оперативно-розшукових сил та засобів стає особливо актуальним. Згідно з п. 2 Рішення Колегії МВС України від 25.12.2010 № 26 км/1 «Про підсумки оперативно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України у 2010 р. та заходи МВС щодо підвищення її ефективності на пріоритетних напрямках» попередження розповсюдження наркоманії в суспільстві визнано пріоритетним напрямом у роботі органів внутрішніх справ на 2011 рік [15, с. 6].

Саме одним з ефективних оперативно-упереджувальних заходів є здійснення вищеписаних рейдів. Їх проведення передбачає виявлення та ліквідацію наркопритонів, осередків торгівлі наркотичними та психотропними речовинами, перекриття каналів постачання наркотиків до населених пунктів, регіонів та країни в цілому.

Як показує практика, наркопритони здебільшого розташовуються за місцем проживання системних наркоманів. Джерела інформації про такі наркопритони можуть бути як негласними (повідомлення конфідентів, результати оперативно-розшукових та оперативно-технічних заходів), так і гласними (скарги сусідів, матеріали дільничних інспекторів міліції, повідомлення родичів наркозалежних осіб).

Ініціаторами оперативного відпрацювання наркопритонів та інших місць вживання і розповсюдження наркотиків виступають оперативні працівники підрозділів боротьби з незаконним обігом наркотиків та кримінального розшуку.

Рейди можуть проводитися також аптечною мережею обслуговуваної території, адже непоодинокими є випадки відпуску рецептурних нарковміщуючих препаратів без рецепту за матеріальну винагороду.

Як свідчить практика, результативне проведення подібних рейдів у великих містах істотно зменшує рівень злочинності на наступні два, а інколи і більше тижнів, що підтверджує ефективність цього заходу.

Під час проведення рейду оперативному працівникові слід бути уважним та суворо дотримуватися норм чинного законодавства про захист прав і свобод громадян. Подібне зауваження викликане тим, що у психологічно напруженій обстановці проведення рейду оперативні працівники інколи вдаються до незаконних обшуків та іншого роду протиправних дій, тим самим здійснюючи посадовий злочин. Як наголошував у своїй промові колишній Міністр внутрішніх справ Ук-

раїни генерал-полковник міліції А.В. Могильов: «Немає такого злочину, для розкриття якого потрібно йти на новий злочин – порушення прав людини і Закону!» [16, с. 8].

Проведення оперативно-профілактичних рейдів щодо виявлення та ліквідації борделів та місць виготовлення та розповсюдження порнографічної продукції є також важливим напрямком превентивної діяльності, яку проводять оперативні підрозділи по боротьбі з кіберзлочинністю та торгівлею людьми МВС України. Здійснення вказаного заходу не лише покликано запобігати та припиняти кримінальну активність, але й сприяє усунуванню факторів, які впливають на неї, адже тимчасово ізолюються особи з ярко вираженою віктимологічною характеристикою, ліквідуються місця для потенційного вербування проституток (з можливим продажем їх за межі території країни), реалізується загальна превенція щодо недопущення виникнення думок у інших осіб про створення подібних об'єктів.

У цьому контексті слушною видається думка вчених С.С. Малигіна та А.Е. Чечетіна, які вказують на доцільність проведення систематичних обстежень об'єктів та комплексних заходів, рейдів, оглядів, цільових перевірок ..., спрямованих на виявлення та усунення обставин, що сприяють вчиненню злочинів та інших правопорушень, осіб, що їх вчинили, у тому числі в процесі перевірки оперативних відомостей або їх використання [17, с. 21].

Прокладання маршруту для виявлення та ліквідації борделів реалізується з використанням агентурних джерел, відомостей про попередні місця розташування подібних «структур», а також аналітичного пошуку у засобах масової інформації, мережі Інтернет тощо. Нерідко об'яви щодо надання сексуальних послуг прикриваються ззовні легальними пропозиціями здійснення масажу, супроводу на різні заходи, стриптизу на дому тощо.

Слід мати на увазі, що найбільш складною ділянкою цього напряму попереджувальних рейдів є виявлення та ліквідація місць розповсюдження порнографічної продукції, особливо дитячої порнографії. Більшість подібних об'єктів дотримуються ретельних правил конспірації, працюють лише із закордонними клієнтами із розрахунками за допомогою так званих віртуальних грошей, тому відслідкувати їх реальне місце розташування є досить складним завданням для правоохоронних органів. Джерелами виявлення подібних об'єктів є негласний апарат та дані, одержані шляхом особистого пошуку оперативним працівником. Для ефективного проведення особистого пошуку оперативному працівникові необхідно володіти хоча б однією іноземною мовою, як правило, англійською, а також мати знання та навички досвідченого користувача комп'ютерною технікою, адже, крім приховування власних установчих даних, оперативникові потрібно буде звертатися до об'єкта надання порнографічних послуг з IP-адреси, зареєстрованої за межами України (наприклад, у США, чи країні Європейського Союзу).

Проникнення у мережі розповсюдження дитячої порнографії є ще більш складним завданням, оскільки учасники подібних об'єднань досить довгий час перевіряються та потрапляють до них за рекомендацією когось з активних членів. Інформацію про реальне місце розташування названих об'єктів можна нерідко отримати від жертв злочину, немаловажну роль у цьому відіграє нещодавно створена служба профілактики правопорушень, куди увійшли підрозділи кримінальної міліції у справах дітей.

Проведення оперативно-профілактичних рейдів місцями ймовірного функціонування борделів має здійснюватися раптово з одночасними перекриттям якомога більшої кількості місць розпусти, для чого можуть бути задіяні додаткові сили з інших оперативних апаратів.

Під час проведення рейдів місцями розпусти з'ясовуються особи присутніх, установчі дані їх «власників», перевіряється причетність присутніх осіб до вчинення або готування до інших злочинів, не пов'язаних з торгівлею людьми.

Ще одним напрямом оперативно-профілактичних рейдів є відпрацювання місць розповсюдження контрафактної продукції. Вказані заходи ініціюються та проводяться оперативними підрозділами Державної служби боротьби з економічною злочинністю. На сьогоднішній день найбільш часто проводяться рейди щодо виявлення та упередження розповсюдження контрафактної комп'ютерної продукції, продуктів харчування, предметів одягу та побутової техніки тощо.

Слід зазначити, що на сьогодні ще одним напрямом злочинної активності, який необхідно упереджувати за допомогою оперативно-профілактичних рейдів, є так званий «чорний фармбізнес». Його підвидом, що швидко розвивається, є кібернетичний фармбізнес, який полягає в перепродажі контрафактних медикаментів і медикаментів, реалізація яких законодавчо регулюється (медикаменти отримуються від крупних онлайн-магазинів або реалізуються безпосередньо через партнерські програми). Існування фармбізнесу засноване на рекламі віагри, стероїдів та інших медикаментів за допомогою розсилки спаму, застосуванням чорних методів розкручування (чорна SEO) і заманюванням відвідувачів онлайн-магазинів покупкою трафіку. Спам-розсилка за базою обсягом 10 млн адрес коштує близько 350–1500 доларів. За подібною схемою можна організовувати будь-який тип незаконного бізнесу [18, с. 13].

Оперативно-профілактичні рейди комерційними підприємствами щодо виявлення контрафактної продукції мають на меті не лише упередження злочинів, пов'язаних з порушенням авторських та суміжних прав, але й превентивну діяльність щодо інших видів злочинів, а також збирання інформації оперативно-розшукового характеру. Нерідко під час експертних досліджень вилучених носіїв комп'ютерної інформації вдається виявити ознаки підготування або вчинення інших злочинів, зокрема, ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів, фіктивне підприємництво тощо.

Існують випадки, коли оперативним працівником для недопу-

щення подальшої кримінальної активності профілакуємого планується притягти особу до кримінальної відповідальності за результатами проведення оперативно-розшукових заходів. У такому випадку, на думку В.М. Усиніна, оперативним працівником має бути складений рапорт, у якому повинні бути вказані відомості про обставини діяння, а також посада, звання та ініціали особи, яка отримала інформацію та склала рапорт... У рапорті не має указуватися джерело інформації, необхідно лише відобразити, що інформацію було отримано у процесі оперативно-розшукових заходів. Таким чином, рапорт буде виступати в якості приводу для порушення кримінальної справи на підставі інформації, отриманої оперативним шляхом [19, с. 129].

У вищеописаному випадку проведення оперативно-профілактичного рейду може бути використано для легалізації отриманої раніше оперативним шляхом інформації.

Також, як вказує П.В. Гончаров, оперативним працівникам для зашифрування відомостей, отриманих від агентів і довірених осіб, слід на основі перевіреної негласної інформації організувати рейди, огляди, перевірки, результати яких також повинні бути використані при підготовці подань до відповідних органів про ліквідацію виявлених офіційно умов, що сприяють вчиненню злочинів [20, с. 21].

Висновки. Таким чином, були проаналізовані основні оперативно-упереджувальні заходи, які застосовуються оперативними підрозділами органів внутрішніх справ у превентивній діяльності. Слід констатувати, що нині в науці оперативно-розшукової діяльності вони залишаються недостатньо структурованими та малодослідженими з точки зору попереджувальної діяльності.

Підбиваючи підсумки, слід наголосити, що для своєчасного проведення досліджених заходів необхідно організувати систему безперервного виявлення кримінальних загроз та їх аналітичного опрацювання для своєчасного прийняття управлінських рішень керівним складом оперативних апаратів міліції.

Бібліографічні посилання

1. Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ: Загальна частина: Підруч. / Е.О. Дідоренко, І.П. Козаченко, Я.Ю. Кондратьєв та ін.; Під заг. ред. Л.В. Бородича. – Луганськ, 1999. – Т. 1.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь, 2005.
3. Інструкція про оперативно-розшукову діяльність оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України: Затв. наказом МВС України від 17.07.2004 № 007
4. *Перепелиця М.М., Манжсай О.В.* Проведення оперативно-розшукових заходів у Великій Британії, Росії, США та Україні: Монографія. – Харків, 2008.
5. *Овчинский А.С.* Информация и оперативно-розыскная деятельность: Монография / Под ред. проф. В.И. Попова. – М., 2002.
6. *Кондратьев Я.Ю.* Теоретичні, правові та оперативно-тактичні засади запобігання злочинам оперативними підрозділами кримінальної міліції: Монографія. – К., 2004.
7. *Колодкин Л.М.* Стадии преступления и предупреждение преступлений. – К., 1972.
8. Предупреждение и раскрытие преступлений уголовным розыском: Учеб. для

- средних школ милиции МВД СССР / Под ред. П.В. Гончарова, В.И. Тихоненко. – М., 1987.
9. *Зубенко В.В.* Провадження оперативно-профілактичних справ як потреба сучасності // *Методологічні проблеми теорії і практики ОРД в сучасних умовах: Вісник ЛАВС.* – Луганськ, 2004. – Спецвип. № 2. – Ч. 1. – С. 53-60.
10. Настанова про діяльність органів і підрозділів органів внутрішніх справ України з попередження злочинів: Затв. наказом МВС України від 25.06.2001 № 507.
11. *Миронюк Т.В.* Правові та організаційні засади оперативно-розшукової профілактики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2011.
12. *Бобров В.Г.* Организационно-тактические основы предупреждения преступлений аппаратами уголовного розыска: материалы к лекции / для слушателей и курсантов учебных заведений МВД СССР / В. Г. Бобров, А. Н. Мещеряков. – М.: Академия МВД СССР, 1984. – 46 с.
13. *Вагин О.А., Исиченко А.П., Шабанов Г.Х.* Оперативно-розыскные мероприятия и использование их результатов: Учеб.-практ. пособие. – М., 2006.
14. Типовий план організації та проведення комплексного оперативно-профілактичного відпрацювання: Затв. наказом МВС України від 16.05.2003 № 496дск.
15. Про підсумки оперативно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України у 2010 р. та заходи МВС щодо підвищення її ефективності на пріоритетних напрямках: Рішення Колегії МВС України від 25.12.2010 № 26 км/1. – К., 2010.
16. За ґратами обмежується свобода, а не права // *Іменем Закону.* – 2011. – 11 серпня 2011 (№ 32 (57829)). – С. 8-9.
17. *Малыгин С.С., Чечётин А.Е.* Основы оперативно-розыскной деятельности: Курс лекций. – Екатеринбург, 2001.
18. «Русский» рынок компьютерных преступлений в 2010 году: состояние и тенденции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.group-ib.ru/wp-content/uploads/2011/03/GIB-Issl-gynka_2010.pdf
19. *Усынин В.М.* Процессуальные формы взаимодействия органов предварительного следствия и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по уголовным делам на досудебных стадиях уголовного процесса: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Ижевск, 2005.
20. *Гончаров П.В.* Оперативно-розыскные мероприятия по устранению обстоятельств, способствующих совершению преступлений: Материалы к лекции. – М., 1984.

Надійшла до редакції 25.10.2011

О.А. Вовчанська
здобувач
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.98

ТАКТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ОСВІДУВАННЯ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ НЕЗАКОННОГО ПЕРЕВЕЗЕННЯ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ

Висвітлено актуальні проблеми проведення освідування при розслідуванні незаконного перевезення наркотичних засобів залізничним транспортом, проаналізовані наявні у юридичній літературі точки зору щодо цього питання, запропоновано тактичні прийоми проведення слідчої дії.

Ключові слова: освідування, тактичне забезпечення, тактика, тактичні прийоми.

Рассматриваются актуальные проблемы проведения освидетельствования при расследовании незаконной перевозки наркотических средств железнодорожным транспортом, анализируются имеющиеся в юридической литературе мнения по этому вопросу, предлагаются тактические приемы проведения следственного действия.

Ключевые слова: *освидетельствование, тактическое обеспечение, тактика, тактические приемы.*

This scientific article is devoted to consideration of actual problems of carrying out of an examination. The author have analysed the opinions available in the legal literature on this question, the tactical methods of carrying out of investigatory action have offered.

Keywords: *examination, tactical supply, tactis, tactical methods.*

Постановка проблеми. Останнім часом злочинність в Україні має тенденцію до стабілізації, що зумовлюється поєднанням законодавчих й організаційних заходів та наукових розробок, спрямованих на підвищення результативності розслідування взагалі і вдосконаленням проведення окремих слідчих дій зокрема. Однією з основних, специфічних та найскладніших видів діяльності правоохоронних органів є повне й швидке розкриття і розслідування злочинів та викриття винних у злочинній діяльності. Важливою умовою для ефективності цієї діяльності є повне та всебічне дослідження обставин справи, наявність доказів. Особливе місце серед усіх слідчих дій, що спрямовані на збирання інформації зі слідів-відображень, займає освідування.

При проведенні досудового розслідування освідування є досить поширеною слідчою дією, про що свідчить вивчення 1075 кримінальних справ, яке показало, що під час розслідування злочинів проти особи освідування проводилося у 14 % випадків.

Значення освідування під час проведення досудового розслідування надзвичайно велике. Вказана слідча дія дозволяє слідчому безпосередньо сприймати об'єкти з метою виявлення слідів злочину та з'ясування обставин події, що мають значення для кримінальної справи, скласти уявлення про механізм злочину і особу злочинця, висунути слідчі версії та правильно визначити напрямки розслідування. Від своєчасності та якості проведення освідування у багатьох випадках залежить успіх у розкритті та розслідуванні злочинів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Вагомий внесок у розробку наукових основ проведення освідування зробили відомі вчені-криміналісти та процесуалісти, зокрема, В.П. Бахін, Р.С. Белкін, І.Є. Биховський, Г.І. Грамович, С.П. Єфімичев, В.П. Колмаков, В.О. Коновалова, В.С. Кузьмічов, Н.І. Кулагін, Є.Д. Лук'янчиков, Г.А. Матусовський, В.І. Попов, М.В. Салтевський, В.М. Тertiшник, Ю.Д. Федоров, В.Ю. Шепітько, І.М. Якімов, М.П. Яблоков, О.Ю. Ямпольський та інші. Значущість проведених наукових досліджень безперечна і досить велика, оскільки

ки ця слідча дія достатньо широко застосовується у правоохоронній практиці і є розповсюдженим способом збирання фактичних даних. Однак детальнішого висвітлення потребують питання тактичного забезпечення освідування із урахуванням сучасних умов.

Отже, **метою** цієї статті є висвітлення особливостей тактичного забезпечення освідування із урахуванням сучасних потреб правоохоронної практики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Освідування є особливим різновидом слідчого огляду. У ході його проведення можуть бути виявлені різноманітні сліди злочину, зокрема, плями крові, сперми, слини та інших виділень людського організму, залишки пально-мастильних матеріалів чи спеціальних фарбників, наркотичних або отруйних речовин, волосся, текстильні волокна, залишки ґрунту тощо [1, с. 216], виявлення яких може мати вирішальне значення у кримінальній справі.

Отже, одним із важливих способів збирання та перевірки доказів є проведення такої слідчої дії, як освідування. Термін «освідування» в юридичній літературі вживається досить давно. Однак до цього часу не вщухають дискусії щодо процесуальної сутності цієї слідчої дії, її завдань і тактики проведення.

С.М. Стахівський зазначає [2, с. 30], що у 20-х роках минулого століття науковці під освідуванням розуміли діяльність лікаря чи спеціаліста у сфері медицини, які виконують завдання слідчого в тих випадках, коли для дослідження окремих питань потрібні спеціальні знання [3, с. 194]. У 60-х роках того ж століття думки вчених розділились. Одні дослідники вважали, що освідування – це один з видів слідчого огляду [4, с. 244]. Інші розглядали його як експертизу, якщо освідування проводить судово-медичний експерт, і як слідчий огляд – коли освідування проводить представник органу розслідування [5, с. 11].

Відповідно до ст. 193 КПК України при необхідності виявити або засвідчити наявність у обвинуваченого, підозрюваного або у потерпілого чи свідка особливих прикмет слідчий виносить про це постанову і проводить освідування. Якщо необхідно провести судово-медичне освідування обвинуваченого, підозрюваного, потерпілого або свідка, то таке освідування за вказівкою слідчого проводить судово-медичний експерт або лікар.

Слід зазначити, що фактичною підставою для проведення освідування є наявність достатніх даних вважати, що на тілі певної особи є особливі прикмети чи сліди злочину, виявлення яких має значення для встановлення істини у справі. Юридичною – постанова слідчого.

Отже, під освідуванням слід розуміти самостійну слідчу дію, яка проводиться на підставі постанови слідчого і полягає в огляді тіла живої людини з метою виявлення і фіксації наявності або відсутності особливих прикмет, слідів злочину, тілесних ушкоджень, стану сп'яніння і його ступеня, інших ознак та властивостей, що мають значення для кримінальної справи.

Головним завданням освідування є встановлення наявності чи ві-

дсутності слідів злочину або особливих прикмет на тілі живої людини з метою з'ясування обставин учиненого злочину та розшуку злочинців, що переходується від слідства та суду.

Так, у м. Дніпропетровську біля нічного клубу «Балатоніус» ударом ножа у живіт було вбито таксиста І. При проведенні огляду місця події на дверцятах автомашини, біля якої був учинений злочин, було виявлено сліди крові, що залишені, як з'ясувалося пізніше, закривавленою рукою злочинця. Під час проведення оперативно-розшукових заходів було затримано підозрюваного Ф., якого освідували відразу ж після затримання. Оскільки руки Ф. були старанно вимиті, то слідчий вилучив у нього відкладення речовин із піднігтьового ложе. При проведенні експертизи було встановлено, що у вмісті, взятому з піднігтьового ложе, була виявлена кров, яка співпадала з групою крові убитого І.

На відміну від інших видів слідчого огляду, освідкування порушує право на недоторканність та особисту свободу громадян, пов'язане з можливістю розголошення інтимних обставин їх життя. Зважаючи на це, законодавець виділив освідкування у самостійну слідчу дію і визначив спеціальні правила його проведення.

Об'єктами освідкування є:

- підозрюваний та обвинувачений, на тілі якого можуть бути особливі прикмети (наприклад, татування, родимки, родимі плями, рубці, шрами), сліди боротьби, залишені потерпілим, поранення та інші ознаки;
- потерпілий, на тілі якого можуть бути різноманітні поранення, тілесні ушкодження і сліди злочину – крові, сперми та інших виділень людини;
- свідок, на тілі якого можуть бути сліди, які стосуються злочинної події.

На нашу думку, у тих випадках, коли вищезазначені особи відмовляються від освідкування, дана слідча дія проводиться у примусовому порядку.

Однак С.М. Стахівський зазначає [2, с. 31-32], що дискусійним залишається питання щодо можливості примусового освідкування потерпілого, свідка, підозрюваного і обвинуваченого. В окремих випадках лунає думка, що це пов'язано з наявністю сукупності доказів у кримінальній справі. Якщо їх достатньо і без результатів освідкування, слідчий може відмовитись від цієї процесуальної дії. Якщо прийняти рішення у справі без результатів освідкування неможливо, слід проводити примусове освідкування особи [6, с. 106-107]. М.М. Михеєнко, В.Т. Нор і В.П. Шибіко зазначають, що освідкування підозрюваних і обвинувачених може проводитись як у добровільному, так і в примусовому порядку. Освідкування потерпілого і свідка проводиться за їх згодою. Однак далі автор заперечує собі і пише, що як виняток потерпілого можна освідкувати примусово, але лише тоді, коли підозрюваний заявляє про це клопотання, захищаючись від обвинувачень у вчиненні насильницького злочину, висунутих потерпілим [7, с. 254].

С.М. Стахівський погоджується з науковцями, які вважають, що

освідування за рішенням органу розслідування може бути проведено і в примусовому порядку. Це стосується всіх осіб (включаючи потерпілого). Постанова слідчого про освідування, винесена відповідно до вимог кримінально-процесуального закону, є обов'язковою для виконання усіма особами, в тому числі свідками і потерпілими. До того ж завдання слідчого – встановити істину, а свідки чи потерпілі не завжди зацікавлені у цьому, тому їх відмову добровільно пройти освідування можна розуміти як приховану протидію [2, с. 32].

Таку позицію підтримують і 76 % опитаних працівників слідчих підрозділів.

Відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України можна виокремити два види освідування (за суб'єктом проведення):

- слідче, яке проводиться органом досудового розслідування;
- судово-медичне, яке проводиться судово-медичним експертом чи лікарем.

Слідче освідування проводиться слідчим з метою виявлення слідів злочину та особливих прикмет на тілі людини, коли не потрібно спеціальних знань. Рішення про таке освідування оформляється постановою. Участь понятих при проведенні освідування законодавець віддав на розсуд органу досудового розслідування (слідчого чи дізнавача) [2, с. 31], результати проведення такого освідування оформляються протоколом.

Слідчий не вправі бути присутнім при освідуванні особи іншої статі, коли це пов'язано з необхідністю оголювати особу, що підлягає освідуванню. При освідуванні не допускаються дії, які принижують гідність освідуваної особи або небезпечні для її здоров'я.

До проведення освідування слідчий повинен вживати необхідних організаційно-підготовчих заходів, до яких можна віднести:

- прийняття рішення про проведення слідчої дії;
- визначення кола питань, які підлягають з'ясуванню;
- добір учасників слідчої дії;
- обрання часу та місця проведення освідування. Б.Є. Лук'янчиков зазначає, що визначення учасників слідчої дії, вибір місця та технічних засобів мають свою специфіку. Так, при розслідуванні злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотиків, освідування доцільно проводити за участю судового медика. Оскільки йому може знадобитися медичне обладнання, зрозуміло, що найкращим місцем для проведення цієї слідчої дії буде медичний заклад [8, с. 32];
- підготовка технічних засобів фіксації ходу та результатів освідування;
- визначення тактики проведення слідчої дії;
- проведення інструктажу серед усіх учасників слідчої дії і складання плану.

Під час проведення даної слідчої дії слідчий повинен обирати найбільш раціональну послідовність виконання дій освідування. Залежно від виду учиненого злочину, характеру розшукуваних об'єктів

чи особливих прикмет, а також фактичних даних, отриманих під час проведення слідчих дій та оперативно-розшукових заходів, освідування може проводитися суцільним або вибірковим методом.

Виявлені під час освідування сліди мають бути детально описані у протоколі, зафіксовані за допомогою фотозйомки або відеозапису чи складання схем, малюнків та по можливості вилучені й приєднані до кримінальної справи. Якщо під час проведення освідування у слідчого виникає необхідність оглянути одяг чи інші речі особи, то проводиться огляд речей і предметів (ст. 190 КПК України) зі складанням окремого протоколу.

Про результати освідування, проведеного слідчим, складається протокол, який підписують слідчий та освідуваний.

Судово-медичне освідування проводиться судово-медичним експертом або лікарем, коли необхідні спеціальні знання у галузі медицини.

Судово-медичне освідування найчастіше проводиться з метою виявлення та засвідчення наявності на тілі людини слідів злочину (подряпини, сліди укусу) чи визначення певного стану особи (алкогольного чи наркотичного сп'яніння). Для засвідчення особливих прикмет особи, якщо це пов'язано з оголенням окремих частин тіла, які традиційно прикриті одягом, також проводиться судово-медичне освідування [2, с. 30-31].

За результатами медичного освідування судово-медичний експерт складає акт судово-медичного освідування, а лікар – видає довідку.

Висновок. Освідування є досить важливою слідчою дією. Неякісна підготовка до освідування, будь-яке зволікання тягне за собою втрату важливих доказів. Працівники слідчих і оперативних підрозділів під час проведення освідування повинні широко застосувати увесь арсенал загальних та спеціальних методів криміналістики, особливо техніко-криміналістичних засобів й методів роботи зі слідами та іншими речовими об'єктами, що дозволить ефективно та якісно проводити дану слідчу дію.

Бібліографічні посилання

1. *Тертишник В.М.* Гарантії істини та захисту прав і свобод людини в кримінальному процесі: Монографія. – Дніпропетровськ, 2002.
2. *Стахівський С.М.* Слідчі дії як основні засоби збирання доказів: Наук.-практ. посіб. – К., 2009.
3. *Громов В.* Дознание и предварительное следствие. – М., 1928.
4. *Строгович М.С.* Уголовный процесс. – М., 1946.
5. *Терзнев Н.В.* Процессуальная природа освидетельствования // Советское государство и право. – № 7. – 1954. – С. 11-13.
6. *Маркс Н.А.* Некоторые тактические, психологические и этические аспекты освидетельствования потерпевших // Методика и психология расследования преступлений. – Вып. 52. – Свердловск, 1977. – С. 106-108.
7. *Михеєнко М.М., Нор В.Т., Шибіко В.П.* Кримінальний процес України. – К., 1999..
8. *Лук'янчиков Б.Є., Лук'янчикова В.Є.* Освідування у справах про злочини, пов'язаних з незаконним бігом наркотиків // Теорія та практика застосування чинного кримінального і кримінально-процесуального законодавства у сучасних умовах: Тези доповідей наук.-практ. конф. – К., 2002. – С. 31-33.

Надійшла до редакції 25.11.2011

В.М. Ковбаса

здобувач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.98

ТАКТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДТВОРЕННЯ ОБСТАНОВКИ І ОБСТАВИН ПОДІЇ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ НЕЗАКОННИХ ЗАВОЛОДІНЬ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ

Висвітлено актуальні проблеми проведення слідчого експерименту при розслідуванні незаконних заволодінь транспортними засобами, проаналізовано наявні в юридичній літературі точки зору щодо цього питання, запропоновано тактичні прийоми проведення слідчої дії.

Ключові слова: *слідчий експеримент, тактика, тактичні прийоми, відтворення.*

Рассматриваются актуальные проблемы проведения следственного эксперимента при расследовании угона транспортных средств, анализируются имеющиеся в юридической литературе мнения по этому вопросу, предлагаются тактические приемы проведения следственного действия.

Ключевые слова: *следственный эксперимент, тактика, тактические приемы, воспроизведение.*

The author have analyzed the points of view available in the legal literature on these questions and offered the tactical method of carrying out of investigatory actions.

Keywords: *investigatory experiment, interrogation, tactics, tactical method, reproduction.*

Постановка проблеми. Активна протидія досудовому розслідуванню, багатоепізодність і складність кримінальних справ, тривалість злочинної діяльності та наявність численних протиріч й істотних розбіжностей зумовлюють важливе організаційно-тактичне значення слідчого експерименту. Зважаючи на це, ефективне проведення цієї слідчої дії багато у чому залежить від правильного та ефективного володіння й оперування слідчими тактичними прийомами і застосування їх у правоохоронній практиці. На підставі вивчення кримінальних справ (367) та опитування працівників слідчих підрозділів (289) можна дійти висновків, що така слідча дія проводилася лише у 4 % випадків від загальної кількості справ, а у 23 % її проведення було очевидною необхідністю, але під час досудового розслідування не робилося. Вказане деякою мірою знижує якість проведення досудового слідства в цілому. Окрім того, 48 % слідчих вказали на необхідність оновлення та удосконалення організаційно-підготовчих і тактичних заходів проведення слідчого експерименту із урахуванням сучасних

потреб правоохоронної практики.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Загальна тактика проведення відтворення обстановки і обставин події у вигляді слідчого експерименту досить повно висвітлена вченими-криміналістами та процесуалістами у криміналістичній літературі. Зокрема, вагомий внесок у розробку наукових основ проведення слідчого експерименту зробили відомі вчені-криміналісти та процесуалісти, зокрема, Л.Е. Ароцкер, В.П. Бахін, Р.С. Белкін, П.Д. Біленчук, О.М. Васильєв, Н.І. Гуковська, Ф.В. Глазирін, В.О. Коновалова, В.С. Кузьмічов, Є.Д. Лук'янчиков, М.В. Салтевський, Л.А. Соя-Сірко, В.М. Тертишник, В.Ю. Шепітько, Ш.Ш. Ярамишьян та багато інших. Значущість проведених наукових досліджень безсумнівна і досить велика, оскільки ця слідча дія досить широко застосовується у правоохоронній практиці і є досить розповсюдженим способом збирання фактичних даних. Однак детальнішого висвітлення потребують питання організації і тактики проведення слідчого експерименту із урахуванням сучасних потреб правоохоронної практики.

Отже, **метою** цієї статті є висвітлення особливостей тактичного забезпечення проведення слідчого експерименту із урахуванням сучасних потреб правоохоронної практики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слідчий експеримент є окремою слідчою дією, яка полягає у здійсненні дослідів з метою перевірки, чи могли відбутися за певних умов ті або інші події і яким саме чином. Експеримент (від лат. слова *experimentum* – іспит, дослідження) – це штучна систематична зміна умов явища, що знаходиться під наглядом, та його зв'язків з іншими явищами. Слідчий експеримент необхідно відрізнити від експерименту як загальнонаукового методу дослідження, який використовується як пізнавальний прийом під час проведення окремих слідчих дій. Вказана слідча дія є сильним психологічним засобом впливу на його учасників, оскільки отримані результати нерідко наочно свідчать про можливість або неможливість існування певного явища чи події, а спростувати їх підозрюваним (обвинуваченим) буває досить важко. Тому слідчий експеримент є необхідним, а нерідко й незамінним способом перевірки й отримання нових доказів.

Слідчий експеримент належить до похідних слідчих дій і проводиться, як правило, на подальших етапах досудового розслідування. Однак, на думку С.І. Новикова та Ш.Ш. Ярамиш'яна, несвоєчасне проведення цієї слідчої дії негативно позначається на якості досудового розслідування, особливо у тих випадках, коли перевіряються обставини, що пов'язані із видимістю, оглядовістю, обстановкою місцевості, яка швидко змінюється [1, с. 10]. Тому у таких випадках слідчий експеримент повинен проводитися у системі першочергових слідчих дій. Отже, слідчий експеримент – це пізнавальна слідча дія, сутність якої полягає у проведенні досліджень, пов'язаних із встановленням, перевіркою або оцінкою слідчих версій про можливість або

неможливість існування тих чи інших фактів, що мають значення для кримінальної справи [2, с. 5].

Сутність експериментального методу дослідження фактів і явищ полягає у такому вивченні об'єкта, коли дослідник активно впливає на нього шляхом створення штучних умов, необхідних для виявлення відповідних властивостей, або ж шляхом зміни ходу процесу у певному напрямку. Зміст даного методу складають будь-які випробування, за допомогою яких виділяють явище, що цікавить, з різноманіття інших, та пізнають його природу, сутність і походження, що дозволяє дійти достовірного висновку щодо можливості існування в схожих умовах аналогічного явища у минулому або майбутньому [3].

Від перевірки показань на місці слідчий експеримент відрізняється сутністю і суб'єктом. Перевірка проводиться з особою, яка безпосередньо сприймала подію. Суб'єкт розкриває уявний спосіб шляхом демонстрації (показу) його на реальних предметах матеріальної обстановки на тому ж місці. При слідчому експерименті, навпаки, дослідні дії складають його сутність і слугують методом одержання й перевірки інформації. Експеримент може бути проведений і за відсутності особи, чий показання перевіряються, причому у деяких випадках провадження його на тому ж місці, де відбувалася досліджувана подія, не є обов'язковим [4, с. 225].

Головною метою слідчого експерименту є встановлення, перевірка, уточнення та оцінка тих чи інших фактів, що мають значення для кримінальної справи.

До основних завдань слідчого експерименту можна віднести такі:

- перевірка й уточнення фактичних даних, одержаних за результатами проведених окремих слідчих дій;
- отримання нових доказів;
- встановлення й усунення протиріч у показаннях підозрюваних, обвинувачених, свідків та потерпілих;
- встановлення точного механізму учинення злочину;
- перевірка висунутих слідчих версій;
- виявлення причин і умов, що сприяли або перешкождали учиненню злочину;
- визначення меж поінформованості або необізнаності злочинців про подію злочину та ін.

Дослідження кримінальних справ (367) дозволяє дійти висновків, що у правоохоронній практиці проводяться такі види слідчих експериментів:

- 1) встановлення можливості спостереження або сприймання якого-небудь факту чи явища;
- 2) встановлення можливості існування якого-небудь факту чи явища;
- 3) встановлення можливості здійснення якої-небудь дії в певних умовах;
- 4) встановлення наявності або відсутності у конкретної особи пе-

вних професійних вмінь та навичок;

5) встановлення можливості учинення тих або інших дій за визначений час;

б) встановлення послідовності розвитку певної події та механізму злочину чи окремих його елементів;

7) встановлення меж поінформованості особи про факти, що цікавлять слідство.

На підставі узагальнення правоохоронної практики, вивчення кримінальних справ та опитування слідчих можна вказати, що до основних тактичних умов проведення слідчого експерименту слід віднести:

1. Проведення слідчого експерименту в умовах, максимально наближених до тих, у яких відбувалася подія, факт або явище. Усі експериментальні дії доцільно проводити за оптимальних умов у тих місцях, де і відбувалася досліджувана подія. У цьому випадку слідчий повинен враховувати місце, час, період доби, погодні й кліматичні умови, освітлення, тривалість, темп та послідовність дій, обставини, які не підлягають відтворенню та ін. Особливо це стосується досліджень, при яких перевіряється можливість спостереження або сприймання якого-небудь факту (явища); існування якого-небудь факту (явища); здійснення якої-небудь дії за певних умов або встановлення послідовності розвитку певної події та механізму злочину чи окремих його елементів.

Слідчий повинен штучно створити обстановку, яка спонукатиме особу добровільно виконувати дії, що розкривають зміст відомої тільки їй інформації, зокрема, про підготовку, вчинення та приховування злочинів, наявність попередньої злочинної змови та ін. [4, с. 234; 5, с. 394]. Якщо обстановка, де планується провести експериментальні дії, зазнала суттєвих змін, то вдаються до реконструкції. Реконструкції необхідно піддавати не усю обстановку, а окремі її елементи, які є важливими для досліджень.

2. Використання під час експерименту тих же приладів, механізмів, пристроїв та матеріалів, що використовувалися під час злочинної події. Під час проведення дослідницьких дій (випробувань) доцільно використовувати такі ж прилади, механізми, пристрої та матеріали, що застосовувалися і при учиненні злочинів. Недоцільно під час проведення експериментальних дій використовувати об'єкти, які є речовими доказами у кримінальній справі, що зумовлюється можливістю їх знищення або пошкодження. При неможливості використання вказаних об'єктів у експерименті слідчий може застосувати предмети-аналоги або натурні макети. Вказане певним чином може вплинути на психологічні позиції злочинців і викликати у них переживання, аналогічні тим, які вони відчували під час учинення злочинів, що може сприяти щирому зізнанню. Зокрема, В.О. Коновалова та Ф.В. Хоменко вказують, що макетування створює емоційну настроєність та сприяє виникненню асоціативних зв'язків, які можуть бути

використані для з'ясування обставин, що мають значення у справі, і робить результати більш переконливими [6, с. 10-16; 7, с. 30-34].

Категорично забороняється проводити експерименти з використанням об'єктів, які є небезпечними для життя та здоров'я громадян, пов'язаних із загрозою знищення (пошкодження) державного чи індивідуального майна громадян, порушенням громадського порядку або приниженням честі та гідності людини.

3. Неодноразове й поетапне (стадійне) проведення досліджень та повторення випробувальних дій у змінних умовах. Усі дослідницькі дії повинні проводитися неодноразово і у змінних умовах, з метою забезпечення достовірності та виключення можливості отримання випадкових результатів. Наприклад, при встановленні можливості сприймати мають бути продемонстровані різні об'єкти, щоб можна було переконатися у стійкості їх розпізнавання суб'єктом експерименту.

Головною метою неодноразового повторення дослідницьких дій є отримання постійного та достовірного результату. Кількість повторень визначається слідчим залежно від характеру справи, тривалості кожного дослідження та ситуації, що склалася. Проводити дослідження необхідно поетапно, тобто уся досліджувана подія розбивається на певні етапи. За кожним вказаним етапом проводиться окреме дослідження і за результатами усі вони об'єднуються, дозволяючи слідчому отримати уявлення про усю подію в цілому. Поетапне проведення слідчого експерименту можливе за умови, якщо це не впливає на загальний темп його проведення.

4. Обмежена кількість учасників слідчої дії та проведення необхідних експериментально-дослідницьких дій (випробувань), максимально схожих з тими, що мали місце у дійсності (за послідовністю, способом, характером, темпом тощо). Слід вказати, що усі експериментальні дії та випробування, що застосовуються під час слідчої дії, не повинні граничити з учиненням нового аналогічного злочину. Проте, на думку Є.І. Макаренка, інколи вони можуть бути пов'язані зі спричиненням виправданого та незначного матеріального збитку, наприклад, під час проведення експериментальних випробувань технічних виробів на їх міцність [8].

5. Залучення свідка, потерпілого, підозрюваного або обвинуваченого до проведення експерименту. При проведенні анкетування і опитування серед працівників слідчих підрозділів ми дійшли висновку, що до експериментальних дій підозрювані та обвинувачені залучалися у 89 % випадків. Залучення свідків і потерпілих може дозволити чіткіше відтворити ті чи інші обставини події.

6. Проведення слідчого експерименту з кожним підозрюваним (обвинуваченим) окремо. Так, у тих випадках, коли виникає необхідність провести слідчий експеримент з кількома підозрюваними або обвинуваченими (наприклад, затримано декілька членів організованого злочинного угруповання), слідчий повинен виїхати на місце і провести дослідницькі дії з кожною особою окремо.

Н.І. Гуковська та В.Ю. Шепітько вказують, що слідчий експеримент можна проводити за участю усіх обвинувачених одночасно з урахуванням конкретних обставин справи [9, с. 36; 10, с. 328]. На нашу думку, проведення експериментальних дій за участю кількох злочинців одночасно є недопустимим, оскільки тягне за собою можливість узгодження ними своїх позицій та дій. Окрім того, пояснення одного учасника експерименту будуть мати навідний характер стосовно інших. Вказаний тактичний прийом дозволяє запобігти попередній змові співучасників між собою та негативному впливу їх один на одного.

Не рекомендується проводити досліди за участю слідчого або понятих. У тих випадках, коли немає можливості залучити до проведення експерименту саму особу, яка учинила злочин (зокрема, знаходиться у розшуку, переховується від слідства та суду, відмовляється співпрацювати зі слідством), то у цьому разі можуть бути підібрані інші особи (статисти), які схожі за своїми анатомічними та функціональними ознаками з підозрюваними, а слідчий разом із понятими повинен спостерігати за проведенням дослідів.

Вказані тактичні умови слідчого експерименту, зі слів Р.С. Белкіна, охоплюють усю сукупність тактичних прийомів, що можуть бути застосовані слідчим під час розслідування злочинів [11, с. 80].

Висновок. Підсумовуючи, необхідно зазначити, що при розслідуванні багатоепізодних кримінальних справ, складних злочинів, особливо вчинюваних організованими злочинними групами та злочинними організаціями, слідчим необхідно пам'ятати, що вони мають масштабний (за територіальністю) характер, що ускладнює проведення відтворення обстановки і обставин події (у вигляді слідчого експерименту) за усіма виявленими епізодами злочинної діяльності не лише через дефіцит часу, але й через недостатність необхідних сил та засобів. У таких випадках доцільно обов'язково проводити цю слідчу дію на місцях вчинення найбільш складних і значних для кримінальної справи епізодів злочинної діяльності групи. За іншими епізодами у таких умовах необхідно обмежитися ретельним слідчим оглядом, додаючи до нього схеми (креслення, графіки, діаграми), які власноручно виконані злочинцями, в яких відбиваються усі істотні риси й особливості місць подій і динаміка окремих злочинних дій. Графічні зображення ретельно перевіряються показаннями потерпілих, свідків та інших співучасників злочинної діяльності. Однак вказана рекомендація може бути реалізована лише у виняткових випадках.

Слідчий експеримент є найбільш трудомісткою і складною слідчою дією, оскільки в ньому бере участь значна кількість осіб. Результати правильно проведеної слідчої дії відіграють важливу роль у процесі доведення вини осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, особливо при їх відмові від раніше даних показань або у випадку смерті. Якісне та ефективне проведення цієї слідчої дії вимагає ретельної підготовки, чіткої організації та використання низки тактичних прийомів й комбінацій, що дозволить одержати правдиві показання та

довести причетність певних осіб до злочинної діяльності.

Бібліографічні посилання

1. Новиков С.И., Ярамышьян Ш.Ш. Следственный эксперимент при расследовании дорожно-транспортных происшествий: Учеб. пособие. – К., 1986.
2. Белкин Р.С. Эксперимент в следственной, судебной и экспертной практике. – М., 1964.
3. Лузгин И.М. Методологические проблемы расследования. – М., 1973.
4. Салтєвський М.В. Криміналістика. Підручник: У 2 ч.– Харків, 2001. – Ч. 2.
5. Салтєвський М.В. Криміналістика (у сучасному викладі): Підруч. – К., 2005.
6. Коновалова В.Е. Психологическая характеристика следственного эксперимента // Криминалистика и судебная экспертиза. – 1976. – № 12. – С. 10-16.
7. Хоменко Ф.В. Застосування науково-технічних засобів при відтворенні обстановки та обставин події // Радянське право. – 1968. – № 11. – С. 30-34.
8. Макаренко Є.І. Тактика слідчого експерименту: Лекція. – Дніпропетровськ, 2004.
9. Гуковская Н.И. Следственный эксперимент (пособие для следователей). – М., 1958.
10. Криміналістика: Підруч. для студ. юрид. спец. вищих закладів освіти / Глібко В.М., Дудніков А.Л., Журавель В.А. та ін.; За ред. В.Ю. Шепітька. – К., 2001.
11. Белкин Р.С. Теория и практика следственного эксперимента / Под ред. А.И. Винберга. – М., 1959.

Надійшла до редакції 28.11.2011

О.В. Сачко

викладач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.13

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУТУ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ВИЯВЛЕННЯ ЗЛОЧИНУ

Приділено увагу проблемам інституту безпосереднього виявлення злочину та шляхам удосконалення законодавчого врегулювання діяльності правоохоронних органів на цій стадії.

Ключові слова: *інститут права, безпосереднє виявлення злочину, правоохоронні органи.*

Уделяется внимание проблемам института непосредственного выявления преступления и путям усовершенствования законодательного регулирования деятельности правоохранительных органов на этой стадии.

Ключевые слова: *институт права, непосредственное выявление преступления, правоохранительные органы.*

The article is devoted to the problems of institute of direct exposure of crime and ways of clear legislative settlement of activity of law enforcement authorities on this stage.

Keywords: *institute of right, direct exposure of crime, law enforcement authorities.*

Постановка проблеми. Здобуття будь-якої, а особливо первинної інформації, про злочини є важливим чинником протидії злочинності, але це дуже складна практична справа і теоретична проблема.

Актуальність досліджуваної проблеми зумовлюється тим, що в юридичному аспекті діяльність щодо безпосереднього виявлення злочину ще недостатньо чітко законодавчо врегульована, що додає певних проблем правозастосовній практиці.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, показує, що до теоретичних проблем безпосереднього виявлення злочину та порушення кримінальної справи привертається певна увага як у законотворчій діяльності, так і у працях вчених.

У наявних публікаціях вчених розглядаються здебільшого або проблеми реалізації матеріалів оперативно-розшукової діяльності [10] та доказування в стадії порушення справи [5], або реформування процесуальної форми [4] дослідчого провадження чи прийняття процесуальних рішень на даній стадії кримінального процесу [2]. Між тим інститут безпосереднього виявлення злочинів залишається малодослідженим.

Мета даної роботи – визначити концептуальну модель інституту безпосереднього виявлення злочину.

Викладення основного матеріалу дослідження. У сучасній науковій літературі тривають дебати здебільшого щодо реформування стадії порушення справи; висловлено пропозиції щодо зміни назви та радикального реформування стадії порушення справи. В юридичній літературі стадію порушення кримінальної справи іноді називають стадією прийняття, перевірки і розгляду заяв та повідомлень про злочини. Л.М. Лобойко та В.С. Зеленецький пропонують називати її дослідчим процесом чи дослідчим провадженням [4].

В.М. Тертишник пропонує іменувати цю стадію більш слушним і доцільним поняттям, яке відповідає змісту й формі здійснюваної на цьому етапі процесуальної діяльності, – дізнанням. Згідно з такою моделлю дізнанням слід вважати діяльність із прийняття, перевірки і розгляду заяв і повідомлень про злочини, провадження протокольної форми досудової підготовки матеріалів та здійснення органом дізнання невідкладних слідчих дій у порушеній кримінальній справі [11].

Чинний КПК (п. 5 ст. 94) лише називає безпосереднє виявлення злочину в якості приводу до порушення справи, але не розкриває його змісту і форми. Не відбулось позитивного зрушення в розв'язанні даної проблеми і в проектах КПК України. Так, у ст. 210 Проекту КПК України станом на 31 березня 2011 р. зазначається, що «слідчий, прокурор зобов'язаний розпочати розслідування негайно після того, як із заяви, повідомлення, самостійного виявлення ним або з іншого джерела йому стали відомі обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення».

Аналіз наукових джерел показує на незначну і епізодичну увагу вчених-юристів, в основному зарубіжних країн, до проблеми безпосереднього виявлення злочинів. У наукових бібліотеках одинокою виглядає праця вченого з Ташкента В.М. Григор'єва, яка, по суті, є єдиним спеціальним виданням з цієї проблеми на території колишнього СРСР [3]. Між тим вона давно уже застаріла і навряд чи може бути сьогодні слугувати посібником для правоохоронних органів.

Згодом з'явилось ще одне дисертаційне дослідження даної проблеми, здійснене в Нижньому Новгороді в 1999 р. російським вченим А.П. Поповим [8] Але це дослідження проведено до прийняття в Росії нового КПК і багато в чому теж стало застарілим навіть для російської процесуальної науки. В Україні вперше до питань безпосереднього виявлення злочину звернувся В.М. Тертишник, який поступово висвітлював та розвивав різні аспекти даної проблеми [12].

Безпосереднє виявлення органом дізнання, слідчим, прокурором або судом ознак злочину як привід до порушення кримінальної справи означає, що ці органи самі, без будь-чийого повідомлення виявляють злочин і порушують кримінальну справу, використовуючи надані їм повноваження [13].

Безпосереднє виявлення злочину може мати місце:

- 1) прокурором при здійсненні функції загального нагляду;
- 2) слідчим при здійсненні розслідування порушеної кримінальної справи можуть бути виявлені як інші злочини, вчинені обвинуваченим, так і злочини, вчинені іншими особами;
- 3) органами дізнання в процесі адміністративної діяльності, а органами дізнання, наділеними оперативно-розшуковою юрисдикцією, – також у процесі оперативно-розшукових заходів;
- 4) органами дізнання і слідчими у взаємодії з різними контролюючими органами, які в процесі здійснення своїх повноважень стикаються з фактами злочинів (податкова адміністрація, Антимонопольний комітет України, санепідемстанція тощо).

Виявлення злочинів є одним із завдань міліції та служби безпеки. Відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» для виконання вказаного завдання вони мають право: проводити контрольні закупки; здійснювати безпосереднє візуальне спостереження в громадських місцях із застосуванням засобів технічного документування; опитувати громадян, вимагати документи та проводити інші інформаційно-пошукові дії.

Законом України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» органам МВС СБУ та іншим органам, які мають право проведення оперативно-розшукової діяльності, надане право з метою виявлення джерел та каналів збуту наркотиків здійснювати контрольовані опера-

тивні закупки та контрольовані поставки наркотичних засобів, огляд транспортних засобів, вантажу та особистих речей водія та пасажирів.

Факти злочину можуть бути виявлені під час огляду пасажирів перед посадкою на повітряне судно та при виконанні інших адміністративних дій.

Повідомлення громадян по телефону, повідомлення про спрацювання охоронної сигналізації, інформація негласних співробітників, повідомлення по радіо та телебаченню, інформація медичних установ про надходження до них осіб з ознаками кримінальних травм та інша інформація, яка не має характеру офіційних повідомлень та заяв про злочини, не може бути приводом до порушення кримінальної справи і не породжує кримінально-процесуальних відносин. Однак вона підлягає перевірці в адміністративному порядку. Вона може бути підставою для виїзду на місце події, проведення оперативно-розшукових заходів, призначення ревізії, проведення контрольних закупок та інших перевірочних дій. Якщо в процесі перевірочних дій будуть виявлені ознаки злочину, складається рапорт про безпосереднє виявлення ознак злочину.

Значення документів про безпосереднє виявлення ознак злочину полягає в тому, що складений працівником органів дізнання рапорт або інший документ складений особою щодо безпосереднього виявлення злочину прирівнюється до повідомлення посадових осіб, виступають причинами до порушення справи та підлягають розгляду нарівні з іншими указаними в законі причинами до порушення справи в загальному передбаченому законом порядку.

Документи про безпосереднє виявлення злочину як приводи до порушення справи відповідно до Інструкції про порядок прийому, реєстрації, обліку та розв'язання в органах внутрішніх справ заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини і події підлягають реєстрації в Книзі обліку інформації про злочини і події, яка ведеться в черговій частині органу внутрішніх справ. При реєстрації заяв та повідомлень на них проставляється штамп реєстрації із зазначенням дати реєстрації та порядкового номера реєстраційного запису. Дані відомості засвідчуються підписом чергового по органу внутрішніх справ. Строк розгляду заяв та повідомлень обраховується з моменту їх реєстрації.

Недоліки, що мають місце при безпосередньому виявленні органами дізнання злочинів, багато в чому зумовлені недосконалістю самого адміністративного, митного законодавства та законодавства про оперативно-розшукову діяльність, невдалим делегуванням процедур оглядів до юрисдикції підзаконних нормативних актів [13].

Як бачимо, безпосереднє виявлення злочинів може мати місце при виконанні правоохоронними органами визначених законом функцій. Виконання таких функцій регламентується різноманітними законами. Але виконання таких функцій є лише умовою, за якої правоох-

хоронні органи можуть стикатись з фактами злочинів чи їх слідами. Якщо ж будь-який з правоохоронних органів стикається з фактом злочину, то він має діяти за певною методологією пізнання, найбільш раціональною технологією, яка була б максимально оптимальною як для закріплення доказів, так і для забезпечення прав людини. Нормативні акти мають бути кодифіковані і удосконалені.

Безпосереднє виявлення злочину, на наш погляд, утворює окремий інститут кримінального процесу, який сьогодні знаходиться на етапі становлення і має отримати належний розвиток.

У загальній теорії права інститут права – система відносно відокремлених норм у межах певної галузі права, що регулюють окрему групу (вид) взаємозалежних суспільних відносин [9]. Щодо правової дефініції інституту права, то в інших наукових працях вказані такі ж самі визначення: інститут права – це основний елемент системи права, представлений сукупністю правових норм, що регулюють однорідну групу суспільних відносин [7]. Інститут права має свої ознаки. На думку О.Ф. Скакун, такими ознаками є: 1) регулює конкретний вид (частину) значущих суспільних відносин або здійснює особливі завдання в даному регулюванні; 2) має відносну самостійність, незалежність від інших інститутів права; 3) характеризується специфічністю засобів правового регулювання [9].

Д.А. Керимов вказує також на таку головну ознаку, як відособлену частину групи правових норм, яка склалася в середині галузі права [6], а також юридичну єдність правових норм [7]. У даному разі необхідно розглянути ознаки безпосереднього виявлення злочину як процесуального інституту.

Норми права, що присвячені безпосередньому виявленню злочину, регулюють конкретний вид суспільних відносин, а саме активну діяльність щодо пошуку латентних злочинів та обставин їх вчинення. Безпосереднє виявлення злочину має специфічне завдання – отримання первинної інформації про латентні злочинні прояви. Інші суспільні відносини в галузі кримінально-процесуального права не виконують такого завдання.

Безпосереднє виявлення злочину незалежне від інших інститутів кримінально-процесуального права. Його самостійність полягає ось у чому. По-перше, правовідносини, що виникають, регламентуються окремими особливими нормами. По-друге, правовідносини, які виникають у сфері протидії злочинності, є специфічними. По-третє, специфічністю вирізняються й суб'єкти, які вступають у правовідносини з питань виявлення злочину, та їх компетенція на даному етапі дослідного провадження. По-четверте, специфічний кінцевий результат інституту – отримання приводу для порушення справи. Нарешті, диспозиція норми права часто може мати бланкетний характер чи бути

відсильною.

При цьому безпосереднє виявлення злочину відбувається в умовах конкуренції норм, які визначають, з одного боку, завдання активної протидії злочинності, а з іншого – мають забезпечувати захист прав і законних інтересів людини, не мати характеру їх безпідставних обмежень.

Інститут безпосереднього виявлення злочину органом дізнання, слідчим, прокурором або судом має отримати досконалу процесуальну форму, яка чітко визначала б усі важливі аспекти його застосування.

При формулюванні даного інституту необхідно враховувати такі вихідні положення.

1. Безпосереднє виявлення злочину має характер збирання, закріплення і зберігання інформації щодо окремих фактів, подій чи осіб.

2. Згідно зі ст. 32 Конституції України «не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

3. Безпосереднє виявлення злочину має характер як інформаційної, так і правоохоронної діяльності і не повинно доручатись приватним особам, а може допускатись тільки уповноваженим на це суб'єктом – правоохоронним органом.

4. У законодавстві має бути чітко визначено поняття правоохоронних органів [1]. Відповідно до положень ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до правоохоронних органів належать: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи Державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, Державної контрольно-ревізійної служби, рибохорони, Державної лісової охорони та інші органи які, здійснюють правоохоронні функції. До останніх можна віднести розвідувальні і контррозвідувальні органи, Антимонопольний комітет України, співробітників Рахункової палати Верховної Ради України та фонду цінних паперів, Державну виконавчу службу, Державну пожежну охорону, державних нотаріусів.

5. На правоохоронні органи має бути покладений обов'язок при виконанні своїх повноважень отримувати і фіксувати будь-яку інформацію про будь-які злочини, які вчинені чи готуються, та негайно передавати її органам дізнання чи слідства, в компетенцію яких входить здійснення кримінально-процесуального провадження.

6. У діяльності з виявлення злочинів правоохоронні органи мають виходити з положень ст. 19 Конституції України, згідно з якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові

особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Отже, в законодавстві має бути визначено юридичну форму безпосереднього виявлення злочинів, чітко регламентовано процедуру провадження дій, спрямованих на безпосереднє виявлення злочинів. Щодо кожної дії, спрямованої на отримання інформації, має бути чітко визначено: хто уповноважений їх здійснювати; хто може та повинен бути при цьому присутнім; процесуальні права та обов'язки учасників, процесуальна форма провадження.

7. Для безпосереднього виявлення злочину усі правоохоронні органи мають отримати рівні і уніфіковані за формою повноваження на виконання невідкладних процесуальних дій.

Зауважимо, що в основі інформаційної діяльності як при безпосередньому виявленні злочину, так і при розслідуванні лежать загальні положення теорії пізнання та теорії доказів, якій притаманна концептуальна цілісність та єдність. Самі технології як безпосереднього виявлення злочину, так і його розслідування мають спільні риси, оскільки в їх основі лежать єдині закономірності відображення події злочину в об'єктивному світі, єдині методологічні основи пізнання, загальні закони теорії відображення, теорії пізнання та теорії інформації. Це дозволяє виробити єдину модель дій суб'єктів та досягти певної формалізації процесу як цілісної концептуальної системи.

8. Отримуючи інформацію про злочин, що вчинено чи готується, правоохоронні органи мають забезпечити її надійну фіксацію і збереження, здійснити складання письмових документів, які фіксують зміст, порядок та форму провадження пізнавальних дій, характер використаних при цьому пізнавальних методів та науково-технічних засобів, а також усі отримані при цьому результати; докладне відображення в документах, які складаються, часу, місця, обставин знайдення та вилучення, якісних та кількісних характеристик, а також індивідуально-визначальних якостей предметів і документів, які вилучаються, змісту отриманих фактичних даних; засвідчення достовірності записів у складених документах підписами понятих та інших учасників юридичної дії.

Висновок. Безпосереднє виявлення злочину має характер як інформаційної, так і правоохоронної діяльності, може здійснюватись уповноваженим на це суб'єктом – правоохоронним органом у передбаченій процесуальній формі.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробці процесуальної форми безпосереднього виявлення злочину.

Бібліографічні посилання

1. Бараннік Р.В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України: Навч. посіб. – К., 2008.
2. Берназ В.Д., Смоков С.М. Рішення слідчого (криміналістичний, процесуальний

та психологічний аспект): Монографія. – Одеса, 2005.

3. *Григорьев В.Н.* Обнаружение признаков преступления органами внутренних дел. – Ташкент, 1986.

4. *Зеленецький В.С., Лобойко Л.М.* Дослідче провадження за заявами і повідомленнями про злочин // *Весы Фемиды*. – 2000. – № 1. – С.40-50.

5. *Карнеева Л.М.* Доказывание при отказе в возбуждении уголовного дела. // *Сов. гос. право*. – 1975. – № 2; *Николюк В.В., Кальницкий В.В., Шаламов В.Г.* Истребование предметов и документов в стадии возбуждения уголовного дела. – Омск, 1990; *Гмирко В.П.* Доказування в кримінальному процесі: діяльнісна парадигма. Теоретичний аналіз. Проблематизація. СМД-репрезентація: Монографія. – Дніпропетровськ, 2010; *Кузнецов Н.П.* Доказывание в стадии возбуждения уголовного дела. – Воронеж, 1983; *Лобойко Л.М.* Проблеми пізнання у дослідчому кримінальному процесі // *Науковий вісник Дніпроп. юрид. ін-ту МВС України*. – 2001. – № 1 (4). – С. 241-252. *Сердюков П.П.* Доказательства в стадии возбуждения уголовного дела. – Иркутск, 1986.

6. *Керимов Д.А.* Проблемы общей теории права и государства: В 3 т. – М., 2001. – Т. 1: Социология права.

7. *Общая теория права и государства: Учеб.* / Под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2001.

8. *Попов А.П.* Непосредственное обнаружение признаков преступления как повод к возбуждению уголовного дела: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 1999.

9. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. – Х., 2006.

10. *Скалозуб Л. П. Васильчук В.І.* Оперативно-розшукова профілактика злочинів у сфері економіки як головний напрямок в сучасній оперативно-розшуковій діяльності // *Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутрішніх справ*. – 2010. – № 4. – С. 40-50; *Душейко Г.О.* Реалізація оперативно-розшукової інформації на стадії порушення кримінальної справи: Навч. посіб. – К., 2007; *Бедняков Д.И.* Непроцессуальная информация и расследование преступлений. – М., 1991; *Уваров В.Г.* Проблеми реалізації оперативно-розшукової інформації органом дізнання: Монографія. – Х., 2009.

11. *Тертишник В.М.* Гарантії істини та захисту прав і свобод людини в кримінальному процесі: Монографія. – Дніпропетровськ, 2002; *Тертишник В.М.* Кримінально-процесуальне право України: Підруч. – К., 2003.

12. *Тертишник В.М.* Безпосереднє виявлення та технічне документування злочину // *Науковий вісник Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ. Спец. випуск*. – 2005. – № 1. – С. 197-200; *Тертишник В.М.* Нетрадиционные способы и формы собирания и исследования доказательств при расследовании преступлений. – Х., 1994; *Тертишник В.М.* Уголовный процесс. – 3-е изд., пер. и доп.. – Х., 2000; *Тертишник В.М.* Непосредственное обнаружение и техническое документирование преступного деяния (концептуальная модель процессуального института и нового следственного действия) // *Право и политика*. – 2004. – № 5. – С. 113-118.

13. *Тертишник В.М.* Кримінально-процесуальне право України. – Підручник. – 5-те вид., доп. і перероб. – К., 2007.

Надійшла до редакції 28.11.2011

Є.О. Семенков

здобувач

(Інститут права ім. Володимира Сташица
Класичного приватного університету, м. Запоріжжя)

УДК 343.148

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВІДВОДУ ЕКСПЕРТА У КРИМІНАЛЬНІЙ СПРАВІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Виявлено актуальні проблеми відводу експерта від участі у кримінальній справі. Запропоновано шляхи вирішення цих проблем, обґрунтовано зміни до чинного кримінально-процесуального законодавства з метою усунення виявлених недоліків.

Ключові слова: експерт, експертна установа, відвід, кримінальний процес.

Выявлены актуальные проблемы отвода эксперта от участия в уголовном деле. Предлагаются пути решения этих проблем, обосновываются изменения в действующем уголовно-процессуальном законодательстве с целью устранения выявленных недостатков.

Ключевые слова: эксперт, экспертное учреждение, отвод, уголовный процесс.

Current problems of removal expert from participation in criminal case are detected. The ways of solving these problems are offered, amendments to the current criminal procedural law in order to eliminate these deficiencies are reasoned.

Keywords: expert, expert agencies, challenge, criminal procedure.

Постановка проблеми. Неупередженість, об'єктивність учасників кримінального процесу, які сприяють правосуддю, є запорукою правильного, справедливого вирішення справи по суті. Повною мірою це стосується експерта.

Незважаючи на незначне зростання кількості проведених експертиз, значно збільшується їх складність і, якщо раніше експертові ставили два-три питання, то тепер 20–100, а інколи й більше, – зазначає Л. Головченко, начальник Управління експертного забезпечення правосуддя Міністерства юстиції [1].

З огляду на це при підвищенні якості слідства кількість проведених експертиз та їх складність будуть невпинно зростати, тому сторони процесу повинні бути переконані, що дослідження виконує неупереджений, компетентний експерт. У зв'язку з цим дослідження підстав для відводу експерта, механізму вирішення заявлених відводів експерта набуває особливої актуальності.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної

проблеми. Проблеми відводу експерта досліджувалися в роботах В. Задерако, Х. Мамедової, М. Горського, С. Ампенова, В. Федоріна.

Окремі аспекти відводу експерта досліджуються в роботах В. Арсе-нєва, О. Бондаренка, В. Волобуєвої, В. Заблоцького, О. Кравченка, В. Махова, В. Ревако, М. Сегая, Ю. Форіс, В. Шерстюка та інших вчених.

Мета. Здійснюючи аналіз чинного кримінально-процесуального законодавства та наукових досліджень у цій галузі, можна акцентувати увагу на таких аспектах відводу експерта.

Недостатньо врегульованими в чинному законодавстві є правові-дносини керівника експертної установи з експертом, якому доручається дослідження. Дискусійним є питання можливості відводу керівника експертної установи та заміни установи, якщо у справі буде виявлена заінтересованість керівника установи (його заступника, керівника підрозділу, в якому працює експерт).

Не поставлена крапка у суперечці: чи може бути призначена експертом особа, якщо вона вже виконувала функцію спеціаліста у кримінальній справі та навпаки?

На нашу думку, законодавство повинно передбачати правові наслідки у разі висловлювань експерта щодо результатів дослідження до надання експертного висновку та висловлювань експерта, які свідчать про його неоднакове ставлення до сторін.

Чинним КПК не передбачається можливість відводу експерта з огляду на його некомпетентність. Малодослідженою є взаємодія експертів у разі проведення комплексних та комісійних експертиз в аспекті інституту відводів.

Неприпустимість залежності експерта від обвинуваченого та потерпілого встановлена ч. 7 ст. 75 КПК України, проте цього обмеження щодо впливу на експерта замало, ця норма підлягає більш глибокому аналізу.

Потребує врегулювання у законодавстві проблема залучення у справі «неналежного» експерта та шляхи її вирішення тощо.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативною базою, яка встановлює порядок проведення експертиз у кримінальному процесі, є Кримінально-процесуальний кодекс України [2], Закон України «Про судову експертизу» [3], постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову експертизу в кримінальних і цивільних справах»[4], постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення експертної служби Міністерства внутрішніх справ» та цілий перелік відомчих нормативних актів Міністерства юстиції України та Міністерства охорони здоров'я України.

Обставини, які виключають можливість експерта брати участь у справі, закріплені у ст.ст. 54, 62, 75 КПК України.

Проте ні в чинному КПК України, ні в Законі України «Про судо-

ву експертизу» не розкривається поняття експерта. Це не сприяє однаковому розумінню норм законодавства у правозастосовній практиці.

Відповідно до ч. 2 ст. 75 КПК як експерт може бути викликана будь-яка особа, що має необхідні знання для надання висновку з досліджуваних питань. У ч. 1 ст. 10 Закону про судову експертизу ця норма повторюється, проте закон всупереч вказаним положенням чинного КПК встановлює обмеження щодо участі експертів у деяких видах експертиз. Так, у ч. 3 ст. 7 Закону «Про судову експертизу» проведення криміналістичних, судово-медичних і судово-психіатричних експертиз передбачається виключно державними спеціалізованими установами (далі – ДСУ).

З огляду на вказані невідповідності позитивним є те, що автори проекту КПК намагаються усунути вказану прогалину: відповідно до ч. 1 ст. 69 проекту КПК Міністерства юстиції під експертом у кримінальному провадженні пропонується розуміти особу, яка володіє науковими, технічними або іншими спеціальними знаннями, має право відповідно до Закону України «Про судову експертизу» на проведення експертизи і якій доручено провести дослідження об'єктів, явищ і процесів, що містять відомості про обставини вчинення кримінального правопорушення, та дати висновок з питань, які виникають під час кримінального провадження і стосуються сфери її знань [5].

Отже, ч.1 ст. 69 проекту КПК Мін'юсту, де вказується, що особа «має право відповідно до Закону України «Про судову експертизу» на проведення експертизи», є такою, що усуває існуючі невідповідності Закону та КПК України.

Однак чи можна вважати зазначене обмеження таким, що відповідає Конституції? Адже Конституцією України (ч. 4 ст. 13) встановлюється, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, рівність усіх суб'єктів права власності перед законом [6]. Якщо порівняти вимоги до експертів ДСУ та недержавних (ч. 2-3 ст. 10 Закону України «Про судову експертизу»), то виходить, що вони мають відповідати в цілому однаковим критеріям: 1) наявність відповідної вищої освіти; 2) освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста. Експерти ДСУ повинні пройти відповідну підготовку та отримати кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності. Експерти, які не працюють у ДСУ, повинні пройти відповідну підготовку в ДСУ Міністерства юстиції, бути атестованими та отримати кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності у порядку, передбаченому Законом України «Про судову експертизу». Коло осіб, які шляхом виконання експертних досліджень можуть самостійно забезпечувати себе роботою, достатнє. Так, наприклад, М. Горський пише, що недержавними експертами можуть бути: пенсіонери, колишні працівники державних експертних установ, приват-

ні експерти-професіонали, в яких ця діяльність є основною, експерти – працівники недержавних судово-експертних установ, неекспертних організацій, які є спеціалістами в галузі знань, що є необхідною [7, с. 90]. Отже, чи не порушують зазначені обмеження рівності перед законом?

На нашу думку, висновок щодо цього питання повинен надати Конституційний Суд.

Перейдемо безпосередньо до питання відводу експерта. Відповідно до ч. 1 ст. 62 КПК України, експерт не може виконувати свою функцію:

– якщо є обставини, передбачені ст. 54 КПК України, за винятком того, що його попередня участь у справі не є підставою для відводу;

– якщо він перебуває у службовій або іншій залежності від обвинуваченого, потерпілого або який був раніше ревізором у справі (ч. 7 ст. 75 КПК).

Проаналізуємо, наскільки правова регламентація відводу експерта відповідає потребам сьогодення.

До експерта застосовуються ті ж підстави для відводу, що і для судді, прокурора, перекладача, спеціаліста та секретаря судового засідання. Очевидно, що на експерта не можуть розповсюджуватися п.п. 2¹ – п. 2², 5 ч. 1 ст. 54 КПК України – адже в цих нормах йдеться виключно про суддів. А чи розповсюджується на експерта ч. 2 ст. 54 КПК? На нашу думку, ця норма повинна розповсюджуватися у випадках, коли при проведенні комплексних або комісійних експертиз дослідження виконують особи, які є родичами або свояками між собою. Зауважимо, що В. Задерако та Х. Мамедова висловлювали таку ж думку, однак писали про заборону участі родичів тільки у разі проведення комісійних експертиз [8, с. 120; 9, с. 135-136].

І якщо В. Федорін пише, що «колегіальність провадження експертизи є фактором, який значною мірою ускладнює прояв експертом необ'єктивності...» [10, с. 167], то у разі перебування в комісії експертів родичів чи свояків об'єктивність дослідження викликає обґрунтовані сумніви.

Законодавство не дає відповіді, хто першим повинен вийти із складу комісії з експертів, які є родичами або свояками. Ми вважаємо, що будь-який експерт може першим подати заяву про самовідвід. Якщо жоден з них не заявить самовідводу, сторони провадження мають право заявити відвід будь-кому з них.

Залишається полемічним питання: чи може особа, яка виконувала у справі функцію спеціаліста, в подальшому призначатися експертом у цій же справі? На думку В. Арсенєва та В. Заблоцького, «...заборона такого суміщення призводить у практичній діяльності до

серйозних ускладнень у використанні спеціальних знань для належної підготовки матеріалів до експертизи – особливо у віддалених районах, де порівняно мало обізнаних осіб, які можуть бути спеціалістами та експертами» [11, с. 73-74]. Авторські колективи коментарів до КПК України вважають, що спеціаліст-криміналіст, який брав участь в огляді місця події, може брати участь у провадженні у справі як експерт [12, с. 187], а попередня участь особи у цій справі як експерта чи спеціаліста не може бути підставою для відводу [12, с. 229]. Інші зазначають, що участь однієї і тієї ж особи не забороняється, якщо громадянин спочатку був у справі спеціалістом, а потім запрошувався в якості експерта, і навпаки [13, с. 270].

На думку В. Ревако, необхідно дозволити участь як експерта особи, що раніше виступала спеціалістом у справі [14, с. 14]. О. Волобуєва обґрунтовує практичну доцільність принципу постійної взаємодії слідчого з фахівцями за допомогою залучення до участі в слідчих діях фахівця, що раніше брав участь (як спеціаліст або експерт) у слідчих діях із даної кримінальної справи [15, с. 7].

Як пише А. Ардашкін, проведення, наприклад, судово-медичного дослідження не має бути підставою для відводу експерта, адже експерти бачать завжди більше, ніж фіксують потім в акті, а якщо він у подальшому проводить експертизу, то краще знає, що він знайшов при цьому дослідженні, чітко уявляє його особливості, деталі і наскільки методи і прийоми виконаного раніше дослідження відповідають вирішенню питань, що надані на експертизу; слід враховувати негативний вплив недосконалої мови та знакових систем, які використовуються для відображення інформації при дослідженнях, проведення експертизи тим же експертом дозволяє виправити таку ситуацію; економиться час експерта; не потрібно у разі невеликого штату експертних установ залучати експертів з інших населених пунктів [16, с. 55].

Х. Мамедова зауважує, що проведення не тільки судово-медичної, але і будь-якої іншої експертизи тим же фахівцем, який брав участь в огляді місця події, не викличе його необ'єктивних висновків, а, навпаки, зробить їх більш обґрунтованими [9, с. 133].

М. Сегай та Ю. Форіс заявляють, що поєднання функцій спеціаліста у розумінні ст. 128¹ КПК України та судового експерта є неприпустимим, проте це є повсякденною практикою [17, с. 12].

Слід зауважити, що після тривалих суперечок у російській науковій літературі в п.1 ч. 2 ст. 70 КПК РФ записано, що попередня участь експерта в якості експерта або спеціаліста не є підставою для відводу [18].

Вважаємо, що залишення цього питання «на порядку денному» в українських вчених викликана, зокрема, недосконалістю ч.1 ст. 62 КПК України: «Правила, зазначені в статті 54 цього Кодексу, стосуються перекладача, експерта, спеціаліста і секретаря судового засі-

дання з тим обмеженням, що їх попередня участь у цій справі як перекладача, експерта, спеціаліста і секретаря судового засідання не може бути підставою для відводу». Саме ця норма тлумачиться неоднозначно. На нашу думку, відповідно до цієї статті експерт може виконувати не одну експертизу у кримінальній справі, спеціаліст може залучатися не тільки для однієї слідчої дії, перекладач може неодноразово допомагати слідчому та суду у перекладі показань, висновків тощо. Якщо ж слідувати тією логікою, що особа, яка була спеціалістом, може виконувати функцію експерта у кримінальній справі, тоді слід домислювати далі та сказати, що експертом може бути призначена особа, яка була перекладачем та секретарем судового засідання у цій же справі. А це суперечить правилу про неможливість поєднання різних процесуальних функцій у процесі.

Отже, відповідно до чинного КПК України не може бути допущено поєднання функцій спеціаліста та експерта в межах однієї кримінальної справи. Відповідно до ст. 128¹ КПК України участь спеціаліста у кримінальній справі полягає у сприянні слідчому у виявленні, закріпленні та вилученні доказів, звертанні уваги на обставини, пов'язані з виявленням та закріпленням доказів, наданні пояснення з приводу спеціальних питань, які виникають при проведенні слідчої дії. В цей час експерт має право звертати увагу слідчого на обставини, щодо яких питання не ставилися, однак при проведенні експертного дослідження ці обставини були виявлені. При залученні спеціаліста в якості експерта у тій же кримінальній справі така можливість втрачається, адже навряд чи експерт вкаже на недоліки своїх дій в якості спеціаліста.

Винятком може бути тільки участь спеціаліста в огляді місця події або огляді трупа на місці події до порушення кримінальної справи. Це підтверджується відомчими нормативними актами, зокрема, в п. 2.21.2 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи вказано, що попередня участь експерта у справі як фахівця з судової медицини при огляді трупа на місці події не є підставою для відводу [19].

Однак, дотримуючись заборони про суміщення різних процесуальних функцій у кримінальному процесі, можна запропонувати компромісний варіант – дозволити проведення експертних досліджень до порушення кримінальної справи.

На етапі перевірки заяв та повідомлень про злочини найчастіше потребується допомога саме експертів та спеціалістів. Так, відповідно до ст. 76 КПК України експертиза обов'язково проводиться для встановлення причин смерті. Причини смерті можуть бути неочевидними, і в цьому випадку слідчому або прокурору важко визначитися з необхідністю порушення кримінальної справи. Тому обов'язково проводиться експертиза для встановлення причин смерті при виявленні

трупів (або частин трупа) осіб, які померли насильницькою смертю, раптово або за нез'ясованих обставин, а також трупів невстановлених осіб для встановлення причин смерті та інших пов'язаних зі смертю питань (коли настала смерть, чи використовувалися для спричинення смерті знаряддя та ін.) [20].

У той же час проведення експертизи до порушення кримінальної справи відповідно до КПК України не передбачається, експерт не попереджається про кримінальну відповідальність за ст. 385 КК за надання завідомо неправдивого висновку.

Отже, виникає питання про доцільність проведення експертизи до порушення кримінальної справи. За доцільність проведення експертиз до порушення кримінальної справи висловлюються В. Ревако, В. Шерстюк, О. Бондаренко [14, с. 18; 21, с. 10; 22, с. 10]. Результати такого дослідження, за О. Бондаренком, матимуть подвійне значення: а) як підстава для порушення кримінальної справи (разом з іншими матеріалами дослідчої перевірки); б) як джерело доказів у кримінальній справі [22, с. 11]. А. Черненко пропонує внести зміни до чинної редакції ч. 5 ст. 97 КПК України, виклавши перше її речення у такому формулюванні: «Заява або повідомлення про злочини до порушення кримінальної справи можуть бути перевірені шляхом проведення оперативно-розшукової діяльності або проведення необхідних судових експертиз» [23, с. 220].

Підтримуючи обґрунтованість зауважень щодо виконання експертних досліджень до порушення кримінальної справи, ми висловлюємо переконання, що необхідно передбачити відвід експерта на цій стадії з боку постраждалої особи.

Резюмуючи вищевикладене, можна зробити такі висновки: по-перше, в межах кримінального процесу доцільно дозволити проведення експертиз на стадії порушення кримінальної справи, одночасно передбачивши кримінальну відповідальність експерта за неправдивий висновок та чітко встановивши, які види експертиз є допустимими на цій стадії; по-друге, передбачити право особи, яка звернулася із заявою про порушення кримінальної справи (постраждала особа або її представник), та заінтересованої особи, якщо надання експертного висновку може негативно вплинути на її права та обов'язки, заявити відвід експерту, який проводить дослідження до порушення кримінальної справи. У такому разі зникне необхідність проведення подвійної роботи – спеціаліста, а потім експерта – та вщухнуть суперечки щодо можливості поєднання цих функцій.

Перейдемо до наступної підстави для відводу експерта – його можливої залежності від певних осіб. Принцип незалежності судово-експертної діяльності задекларовано в ст. 3 Закону України «Про судову експертизу», а в п. 2 ч. 1 ст. 4 того ж закону під загрозою перед-

баченої законом відповідальності будь-кому заборонено втручатися в проведення судової експертизи.

Якщо експерт перебуває у службовій або іншій залежності від обвинуваченого та потерпілого (ч. 7 ст. 75 КПК), від нього важко чекати об'єктивного висновку. Проте залежність експерта може існувати не тільки від обвинуваченого та потерпілого, але й від підозрюваного, захисників обвинуваченого, цивільного позивача, цивільного відповідача та їх представників, прокурора, слідчого, керівника органу досудового розслідування. На жаль, чинним КПК України не розкривається поняття «сторони» кримінального провадження. Натомість достатньо чіткою слід визнати законодавчу конструкцію, закріплену в проекті КПК України: в ч. 2 ст. 69 проекту КПК зазначено, що експертами не можуть бути особи, які перебувають у службовій або іншій залежності від сторін кримінального провадження, потерпілого, а в п. 18 ч.1 ст. 4 проекту розкривається перелік осіб, які вважаються сторонами кримінального провадження з боку обвинувачення та з боку захисту. Сторонами кримінального провадження з боку обвинувачення вважаються: слідчий, керівник органу досудового розслідування, прокурор, а також потерпілий та його представник у випадках, встановлених проектом КПК; з боку захисту – підозрюваний, обвинувачений (підсудний), засуджений, виправданий, особа, стосовно якої вирішується (вирішено) питання про застосування примусових заходів виховного або медичного характеру, їхні захисники та законні представники [5].

Та чи можна вважати, що минула залежність експерта від яких-небудь осіб потягне необ'єктивність експерта? На думку Х. Мамедової, колишня залежність експерта (службова, матеріальна тощо), як правило, залишає той чи інший відбиток, який впливає на надання ним об'єктивного висновку у справі, ризик надто високий, щоб ним можна було нехтувати [9, с. 136].

Ми в цілому вважаємо обґрунтованими побоювання щодо можливої необ'єктивності експерта, проте, на наш погляд, є недоцільним внесення конкретних законодавчих змін до КПК шляхом включення фрази «перебуває або перебував» залежно від сторін процесу, адже ця залежність (в тому числі психологічна) може існувати, а може й ні. Ми вважаємо, що у разі достатності доказів щодо впливу на експерта зацікавлені особи в якості підстави для відводу можуть зазначати п. 4 ч. 1 ст. 54 КПК України – «інші обставини, які викликають сумнів в об'єктивності».

Далі. Жодна сторона у справі, яка отримує інформацію про висловлювання експерта про результат дослідження ще до початку дослідження або під час проведення дослідження, але до підготовки остаточного висновку експерта, може розцінити їх як прояв упередженості експерта. Вважаємо, що такі висловлювання можуть

бути покладені в обґрунтування заяви про відвід, однак правовою підставою для цього також повинен бути п. 4 ч. 1 ст. 54 КПК України, тобто сприйматися як обставина, яка викликає сумнів в об'єктивності експерта.

Похитнути довіру до експерта можуть позапроцесуальні стосунки із заінтересованими особами у справі, «винесення» інформації з експертної установи. Відомчими нормативними актами здійснено спробу попередити такі дії. В п. 2 наказу № 53/5 від 08.10.1998 експерту заборонено розголошувати без дозволу прокурора, слідчого, особи, яка провадить дізнання, суду дані, що стали йому відомі під час проведення експертизи, та повідомляти її результати будь-кому, крім особи (органу), що призначила експертизу, а також вступати у непередбачені порядком проведення експертизи контакти з особами, якщо такі особи прямо чи побічно зацікавлені в результатах експертизи. Аналогічно експерту, залученому до проведення судової експертизи, забороняється вступати в контакти, не передбачені порядком проведення експертизи, з особами, якщо їхні інтереси в будь-якій формі стосуються експертизи (п. 2.3 наказу Міністерства юстиції України № 170/5 від 24.12.2003). Подібна заборона записана у п. 20 наказу Міністерства охорони здоров'я № 397 від 08.10.2001 р.

Особливу увагу слід зосередити на порядку проведення експертиз в експертних установах.

М. Сегай та Ю. Форіс вважають, що необхідні «більш чіткі ... застереження, які б гарантували як формальну (процесуальну), так і фактичну незалежність судових експертів експертних служб», особливо коли йдеться про експертні служби силових відомств – Міністерства внутрішніх справ, Міністерства оборони, Служби безпеки України і Державної прикордонної служби [17, с. 12].

Н. Мещерякова пише, що у випадку призначення експертизи державній експертній установі сторони практично не мають можливості заявити відвід експерту – його призначає керівник установи або підрозділу, а сторони можуть довідатися про особу експерта тільки після проведення експертизи [24]. Л. Головченко акцентує: «...ми атестуємо судових експертів, а не Інститут. І тому призначати судову експертизу потрібно саме судовим експертам, а не директору цієї установи» [1].

Звернемося до чинного КПК України. Відповідно до ст. 198 КПК України, одержавши постанову про призначення експертизи, керівник експертної установи доручає проведення експертизи одному чи декільком експертам. Отже, саме він, а не суд чи слідчий, вирішує питання, хто саме буде надавати експертний висновок. Тому слід погодитися, зокрема, з О. Кравченком та О. Яцюком, що керівник експертної установи «є не тільки адміністратором, але й, по суті, процесуальною

фігурою» [25, с. 39] та більш детально врегулювати його права та обов'язки у процесі. Керівнику експертної установи не важко влаштувати «відвід» експерта в межах експертної установи, навіть примусово відправивши його у відпустку, передати дослідження від одного експерта до іншого, а слідчому або суду повідомити, що експерт не може взяти участь у справі з огляду на поважні обставини. При цьому аж ніяк не порушується ухвала або постанова про призначення експертизи установі.

У той же час слід погодитися із В. Арсенєвим та В. Заблоцьким, які вважають, що «інтереси практики потребують подальшого розширення цих прав та обов'язків (авт. – керівника експертної установи), а не ігнорування тих з них, які існують в даний час» [11, с. 70].

Визнаючи можливість значного впливу керівника експертної установи на експерта, слід відповісти на запитання, яким чином сторони у справі можуть захистити свої інтереси після призначення експертизи установі, якщо виявиться заінтересованість керівника установи у справі?

В одному з коментарів до КПК України написано, що обвинувачений може заперечувати проти проведення експертизи у певній установі, підставою для «відводу установи» можуть бути обставини, які свідчать про заінтересованість керівника у справі [13, с. 494].

«Відповідно до абз. 1 ст. 18 Закону РФ «Про судово-експертну діяльність» державній судово-експертній установі не може бути доручено виконання судової експертизи, а у випадках, коли воно розпочато, воно негайно припиняється, якщо встановлено обставини, які підтверджують заінтересованість у результатах справи керівника даної судової установи», – читаємо у М. Горського, і він же пише: «ця норма може бути реалізована за допомогою закріпленого в ч. 1 ст. 198 КПК РФ права підозрюваного, обвинуваченого, його захисника, а також потерпілого, його представника клопотати про провадження експертизи в іншій експертній установі» [7, с. 96-97].

Ми вважаємо перспективним та в цілому правильним введення поняття «відвід установи», однак, по-перше, «право заперечувати» проти призначення експертизи конкретній експертній установі ми відрізняємо від відводу установи, по-друге, замість «відводу установи», на наш погляд, правильніше використовувати «заміну установи». Під «заміною установи» ми пропонуємо розуміти подання мотивованої заяви про заміну конкретної експертної установи, якщо є обставини, що викликають у сторін обґрунтовані побоювання щодо заінтересованості керівника експертної установи. Логічно, що будь-який експерт цієї установи є адміністративно підпорядкованим керівнику, а тому сторони повинні мати право відстоювати об'єктивність дослідження і шляхом заміни установи.

На думку О. Волобуєвої, ст. 4 Закону України «Про судову експертизу» необхідно доповнити «забороною провадження експертизи або припиненням уже розпочатого експертного дослідження, якщо в його результатах встановлено зацікавленість (обставини якої передбачено законом) керівника експертної установи» та ст. 198 КПК України – другою частиною з таким змістом: «Якщо стосовно керівника експертної установи встановлено обставини, передбачені ст. 54 цього Кодексу, це тягне неможливість проведення експертизи у цій установі або негайне припинення уже розпочатої експертизи» [15, с. 10].

Глибше досліджуючи це питання, необхідно визнати, що якщо заступник керівника установи відповідно до посадової інструкції має право надавати вказівки експерту, що виконує дослідження, в цьому випадку слід здійснити спробу замінити експерта в установі та доручити проведення експертизи підрозділу, що підпорядковується іншому заступнику. Якщо здійснити таку передачу в межах установи неможливо, експертиза, на нашу думку, повинна бути призначена іншій експертній установі. Якщо у справі встановлено заінтересованість заступника керівника установи, який не є заступником, у підпорядкуванні якого перебуває експерт, в цьому випадку «заміна установи» не може бути застосована.

Якщо у справі виявляється заінтересованість начальника підрозділу експертної установи, в якому працює експерт, то необхідно здійснити спробу передати справу в інший підрозділ в межах тієї ж установи, а якщо це неможливо – слід застосовувати заміну установи та передати справу до іншої експертної установи.

Як бачимо, регламентація ст. 198 КПК України викликає багато обґрунтованих зауважень. Це викликано тим, що замість процесуальної особи експерта в кримінальному провадженні додається керівник експертної установи (його заступник, начальник підрозділу, в якому працює експерт). На нашу думку, в КПК України слід передбачити можливість призначати експертизу тільки конкретному судовому експерту, тоді досліджувані нами проблеми статусу керівника експертної установи та інших посадових осіб в установі не виникатимуть.

А доки такі зміни не прийняті, врегулювання в законодавстві потребує статус судового експерта, статус керівника судово-експертної установи (заступника керівника установи, керівника підрозділу, в якому працює експерт). Більше того, як справедливо вважає Ю. Форіс, важливо врегулювати і статус відомства, в чиєму підпорядкуванні перебуває установа, та державних структур, які забезпечують судово-експертну діяльність (ЦЕКК, координаційна Рада з питань судової експертизи) з метою виключення можливості впливу на експерта [26, с. 48].

В якості засобу для підвищення рівня об'єктивності судових експертиз необхідно більш ретельно опрацювати питання проведення

альтернативних судових експертиз. Так, О. Зайцева справедливо зазначає: «Назріла об'єктивна необхідність у створенні дійового механізму захисту інтересів учасників процесу при провадженні експертиз в умовах змагального судочинства. Для цього слід закріпити в законі обов'язковість задоволення мотивованих клопотань сторін про провадження альтернативної судової експертизи у випадку, якщо кількість та якість об'єктів експертизи дозволяє здійснювати їх неодноразове дослідження. Якщо специфіка стану об'єктів експертизи не дає можливості провести альтернативне дослідження незалежному експерту, запрошеному стороною, необхідно в обов'язковому порядку задовольняти клопотання сторони про залучення такого експерта на комісійних засадах» [27, с. 362].

Експерт надає висновок від свого імені і несе за нього особисту відповідальність. Відповідно до ст. 200 КПК після проведення необхідних досліджень експерт зобов'язаний скласти висновок, в якому зазначається: коли, де, ким (прізвище, освіта, спеціальність, учений ступінь і звання, посада експерта), на якій підставі була проведена експертиза, хто був присутній при проведенні експертизи, підписати висновок тощо.

А чи мають значення дані щодо прізвища, освіти, спеціальності, посади експерта для заяви відводу, якщо сторони процесу дізнаються про кваліфікацію, спеціалізацію експерта, його можливі родинні стосунки із сторонами справи тільки з його ж висновку? І як така норма кореспондується з п.1 ч.1 ст.197 КПК, відповідно до якої право на відвід експерта гарантується обвинуваченому?

Зауважимо, що інформація про експерта важлива для аналізу його компетентності та відсутності підстав для відводу (родинних стосунків із слідчим, дізнавачем, прокурором тощо) саме до проведення дослідження, а не після того. Після проведення експертизи законодавство передбачає можливість проведення повторної експертизи, однак відповідно до ч. 6 ст. 75 КПК України вона може бути призначена тільки якщо висновок експерта буде визнано необґрунтованим, таким, що суперечить іншим матеріалам справи або іншим чином викликає сумніви в його правильності.

На нашу думку, в КПК України необхідно передбачити право потерпілого, цивільного позивача та цивільного відповідача або їх представників, обвинуваченого та його захисників ознайомитися з інформацією про експерта. Х. Мамедова пропонує, щоб разом з постановою про призначення експертизи направляти в установу не тільки текст підписки про відповідальність за надання завідомо неправдивого висновку, але й текст з викладенням прав та обов'язків експерта, в тому числі обставин, які перешкоджають його участі у справі. Своїм підписом в цьому тексті-повідомленні експерт повинен засвідчити, що в

нього немає підстав для заявлення самовідводу [9, с. 131].

Механізм цього може бути такий: експерт у триденний термін з моменту отримання доручення керівника установи письмово повідомляє слідчого або суд про прийняття постанови про призначення експертизи до виконання та повідомляє слідчого зокрема про прізвище, ім'я, по батькові, освіту, спеціальність, учений ступінь та звання, посаду, свідоцтва про підвищення кваліфікації тощо. Отримавши ці матеріали, слідчий повинен ознайомити з ними сторону захисту – підозрюваного, обвинуваченого, захисника, цивільного відповідача або представника цивільного відповідача, а також потерпілого, цивільного позивача та їх представників.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про судову експертизу» не можуть залучатися до виконання обов'язків судового експерта особи, визнані у встановленому законом порядку недієздатними, а також особи, які мають судимість.

Постає питання, чи можуть сторони процесу заявити недієздатному або особам, що мають судимість, відвід? На нашу думку, відповідь повинна бути однозначно позитивною. Однак на яку норму КПК послатися для порушення питання про відвід з цих підстав, адже ст.ст. 54, 62, 75 КПК подібних підстав для відводу не передбачають. Проект КПК України також не пропонує шлях до вирішення цього питання [5]. На нашу думку, до статті про відвід експерта необхідно включити норми, за якими експерт підлягає відводу, якщо він не може бути експертом за законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 62 КПК України правила, зазначені в статті 54 КПК, стосуються експерта, з тим обмеженням, що його попередня участь у цій справі в якості експерта не може бути підставою для його відводу. Однак у цьому обмеженні простежується законодавча прогалина – експерт не може брати участь у тій же справі, якщо призначено повторну експертизу. В цій частині ст. 62 КПК України не відповідає ст. 75 КПК України, в якій визнається необхідність доручати повторну експертизу іншому експерту або експертам.

Зазначимо, що це правило піддавалося критиці з боку В. Арсеньєва та В. Заболоцького, які вважають нормальною практикою участь експерта у повторній експертизі, яка проводиться комісією експертів [11, с. 82]. Ми не можемо погодитися з такою думкою з огляду на те, що комісія експертів, проводячи повторну експертизу за участю експерта, який надав перший висновок, його перевіряє. Тому для кримінальної справи надто великим є ризик свідомого або підсвідомого захисту експертом своєї попередньої думки.

Принциповим для кримінального процесу є відвід експерта, який не задовольняє вимогам компетентності. Причому необхідно відрізнити компетенцію експерта від його компетентності. Так, В. Арсеньєв

та В. Заблоцький пишуть, що «володіння спеціальними пізнаннями – достатня підстава для виклику особи в якості експерта, вони ж є змістом наукової компетенції експерта, яка являє собою певний обсяг наукових знань експерта, достатній для того, щоб він був визнаний експертом. Під компетентністю розуміють фактичне володіння ним спеціальними пізнаннями (в тому числі навичками, а не тільки формальне, пов'язане з наявністю в нього відповідного документа (диплома, атестата і т. ін.) [11, с. 57]. Х. Мамедова вважає, що не тільки встановлений факт некомпетентності чи необ'єктивності експерта, однак і саме тільки обґрунтоване припущення про це послуговує підставою для відводу експерта [9, с. 129].

Слід визнати, що на практиці поняття некомпетентності може сприйматися неоднозначно. Так, у В. Абрамової в якості ознак недостатньої професійної компетентності експерта вказуються: недостатнє знання судовим експертом найефективніших сучасних методик; невміння користуватися складними технічними засобами дослідження; неправильна оцінка виявлених ознак [28, с. 9]. Крім того, компетентність не обов'язково означає наявність освіти тільки в одній галузі наук. Наприклад, О. Ярош пише, що проведення судово-психологічної експертизи потребує високої компетентності експерта-психолога не тільки в галузі юридичної психології, але й у галузі вікової та педагогічної психології, застосування певних методів спілкування та індивідуального підходу до підекспертних підлітків [29, с. 18].

У чинному КПК України норма про відвід некомпетентного експерта відображення не знайшла. Її не передбачає і проект КПК Мін'юсту [5]. Проте, наприклад, у п. 3 ч. 2 ст. 70 КПК Російської Федерації така норма закріплена [18].

У той же час, на думку С. Ампенова, якщо в експерта відсутні спеціальні знання, то немає підстав для залучення даної особи в якості учасника кримінального процесу, з огляду на те, що відсутня його загальна кримінально-процесуальна дієздатність. Він пропонує виключити некомпетентність як обставину, що тягне за собою відвід експерта, та вважати її підставою для проведення повторної експертизи [30, с. 21].

Не погоджуючись із вченим, ми висловлюємо переконання, що сторони повинні мати право відводу експерта з огляду на його некомпетентність, адже помилка слідчого у разі, якщо він у порядку ч. 3 ст. 196 КПК не переконається в компетентності експерта, може мати наслідком підготовку необ'єктивного висновку. Зауважимо, якщо докази некомпетентності експерта очевидні, навіщо сторонам очікувати, доки некомпетентна особа надасть необ'єктивний висновок?

Відповідно до ч. 7 ст. 75 КПК України експертом не може бути особа, яка раніше була ревізором у справі. Обґрунтуванням такої норми є висока ймовірність захисту ревізором своєї думки, що склалася

раніше, при проведенні експертизи. Автори коментаря до КПК вважають, що експертами не можуть бути особи, які провадили ревізію у справі не тільки після порушення кримінальної справи, однак і до порушення справи, в тій же установі, підприємстві або організації, де працює (працював) потерпілий чи обвинувачений [13, с. 266].

На думку інших вчених, експерт не може виконувати свої процесуальні функції в тих випадках, коли він брав участь у справі як ревізор, проводив інвентаризацію, службове розслідування, аудиторську або іншого характеру перевірку, матеріали яких стали приводами і підставами для порушення кримінальної справи [13, с. 187]. Подібну думку висловлює Х. Мамедова [9, с. 129].

У ч. 2 ст. 79 проекту КПК України пропонується зазначити, що експерт не має права брати участь у кримінальному провадженні, якщо він проводив ревізію, перевірку тощо, матеріали яких використовуються у цьому провадженні. На нашу думку, слід погодитися з юридичною конструкцією ч. 2 ст. 79 проекту КПК.

У ч. 2 ст. 62 КПК не окреслюється коло учасників кримінального провадження, які мають право заявити експерту відвід. З огляду на приписи КПК України можна зробити висновок, що заявити відвід експерту мають право: підозрюваний (ст. 43¹), обвинувачений (ст. 43, 197), підсудний (ст. 263), захисник (ст. 48), потерпілий (ст. 49, 267), цивільний позивач (ст. 50), цивільний відповідач (ст. 51), їх представники (ст. 49, 40, 51, 52), законний представник підозрюваного, обвинуваченого, підсудного.

Чинним КПК обов'язок експерта заявити самовідвід не передбачено. Такий обов'язок покладено на експерта відповідно до ст. 12 Закону України «Про судову експертизу» за наявності передбачених законодавством підстав, які виключають його участь у справі, та у відомчих наказах, розроблених на підставі Закону – п. 18 Порядку проведення судово-психіатричної експертизи, п. 2 наказу Міністерства юстиції України № 53/5 від 08.10.1998, в п. 2.2 наказу Міністерства юстиції України № 170/5 від 24.12.2003. З огляду на це ми вважали б правильним доповнити ч. 2 ст. 62 КПК України, поклавши на експерта обов'язок заявити самовідвід за наявності обставин, передбачених КПК України.

В. Задерако порушував питання про можливість розгляду заяви про відвід керівником експертної установи. Він доходить висновку, що таке право несумісне з правовим статусом та процесуальним призначенням керівника експертної установи [8, с. 119-120], з чим слід погодитися.

Відвід експерту під час провадження дізнання чи досудового слідства вирішується особою, яка провадить дізнання, слідчим або прокурором. Відвід, заявлений під час судового розгляду, вирішуєть-

ся судом або суддею, який одноособово розглядає справу. Рішення про самовідвід чи відвід експерта і спеціаліста приймається у формі мотивованої постанови слідчим, дізнавачем, прокурором або мотивованою постановою судді чи ухвалою суду.

На практиці може виникнути питання: чи може експерт оскаржити постанову слідчого або судді, якщо він не згодний, наприклад, з мотивами відводу? На нашу думку, експерт повинен мати таке право та реалізувати його в порядку ст. 234, 235, 236 КПК України.

Слід погодитися з Х. Мамедовою, що висновок експерта, який підлягав відводу, втрачає доказове значення [9, с. 137]. В цьому разі необхідно призначати повторну експертизу, яка доручається іншому експерту.

Нагадаємо, що відповідно до п. 17 постанови Пленуму Верховного Суду України при перевірці й оцінці експертного висновку суд повинен, крім іншого, з'ясувати: чи було додержано вимоги законодавства при призначенні та проведенні експертизи; чи не було обставин, які виключали участь експерта у справі; компетентність експерта і чи не вийшов він за межі своїх повноважень [4].

Висновки. Аналіз ч. 1 ст. 62 КПК доводить, що врегулювання в одній статті КПК відводів перекладача, експерта, спеціаліста, секретаря судового засідання вносить плутанину, зокрема, у питання: чи може особа бути спеціалістом у справі, а потім виконувати експертизу. Тому ми пропонуємо обставини, що виключають можливість участі експерта брати участь у справі, та механізм реалізації права на його відвід, врегулювати в окремій статті КПК України.

З огляду на розглянуті нами проблеми норма про відвід експерта може мати такий вигляд:

«Правила, зазначені в статті 54 КПК цього Кодексу, крім п.п. 2¹ – 2², 5, стосуються експерта з тим обмеженням, що його попередня участь у цій справі як експерта не може бути підставою для відводу.

Експерт підлягає відводу, якщо встановлено його некомпетентність у галузі знань, що є необхідною для провадження експертизи.

Експерт, який виконував первісну експертизу, підлягає відводу у разі, якщо йому доручено проведення повторної експертизи. Повторну експертизу не може виконувати особа, яка є родичем чи свояком експерта, який виконував первісну експертизу. При проведенні комісійної або комплексної експертизи її не можуть проводити особи, які є родичами або перебувають у відносинах свояцтва між собою.

Відводу підлягає особа, якщо вона не може бути експертом за законом.

Експертна установа підлягає заміні, якщо стосовно її керівника або його заступника, якому підпорядкований експерт, встановлено обставини, передбачені ст. 54 цього Кодексу, якщо експертизу немо-

жливо передати до іншого підрозділу, що підпорядковується іншому заступнику. Заміні підлягає експертна установа, якщо у справі встановлено обставини, передбачені ст. 54 цього Кодексу, стосовно керівника підрозділу, в якому працює експерт, і неможливо передати матеріали експертизи в межах тієї ж установи.

Експерт зобов'язаний заявити самовідвід у порядку цієї статті, якщо йому відомі обставини, що виключають можливість його участі у справі.

Відвід експерту може бути заявлений на етапі перевірки заяви та повідомлення про злочин постраждалою особою або її представниками, заінтересованою особою, якщо надання експертного висновку зачіпає її права. При провадженні дізнання та досудового слідства відвід експерту може бути заявлений підозрюваним, обвинуваченим, їх захисниками, законними представниками, потерпілим, цивільним позивачем та їх представниками. В судовому провадженні відвід мають право заявити підсудний, його захисники, потерпілий, цивільний позивач, цивільний відповідач, їх представники та прокурор.

Відвід, заявлений експертові, який виконує дослідження при розгляді заяви та повідомлень про злочини, вирішується прокурором. Відвід, заявлений експертові під час провадження дізнання чи досудового слідства, вирішується особою, яка провадить дізнання, слідчим або прокурором. Відвід, заявлений під час судового розгляду справи, вирішується судом або суддею, який одноособово розглядає справу.

Частина 7 ст. 75 КПК викласти в такій редакції: «Не можуть бути експертами особи, які перебувають у службовій або іншій залежності від сторін кримінального провадження та потерпілого, або якщо він проводив ревізію, перевірку тощо, матеріали яких використовуються у цьому провадженні», при цьому до ст. 32 КПК ввести перелік сторін справи на боці обвинувачення та захисту.

Прийняти пропозицію А. Черненка та внести зміни до чинної редакції ч. 5 ст. 97 КПК України, виклавши перше речення у такому формулюванні: «заява або повідомлення про злочини до порушення кримінальної справи можуть бути перевірені шляхом проведення оперативно-розшукової діяльності або проведення необхідних судових експертиз».

Виключити ч. 4 ст. 196 КПК України та доповнити чинний КПК України ст. 198¹ такого змісту: «Експерт у триденний термін з моменту отримання доручення керівника установи письмово повідомляє слідчого або суд про прийняття постанови про призначення експертизи до виконання та повідомляє прізвище, ім'я, по батькові, освіту, спеціальність, учений ступінь та звання, посаду, свідоцтва про підвищення кваліфікації, про відомість йому можливості кримінальної від-

повідальності за давання завідомо неправдивого висновку, про ознайомлення з підставами для відводу та про відсутність таких підстав.

У разі проведення комплексної судової експертизи силами декількох експертних установ дані про безпосередніх експертів, які проводять дослідження, повідомляє провідна установа у той же термін.

Отримавши ці матеріали, слідчий або суд повинен ознайомити з ними сторону захисту – підозрюваного, обвинуваченого, захисника, цивільного відповідача або представника цивільного відповідача, а також потерпілого, цивільного позивача та їх представників, суд і прокурора».

Бібліографічні посилання

1. *Медведева О.* Судовий експерт – фігура незалежна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minjust.gov.ua/0/35974.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України: станом на 20 лютого 2011 р. – Харків, 2011.
3. Про судову експертизу: Закон України станом на 09.07.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=4038-12&p=1310538335248304.
4. Про судову експертизу в кримінальних і цивільних справах: Постанова Пленуму Верховного Суду України станом на 25.05.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0008700-97.
5. Проект Кримінального процесуального Кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minjust.gov.ua/0/discuss.
6. Конституція України: станом на 04.02.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law2/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1310538335248304.
7. *Горский М.В.* Механизм правового регулирования отводов участников уголовного судопроизводства (процессуальное и криминалистическое исследование). – М., 2011.
8. *Задерако В.Г.* Институт отводов в советском уголовном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-н.Д., 1977.
9. *Мамедова Х.А.* Институт отводов в советском уголовном судопроизводстве: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984.
10. *Федорин В.Е.* Процессуальные гарантии объективности и беспристрастности профессиональных участников уголовного судопроизводства: Дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2007.
11. *Арсеньев В.Д., Заблоцкий В.Г.* Использование специальных знаний при установлении фактических обстоятельств уголовного дела. – Красноярск, 1986.
12. Кримінально-процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / За заг. ред. В.Т. Маляренка, В.Г. Гончаренка. – К., 2006.
13. Уголовно-процесуальний кодекс України: Научно-практичний коментар / Под общ. ред. В.Т. Маляренко, Ю.П. Аленина. – Харків, 2007.
14. *Ревако В.М.* Форми використання спеціальних пізнань в досудовому провадженні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2006.
15. *Волобуєва О. О.* Взаємодія слідчого з фахівцями під час збору інформації про особу, що скоїла злочин: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2006.
16. *Ардашкин А.* Проведение судебно-медицинского исследования не должно служить основанием для отвода эксперта // Рос. юстиция. – 2002. – № 2. – С. 54-55.
17. *Сегай М.Я., Форіс Ю.Б.* Науково-практичний коментар до Закону України «Про судову експертизу» // Експертизи у судовій практиці / За заг. ред. В.Г. Гончаренка. – К., 2004. – С. 3-50.
18. Уголовно-процесуальний кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: duma.consultant.ru/page.aspx?8550;703004.
19. Інструкція про проведення судово-медичної експертизи: станом на 17.01.1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-

bin/laws/main.cgi?nreg=z0254-95.

20. Правила проведення судово-медичної експертизи (досліджень) трупів у бюро судово-медичної експертизи: станом на 17.01.1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0257-95.

21. *Шерстюк В.М.* Організаційно-правові та морально-психологічні засади судово-експертної діяльності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2007.

22. *Бондаренко О.О.* Процесуальний статус обізнаних осіб та їх правовідносини з дізнавачем і слідчим у кримінальному судочинстві України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2004.

23. *Черненко А.П.* Проблемні питання призначення та провадження судових експертиз // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 2 (43). – С. 213-221

24. Приватний експерт: альтернативний варіант: інтерв'ю із судовим експертом, керуючим партнером «Експертного бюро Мещерякової, Дорошенка і Сержанової» Наталією Мещеряковою ; розмову вів О. Миланко // Правовий тиждень. – 2008. – № 20 (93). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.legalweekly.com.ua/article/?uid=388.

25. *Кравченко О.А., Яцюк О.В.* Деякі аспекти кримінально-процесуальної діяльності експерта та керівника експертної установи // Держава та регіони. Серія: Право. – 2003. – № 2. – С. 38-39.

26. *Форис Ю.Б.* О формировании судебного-экспертного права: постановка проблемы // Теория та практика судової експертизи і криміналістики. – Вип. 3. – Х., 2003. – С. 45-48.

27. *Зайцева Е.А.* Концепция развития института судебной экспертизы в условиях состязательного уголовного судопроизводства: Монография. – М., 2010.

28. *Абрамова В.М.* Експертні помилки: сутність, генезис, шляхи подолання: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005.

29. *Ярош О.В.* Судово-психологічна експертиза неповнолітніх, обвинувачених за агресивні злочини: Автореф. дис. ... канд. психол. наук. – Х., 2008.

30. *Ампенов С.С.* Обстоятельства, исключющие участие в уголовном судопроизводстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2011.

Надійшла до редакції 29.11.2011

О.А. Шевченко

здобувач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.9

ПРОФІЛАКТИКА ЗЛОЧИНІВ ПІДРОЗДІЛАМИ КАРНОГО РОЗШУКУ

Проаналізовано основні напрямки профілактичної діяльності підрозділів карного розшуку та запропоновано вирішення деяких проблем, пов'язаних з цим видом діяльності.

Ключові слова: запобігання злочинності, профілактика злочинів, органи внутрішніх справ України, оперативні підрозділи, карний розшук.

Проанализированы основные направления профилактической деятельности подразделений уголовного розыска и предложено решение некоторых проблем, связанных с данным видом деятельности.

Ключевые слова: предотвращение преступности, профилактика преступлений, органы внутренних дел Украины, опера-

тивные подразделения, уголовный розыск.

Main directions of criminal investigation departments' preventive activity are analyzed, and the solution of some problems connected with this kind of activity is offered.

Keywords: *crime prevention, internal affairs bodies, operational units, criminal investigation.*

Постановка проблеми. Пріоритетним завданням у діяльності органів внутрішніх справ України (далі – ОВС) є профілактика злочинів, яка має вирішальне значення у протидії злочинності.

Ефективність профілактичної діяльності певною мірою залежить від правильного розуміння її сутності. З точки зору теоретичного і загального вивчення профілактика злочинів розглядається як особливий інтегрований, багаторівневий об'єкт соціального управління, який складає різноманітна за формами діяльність відповідних суб'єктів (державних, недержавних органів та установ, громадських формувань та окремих громадян), які взаємодіють у вигляді системи різнорідних заходів, спрямованих на пошук шляхів, засобів та інших можливостей ефективного впливу на злочинність з метою зниження інтенсивності процесів детермінації злочинності на усіх рівнях, нейтралізації дії її причин та умов для обмеження кількості злочинних проявів до соціально толерантного рівня [1, с. 35].

Завдання профілактики злочинності конкретизуються залежно від рівнів, видів, форм і методів діяльності суб'єктів профілактики. Тому загальна ефективність залежить від того, як виконуються конкретні завдання суб'єктами профілактики злочинів, що стоять перед ними.

З числа суб'єктів профілактики злочинності провідну роль відведено підрозділам карного розшуку, діяльність яких спрямована на протидію загальнокримінальним злочинам.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблема профілактики злочинів займалися Г.А. Аванесов, Ю.М. Антонян, О.М. Бандурка, Л.Д. Гаухман, В.В. Голіна, В.О. Глушков, Л.М. Давиденко, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, А.І. Долгова, А.Е. Жалінський, А.П. Закалюк, О.Г. Кальман, І.І. Карпець, Я.Ю. Кондратьєв, Н.Ф. Кузнєцова, А.Г. Лекарь, О.М. Литвак, П.П. Михайленко, В.П. Філонов, О.М. Яковлев та інші криміналісти.

Метою роботи є аналіз основних напрямків профілактичної діяльності підрозділів карного розшуку та розв'язання деяких проблем, пов'язаних з цим видом діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні важливу роль у правовому забезпеченні профілактики злочинності в Україні відіграє Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, схвалена розпорядженням

Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 р. №1209-р. Метою Концепції є забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень шляхом розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов учинення злочинів, захист інтересів людини, суспільства і держави від протиправних посягань, а також налагодження дієвої співпраці між центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та громадськістю в зазначеній сфері.

Загальновизнано, що вся профілактична діяльність складається з двох послідовних етапів. Перший – виявлення причин, що породжують злочини, і умов, які сприяють їх вчиненню. Другий – усунення виявлених причин та умов.

Залежно від того, на які явища і процеси спрямовано профілактичні заходи, виокремлюють такі види профілактики: 1) профілактика випередження – сукупність заходів, які спрямовані на завчасне запобігання виникненню криміногенних явищ і процесів у суспільному житті; 2) профілактика обмеження – сукупність заходів, які перешкоджають поширенню в країні або на певній адміністративно-територіальній одиниці криміногенних явищ, детермінації окремих видів злочинності та формуванню типових рис різних категорій злочинців; 3) профілактика усунення – сукупність заходів, які спрямовані на ліквідування негативних процесів та явищ, та які запобігають новій активізації їх дій; 4) профілактика захисту – сукупність заходів, що здійснюються з метою усунення умов, які сприяють вчиненню злочинів, та (опосередковано) антисуспільних поглядів [2, с. 96-98].

Розглядаючи структуру профілактики злочинів під кутом зору конкретної спрямованості запобіжних заходів, можна виокремити два види цієї діяльності. До першого з них – загальної профілактики – належать заходи, мета яких полягає у створенні об'єктивних умов, що виключають або утруднюють скоєння злочинів, до другого виду – індивідуальної профілактики – заходи, спрямовані на недопущення злочинної поведінки з боку конкретної особи.

У свою чергу, профілактичні заходи здійснюються на рівні: 1) загальносоціальної профілактики злочинів, яка здійснюється в межах суспільства в цілому; 2) профілактики злочинів у соціальних групах та колективах; 3) індивідуальної профілактики злочинів (рання та безпосередня) [3, с. 5].

Наприклад, Я.Ю. Кондратьєв та О.М. Джужа називають два види цієї діяльності. До першого з них – загальної профілактики – відносять заходи, мета яких полягає у створенні об'єктивних умов, що виключають або утруднюють скоєння злочинів, до другого виду – індивідуальної профілактики – заходи, спрямовані на недопущення

злочинної поведінки конкретною особою [4, с. 141].

Особлива увага правоохоронних органів повинна приділятися профілактиці злочинів на індивідуальному рівні. Як зазначив Д.А. Шестаков, під індивідуальною профілактикою злочинів розуміють здійснення з метою запобігання злочинам вплив на конкретну особу або на її безпосереднє оточення, що складається в соціальній або психологічній підтримці, а у разі необхідності – також у контролі [5, с. 254-255].

Індивідуальна профілактика злочинів класифікується на ранню та безпосередню. Рання профілактика злочинів полягає у виявленні та усуненні криміногенних ситуацій, несприятливих життєвих умов у групі підвищеного ризику до моменту формування негативних ціннісних орієнтацій і мотивацій. Безпосередня профілактика злочинів поширюється на соціально не схвалювану поведінку особи, що перетворилась у систематичну протиправну діяльність, характер якої вказує на зростаючу небезпеку обрання злочинного шляху.

За спрямованістю профілактичної діяльності, що проводиться правоохоронними органами, виокремлюють такі основні її види: правова (спрямована на недопущення вчинення правопорушень та різних форм протиправної поведінки); кримінологічна (спрямована на недопущення самої можливості злочинних проявів); кримінально-правова (здійснюється стосовно осіб, які вчинили злочини та потребують виправлення); оперативно-розшукова (оперативні підрозділи правоохоронних органів здійснюють свою діяльність щодо виявлення та усунення (нейтралізації) причин і умов, що сприяють скоєнню злочинів, виявлення осіб, схильних до скоєння злочинів, застосовування до них заходів щодо подальшої їх відмови від злочинних намірів за допомогою як гласних, так і негласних оперативно-розшукових сил, засобів та методів).

Визначені види профілактичної діяльності не слід розглядати ізольовано один від одного. При вирішенні задач профілактики злочинів вони повинні розглядатися і застосовуватися комплексно і загалом можуть бути об'єднані в єдиному понятті – “профілактична діяльність правоохоронних органів”. Разом з тим кожен з цих видів профілактики злочинів являє собою самостійний напрямок діяльності правоохоронних органів, хоча має свої характерні особливості та відмінності.

Профілактику злочинів підрозділами карного розшуку слід розглядати як специфічний вид діяльності карного розшуку та спрямований на недопущення вчинення злочинів, а також своєчасне виявлення та усунення (нейтралізацію) причин і умов, що сприяють їх скоєнню.

Серед різноманітних видів і форм профілактичної діяльності під-

розділів карного розшуку значне місце займає оперативно-розшукова профілактика.

Особливість оперативно-розшукової профілактики злочинів проявляється у тому, що за допомогою негласних оперативно-розшукових сил, засобів та методів представляється унікальна можливість спостерігати кримінальні процеси і явища з середини – методом спостереження, постійно слідкувати за змінами в криміногенному та кримінальному середовищі, отримувати різноманітну інформацію про таємні процеси, які функціонують в осередку злочинності, про кримінально активну частину населення [6, с. 14].

Оперативно-розшукова профілактика, виступаючи як самостійний напрямок оперативно-розшукової діяльності, є специфічною підсистемою профілактики злочинності як на загальному, так і на індивідуальному рівнях.

На загальному рівні оперативно-розшукова профілактика спрямована на обмеження дії негативних явищ і процесів, взаємопов'язаних зі злочинністю; усунення (нейтралізацію) детермінантів злочинних проявів; ліквідацію криміногенних факторів у мікросередовищі особи, які формують її антигромадську позицію і мотивацію злочинної поведінки.

На індивідуальному рівні оперативно-розшукової профілактики на підставі аналізу інформації, яка була отримана оперативним шляхом щодо осіб, які схильні до вчинення злочинів, та про факти щодо злочинних намірів цих осіб, здійснюється превентивний вплив на особу, яка за своїм антигромадським способом життя спроможна вчинити злочин.

Реалізується оперативно-розшукова профілактика шляхом використання оперативно-розшукових заходів, а також інших оперативних можливостей підрозділів карного розшуку.

Важливу роль у профілактиці злочинів підрозділами карного розшуку відіграє виявлення і перевірка осіб з антигромадськими поглядами, способом життя й протиправною поведінкою. Угрупування таких осіб утворюють криміногенне середовище, що впливає на оперативну обстановку певної території обслуговування. Працівники підрозділів карного розшуку за допомогою негласних сил, спираючись на засоби та методи оперативно-розшукової діяльності, проникають у криміногенне середовище й отримують інформацію, яку використовують у профілактиці злочинів.

До кола осіб, щодо яких необхідно вживати індивідуально-профілактичних заходів, належать особи: які були раніше засуджені за вчинені злочини і на шлях виправлення не стали, про що свідчать факти їх антигромадської поведінки під час відбування покарання або після звільнення; що вчинили адміністративні проступки та існує мо-

жливність вчинення ними у майбутньому злочинних діянь; що не притягувалися в минулому до кримінальної або адміністративної відповідальності, але їх поведінка свідчить про стійкі антигромадські погляди, наявність зв'язків із кримінальними елементами; особи, які зловживають спиртними напоями, наркомани, сімейні бешкетники, утримувачі будинків розпусти, неповнолітні, які вчиняють адміністративні проступки.

Процес індивідуальної профілактики підрозділами карного розшуку складається з таких етапів: виявлення й постановка на облік осіб, від яких через їх антигромадські погляди й поведінку можна очікувати вчинення злочинів; організація спостереження й отримання оперативної інформації про поведінку, погляди взятих на облік осіб; організація і здійснення комплексу оперативно-розшукових та інших заходів з метою недопущення вчинення потенційними правопорушниками злочинів; організація належного аналізу ефективності профілактичних заходів, своєчасне внесення змін у розміщення сил, тактику застосування оперативно-профілактичних засобів і методів щодо осіб, які підлягають профілактичному впливу.

Виявлені під час оперативно-розшукової діяльності особи, що становлять оперативний інтерес, після перевірки інформації про них повинні підлягати профілактичному впливу, крім випадків, коли вони обґрунтовано підозрюються у вчиненні злочину.

У разі ускладнення оперативної обстановки в регіонах на всіх або окремих напрямках оперативно-службової діяльності, коли для її стабілізації необхідна активізація значних зусиль і комплексного залучення наявних та додаткових сил та засобів органів і підрозділів внутрішніх справ, проводяться оперативно-профілактичні заходи. Так, за даними Департаменту карного розшуку МВС України підрозділами карного розшуку на території України було проведено у 2006 році 368 оперативно-профілактичних заходів, у 2007 році – 383, у 2008 році – 375, у 2009 році – 378, у 2010 році – 418.

Організацію та порядок проведення оперативно-профілактичних заходів затверджено наказом МВС України від 04.07.2008 р. №324. Відповідно до цього наказу, оперативно-профілактичні заходи можуть проводитися на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях, а також у взаємодії з іншими центральними органами виконавчої влади України та відповідними органами інших держав (на міждержавному рівні).

Підрозділами карного розшуку здійснюються такі оперативно-профілактичні заходи:

- 1) цільові оперативно-профілактичні операції (сукупність оперативно-розшукових та профілактичних заходів, що здійснюються органами та підрозділами внутрішніх справ і спрямовані на посилення

протидії правопорушенням окремих видів або в окремих сферах діяльності): “Автомобіль”, “Зброя та вибухівка”, “Квартира”, “Розшук”, “Октан”, “Трал”;

2) комплексні оперативно-профілактичні заходи (сукупність оперативно-розшукових та профілактичних заходів, спрямованих на активізацію зусиль органів та підрозділів внутрішніх справ на всіх або основних напрямках оперативно-службової діяльності з метою оздоровлення оперативної обстановки при її ускладненні): “Антикваріат”, “Метал”.

З метою проведення оперативно-профілактичних заходів підрозділи карного розшуку на підготовчому етапі здійснюють такі заходи: систематизують та аналізують оперативну інформацію щодо існуючих організованих груп та злочинних організацій на території обслуговування, їх лідерів та членів; вивчають інформацію щодо фізичних та юридичних осіб, які можуть зберігати вогнепальну, газову зброю та боєприпаси; узагальнюють оперативну інформацію щодо місць концентрації осіб з числа криміногенного елемента та планують заходи щодо їх відпрацювання; забезпечують постійний обмін оперативною інформацією з іншими територіальними підрозділами правоохоронних органів, за необхідності розробляють плани спільних оперативно-розшукових заходів, спрямованих на документування злочинних угруповань.

Основними заходами, що виконуються підрозділами карного розшуку на практичному етапі, є: оперативно-розшукові заходи, спрямовані на реалізацію наявної інформації, з метою затримання і документування протиправної діяльності лідерів та учасників злочинних груп, а також розкриття особливо тяжких та резонансних злочинів; оперативно-розшукові заходи з виявлення новоутворених угруповань, у тому числі сформованих на етнічній основі, для запобігання озброєним конфліктам між ворогуючими угрупованнями, відпрацювання їх причетності до нерозкритих злочинів; заходи, спрямовані на оперативно-профілактичне відпрацювання міст та районів області, відповідних залізничних вузлів, у першу чергу зі складною криміногенною обстановкою; відпрацювання автостоянок, гаражів, приватних ремонтних майстерень, інших місць, де можливе укриття та розукомплектування транспортних засобів, якими незаконно заволоділи; відпрацювання об'єктів зберігання зброї, боєприпасів, вибухових речовин, наркотичних засобів, цінних вантажів та інших матеріальних цінностей, ринків, інших торговельних об'єктів, готелів, гуртожитків тощо; заходи, спрямовані на відпрацювання затриманих та заарештованих осіб з використанням усіх наявних засобів та можливостей, які є в оперативних підрозділах ОВС.

Самостійним напрямом кримінологічної профілактики є віктимологічна профілактика, метою якої є підвищення якості профілактики злочинів шляхом впливу безпосередньо на потерпілих (і тих, хто мо-

же ними стати) у процесі роз'яснювальної роботи з відповідними категоріями населення, а також іншими методами. Віктимологічна профілактика, що здійснюється підрозділами карного розшуку – це сукупність заходів, спрямованих на протидію злочинам шляхом зниження у населення в цілому чи окремих громадян ризику стати жертвою злочинних посягань загальнокримінальної спрямованості.

На запитання: як Ви оцінюєте ефективність проведення віктимологічної профілактики злочинів працівниками карного розшуку у Вашому підрозділі? – працівники карного розшуку відповіли так: в достатній мірі – 110 (61%), недостатньо – 65 (36%), взагалі не проводиться – 6 (3%).

Висновки. Таким чином, профілактика злочинів – це один із різновидів запобіжної діяльності, яка включає до себе сукупність державних та громадських цілеспрямованих заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов, що сприяють скоєнню злочинів, а також виявлення осіб, схильних до скоєння злочинів, та застосування до них заходів щодо подальшої їх відмови від злочинних намірів.

На сьогодні існує проблема недосконалості нормативно-правового регулювання профілактики злочинів оперативними підрозділами ОВС, а також відсутність відповідного окремого відомчого нормативного акта, що, у свою чергу, створює штучні перешкоди при здійсненні цього виду діяльності. Так, на питання: чи потрібно створити окремий відомчий нормативно-правовий акт, який би регулював діяльність оперативних підрозділів органів внутрішніх справ, у тому числі й підрозділів карного розшуку? – «так» відповіли 51% респондентів, «ні» – 43%, не дали відповіді – 6%. Тому гострою є потреба у відомчому нормативно-правовому акті, що регулював би діяльність ОВС щодо профілактики злочинів оперативними підрозділами.

Бібліографічні посилання

1. *Литвинов О.М.* Сучасні проблеми управління профілактикою злочинів: Монограф. – Херсон, 2003.
2. *Кримінологія: Загальна та Особлива частини. Підручник / І.М. Даньшин, В.В. Голіна, О.Г. Кальман, О.В. Лисоєд; за ред. І.М. Даньшина.* – Х., 2003.
3. *Яковлев А.М.* Индивидуальная профилактика преступного поведения. – Горький, 1977.
4. *Курс кримінології: Загальна частина: підруч: у 2-х кн. / О.М. Джужа, П.П. Михайленко, О.Г. Кулик та ін.; за заг. ред. О.М. Джужи.* – К., 2001.
5. *Шестаков Д.А.* Криминология: Новые подходы к преступлению и преступности: Криминогенные законы и криминологическое законодательство. Противодействие преступности в изменяющемся мире: Учеб. – 2-е изд. перераб. и доп. – СПб., 2006.
6. *Исиченко А.П.* Оперативно-розыскная криминология: Учеб. пособие. – М., 2001.

Надійшла до редакції 30.11.2011

ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ

Е.В. Неженець

кандидат філологічних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 378.14

МЕТОДИКА НАВЧАННЯ ІНОЗЕМНІЙ МОВІ ПРАЦІВНИКІВ ОВС У РАМКАХ ПІДГОТОВКИ ДО ПРОВЕДЕННЯ «ЄВРО-2012»

Визначено обсяг мовної компетенції працівників міліції у цілому та окремих їх груп щодо виконання загальних і спеціальних завдань міліції під час «Євро-2012». Запропоновано шляхи удосконалення методики навчання працівників іноземній мові.

Ключові слова: іноземна мова, «Євро-2012», методика навчання, працівники міліції.

Определен объем языковой компетенции работников милиции в целом и отдельных их групп по выполнению общих и специальных задач милиции во время «Евро-2012». Предложены пути усовершенствования методики обучения работников иностранному языку.

Ключевые слова: иностранный язык, «Евро-2012», методика обучения, работники милиции.

The volume of language skills of militia officers in general and their groups concerning fulfilment militia general and special tasks during “Euro-2012” is determined. Ways for improvement of foreign language teaching methods to officers are offered.

Keywords: foreign language, “Euro-2012”, teaching methods, militia officers.

Постановка проблеми. Однією із складових підготовки особового складу органів внутрішніх справ України до забезпечення охорони громадського порядку під час проведення фінальної частини Чемпіонату Європи з футболу 2012 року є мовна підготовка. Незважаючи на важливість цього завдання проблемам методики навчання іноземній мові працівників органів внутрішніх справ приділяється ще недостатньо уваги. Зокрема, лише у поодиноких монографічних дослідженнях висвітлено питання підготовки правоохоронців до спілкування з іно-

земними громадянами, хоча у ряді дисертацій з педагогіки, філології, юриспруденції, а також рішеннях органів державної влади і безпосередньо МВС України наголошувалося на необхідності суттєвого покращання стану з вивчення іноземної мови для забезпечення громадського порядку, надання допомоги іноземцям, які перебувають в Україні у реалізації їх прав, свобод і законних інтересів.

Крім того, варто звернути увагу на необхідність підготовки значної кількості працівників міліції до виконання завдань у короткий термін з наданням їм знань загальної та фахової термінології та формування умінь до спілкування зі специфічною категорією осіб – футболістами, туристами.

У зв'язку з цим актуальності набуває висвітлення основних положень методики навчання іноземній мові працівників ОВС у рамках підготовки до проведення Євро-2012.

Для реалізації цієї мети у публікації передбачається вирішення таких завдань: встановити чинники, що впливають на вибір методів навчання працівників органів внутрішніх справ; окреслити обсяг мовної компетенції працівників міліції у цілому та окремих їх груп щодо виконання загальних та спеціальних завдань міліції під час Євро-2012; запропонувати шляхи удосконалення методики навчання працівників іноземній мові.

Виклад основного матеріалу. Попередній аналіз завдань, що ставляться перед органами внутрішніх справ у період охорони громадського порядку під час «Євро-2012», свідчить, що їх виконання неможливе без володіння працівниками міліції іноземною мовою в обсязі, достатньому для реалізації покладених на міліцію функцій. Безпосередньо ж навчання іноземній мові працівників міліції передбачалося рядом нормативно-правових актів Президента, Уряду України, Міністерства внутрішніх справ та знайшло своє відображення в Інтегрованої концепції забезпечення безпеки і правопорядку під час підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 1244-р.

У ній вказується, що розв'язання проблем, що можуть виникнути у цей період, передбачає й проведення для представників правоохоронних та інших державних органів, які забезпечують безпеку і правопорядок, недержавних охоронних структур та обслуговуючого персоналу навчань з питань забезпечення безпеки під час підготовки та проведення масових спортивних заходів, а також вивчення іноземних мов [1].

За окремими розрахунками з ГУМВС, УМВС передбачено охопити навчанням іноземній мові на базовому рівні близько 27 тис. осіб, насамперед працівників ДАІ та патрульної служби, які безпосередньо

контактуватимуть з іноземцями; понад 3 тис. працівників володіють іноземною мовою; у 2011 та 2012 роках ВНЗ МВС закінчать майже 8 тис. правоохоронців зі знанням іноземної мови на базовому рівні. Планується, що на початок чемпіонату кількість працівників міліції, які зможуть надавати необхідну інформацію іноземною мовою, становитиме 38 тис. осіб [2]. Серед них переважно представники підрозділів міліції громадської безпеки (внутрішніх військ МВС, патрульної служби МВС України, спеціального підрозділу міліції особливого призначення «Беркут», Державної автомобільної інспекції, Державної служби охорони тощо).

З метою виконання вимог розпорядження заступника Міністра внутрішніх справ України від 31.01.2011 № 94 "Про організацію вивчення працівниками міліції іноземної мови" організовано проведення трьохмісячних курсів з прискореного вивчення розмовної англійської мови особовим складом органів внутрішніх справ у 6-и вищих навчальних закладах системи МВС України (Київ, Харків, Донецьк, Луганськ, Львів). Наприклад, станом на 22.08.2011 року у з'єднаннях та військових частинах внутрішніх військ створено 97 навчальних груп з вивчення іноземних мов із загальною кількістю залучення - 3252 військовослужбовця. З них: англійська мова – 87 груп (3128 військовослужбовців); німецька мова – 5 груп (56 військовослужбовців); французька мова – 5 груп (68 військовослужбовців).

У Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ на виконання розпорядження МВС від 31.01.2011 № 94 та спільного розпорядження ГУМВС та ДДУВС від 18.02.2011 № 130/27 з 1 березня 2011 року відповідно до рознарядки МВС до червня 2012 року університет має підготувати 300 працівників міліції.

Складність підготовки працівників міліції до виконання завдань з охорони громадського порядку полягає у:

- незначному терміні навчання – 3 місяці по одному заняттю щотижня;
- недостатній мотивації у працівників міліції до володіння ними іноземною мовою;
- необхідності навчання без відриву працівників міліції від виконання службових завдань;
- відсутності єдиної програми прискорених курсів у цілому та щодо окремих підрозділів міліції;
- відсутності необхідних навчально-методичних посібників, збірників навчальних матеріалів, словників;
- відсутність механізму діагностики знань іноземної мови у працівників міліції після завершення курсів.

Подолання цих та деяких інших негативних чинників передбачає застосування комплексу методів, спрямованих на прискорене та стій-

ке засвоєння працівниками міліції, котрі будуть залучатися до охорони громадського порядку під час проведення в Україні «Євро-2012», основних термінів, мовленевих конструкцій, словосполучень, знання яких дозволить їм виконувати загальні та спеціальні завдання міліції.

Тому вважаємо за доцільне використовувати комунікативний підхід як основний у навчанні працівників міліції іноземній мові. Його сутність полягає у тому, що:

- навчання спілкуванню відбувається через взаємодію іноземною мовою;

- використовуються автентичні тексти у навчальних ситуаціях;

- надається можливість брати безпосередню участь у керуванні навчальним процесом;

- використовується особистий досвід тих, хто навчається, як важливої частини навчального процесу;

- поєднується вивчення іноземної мови як у межах навчального заняття, так і поза ним.

Важливими складовими комунікативного підходу вважаються:

- використання іноземної мови свідомо та мотивовано для досягнення певної мети;

- допоміжна роль викладача, що полягає у сприянні спілкуванню під час заняття, створення ситуацій, які спонукають до нього, спостереження за динамікою комунікації;

- визнання провідної ролі у процесі комунікативного навчання, тим, хто навчається;

- використання правил, значення нових слів за допомогою знайомої студенту лексики, граматичних конструкцій та виразів, за допомогою жестів та міміки, малюнків, наочності тощо.

Слід звернути увагу, що при комунікативному підході види діяльності об'єднує три спільні риси: інформаційна прогалина, вибір, зворотний зв'язок. Під час комунікативного навчання використовуються автентичні матеріали (автентичні підручники, тексти з газет та журналів, навчальні відеофільми, художні фільми), що надає можливість студентам зрозуміти, як використовується мова в реальному житті.

Викладач витрачає невелику частину заняття на презентацію нового матеріалу або на роботу, спрямовану на правильність говоріння; значна ж частина заняття відводиться взаємодії слухачів, під час якої у центрі уваги – вільне говоріння. Парні та групові режими роботи максимально збільшують час говоріння слухачів. До популярних технологій вивчення іноземної мови, які використовуються для навчання дорослих, відносять: мовні ігри, рольові ігри, метод проектів, вивчення ситуацій [3].

Саме комунікативний підхід покладено у процес опанування роз-

робленого фахівцями кафедри мовної підготовки університету навчального курсу. Він триває 3 місяці і складається з 72 навчальних годин. Програма включає як базову комунікативну граматику та розмовні теми, починаючи з теми “Привітання” та закінчуючи темою “Транспортні пригоди”.

За цей час слухачі мають оволодіти загальною та спеціальною англійською лексикою, яка допоможе їм у подальшому надавати іноземцям першу правову допомогу, роз’яснювати норми вітчизняного права, ефективно діяти у випадку виникнення надзвичайних ситуацій. Зокрема, вони повинні вміти:

- представлятися;
- чітко висловлювати відповідні вимоги;
- роз’яснювати іноземному громадянину сутність вчиненого ним правопорушення, його наслідки, порядок притягнення до юридичної відповідальності згідно з чинним законодавством, права іноземця, сервісну інформацію;
- використовувати загальні форми ввічливості та знати особливості культури іноземних громадян.

Організація навчання передбачає ряд заходів, спрямованих на:

- встановлення начального рівня володіння іноземною мовою та формування на підставі такого відбору груп різного рівня (від початкового до достатнього);
- проведення занять у групах;
- самостійне опанування навчальним матеріалом;
- проведення поточного контролю;
- здійснення підсумкового контролю для вивчення рівня оволодіння програмою навчального курсу.

Визначення рівня володіння іноземною мовою здійснюється переважно шляхом співбесіди, а також проведення тестування. У подальшому групи формуються залежно від:

- рівня володіння розмовною іноземною мовою;
- виду завдань, що будуть виконуватися працівником міліції під час охорони громадського порядку (охорона громадського порядку і безпеки у громадських місцях, перепускний режим, забезпечення безпеки дорожнього руху, міграційний контроль тощо);
- посад працівників міліції (керівний склад, рядовий склад).

При проведенні навчальних занять ці положення обов’язково враховуються під час вирішення відповідних вправ, моделювання конкретних ситуацій, проведення рольових ігор, опрацювання текстів необхідних документів, прослуховування аутентичної вимови тощо.

Важливим аспектом навчання є наявність необхідної мотивації у працівників міліції. Кожен з них повинен чітко уявляти власну роль у

заходах з охорони громадського порядку, розуміти, що від рівня володіння іноземною мовою залежить як якість виконання покладених на нього обов'язків, так і позитивний імідж органів внутрішніх справ.

Зважаючи на незначний термін навчання, самостійне опанування матеріалом є чинником покращення засвоєння відповідних тем. Цьому сприятиме роздатковий матеріал, що складається з відповідних текстів, аудіоматеріалу, тестових завдань для самоперевірки.

На завершальному етапі практичні заняття передбачають моделювання тих чи інших ситуацій за участю іноземців і правоохоронців. При цьому дії працівників міліції у мовному аспекті оцінюватимуть викладачі кафедри мовної підготовки, а в правовому – представники кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ спільно з фахівцями ГУМВС України в Дніпропетровській області. По закінченні курсів слухачі проходять тестування.

Слід також зазначити на необхідності врахування можливості подальшої перевірки знань іноземної мови працівниками міліції у процесі подальшої підготовки до «Євро-2012» шляхом відпрацювання певних ввідних. Тому варто здійснювати корегування змісту навчального матеріалу відповідно до прогалин, які можуть бути виявлені такими перевіркою.

Висновок. Застосування комунікативного підходу дозволяє забезпечити підготовку працівників міліції до опанування іноземною мовою для виконання завдань, що виникатимуть у процесі охорони громадського порядку під час проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 з футболу. Втім методика потребує суттєвої адаптації до короткого терміну навчання, потреби у формуванні у працівника міліції здатності оперувати наявними знаннями та вміннями відповідно до умов, що змінюються; врахування реального рівня володіння іноземною мовою та спроможністю конкретного працівника до її опанування.

Бібліографічні посилання

1. Інтегрована концепція забезпечення безпеки і правопорядку під час підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 1244-р. // www.rada.gov.ua.

2. Про стан підготовки органів внутрішніх справ до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу : рішення колегії МВС України від 09.04.2011 № 5км/3.

3. *Зірка І.В.* Особливості ефективного навчання англійської мови магістрів освітньої галузі “Державне управління” // www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2011_1/txts/Zirka.pdf.

Надійшла до редакції 02.12.2011

НАУКОВЕ ЖИТТЯ

ПЕРСОНАЛІЇ

Вітаємо ювіляра

АЛФЬОРОВА Сергія Миколайовича

з 55-літтям

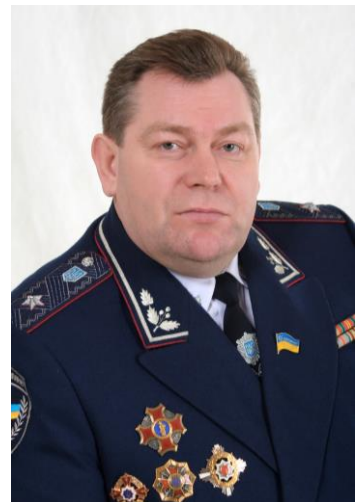
Народився 22 жовтня 1956 р. в м. Жердівка Тамбовської області. У 1986 р. закінчив Київську вищу школу МВС СРСР ім. Ф.Е. Дзержинського (нині – Національна академія внутрішніх справ), 1990 р. – Академію МВС СРСР (нині – Академія МВС РФ).

В органах внутрішніх справ з 1977 р. Працював дільничним інспектором міліції Орджонікідзевського райвідділу, старшим дільничним Жовтневого райвідділу, заступником начальника Комунарського райвідділу, начальником Заводського райвідділу м. Запоріжжя.

З 1993 р. – в апараті УМВС України в Запорізькій області. 1998–2000 рр. – начальник адміністративної служби міліції. 2000–2001 рр. – заступник начальника УМВС – начальник міліції громадської безпеки, 2001–2002 рр. – начальник УМВС України в Запорізькій області.

2002–2005 рр. – ректор Запорізького юридичного інституту МВС України, 2006–2011 рр. – проректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ – начальник Запорізького юридичного інституту ДДУВС. З лютого 2011 р. – ректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

У 2003 р. в Національному університеті внутрішніх справ 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)» (спеціальність 12.00.08), у 2011 р. – на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за темою «Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ» (спеціальність 12.00.07). Вчене звання доцента присвоєно у 2003 р.



Підготував 6 кандидатів юридичних наук. Очолює редакційні колегії збірників наукових праць «Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ», «Вісник Запорізького юридичного інституту ДДУВС», член наукової ради наукового журналу «Право і суспільство».

Автор та співавтор понад 80 наукових, навчально-методичних та публіцистичних праць, зокрема монографій «Адміністративно-правова діяльність щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ» (2011), «Кримінальна відповідальність за погрози застосування фізичного насильства» (2011).

Генерал-майор міліції (2001). Заслужений юрист України (2007). Депутат Запорізької обласної ради. Член Національної спілки журналістів України. Очолює Запорізьку секцію Українського відділення Міжнародної поліцейської асоціації.

Нагороджений орденом Богдана Хмельницького III ступеня, Почесною грамотою Верховної Ради України, відзнаками МВС України.

Редакційна колегія «Наукового вісника...», науково-педагогічний колектив Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ щиро вітають з днем народження Алфьорова С.М. і бажають ювілярові здоров'я та успіхів на благо розвитку вітчизняної освіти і науки в галузі права.

ЗАХИСТ ДИСЕРТАЦІЙ

На засіданнях спеціалізованої вченої ради Д 08.727.02 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ відбувся прилюдний захист дисертації

на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

28 жовтня 2011 р.

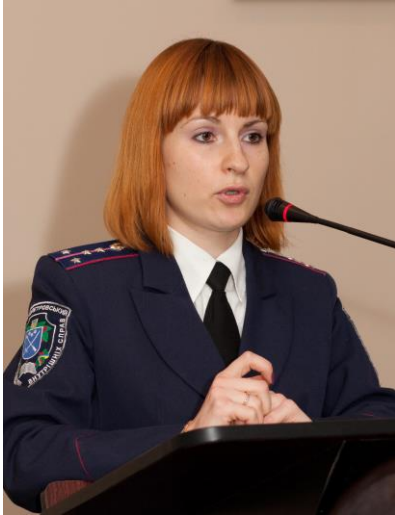
ДОНДИК Ганна Павлівна, викладач кафедри економіко-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ – *ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ БУХГАЛТЕРСЬКИХ ЗНАНЬ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА* (спеціальність 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність).



Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Іщенко Андрій Володимирович – професор кафедри криміналістики та судової медицини Національної академії внутрішніх справ. *Офіційні опоненти*: доктор юридичних наук, професор **Антонов Костянтин Володимирович** – завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін Академії митної служби України; кандидат юридичних наук **Будзієвський Максим Юрійович** – начальник кафедри криміналістики факультету з підготовки слідчих Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

22 грудня 2011 р.



Філіпп Анастасія Володимирівна, викладач кафедри кримінального права та кримінології Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ – **КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА НЕЗАКОННИЙ ОБІГ ДИСКІВ ДЛЯ ЛАЗЕРНИХ СИСТЕМ ЗЧИТУВАННЯ, МАТРИЦЬ, ОБЛАДНАННЯ ТА СИРОВИНИ ДЛЯ ЇХ ВИРОБНИЦТВА** (спеціальність 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право).

Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент **Титаренко Олексій Олексійович** – начальник відділу організації наукової роботи та редакційно-видавничої діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. *Офіційні опоненти*: доктор юридичних наук, доктор теології, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки України **Стрельцов Євген Львович** – проректор з науково-педагогічної роботи Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова; кандидат юридичних наук, доцент **Беніцький Андрій Сергійович** – заступник начальника відділу організації наукової роботи та редакційно-видавничої діяльності Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Є.О. Дідоренка.

Редакційна колегія «Наукового вісника...», науково-педагогічний колектив Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ вітають своїх колег Дондик Г.П. та Філіпп А.В. з успішним захистом дисертації та бажають успіхів у професійній діяльності.

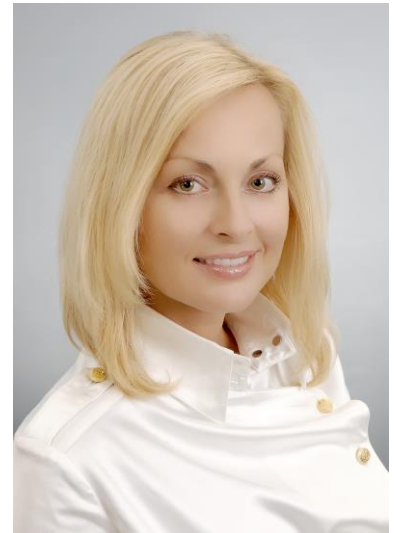
ПРИСВОЄННЯ ВЧЕНИХ ЗВАНЬ



Рішенням Атестаційної колегії Міністерства освіти, науки, молоді та спорту України від 10 листопада 2011 р. (протокол № 101-п) завідувачу кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету ННІ права та безпеки Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктору юридичних наук **Наливайко Ларисі Романівні** присвоєно

вчене звання **професора кафедри загальноправових дисциплін**.

Л.Р. Наливайко є автором понад 200 наукових та науково-методичних праць, опублікованих в Україні, Росії, Франції, Італії, Вірменії, Великобританії. Основний напрямок наукових досліджень – актуальні проблеми сучасного державотворення, трансформаційні процеси у сфері державності, політичної системи, теоретичні і практичні проблеми конституційно-правової відповідальності, питання формування і реалізації внутрішньої і зовнішньої політики України в різних галузях, функціонування держави на сучасному етапі, євроінтеграційні процеси.



Має державні нагороди: Відзнака МВС України «За розвиток науки, техніки та освіти» II ступеня; Премія Кабінету Міністрів України за особливі досягнення молоді у розбудові України в номінації «За наукові досягнення»; відмінник освіти України. Нагороджена почесними грамотами Міністерства освіти і науки України за плідну роботу з обдарованою студентською молоддю, Запорізької обласної державної адміністрації, Запорізької обласної ради, Головного управління юстиції у Запорізькій області, Запорізького національного університету, Запорізького юридичного інституту ДДУВС та ін.

Редакційна колегія «Наукового вісника...», науково-педагогічний колектив Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ щиро вітають Ларису Романівну із присвоєнням вченого звання професора та бажають подальших успіхів у науковій діяльності.

НОВІ ВИДАННЯ

У ІV кварталі 2011 р. науковцями Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ видано друком:



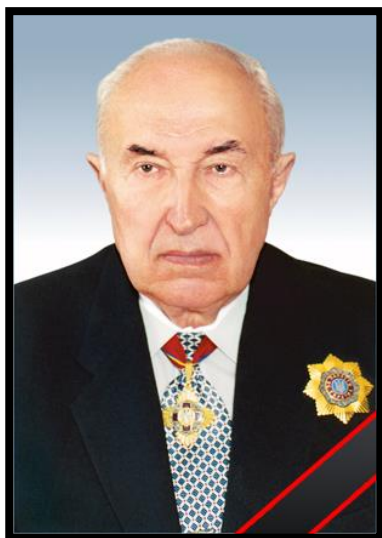
- 📖 Виявлення та документування злочинів і правопорушень, які вчиняються у сфері грального бізнесу під виглядом діючих на законних підставах інтерактивних клубів та розважальних закладів: методичні рекомендації / [В.С. Березняк, В.В. Корж, Є.В. Матвієнко, Д.С. Приходько]. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2011. – 60 с.
- 📖 Встановлення та усунення причин і умов, які сприяли вчиненню злочинів дітьми: практичний посібник / [В.С. Березняк, Р.Ю. Боровенський, І.М. Веріго, М.С. Городецька, О.Д. Мірошніченко, С.П. Назаренко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. К.В. Антонова]. – Дніпропетровськ: ДДУВС, 2011. – 144 с.
- 📖 Заброда Д.Г., Щербина Є.М. Правові основи забезпечення міліцією державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів : навч.-практ. посібник. — Дніпропетровськ : ДДУВС, 2011. — 100 с.
- 📖 Запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті расової та етнічної ворожнечі : методичні рекомендації / [В.С. Березняк, О.В. Плешаков, О.І. Романова, Д.О. Сіц, О.О. Титаренко, Д.В. Широ-

- ков, Н.В. Уварова; за ред. д-ра юрид. наук, доц., засл. юриста України С.М. Алфьорова]. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2011. – 64 с.
- 📖 Легеза Є. О., Опацький Р. М. Діяльність міліції громадської безпеки щодо надання адміністративних послуг : монограф. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2011. – 180 с.
- 📖 Методика дій працівників ОВС з протидії та попередження фактів насильства в сім'ї : методичні рекомендації / [В.С. Березняк, А.В. Водяний, С.М. Заброта, Б.О. Логвиненко, Р.М. Опацький, Г.В. Ревіна]. – Дніпропетровськ: ДДУВС, 2011. – 104 с.
- 📖 Особливості розслідування злочинів, учинених службовими особами у сфері земельних відносин: методичні рекомендації / [В.А. Мисливий, М.С. Городецька, О.В. Лускатов, Г.І. Руденко, О.О. Титаренко]. – Дніпропетровськ: ДДУВС, 2011. – 92 с.
- 📖 Право і суспільство: Науковий журнал. – 2011. – №№ 4-5.
- 📖 Проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності штабами органів внутрішніх справ: матеріали наукового дослідження / [упоряд., вступ І.В. Ковтун]. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2011. – 80 с.
- 📖 Шалгунова С.А. Особа насильницького злочинця: вітчизняний та зарубіжний досвід вивчення : монограф. – Дніпропетровськ : ДДУВС ; Ліра ЛТД, 2011. – 472 с.

ПАМ'ЯТІ ВЧЕНОГО

2 листопада 2011 року на 87-му році пішов із життя

ВОЛОДИМИР ВОЛОДИМИРОВИЧ СТАШИС



видатний вчений юрист в галузі кримінального права та кримінології, дійсний член (академік), один із засновників та академік-секретар відділення кримінально-правових наук Національної академії правових наук України, іноземний член Російської академії природничих наук, Герой України, заслужений працівник вищої школи України, лауреат Державних премій України в галузі науки і техніки та архітектури, Державний радник юстиції I класу (генерал-полковник юстиції), професор кафедри кримінального права, радник ректора Національного університету

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», учасник бойових дій Великої Вітчизняної війни

Володимир Володимирович Сташис народився 10 липня 1925 р. в м. Суми. В евакуації під час війни закінчив курси трактористів і працював у колгоспі. На початку 1943 р. був призваний до лав Радянської армії. Брав участь у бойових діях на Калінінському, Північно-Західному та Прибалтійському фронтах, комсорг батальйону, який штурмував Берлін і підняв Прапор Перемоги над Рейхстагом. Був тричі поранений, вісім місяців провів у госпіталі паралізованим.

Після закінчення екстерном середньої школи у 1946-1950 рр. навчався в Харківському юридичному інституті (нині – Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»), де пройшов шлях від студента до професора, першого проректора, академіка Національної академії правових наук України.

Талановитий педагог та вчитель, видатний організатор вищої освіти, який понад 40 років працював першим проректором юридичного університету, був взірцем високого громадянського обов'язку, кришталевого сумління, надзвичайної працездатності, самовіданного служіння ідеалам науки і освіти. Зразковим були ставлення Володимира Володимировича до справи, його принциповість, скромність, чуйність та доброта. Доброзичливість, щедрість душі, великий життєвий досвід, різнобічні знання та висока ерудованість завжди поєднувались з мудрістю, вимогливістю та авторитетом керівника.

В.В. Сташис – засновник харківської наукової школи в галузі кримінального права, визнаної не лише в Україні та країнах СНД, а й далеко за

їх межами. Під безпосереднім керівництвом професора В.В. Сташиса було підготовлено більше 30 кандидатських дисертацій, 7 його учнів стали докторами юридичних наук, 5 – академіками НАПрН України.

Співавтор прийнятих Верховною Радою України кримінальних кодексів України 1960 р. та 2001 р., численних законопроектів з питань боротьби зі злочинністю, дотримання прав особи у сфері кримінальної юстиції, реформування чинного кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого законодавства, попередження та розкриття злочинів.

Понад 300 наукових праць, із яких сім монографій, вісім науково-практичних коментарів, чотирнадцять підручників, вісім навчальних посібників з кримінального права, виданих В.В. Сташисом або під його керівництвом, стали настільними книгами для студентів, наукових працівників та практикуючих юристів.

Після здобуття незалежності він зробив великий внесок у розбудову України як правової, демократичної та соціальної держави. Понад 20 років очолював Науково-методичну комісію з правознавства при Міністерстві освіти і науки, під його безпосереднім керівництвом були розроблені державні стандарти підготовки юридичних кадрів. Сім років В.В. Сташис очолював Фахову раду, а згодом – Експертну раду з права при Державній акредитаційній комісії України.

Герой України з врученням ордену Держави. Отримав орден Ярослава Мудрого V та IV ступенів, повний кавалер ордену «За заслуги». Нагороджений орденами Союзу РСР – орденом Леніна, Бойового Червоного Прапора, Трудового Червоного Прапора, Олександра Невського, орденами Вітчизняної війни I ступеня та «Знак пошани», 29 медалями. Від церкви отримав ордени Святого Георгія, Нестора Літописця, Святого Великого Князя Володимира Великого I ступеня, 2000-річчя Різдва Христового.

Світла пам'ять про видатного вченого та організатора юридичної освіти, педагога, людину широкої душі назавжди збережеться у серцях тих, хто його знав і працював з ним.

ДОВІДКА ПРО АВТОРІВ

Азаров Юрій Іванович – професор кафедри кримінального процесу Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Алфьоров Сергій Миколайович – ректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України

Андрушко Олександр Вікторович – професор кафедри кримінального процесу та криміналістики Національної академії державної прикордонної служби України ім. Богдана Хмельницького, кандидат юридичних наук

Баран Світлана Олександрівна – аспірант кафедри загальноюридичних дисциплін Національної академії внутрішніх справ

Боєва Олена Сергіївна – суддя Апеляційного господарського суду Запорізької області, кандидат юридичних наук

Боняк Валентина Олексіївна – начальник кафедри конституційного та міжнародного права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Булкат М.С. – аспірант кафедри загальноюридичних дисциплін Національної академії внутрішніх справ

Буцьких Ольга Олександрівна – здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Весельський Віктор Казимирович – начальник кафедри криміналістики та судової медицини Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, професор

Вишня Володимир Борисович – начальник кафедри спеціальної техніки та інформаційних технологій Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор технічних наук, професор

Вовчанська Олена Анатоліївна – здобувач кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Гончарук Валентина Василівна – старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем профілактики правопорушень та взаємодії з населенням Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Грицай Ірина Олегівна – викладач кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Деревянко Богдан Володимирович – завідувач кафедри господарського та екологічного права Донецького юридичного інституту МВС України, кандидат юридичних наук, доцент

Доненко Валерій Вікторович – професор кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Дроздов Олександр Михайлович – докторант кафедри кримінального процесу Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук

Сфімов Володимир Веніамінович – доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Зозуля Євген Вікторович – вчений секретар Донецького юридичного інституту МВС України, кандидат історичних наук, доцент

Зозуля Олександр Ігорович – здобувач Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна

Казначесв Дмитро Георгійович – доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Капліна Оксана Володимирівна – завідувач кафедри кримінального процесу Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доктор юридичних наук, доцент

Кириченко Ганна Вікторівна – викладач кафедри кримінально-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Книга Максим Михайлович – старший науковий співробітник відділу організації наукової роботи та редакційно-видавничої діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Книженко Оксана Олександрівна – доцент кафедри кримінального права та кримінології Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Ковбаса Володимир Миколайович – здобувач кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Комаринська Юлія Борисівна – викладач кафедри криміналістики та судової медицини Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Кононець Олена Миколаївна – здобувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

Кроленко Валерія Олександрівна – доцент кафедри адміністративного і кримінального права та процесу Донецького університету економіки та права, кандидат юридичних наук

Круглов Олег Миколайович – доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Круглова Ольга Олександрівна – доцент кафедри цивільного та

права та процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Ларіна Олена Володимирівна – здобувач кафедри кримінального права ат кримінології Харківського національного університету внутрішніх справ

Лежнєва Тетяна Миколаївна – викладач кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Лещенко Дмитро Сергійович – начальник кафедри цивільного та права та процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Лисенко Андрій Миколайович – доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

Литвинов Валерій Валентинович – викладач кафедри кафедри кримінального процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Литовченко Людмила Анатоліївна – завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін, Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат історичних наук, доцент

Ліпинський Владислав Віталійович – доцент кафедри адміністративного та митного права Академії митної служби України, кандидат юридичних наук

Лобова Юлія Костянтинівна – здобувач Донецького юридичного інституту МВС України

Логвиненко Борис Олексійович – доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Лоскутов Тимур Олександрович – старший викладач кафедри кримінального процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Маслюк В'ячеслав Валерійович – здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Миронюк Роман Вікторович – професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Мирошніченко Володимир Олексійович – доцент кафедри спеціальної техніки та інформаційних технологій Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат технічних наук, доцент

Наливайко Лариса Романівна – завідувач кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

Наливайко Олег Іванович – доцент кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,

кандидат юридичних наук, доцент

Неженець Елеонора Володимирівна – доцент кафедри мовної підготовки Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат філологічних наук

Обушенко Олександр Миколайович – професор кафедри цивільного права та процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Обшалов Сергій Володимирович – професор кафедри оперативно-розшукової діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Олійник Анатолій Юхимович – професор кафедри загальноюридичних дисциплін Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, професор

Опацький Роман Миколайович – доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Пиріг Ігор Володимирович – докторант кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Примаченко Віталій Федорович – начальник кафедри кримінального права та кримінології Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Подойнік О.С. – ад'юнкт кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ

Сачко Олександр Васильович – викладач кафедри кримінально-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Семенов Єгор Олександрович – здобувач кафедри кримінального процесу та криміналістики Інституту права імені Володимира Сташиса Класичного приватного університету, м. Запоріжжя

Смілий Ігор Анатолійович – здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Собакарь Андрій Олександрович – начальник кафедри адміністративної діяльності ДАІ Донецького юридичного інституту МВС України, кандидат юридичних наук, доцент

Соболь Оксана Іванівна – викладач кафедри кримінально-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Суходубов Дмитро Володимирович – здобувач кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Терещенко Леся Олександрівна – здобувач, м. Кіровоград

Уваров Володимир Геннадійович – докторант кафедри кримінально-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету вну-

трішніх справ, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Уварова Наталя Володимирівна – ад'юнкт кафедри кримінального права та кримінології Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Фомін Ю.В. – здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

Чаплинська Юлія Анатоліївна – викладач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Чаплинський Костянтин Олександрович – начальник кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент

Черевач Ольга Миколаївна – здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Чуйко Олена Вікторівна – слухач магістратури Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Шалгунова Світлана Аполлінаріївна – професор кафедри кримінального права та кримінології Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Шевченко Олександр Анатолійович – здобувач кафедри кримінального права та кримінології Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Шендрик Владислав Володимирович – начальник кафедри оперативно-розшукової діяльності Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

Шопіна Ірина Миколаївна – головний науковий співробітник Державного науково-дослідного інституту МВС України, кандидат юридичних наук

Яковенко Євген Олександрович – головний державний податковий інспектор юридичного управління ДПА у Дніпропетровській області

З М І С Т**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ
ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ****С.М. Алфьоров**

Правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ
щодо запобігання злочинам, що вчиняються на ґрунті
расової та етнічної ворожнечі 3

Л.Р. Наливайко

Проблеми правового регулювання
інституту державної служби в Україні 15

В.О. Боняк

«Система правоохоронних органів»
та «правоохоронна система»: співвідношення понять 20

В.В. Доненко

“Громадський порядок”, “громадська безпека”,
“безпека дорожнього руху” як складові безпеки 29

Є.В. Зозуля

Міжнародне співробітництво МВС України
щодо протидії злочинності у сфері високих технологій 37

В.Г. Уваров

Реформування інституту запобіжних заходів
у контексті міжнародних стандартів 47

І.М. Шопіна

Удосконалення окремих правових форм
управління органами внутрішніх справ 52

Ю.В. Фомін

Напрямки реформування органів внутрішніх
справ України як складового елементу
національної публічної адміністрації 59

ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА.
ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

А.Ю. Олійник

Контрольно-наглядові органи в системі механізму забезпечення конституційних свобод людини і громадянина в Україні 68

О.І. Зозуля

Види допоміжних органів глави держави76

О.І. Наливайко

Правові засади політичної функції сучасної Української держави84

Р.М. Опацький

Нормативно-правова основа захисту дитини від насильства 92

С.О. Баран

Забезпечення конституційного права людини і громадянина на відшкодування шкоди органами місцевого самоврядування 100

М.С. Булкат

Загальна характеристика форм та методів реалізації функцій держави 107

І.О. Грицай

Місце та роль неурядових правозахисних організацій в механізмі забезпечення прав громадян України 113

О.С. Подойнік

Історико-правовий аналіз норм міжнародного права про боротьбу з експлуатацією дітей та дитячою порнографією122

ПИТАННЯ ЦИВІЛІСТИКИ

О.С. Боєва

Трудове право: місце в системі права а основні теоретичні проблеми розвитку 129

С.В. Венедіктов

Щодо існування господарської влади в сучасних трудових відносинах 133

Б.В. Деревянко

Правовий статус суб'єктів господарського права,
які не є навчальними закладами та надають послуги у сфері освіти 138

Д.С. Лещенко

Особливості правосуб'єктності юридичних осіб,
створених органами місцевого самоврядування 145

Л.А. Литовченко, О.В. Чуйко

Поняття «право на правову допомогу»
та «правова допомога» у контексті конституційного
та цивільно-процесуального законодавства 152

О.М. Обушенко

Охорона праці як комплексне міжгалузеве
законодавство та комплексний правовий інститут 161

Т.М. Лежнєва

Співвідношення санкцій та інших заходів
правового примусу у трудовому праві 166

Н.М. Степакова

Норми трудового права, як основа механізму реалізації права 174

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

В.В. Гончарук

Шляхи та напрями вдосконалення діяльності
ОВС щодо попередження насильства в сім'ї 180

С.С. Вітвіцький

Ліцензування – основна складова економічної безпеки держави..... 187

В.О. Кроленко

Правове регулювання шляхом реалізації
державних цільових програм: проблеми і перспективи 193

О.М. Круглов

Юридичне співвідношення термінів «посадова особа»
і «службова особа» в Україні 201

Б.О. Логвиненко

Генеza та перспективи розвитку юридичної
відповідальності медичних працівників в Україні 207

Р.В. Миронюк

Особливості реалізації правового статусу учасників адміністративно-деліктного процесу на стадії перегляду справи про адміністративне правопорушення 213

А.О. Собакарь

Форми та методи реалізації державної політики України у сфері безпеки дорожнього руху 220

О.О. Буцьких

Загальна характеристика адміністративно-процесуального статусу учасників провадження у справах щодо перегляду рішень за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України 229

О.М. Кононець

Про ліквідацію державної інспекції контролю за цінами 241

Ю.К. Лобова

Іноземний досвід правового забезпечення бюджетного програмування 246

В.В. Маслюк

Правові основи регулювання порядку застосування міліцією технічних засобів забезпечення безпеки дорожнього руху та його удосконалення в Україні 254

І.А. Смілий

Удосконалення діяльності міліції щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців (за матеріалами АР Крим) 263

Д.В. Суходубов

Критерії оцінки ефективності координаційної діяльності 269

Л.О. Терещенко

Інформація як об'єкт правовідносин у механізмі інформаційного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ: питання загальної теорії 275

Ю.А. Чаплинська

Самоуправство в КУпАП та КК України: проблеми розмежування 281

О.М. Черевач

Особливості організації діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії насильству у сім'ї 288

Є.О. Яковенко

Порушення провадження у адміністративній справі
компетентним судом адміністративної юрисдикції 296

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ**М.М. Книга**

Правове регулювання профілактичної роботи з особами, яким надається
амбулаторна психіатрична допомога у примусовому порядку 306

О.О. Книженко

Кримінально-правова санкція як юридична конструкція 314

О.О. Круглова

Соціальна обумовленість кримінально-правового
захисту інституту банкрутства 320

А.М. Лисенко

Аналіз розвитку антитерористичного законодавства в Україні 327

В.Ф. Примаченко

проблеми співвідношення затримання особи, яка вчинила злочин,
та інших обставин, що виключають злочинність діяння,
із нормами Конституції України 333

С.А. Шалгунова

Особа злочинця за уявленнями вітчизняних
юристів з кінця ХІХ ст. – до 1917 року 339

Г.В. Кириченко

Запобігання нетиповим способам контрабанди
наркотиків правоохоронними органами 344

О.В. Ларіна

Об'єкт та предмет грабежу за ст. 186 КК України 351

О.І. Соболев

Класифікація злочинів та питання формування
кримінального проступку 358

Н.В. Уварова

Кримінально-правова охорона життя та здоров'я особи
від злочинних посягань, вчинених з мотивів расової, національної
чи релігійної нетерпимості, в Україні радянського періоду 367

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА.
ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

- Ю.І. Азаров, В.К. Весельський, Ю.Б. Комаринська**
Створення пізнавальної програми при розслідуванні
вбивств на залізничному транспорті 374
- В.Б. Вишня, В.О. Мирошніченко**
Сучасні інформаційні технології для контролю пересувних об'єктів 381
- О.В. Капліна, О.М. Дроздов**
Проблеми створення належного правового механізму
захисту прав заявника про вчинений злочин 386
- К.О. Чаплинський**
Тактичний прийом як об'єкт криміналістичного дослідження 395
- О.В. Андрушко**
Відомчий контроль за дізнанням
у Державній прикордонній службі України 405
- В.В. Єфімов**
Забезпечення державної таємниці
в оперативно-розшуковій діяльності 412
- Д.Г. Казначєєв, С.В. Обшалов**
Отримання й використання інформації
при розкритті та розслідуванні торгівлі людьми 418
- В.В. Литвинов**
Закриття кримінальної справи на стадії досудового розслідування 424
- В.В. Ліпинський**
Проблемні питання судового розгляду справ
про порушення митних правил 433
- Т.О. Лоскутов**
Структура предмета правового регулювання
у кримінальному процесі 441
- І.В. Пиріг**
Кримінально-процесуальна регламентація
призначення та проведення експертизи 449

В.В. Шендрик

Оперативно-упереджувальні заходи
в оперативно-розшуковій діяльності 458

О.А. Вовчанська

Тактичне забезпечення проведення освідування
при розслідуванні незаконного перевезення
наркотичних засобів залізничним транспортом 471

В.М. Ковбаса

Тактичне забезпечення відтворення обстановки
і обставин події при розслідуванні незаконних
заволодінь транспортними засобами 477

О.В. Сачко

Концептуальні проблеми інституту
безпосереднього виявлення злочину 483

Є.О. Семенов

Актуальні проблеми відводу експерта
у кримінальній справі та шляхи їх вирішення 491

О.А. Шевченко

Профілактика злочинів підрозділами карного розшуку 509

ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ

Е.В. Неженець

Методика навчання іноземній мові працівників ОВС
у рамках підготовки до проведення «Євро-2012» 517

НАУКОВЕ ЖИТТЯ

Персоналії 523

Захист дисертацій 525

Пирсвоєння вчених звань 527

Нові видання 528

Пам'яті вченого 530

Довідка про авторів 532

Наукове видання

НАУКОВИЙ ВІСНИК
ДНІПРОПЕТРОВСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО
УНІВЕРСИТЕТУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Збірник наукових праць

2011. – № 4 (56)

Редактор, оригінал-макет – *А.В. Самотуга*
Редактор *О.В. Ясюкевич*
Коректори: *К.А. Ларіонова, Л.В. Омельченко*
Дизайн – *О.М. Янченко*, фото – *О.А. Дубовський*

Підп. до друку 23.12.2011 р. Формат 60x84/16. Друк – RISO.
Гарнітура – Times. Умов.-друк. арк. 33,75. Обл.-вид. арк. 34,00. Тираж – 160 прим.

Відділ ОНР та РВД ДДУВС
49005, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 26, т. (056) 370-96-59