

# ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО

Науковий  
журнал

Журнал заснований  
у 2004 році з ініціативи  
генерал-лейтенанта міліції  
ВІТАЛІЯ ФЕДОРОВИЧА  
ЗАХАРОВА, заслуженого  
діяча науки і техніки  
України, кандидата  
юридичних наук, професора

Свідectво про державну  
реєстрацію – серія КВ  
№ 19320-9120 ПР  
від 05.07.2012

Передплатний індекс – 99881

Виходить 6 разів на рік

Адреса редакції:  
49064, м. Дніпропетровськ,  
вул. Орловська, 1-Б  
тел.: (056) 371-51-42

ISSN 2078-3736

## У номері

*РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА:  
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ*

*ЦИВІЛІСТИКА. ФІНАНСОВЕ ПРАВО*

*АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ*

*ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ*

*КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА*

*ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ*

*НАУКОВЕ ЖИТТЯ: РЕЦЕНЗІЇ, ПЕРСОНАЛІЇ*

**4**  
**2012**

Науковий журнал. Заснований у 2004 році. Засновники: ВНПЗ «Дніпропетровський гуманітарний університет», Фонд юридичної науки Академіка права В.В. Сташиса, Національна академія внутрішніх справ. Видавець – ВНПЗ «Дніпропетровський гуманітарний університет». Включений до переліку фахових видань ВАК України з юридичних наук (Постанова Президії ВАК України від 10.03.2010, № 1-05/2).

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора

За точність викладеного матеріалу відповідальність покладеться на авторів

Зміни до тексту та скорочення, що не впливають на зміст матеріалів, а також їх перейменування вносяться редакцією без узгодження з автором

Рукописи не рецензуються і не повертаються

*Ухвалено до друку Вченою радою Дніпропетровського гуманітарного університету (протокол № 1 від 04.09.2012 р.)*

*Головний редактор* **М.В. Корнієнко**

*Заступники головного редактора:*

**О.М. Джу́жа, О.В. Не́годченко**

*Наукова рада:*

**Бандурка О.М.** – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України;  
**Вербенський М.Г.** – доктор юридичних наук, доцент;  
**Джу́жа О.М.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Горбачевський В.Я.** – доктор юридичних наук, доцент;  
**Коваленко В.В.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України;  
**Корнієнко М.В.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Костицький М.В.** – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України;  
**Негодченко О.В.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Тачій В.Я.** – доктор юридичних наук, професор, академік НАН України, президент Національної академії правових наук України;  
**Ярмиш О.Н.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

*Редакційна колегія:*

**Антонов К.В.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Богатирьов І.Г.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Гіжевський В.К.** – кандидат юридичних наук, професор;  
**Іщенко А.В.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Калюжний Р.А.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Колпаков В.К.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Константинов С.Ф.** – доктор юридичних наук, доцент;  
**Курінний Є.В.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Лобойко Л.М.** – доктор юридичних наук, доцент;  
**Мисливий В.А.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Мінка П.Я.** – кандидат юридичних наук, доцент;  
**Олефір В.І.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Фрицький О.Ф.** – доктор юридичних наук, професор.

## **РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

**ОБРУСНА С.Ю.**, доктор юридичних наук  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 34.08.001.73 : 34 (09) (470+571) «1864»

### **ФОРМУВАННЯ КОРПУСУ СУДДІВ ЗА СУДОВОЮ РЕФОРМОЮ 1864 РОКУ**

У статті порушено проблему формування суддівського корпусу в період судової реформи 1864 року. На основі аналізу низки правових положень формування суддівського корпусу розглянуто як упорядкований процес, що спирався на нормативно-правові акти, які перш за все визначали порядок набуття і припинення суддівських повноважень як елементів правового статусу суддів.

**Ключові слова:** *суддя, суддівський корпус, формування суддівського корпусу, судова реформа 1864 року.*

В статье затрагивается проблема формирования судейского корпуса в период судебной реформы 1864 года. На основе анализа ряда правовых положений формирование судейского корпуса рассматривается как упорядоченный процесс, который опирается на нормативно-правовые акты, определяющие прежде всего порядок приобретения и прекращения судейских полномочий как элементов правового статуса судей.

**Ключевые слова:** *судья, судейский корпус, формирование судейского корпуса, судебная реформа 1864 года.*

In the article the problem of forming of judge corps is broken in the period of judicial reform of 1864. On the basis of analysis of row of legal positions of forming of judge corps it is considered as a well-organized process, that leaned against normatively-legal acts that foremost determined the order of acquisition and stopping of judge plenary powers as elements of legal status of judges.

**Keywords:** *judge, judge corps, forming of judge corps, judicial reform of 1864.*

Пошук ефективної моделі формування суддівського корпусу в період судово-правової реформи здійснюється як у напрямку розвитку законодавства, так і поглиблення правової думки. Тому вагоме значення для вироблення нових законодавчих положень, напрацювання теоретичних основ вказаного напряму судового реформування може мати повна та достовірна реконструкція вітчизняного історичного досвіду перетворень у сфері судоустрою та судочинства. У цьому аспекті особливої уваги заслуговує вивчення історії проведення судової реформи 1864 р., яку небезпідставно вважають найрадикальнішою, новаторською і технічно найуспішнішою із усіх «великих реформ» 60–70-х рр. ХІХ ст. та реформ вітчизняного судоустрою. У процесі її реалізації значну увагу було приділено питанням формування судових органів та корпусу суддів, проблематиці їх правового статусу тощо. Адже автори реформи значною мірою усвідомлювали, що захистити права, свободи і законні інтереси всіх суб'єктів правовідносин, повноцінно виконувати роль суспільного арбітра при розв'язанні конфліктів може тільки високопрофесійний і високоморальний суддівський кадровий склад, і, незважаючи на всі особливості суспільно-політичного, соціально-економічного розвитку вказаної доби, прагнули втілити цю ідею в життя.

Аналіз наукових видань останніх років свідчить, що історію судової реформи 1864 р. досліджено досить різноаспектно. Разом з тим проблема формування суддівського корпусу в ході реформи 1864 р. залишається детально не розробленою. До неї зверталися або в руслі дослідження реформування окремих судових інститутів, або вивчення вітчизняної історії формування суддівського корпусу взагалі. Тому метою даної публікації є визначення змісту механізму формування корпусу суддів у ході реформи 1864 р. та вивчення можливостей запозичення історичного досвіду. Цінність останнього полягає в тому, що в ході його аналізу враховуються не тільки позитивні чи негативні якості певного явища, а й простежується можливість викорис-



тання в сучасних умовах. Разом з тим слід мати на увазі, що тогочасне життя суспільства, його правові інститути мали суттєві відмінності порівняно із сучасними, тому предмет нашого розгляду матиме свою самобутність і оригінальність, виходячи із особливостей епохи. А отже, досліджуючи сутність механізму формування суддівського корпусу в період реформи 1864 р., можна проводити лише певні паралелі, простежувати певні тенденції, вилучаючи з них раціональне зерно та проєктуючи можливість запозичення історичного досвіду для сучасності.

У ході розкриття проблеми автором використано такі сучасні терміни, як «суддівський корпус», «формування суддівського корпусу», але їх зміст розкрито з урахуванням історичної епохи. Так, загальне поняття «корпус» визначається як сукупність осіб якогось одного фаху, службового становища тощо. Отже, вказане поняття також можна застосувати до сукупності осіб, що здійснюють правосуддя. Деякі науковці зауважують, що не слід зміст поняття «суддівський корпус» визначати лише як професійні судді, адже у встановлених законом випадках цю діяльність можуть здійснювати і непрофесійні судді, наприклад, присяжні. Тому видається можливим зміст вказаного поняття розкрити таким чином: суддівський корпус в період реформи 1864 р. складали особи, що здійснювали правосуддя – професійні судді, – та у визначених випадках присяжні засідателі. Відповідно до ст. 1 «Установлення судових установ» судова влада належала: мировим суддям, з'їздам мирових суддів, судовим палатам і «правительствующему сенату» [1]. Виходячи з цього, суддівський корпус складали дільничні мирові судді, почесні мирові судді, голови, товариші (заступники) та члени окружного суду, голови і судді судових палат та сенатори.

Під сучасним поняттям «формування суддівського корпусу» розуміють упорядкований процес кадрового забезпечення судової влади, що включає правові механізми набуття та припинення суддями повноважень [2]. Незважаючи на всі особливості епохи XIX ст., формування суддівського корпусу в ході реформи 1864 р. також слід розглядати як певний упорядкований процес, що спирався на низку правових положень, які перш за все визначали порядок набуття і припинення суддівських повноважень як елементів правового статусу суддів. У даному випадку ми говоримо про це поняття у вузькому значенні. Разом з тим формування якісно нового суддівського корпусу було одним із першочергових завдань судової реформи 1864 р., тому це поняття можна розглядати дещо ширше – як поетапний процес, у якому простежуються стадії механізму адміністративно-правового регулювання: регламентація суспільних відносин, виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, їх фактична реалізація. Це буде ширше значення вказаного поняття. У межах даної публікації формування суддівського корпусу буде розглядатися у більш вузькому значенні.

Перш ніж перейти до аналізу законодавчих положень, що визначали порядок формування суддівського корпусу, слід проаналізувати основні напрямки тодішньої суспільно-політичної та наукової думки щодо вказаної проблеми. Так, у ході підготовки реформи 1864 р. значну увагу було приділено формуванню суддівського корпусу, зокрема способам вступу на посаду, визначенню правового статусу судді, умов його перебування на посаді, системі гарантій суддівської діяльності тощо. Зокрема, один із сучасників реформи В. Случевський визначав чотири способи вступу на посаду судді: 1) обрання особи суспільством або його представниками; 2) обрання особи судовою установою, у якій з'явилась судова вакансія; 3) призначення урядом; 4) призначення шляхом жеребу з числа осіб, які відповідають законним вимогам, та наголошував на тому, що всі інші системи складаються з комбінацій цих варіантів. При цьому він зазначав, що за умови призначення суддів шляхом виборів їм не може бути надано право незмінюваності як істотної умови незалежного службового становища [3, с. 127].

Дві форми вступу на судову службу – шляхом виборів та шляхом призначення – також визначав І. Фойницький. Досліджуючи виборне начало при формуванні корпусу суддів, він зазначав, що вибори проводяться на певний, зазвичай нетривалий строк, що слугує прекрасним засобом громадського контролю та забезпечує заміщення посад особами, які користуються громадською довірою. На користь цього положення свідчили й підстави теоретичного, практичного та історичного характеру. Зокрема, у теоретичних положеннях стверджувалось, що виборний порядок забезпечує довіру суспільства до суду. З практичної точки зору його рекомендували тому, що так полегшувалось би складне завдання уряду підбирати на всі судові вакансії осіб, які б усвідомлювали своє високе покликання, оскільки місцеві жителі знали обранців все-



бічно і набагато краще, ніж начальник, якому представляють кандидатів. З історичної точки зору захисники виборного начала посилались на закони цариці Катерини II, маніфести царів Олександра I (5 березня 1801 р., 2 квітня 1801 р.) і Миколи I (6 грудня 1831 р.) про дворянські збори, громадську службу і вибори на неї [4, с. 210].

Однак виборний порядок у такому широкому обсязі не був прийнятий судовими статутами як загальне правило для всіх видів судової служби, виходячи із таких міркувань. По-перше, для забезпечення внутрішньої незалежності суддів статuti зупинились на інституті незмінюваності судової служби як головної опорі суддівської самостійності. Між тим незмінюваність не поєднувалась з виборним порядком, сила і значення якого лежить на праві місцевих жителів контролювати діяльність своїх обранців періодичними виборами. По-друге, було звернуто увагу й на слабкість історичної аргументації захисників виборного начала, оскільки правові акти, на яких воно ґрунтувалось, мали на увазі тільки станові вибори й стану громадську службу.

Домінуючою на той час у світі системою заміщення судових посад було призначення суддів. Цей порядок забезпечував дотримання високих інтересів у питанні заміщення судових посад, тому що монарх відповідно до свого статусу мав у розпорядженні всі юридичні сили країни і своїм актом наділяв особу, що призначалась, достатнім авторитетом. Але представник верховної влади не міг знати особисто всіх кандидатів на судові посади, тому, на думку І. Фойницького, його завдання при заміщенні судових посад могло бути полегшене наявністю адміністративного подання, подання органів громадського самоврядування чи подання судових органів [4, с. 212].

На думку С. Вікторського, найкращим помічником верховної влади в питаннях добору та призначення суддів могли бути саме судові органи. При відкритті вакансії, в тому чи іншому суді, члени цієї судової колегії повинні самі обирати і рекомендувати кандидата [5, с. 104].

Проте у ст. 212 Статуту установа судових установ (1864 року) зазначалося, що голови, товариші голів і члени окружних судів, а також старші голови, голови департаментів і члени судових палат призначаються царською владою шляхом представлення міністром юстиції. Тим самим закріплено інститут призначення суддів, при цьому призначення на суддівські посади здійснював монарх як джерело верховної влади в державі, а органом, що рекомендував кандидатів, було міністерство юстиції. У ст. 243 Статуту установа судових установ був закріплений принцип незмінюваності суддів, де зазначалося, що голови, товариші голів і члени судових місць не можуть бути звільнені без їх власної заяви, крім визначених випадків, а також не можуть бути переведені з однієї місцевості в іншу без власної згоди. Але, звичайно, незмінюваність суддів не розглядалась як абсолютна гарантія від будь-яких звільнень чи переведень. Даний інститут був розрахований, у першу чергу, на захист суддів від довільних зміщень та переведень, що могло бути результатом, наприклад, неправомірного впливу адміністративної влади [1].

Статут установа судових установ (1864 р.) визначав вичерпні підстави, на які інститут незмінюваності не поширювався, і суддя міг цілком законно бути звільнений з посади якщо: 1) протягом місяця після призначення на посаду не з'являвся без поважних причин на місце служби (ст. 228); 2) протягом одного року не міг з'явитись на службу внаслідок тяжкої хвороби (ст. 229); 3) піддавався якому-небудь стягненню чи покаранню за злочин чи проступок, що не стосується служби (ст. 295); 4) піддавався особистому затриманню за борги чи був оголошений у встановленому порядку неспроможним боржником (ст. 296) [1].

Крім того, у Проекті нової редакції Статуту установа судових установ (1900 р.), окрім зазначених вище підстав, додатково передбачалась можливість звільнення судді, якщо він: 1) вчинив чи допустив такі службові порушення, що хоча і не тягнуть його усунення від судової посади, але за своїм значенням чи чисельністю свідчать про невідповідність такого судді займаній посаді; 2) дозволив собі поза службою аморальні чи нерозсудливі вчинки, несумісні із гідністю суддівського звання, 3) своїми вчинками на місці служби поставив себе у становище, що дає підстави сумніватись у спокійному й неупередженому виконанні ним обов'язків, при цьому відмовився від запропонованого переведення в іншу місцевість на рівну посаду; 4) за віком та тяжкими й постійними хворобами втратив здатність до правильного виконання покладених на нього обов'язків тощо [6, с. 89-90].



Відповідно до Судових статутів судовою інстанцією, яка б могла б розглядати дрібні кримінальні та цивільні справи та відповідати таким критеріям, як доступність, швидкість розгляду справи, можливість примирення сторін визначався мировий суд. Система мирових судів складалася із двох ланок: 1) дільничний мировий суддя (зазвичай у повіті було декілька дільниць мирового суду, кожна з яких об'єднувала по кілька волостей), почесний мировий суддя (не мав окремої дільниці, але користувався всіма правами мирового судді), 2) повітовий з'їзд мирових суддів – апеляційна інстанція для справ, що розглядалися дільничними мировими суддями. Загальною судовою касаційною інстанцією, юрисдикція якої поширювалася на мирові суди, визначався Сенат.

Центральною особою новоствореного інституту був мировий суддя. Як зазначено Р. Уортманом, реформа «породила новий тип уважаемого и щепетильного судьи – дворянина, который строго соблюдал беспристрастие и справедливость в своих постановлениях...» [7, с. 445]. Цьому сприяла низка об'єктивних та суб'єктивних факторів. До перших слід віднести юридичне закріплення правового статусу мирового судді на законодавчому рівні. Аналіз положень «Установлення судових установ» дозволяє простежити структурні елементи його правового статусу: права, свободи, обов'язки; виборчі цензи, процедуру виборності; процесуальну діяльність; окремо виписаний правовий статус почесних мирових суддів та дільничних мирових суддів.

Вагомим здобутком реформи стала виборність мирових суддів, які обиралися всіма тодішніми суспільними станами на повітових земських зборах або на засіданнях міських дум терміном на три роки з подальшим затвердженням Сенатом. На жаль, у період контрреформи саме цей демократичний принцип було скасовано. Для кандидата на посаду мирового судді визначалися такі виборчі цензи: осілості (кандидатами мали бути місцеві жителі), віковий – не менше 25-ти років, освітній – середня, або вища освіта, або стаж роботи в судових установах, майновий – володіння майном не менше як на суму 15 тис. крб., в містах – 6 тис. крб. (для столиці), 3 тис. крб. [7].

Передбачалися умови, за яких особа не могла бути вибраною мировим суддею: судимість, перебування під слідством; звільнення зі служби в судовому відомстві, виключення із духовного середовища, дворянських зібрань; банкрутство; належність до духовного сану; знаходження під опікою за марнотратство [1].

Права та обов'язки мирового судді було виписано в окремому розділі «Установлення судових установ», що мав назву «Про відносини, права і відповідальність мирових суддів». Аналіз вказаного розділу дає можливість простежити певні групи прав та обов'язків: 1) організаційно-функціонального характеру, 2) процесуального характеру, 3) судді як службової особи. До першої групи належали такі: повноваження мирового судді поширювались в межах визначеної дільниці, судді зобов'язувались складати звіти про рух справ за рік та передавати їх на розгляд з'їздів мирових суддів, мали право здійснення відносин з іншими державними органами безпосередньо. Другу групу становили такі: рівність мирових суддів в ході здійснення правосуддя, право застосовувати стягнення до осіб, що порушують порядок судочинства. Третя група визначала права і обов'язки судді як службової особи: мирові судді урівнювались в правах з окружними суддями та суддями судових палат; могли притягуватись до дисциплінарної і кримінальної відповідальності, мали право місячної відпустки, що надавалась з'їздом мирових суддів, а на більший термін – першим департаментом Сенату, не могли бути звільнені з посади (за деякими виключеннями) до завершення виборчого строку. Мирові суди розглядали дрібні кримінальні (проступки проти громадського порядку, образа і побиття людини, шахрайство тощо) та цивільні справи. Виходячи з цього, мирові судді мали право оголошувати зауваження, догану, накладати грошове стягнення не більше 300 рублів, карати арештом до 3 місяців та тюремним ув'язненням до 1 року [1].

За свідченнями сучасників, мирові суди та мирові судді з перших днів роботи отримали підтримку і авторитет у широких верств населення завдяки доступності, швидкому розгляду справ, рівноправності учасників судового процесу. Досить промовисто характеризував роботу перших мирових суддів А. Коні: «у мирового в действительности совершался суд скорый, а личные действия первых судей служили ручательством, что он не только скорый, но и правый в пределах человеческого разумения и вместе с тем милостивый...» [8, с. 192].

Систему загальних судових органів складала окружні суди та судові палати. Окружні



суди створювались у складі призначуваних голови, його товариша (заступника) і членів суду, які мали відповідати вимогам щодо освіти, стажу роботи, наявності майна, моральності. Усі судді призначалися імператором за поданням міністра юстиції на невизначений термін. У першій інстанції вони розглядали основну масу цивільних і кримінальних справ. Залежно від складності конкретних справ могли формуватися різні комісії, які складалися тільки із професійних суддів, або із професійних суддів та представників певних станів, або професійних суддів та присяжних засідателів.

У розділі 2 «Установлення судових установ» «Про присяжних засідателів» було детально вписано порядок організації роботи суду присяжних, який включав: вимоги до кандидата в присяжні, формування списків присяжних, їх проходження, затвердження тощо. Зокрема, становище належності особи-кандидата у присяжні засідателі не визначалася. Обов'язковими ж вимогами були: російське підданство, вік не менше 25-ти і не більше 70-ти років, ценз осілості (не менше двох років в одному повіті). Вказувалися умови, за якими особа не могла бути кандидатом у присяжні: перебування під слідством, наявність судимості, звільнення зі служби із судового відомства, незнання мови тощо. Для вибрання присяжних формувалися загальні, чергові та запасні списки, складання кожного з яких мало свою процедуру. Так, чітко визначалися категорії осіб, які могли бути внесені до загальних списків (службовці п'ятого і нижче класів за виключенням осіб, які перебували на службі в судових установах, правоохоронних органах, обрані селяни, інші категорії населення, що відповідали майновим цензам) та особи, які не могли бути присяжними (священнослужителі, військовослужбовці, вчителі народних шкіл). [1]. Усі ж процесуальні процедури, пов'язані із діяльністю суду присяжних, визначалися «Статутом кримінального судочинства».

Позитивно, що нові суди починали діяти поступово, після визначення порядку закриття справ у старих судових установах і їх передачі новим судам. Як свідчить аналіз публіцистики та періодики 60-х років XIX ст., ставлення суспільства до введення нової судової інституції було досить позитивним. Так, М. Катков вказував: «...суд присяжних – лучшая гарантия личностной свободы. ....» [9, с. 234]. Разом з тим суд присяжних з початку свого функціонування зіткнувся з низкою проблем. Так, після замаху на Олександра II кримінальні справи про державні злочини було вилучено із його розгляду. В урядових колах незадоволення судом присяжних час від часу посилювалось, що пов'язувалося з прийняттям рішень, які не відповідали інтересам адміністрації. Крім того, діяльність суду загострила дискусії в тогочасному суспільстві з приводу введення майнового цензу для кандидатів, складання списків, самої процедури судочинства.

З приводу складання списків присяжних сучасники виділяли як проблеми в підходах до цієї процедури, так і проблеми суто практичного характеру. Так, у першому випадку звертав на себе увагу той факт, що автори Статутів розглядали участь у суді присяжних не як право, а як особливий суспільний обов'язок кожного. Виходячи з цього, визначалась і сама система виборів, в якій простежувалась недовіра до суспільства. Діяльність з приводу складання списків досить часто була формальною, виконувалась з порушенням строків, без дотримання визначених вимог. Позитивно, що уряд реагував на вказані зауваження прийняттям протягом 1871–1873 р. р. низки указів, що змінювали порядок складання списків присяжних, передбачали включення певних посадових осіб, зменшення суми штрафів за неявки присяжних на засідання з поважних причин тощо. Разом з тим аналіз публіцистики, періодики, наукових праць вказаного періоду та подальших років свідчить, що незважаючи на неоднозначне, інколи цілком плярне ставлення, на прийняття низки нормативно-правових актів, що обмежували його компетенцію, суд присяжних утвердився як інституція, що здатна успішно здійснювати свої функції. Це підтверджує й той факт, що в ході так званої контрреформи 80-90-х років XIX ст. більшість членів комісії з перегляду судових статутів 1864 р. проголосували за його збереження.

Як бачимо, формування суддівського корпусу в період реформи 1864 р. можна розглядати як у широкому, так і вузькому значенні. У вузькому значенні – це упорядкований процес кадрового забезпечення судової влади, що включав правові механізми набуття та припинення суддями повноважень. У широкому значенні – тривалий поетапний процес, що був пов'язаний з аналізом ситуації щодо формування суддівського корпусу у дореформений період, усвідомленням необхідності змін як урядовими, так і широкими суспільними колами, розробкою проєктів та теоретичних положень, їх обговоренням, виробленням нормативних положень, що



знайшли своє відображення у Судових статутах 1864 р. та подальшим моніторингом щодо їх впровадження в життя. Тому й сьогодні важливо усвідомити, що формування суддівського корпусу має відповідати потребам часу, відбуватися паралельно з реформуванням усіх сфер суспільно-політичного і соціально-економічного життя. Вважасмо, що проблема формування суддівського корпусу залишається актуальною як для юридичної науки, так і практики. Її вирішенню сприятиме глибоке вивчення історичного досвіду, теоретичне обґрунтування, вдумлива і серйозна робота у сфері розробки законодавства.

#### Список використаної літератури:

1. Учреждение судебных установлений // Судебные уставы 20 ноября 1864 г., с изложением рас-суждений, на коих они основаны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.lgopn.ru](http://www.lgopn.ru) > ... > Документы XIX века.
2. Прилуцький С.В. Формування корпусу професійних суддів України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – К., 2003.
3. Случевский В. Учебник русского уголовного процесса. Судостроительство – Судопроизводство. – СПб., 1913.
4. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. – СПб., 1996. – Т. 1.
5. Викторский С.И. Русский уголовный процесс: Учеб. пособие. – М., 1997.
6. Проект новой редакции учреждения судебных установлений // Российское законодательство X – XX веков: В 9 т. – М., 1984. – Т. 8. – С. 89-90.
7. Уортман Р.С. Властители и судьи: развитие правового сознания в имперской России. – М., 2004.
8. Кони А.Ф. Отцы и дети судебной реформы. – М., 1914.
9. Катков М.Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [chort.square7.ch/Buch/Katk.pdf](http://chort.square7.ch/Buch/Katk.pdf).

Надійшла до редакції 17.09.2012

**СВОРАК С. Д.**, доктор історичних наук,  
кандидат юридичних наук, професор  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 370.0(092)+343.11

### ІДЕЇ НАРОДОВЛАДДЯ У ДЕРЖАВНИЦЬКІЙ КОНЦЕПЦІЇ СИМОНА ПЕТЛЮРИ

У статті на основі аналізу державницької концепції С. Петлюри досліджено ідеї народо-владдя та з'ясовано сутність державницької концепції крізь призму суспільно-політичних процесів початку ХХ ст. Крім того, розкриваються теоретичні та ідеологічні витоки політичної діяльності С. Петлюри як яскравого представника української еміграції.

**Ключові слова:** народо-владдя, державницька концепція, соціал-демократія, еміграція, українська революція.

В статье на основе анализа государственной концепции С. Петлюры исследованы идеи народо-властия и выяснена сущность государственнической концепции сквозь призму общественно-политических процессов начала ХХ в. Кроме того, раскрываются теоретические и идеологические истоки политической деятельности С. Петлюры как яркого представителя украинской эмиграции.

**Ключевые слова:** народо-властие, государственническая концепция, социал-демократия, эмиграция, украинская революция.

In the article on the basis of analysis of state conception of S. Petlyuri the ideas of democracy are investigational and essence of state conception is found out through the prism of social and political processes of beginning of XX item The theoretical and ideological sources of political activity of S. Petlyuri open up in addition, as a bright representative of Ukrainian emigration.

**Keywords:** democracy, state conception, social democracy, emigration, Ukrainian revolution.

Мабуть, важко знайти в історії України більш контраверсійну постать за Симона Петлюру, хіба що гетьман Іван Мазепа може «позмагатися». Між тим у наш час важливо не тільки гідно вшанувати його пам'ять, але й критично оцінити спадщину Української революції 1917–1921 рр. Зва-





жимо на той факт, що радянська історіографія, білоемігрантські кола, націонал-радикальні й гетьманські українські організації майже одностайно вважали С. Петлюру своїм ворогом.

Кожна велика революція, відповідно до нових умов, у тій чи іншій формі відтворює історичну традицію народу, серед якого вона вибухнула. Це – соціологічний закон, виправданий наочно за 1917–1930 рр. Так, Польща відтворила принципи колишніх конфедерацій, Чехословаччина – лінію Гуса та Жижки, Росія – віковичне самовладство, Україна – демократичну козацьку традицію XVII-го століття. Але народи не тільки відтворюють свою традицію, вони ще й персоніфікують її в тих людях, що мають в собі силу і волю витримати тягар цієї персоніфікації. Кожний народ за наших часів висунув таких людей, зокрема у Польщі – Ю. Пілсудський, Т. Масарик; у Росії – В. Ленін, в Україні – С. Петлюра. Останній зазначав: «ми виступили на арену історії тоді, коли світ не знав, що таке Україна... Єдино, боротьбою, впертою і безкомпромісною, ми показали світові, що Україна і її народ живе і бореться за свою свободу й державну незалежність». Ці слова С. Петлюри якнайточніше змальовують портрет «запізнілого ідеаліста-народника XIX століття» [2, с. 318]. Його роль в історії демократичного розвитку нашої держави належним чином так і не оцінена. У цьому контексті актуальним є вивчення ідей народовладдя у концепції державності, запропонованій саме С. Петлюрою.

Серед вітчизняних дослідників, хто виявив зацікавлення цією темою, були Р. Безсмертний, К. Галушко, С. Гелей, І. Гирич, М. Горєлов, І. Гошуляк, Я. Грицак, Я. Дашкевич, Л. Кондратик, І. Курас, С. Кульчицький, О. Лисенко, С. Литвин, О. Майборода, В. Масненко, В. Піскун, Ю. Поліщук, М. Попович, В. Потульніцький, О. Салтовський, В. Сергійчук, В. Солдатенко, П. Сохань, В. Трощинський, В. Ульяновський, Б. Ярош та інші.

Загальнотеоретична спадщина С. Петлюри вивчена доволі детально. Проте в літературі, на наш погляд, недостатньо проаналізовано саме державотворчі аспекти його наукових розробок. До того ж практично немає ґрунтовних праць, у яких погляди С. Петлюри на демократію та народовладдя досліджувалися крізь призму суспільно-політичних процесів початку XX ст.

Усе це дало авторові підставу визначити мету статті, якою є дослідження ідей народовладдя у державницькій концепції С. Петлюри.

Відповідно до мети можна сформулювати такі завдання:

- охарактеризувати державницьку концепцію С. Петлюри;
- з'ясувати місце ідей народовладдя в державницькій концепції С. Петлюри;
- визначити відношення С. Петлюри до народовладдя крізь намагання побудови Української самостійної соборної держави;
- охарактеризувати політичну діяльність С. Петлюри в еміграції.

Чому саме С. Петлюра, а не хтось інший з тих видатних і талановитих людей, що могли бути і були його конкурентами, бо застала їх українська революція уже з набутою популярністю, з готовим начебто народним авторитетом? Коли почалась українська революція, всі національно-творчі елементи із запалом кинулися до праці з народом і серед народу. З головою поринув до такої праці й С. Петлюра. Бачимо його скрізь: на мітингах, з'їздах і в комітетах; на партійних засіданнях, у земстві і на парламентській трибуні Центральної Ради. Але незабаром виявилось, що вся сила творчої енергії його зосереджується не на цій чисто політичній стороні революційного процесу, де й без нього було досить визначних людей. Його увага поволі сконцентрувалася на відтворенні тієї частини нашої державної традиції, яка завжди була, є й буде найтруднішою, найнеобхіднішою, а одночасно й найяскравішою в комплексі революційних завдань.

Як слушно зауважив член-кореспондент НАН України О. Реєнт, «з десятками мільйонів селян, кількома десятками тисяч інтелігентів (до них належав і нащадок козацьких і священницьких родин, випускник духовної семінарії, професійний журналіст Симон Петлюра) і кількома індивідуалами серед інших класів важко було говорити про серйозні національно-державницькі вимоги народу» [3, с. 19]. Проте зазначу, що, наприклад, у Чехословаччині Т. Масаріку довелося вирішувати схожі проблеми в майже аналогічній ситуації абсолютного домінування імперської нації (в даному разі німецькомовних співгромадян). І Т. Масарик, і Ю. Пілсудський в Польщі (останній, як і С. Петлюра, був соціал-демократом, але в умовах революції і війни скоріше націонал-демократом) зуміли синтезувати волю нації до незалежності. І тим каркасом, на якому вона ґрунтувалася, стали зародки демократії і народовладдя. Україна, у свою чергу, висунула в ці ж часи на провідні ролі М. Грушевського, В. Винниченка та



С. Петлюру. І лише останній розумів, наскільки важливою є ідея народовладдя для нації, яка виборює незалежність. Згоди ж серед українців не було. Чи не забагато партій, груп і течій, що постійно змагалися за владу: соціалісти, націонал-демократи, есери, федералісти, гетьманці тощо (і все це тільки в українському небільшовицькому таборі)? Тож, безсумнівно, явним дисонансом в устах будь-кого з керманичів і УНР, і Української держави П. Скоропадського була б легендарна фраза Ю. Пілсудського: «Спочатку незалежна Польща, а вже потім подивимось, яка» [3, с. 110]. Вузькопартійні, вузьокласові інтереси в Україні виявилися вищими за загальнонаціональні.

Проте значна частина організованого українства готова була продовжувати боротьбу за українську справу під проводом С. Петлюри. Йому довелося докласти чимало зусиль, щоб зберегти і сконсолідувати державний центр. Тогочасні документальні свідчення, які, зокрема, наводить В. Сергійчук, підтверджують, що ім'я С. Петлюри продовжувало залишатися символом для патріотів України: «По всій Україні, де ви не підете, де ви не забалакаєте, всюди ви чуєте ім'я С. Петлюри. У різних фарбах розписують його; як людину, біля котрої і до котрої тягнеться спокутана думка за минуле всього населення України. З ім'ям С. Петлюри зв'язане все те, що чекає людей гарного в житті. За міркуванням селян і взагалі всього громадянства, лише С. Петлюра дасть спокій, який і раніше цього хотів, але ми його не розуміли, бо більшовики нас дурили, а ми їм вірили (так каже громадянство України), і чим надалі на схід, або ближче до московського кордону, тим більше ім'я Петлюри любіше й дорожче. Про це є свідки – ті повстання, які зв'язані лише з ім'ям Петлюри» [6, с. 47]. У суспільстві ще відчувалася напруга очікування того, хто зможе довести до кінця розпочату справу визволення України від більшовиків. Тим часом своє перебування на еміграції С. Петлюра вважав тимчасовим. Він глибоко вірив у повернення на рідну землю. У листах до членів уряду УНР, політичних, військових діячів і господарників С. Петлюра накреслював плани відбудови життя в Україні, подавав конкретні пропозиції щодо різних галузей державного будівництва, війська, економіки, культури, освіти, міжнародних відносин.

Біля Державного Центру УНР почали гуртуватися найактивніші, найсвідоміші сили української еміграції. Завдяки С. Петлюрі центр ні на мить не припиняв свого існування, залишаючись на той час чи не єдиним символом і легітимним представником української державності. Національно-визвольна боротьба продовжувалась.

Надихала цю боротьбу державницька позиція С. Петлюри, що залишалася непохитною: Україна має бути суверенною, демократичною, соборною державою. Поєднуючи політичну діяльність з публіцистикою, він залишався на чолі визвольного руху. Його погляди на тодішню ситуацію, бачення перспективи України мали визначальний вплив на процеси в тогочасних політичних колах. Авторитет і вплив С. Петлюри залишалися високими. На відміну від інших політичних діячів, які або відійшли від політичної діяльності, або стали на шлях співпраці з більшовицьким режимом, він продовжував боротьбу.

Навіть за умов еміграції цілком реальним і доцільним С. Петлюра бачить розширення народовладдя шляхом скликання тимчасового представницького органу – Ради Республіки, яка мала стати запорукою політичної консолідації навколо еміграційного уряду. Сесію Ради скликали 3 лютого 1921 р. у Тарнові. Головою Ради був обраний колишній заступник прем'єра і міністр народного господарства в уряді С. Остапенка І. Фещенко-Чопівський. Виступаючи на відкритті першої сесії Ради Республіки, С. Петлюра закликав до національної єдності і державної дисципліни, наголошуючи на важливості співжиття з сусідніми народами, а головним чином – із Польщею: «Ми створили не тільки осередок, центр, до якого прислухається вся Україна, до якого тягнуться люди за поміччю, якого ждуть, до якого летять думки з кожного кутка України, від якого чекають спасення, а й певні, досить значні цінності в обсягу культурно-національного життя, що увіходить до вжитку народного, піднімаючи рівень народу нашого на вищий щабель. Зв'язок наш з населенням України, незважаючи на те, що перебуваємо ми за її кордоном, ідейно, психологічно тривкий, міцний. І ця оцінка нашої роботи, це довір'я, задля якого ми мусимо ще більше напружити свої сили, аби виступити перед цілим світом, як свідомі нація, яка бажає одного – спокійного, але самостійного життя, являється порукою позитивних наслідків наших зусиль» [3, с. 386].

Саме на цей час припадає повне навернення С. Петлюри до Заходу. Очевидно, починаю-



чи з цієї пори С. Петлюру слід розглядати як першого українського політика, що найбільш послідовно відстоював європейський вектор розвитку України. У цьому сенсі можна вести мову про Петлюру – першопрохідця в цивілізовану Європу. Розуміючи силу загрози радянської Росії для всього світу, С. Петлюра розтлумачує далеким і близьким сусідам на Заході, що «всі держави, утворені після 1917 р. на території бувшої Росії, не мають шансів на тривке існування і будуть завжди загроженими, поки на півдні бувшої імперії не організується і в силу не увійде незалежна держава українського народу. Тільки вона одна, як найсильніша численністю свого населення, матеріальними ресурсами і мілітарною відпорністю, може бути базою, підставою більш-менш незахитного життя державних новотворів, з бувшої Росії організованих. Тільки постання і зміцнення цієї держави може фактично вирішити долю Росії і призвести до остаточного та безповоротного її поділу» [4, с. 273-274].

С. Петлюра вважає, що «ми повинні скомпрометувати ідею реставрації великої Росії як ідею нереальну, штучну і невігідну для Європи, натомість виставляючи план поділу її як найбільш доцільне розв'язання остогидлої, неспокійної справи, що все таїла в собі загрозу і небезпеку для Європи, що й тепер таїть в собі ті ж самі тенденції» [4, с. 116] та поборювати наміри деяких груп еміграції (М. Грушевського, В. Винниченка) прихилити українців до федеративного співжиття з нею.

Аналіз історичної літератури та джерел дозволив нам показати, що українська політична еміграція в означений період 1921–1926 рр., зберігаючи вірність ідеї незалежності України, продовжувала національно-визвольну боротьбу. С. Петлюра залишався її визнаним лідером. Він дав теоретичне обґрунтування визвольної боротьби, першим проаналізував соціальні та національні причини збройної поразки, довів повну утопічність поглядів своїх опонентів щодо можливого реально рівноправного існування української нації у складі федерації, що підтвердилось історичним досвідом перебування України у складі Радянського Союзу. Лише раптова загибель зупинила державницьку і суспільно-політичну діяльність видатного діяча.

Більшовики побачили небезпеку в самому існуванні С. Петлюри. Радянське керівництво закономірно сприймало С. Петлюру як свого першочергового ворога. Особливо їх непокоїла активність українського центру в Парижі, який дедалі більше консолідував еміграційні державницькі сили навколо журналу «Тризуб».

У складних еміграційних умовах дезорієнтації, деморалізації, групівщини, ідеологічного протистояння С. Петлюра виявив політичну далекоглядність, ясність мети і конкретність завдань, які відповідали потребам часу.

Відомий історик, академік А. Жуковський так оцінив діяльність С. Петлюри: «Сьогодні, з перспективи майже трьох чвертей століття бачимо, якими малими, неправдивими і облудними були оцінки, програми і директиви колись визначних державних діячів! Лише шлях С. Петлюри був виправданий. За ним пішла більшість сучасників, а згодом – пізніші генерації. На нього взорувалися українські дисиденти, промоутори Руху Опору. Його перебрали творці відновленої незалежності України. План Петлюри починає знаходити свою реалізацію і в добрих починах сучасної української державності» [1, с. 10].

Здійснилася мрія С. Петлюри в українську державність, в яку він безмежно вірив і висловлював цю віру такими словами: «Ти переможеш, Великий Народі Мученику, і переможеш не для того, щоб підбивати під себе чужі, не наші землі. Ти переможеш для спокійного будівництва могутньої держави України, для щасливої праці поколінь майбутніх. Спадуть віковічні кайдани з стомлених рук твоїх, спадуть ганебні пута з величної постаті рідної матері – України. Минуть жакливі криваві роки боротьби і невпинна праця синів твоїх загоїть рани кривавої руїни, дасть пишні скарби для всіх народів світу, дасть спокій і щастя Великій, Вільній Самостійній Україні» [5, с. 57].

С. Петлюра, ставши символом української державності, виявився найбільш послідовним, самовідданим її творцем і оборонцем з-поміж сучасників, а у 20-ті роки став провідною постаттю національно-визвольної боротьби. У його особі найбільш вдало поєдналися риси державного мужа і військового вождя, сполучалися якості політика і військовика. Недарма найбільші недруги української самостійної державності назвали визвольний процес України ХХ ст. «петлюрівщиною».

Йому належить концепція державної структури України – самостійної, соборної, демократичної, правової республіки. Ця політична концепція, програма та ідеологія відповідали пот-



ребама державотворчої парадигми українства.

Під проводом С. Петлюри український народ мав у означений період свою державність, і це стало важливим здобутком національно-визвольної боротьби. І хоч через багато причин боротьба зазнала поразки, набутий досвід став джерелом, з якого наступні покоління черпали віру в державність. Боротьба за її здобуття, хоч і в інших формах, після падіння УНР практично не припинялась. При тому ім'я С. Петлюри стало загальнонаціональним символом.

С. Петлюру слід розглядати як першого українського політика, що найбільш послідовно відстоював європейський вектор демократичного розвитку України. Сучасна політика самостійності і європейської орієнтації України є продовженням політики С. Петлюри.

Є очевидно певна політична недалекоглядність, яка полягає в тому, що новітня українська держава мляво і невиразно ідентифікує себе з Українською Народною Республікою, не використовує її досвіду та досвіду таких діячів, як С. Петлюра. Він ще не знайшов в Україні того пошанування, на яке заслуговує. Доводиться констатувати не просто байдужість до імені С. Петлюри, а й те, що явище петлюрівщини вищі посадові особи держави все ще сприймають на рівні однолінійних тлумачень доби комуністичного тоталітаризму, а недруги української державності продовжують сповідувати стосовно нього руйнівний негативізм. Сучасним політичним і державним діячам для розуміння націотворчих проблем корисним було б знання ідей С. Петлюри, які були рушійною силою у відродженні українського народу та в його визвольній боротьбі.

Отже, образ головного отамана УНР у новій українській історії став символом боротьби за волю й незалежність України, а також він відродив забуті традиції до демократичного розвитку держави, функціонування інституту народовладдя та багато інших речей заради національної мети. Феномен С. Петлюри як політика й лідера націй, що виявився під час революції й підсилювався в роки захоплення більшовиками України, став визначальним для українського руху опору. Саме тому протягом 70 років після вбивства Симона Петлюри радянські спецслужби не переставали шукати в нас у країні сліди петлюрівщини. Навіть сьогодні багато хто, чий розум і душа були покалічені радянським тоталітарним режимом, намагаються не згадувати імені лідера українського визвольного руху 1917–1921 рр.

#### Список використаної літератури:

1. Кульчицький С. Російська тінь на незалежності України // Політика і час. – 1993. – № 10. – С. 8-15.
2. Литвин С. Суд історії: Симон Петлюра і петлюріана. – К., 2001.
3. Петлюра С. Статті, листи, документи // Укр. вільна АН у США. Б-ка ім. С. Петлюри в Парижі. – Нью-Йорк, 1979. – Т. 2.
4. Петлюра С. Статті, листи, документи // Цент. ком. вшанування пам'яті Симона Петлюри в Америці. – Нью-Йорк, 1956.
5. Піскун В. Симон Петлюра як політичний лідер УНР в еміграції: міжнародний і український контексти // Матеріали всеукраїнської наукової конференції (20-22 травня 2009 р.) / Відп. ред. Ф.В. Верстюк. – К., 2009. – С. 52-68.
6. Сергійчук В.І. Симон Петлюра. – К., 2004.

Надійшла до редакції 11.10.2012

#### КРУГЛОВА О.О.,

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

УДК 342.1+351.84

### КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто конституційні положення, що покладені в основу формування соціальної політики в Україні, та визначено ознаки соціальної держави.

**Ключові слова:** державна соціальна політика, соціальна держава, соціальна сфера життя, належний рівень життя, соціальні гарантії, задоволення соціальних потреб.



Рассматриваются конституционные положения, составляющие основу формирования социальной политики в Украине, и определяются признаки социального государства.

**Ключевые слова:** *государственная социальная политика, социальное государство, социальная сфера жизни, надлежащий уровень жизни, социальные гарантии, удовлетворение социальных нужд.*

Constitutional positions which are fixed in basis of forming of social policy in Ukraine and the signs of the social state are considered in the article.

**Keywords:** *public social policy, social state, social sphere of life, proper standard of living, social guarantees, satisfaction of social needs.*

З 1990-х років Україна відмовилася від планового регулювання економіки держави, якому були притаманні силові, тоталітарні методи, та розпочала перехід до ринкових форм регулювання економічних відносин. Будь-яка держава з ринковою економікою орієнтується на створення таких умов господарювання, при яких будуть максимально задовольнятися інтереси та потреби кожного члена суспільства, а ринок формується за принципом: є попит – є відповідна пропозиція.

Сучасна модель соціальної держави залишається у тому ж вигляді, в якому вона існувала до 1990-х років, а відповідно, така модель вже не може відповідати умовам, що існують у державі з ринковою економікою, на чому вже неодноразово наголошували науковці.

Кризові явища у світовій економіці не пройшли осторонь і економіку України, що також негативно вплинуло на соціальну ситуацію в нашій державі. Це призвело до погіршення матеріального становища переважної більшості населення України, росту безробіття та інших наслідків, у результаті чого зросла кількість осіб, що потребують соціального захисту.

Навіть незважаючи на те, що держава намагається надати правове забезпечення процесу формування соціальної політики, Україна знаходиться ще на початковому етапі розбудови соціальної держави. Прискорити цей процес не дозволяють численні економічні та політичні проблеми. Попри те, що країна почала оговтуватися після наслідків, спричинених світовою економічною кризою, соціально-економічний рівень життя значної кількості її громадян все ще перебуває на низькому рівні, великою залишається кількість населення, що потребує матеріальної підтримки та забезпечення робочими місцями.

Саме тому актуальним вбачається розгляд питань, які конституційні, тобто основоположні, засади містяться у вітчизняному законодавстві для формування соціальної політики згідно з вимогами сьогодення, наскільки задекларовані конституційні положення допускають трансформацію соціальної політики відповідно до змін економічної, соціальної сфери життя тощо.

**Аналіз останніх публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** При визначенні ролі Основного Закону в житті суспільства проблеми визначення та реалізації соціальних функцій Конституції виходять на перший план і становлять основну частину наукових досліджень [1, с. 17].

Серед сучасних науковців, що досліджували питання формування соціальної держави, слід назвати таких, як С. Алексєєв, В. Бех, Г. Браун, Г. Гетьман, І. Герасимова, Б. Гіллей, К. Горохова, Б. Дікон, С. Завадський, Ч. Лебо, М. Ніхаус, О. Лукашева, І. Осадча, О. Панкевич, Я. Пасько, Н. Пильгун, А. Сіленко, В. Співак, О. Скрипнюк, П. Стецюк, Л. Ярова, І. Яковюк, В. Якубенко, Ю. Шемшученко та інші.

Згідно зі ст. 1 Конституції України наша держава є демократичною, правовою та *соціальною*. Дана норма є одним з базових конституційних принципів формування державної політики України та регулювання суспільних відносин.

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України).

Україна як соціальна держава піклується про зміцнення громадянської злагоди в суспільстві та розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості.

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012, основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї [2].



Згідно з ч. 4 ст. 13 Конституції України держава забезпечує *соціальну спрямованість економіки*, що є основою для реалізації соціальних прав громадян, зокрема, на соціальний захист та достатній життєвий рівень.

Відповідно до Основного Закону України кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48 Конституції України). Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ч. 3 ст. 46 Конституції України).

Вищезазначені норми Основного Закону України дозволяють визначити ознаки, що мають характеризувати Україну як соціальну державу: по-перше, держава створює реальні можливості для кожного громадянина самостійно забезпечити себе та членів своєї родини належним рівнем життя; по-друге, держава передбачає участь суспільства в утриманні тих громадян, які через непрацездатність або з інших незалежних від них причин не мають достатніх засобів для існування. Тобто соціальна держава передбачає можливість надання останнім соціальної допомоги.

Однак при цьому виникає питання: як визначається розмір такої допомоги, від чого він залежить? З цього приводу Конституційний Суд України надав такі роз'яснення: розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави [3].

Окрім цього, в іншому Рішенні у справі про страхові виплати Конституційний Суд України вказав, що види і розміри соціальних послуг та виплат потерпілим, які здійснюються і відшкодовуються Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, встановлюються державою з урахуванням його фінансових можливостей [4].

Такий принцип закладений, зокрема, у ст. 22 Загальної декларації прав людини 1948 р., згідно з якою кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення та на здійснення необхідних для підтримання її гідності та для вільного розвитку її особистості прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави [5].

На загальний обов'язок держав забезпечити здійснення соціальних, культурних та економічних прав людини у максимальних межах наявних ресурсів вказано у п. 1 ст. 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. [6].

Тим не менше соціальний захист державою осіб, які мають право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, охоплює комплекс заходів, які здійснює держава в межах її соціально-економічних можливостей [2].

Таким чином, реалізація соціальної допомоги тим верствам населення, що її потребують, залежить від фінансового становища держави, реальної можливості спрямувати частину державних коштів на відповідні потреби соціально вразливих громадян. Враховуючи економічні складності, що існують в нашій країні останніми роками, неабияке значення має кваліфіковане визначення пріоритетних напрямів вирішення проблем у країні й визначення серед них місця для реалізації соціальної політики.

Досвід більшості держав світу підтверджує: при всій об'єктивній залежності вирішення соціальних проблем від економічного і політичного становища в країні соціальна політика має самостійність, здатна своїми засобами сприяти підвищенню рівня добробуту населення, надавати стимулюючий вплив на прагнення громадян до соціального прогресу. У сучасних умовах соціальна політика має бути пріоритетною для владних структур будь-якої держави.

Але слід зауважити, що соціальна політика держави не повинна зводитись тільки до фінансування за рахунок бюджетних коштів тих груп населення, які потребують соціальної підтримки. Вона має сприяти зменшенню кількості соціальних груп, які потребують соціального забезпечення, за рахунок розширення кола осіб, здатних до особистої відповідальності за результати власних економічних дій, а отже, створити таку економічну атмосферу в суспільстві в якій кожен бажаючий здатен забезпечити собі гідне існування самостійно.

**Висновок.** Конституція України як Основний Закон держави, вказуючи на основний напрямок формування державної політики та визнаючи людину, її життя і здоров'я, честь і гід-



ність, недоторканність і безпеку найвищими соціальними цінностями, сприяє створенню в нашій державі належних умов для формування сучасних соціальних інститутів.

#### **Список використаної літератури**

1. *Скрипнюк О.В.* Проблеми соціальної держави в контексті концепції «державного мінімалізму» // *Право України.* – 2000. – № 11. – С. 17.
2. Рішення Конституційного суду України (п.2.1.) від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 у справі № 1-11/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
4. Рішення Конституційного Суду України від 8 жовтня 2008 р. № 20-рп/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Загальна декларація прав людини 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
6. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

*Надійшла до редакції 04.09.2012*

**МАКУШЕВ П.В.,**

кандидат юридичних наук, доцент

*(Дніпропетровський гуманітарний університет)*

**ПОТІП М.М.,** здобувач

*(Запорізький національний університет)*

УДК 342.5 : 352.075

### **ЩОДО ЯКОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Розглянуто фактори (процедури, процеси), що впливають на якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування при наданні послуг.

**Ключові слова:** *система управління якістю, суб'єкти послуг, процедура, система критеріїв здатності державного органу, адміністративна послуга.*

Рассматриваются факторы (процедуры, процессы), влияющие на качество реализации компетенции органами государственной власти и местного самоуправления при предоставлении услуг.

**Ключевые слова:** *система управления качеством, субъекты услуг, процедура, система критериев способности государственного органа, административная услуга.*

The factors (procedures and processes) that affect the quality of the national authorities and local authorities in the provision of services are considered.

**Keywords:** *quality management system, agents services, procedures, system capacity criteria state agency administrative services.*

Становлення України як демократичної, соціальної, правової держави зумовлює необхідність ефективного функціонування державного механізму у єдності вищих, центральних і місцевих органів та самоврядних організацій. Цьому сприяють сучасні політичні й економічні перетворення в Україні, яким властиве забезпечення наближення влади до народу, підвищення якості надання адміністративних послуг громадянам. Окреслені перетворення вимагають від владних державних та місцевих структур ефективної діяльності відповідно до пріоритету загальнолюдських цінностей, прав та свобод людини і громадянина, реформації пріоритетних сфер суспільного життя з орієнтацією на якість послуг населенню.

Питання якості надання адміністративних послуг на сьогодні займає одну з ключових позицій у доктринах державного управління та адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Таким чином, якість послуг, що надається громадянам органами державної влади та місцевого самоврядування, прямо залежить від якості реалізації ними власної компетенції, тобто алгоритмічних можливостей професійно діяти у межах законних повноважень,



задовольняючи потреби та інтереси населення.

Однак дієвість визначених алгоритмічних можливостей низька через недостатній рівень розробленості змісту самої компетенції та її результативності у сучасній вітчизняній юриспруденції. Жваве обговорення змісту компетенції влади як загальнотеоретичного явища (С.В. Воробйова, Ю.А. Тихомиров) та важливого елемента державного управління (Л.П. Волкова, Т.М. Бялкіна) відбувається в Росії, що зумовлено особливістю державного устрою, в якому виникає велика кількість суперечок при розмежуванні компетенції федерації, її органів та органів місцевого самоврядування. В Україні питання компетенції висвітлюється в контексті конституційної реформи (П.М. Любченко) або ж розкривається з огляду на конкретні сфери державного управління (В.М. Норов, І.Б. Ковтун, Т.О. Коваленко та ін.). Незважаючи на те, що компетенція органів державної влади та місцевого самоврядування стала темою багатьох наукових досліджень, наразі у вітчизняному правознавстві немає жодної масштабної спроби дослідити якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування як явища.

Розкриття визначеної проблеми ускладнюється й тим, що питання розвитку та підвищення ефективності систем управління якістю в різних типах організацій, у тому числі органах державної влади та місцевого самоврядування, вивчають та широко висвітлюють переважно зарубіжні автори, а у вітчизняній юриспруденції воно тільки-но починає викликати зацікавленість як критерій, що сприяє підвищенню ефективності діяльності будь-якої організації, в тому числі регіональної, державної чи наддержавної.

Метою нашої роботи виступає узагальнення основних положень якості реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування через з'ясування сутності цього явища, вивчення та узагальнення факторів, які мають вплив на нього; здійснення оцінки впливу системи управління якістю на підвищення конкурентоспроможності органів державної влади та місцевого самоврядування як організацій.

З суто теоретичної точки зору система управління якістю є сукупністю процедур, процесів і ресурсів, необхідних для управління якістю в організації. Її мета – сформувати у керівництва організації та у споживача упевненість у тому, що послуга, яка надається, відповідатиме встановленим вимогам якості. В такому випадку якість виступає як певна властивість послуги, що робить її більш придатною для споживання [1, с. 957].

З огляду на визначене якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування може виступати як критерієм оцінки послуги, яка надається посадовою особою (необхідною, наприклад, під час здійснення контролю діяльності), так і властивістю, що відрізняє одну й ту ж надану в різний час різним суб'єктам послугу за повнотою та результативністю у реалізації покладених на орган державної влади чи місцевого самоврядування функцій. Саме через це ми не можемо відкидати важливість даного явища, оскільки воно прямо впливає на дієвість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування та дає можливість контролювати їх діяльність як під час процесу надання послуги, так і за кінцевим результатом.

У зв'язку з цим впровадження до діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування концептуальних систем управління якістю є ефективним кроком адміністративної реформи, яка провадиться в Україні. Це підтверджує й практика, яка засвідчує: якщо в організації, у тому числі й в органах державної влади та місцевого самоврядування, не будуть вироблені чіткі цілі та політика якості, не буде визначена відповідальність керівництва та створена мотивація персоналу до поліпшення результатів державно-владної роботи, то досягти ефективності функціонування систем управління якістю в організації буде неможливим.

Ефективність будь-якого явища або діяльності ґрунтується, як відомо, на певних засадах, принципах. Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування також повинна ґрунтуватися на принципах побудови систем управління якістю, що знайшли своє відбиття у ДСТУ ISO9000: 2001 Системи управління якістю [2], зокрема, на таких як:

1) орієнтація на результат та концентрація уваги на особі, що звертається за наданням послуг до органу державної влади та місцевого самоврядування. Діяльність працівників органів державної влади та місцевого самоврядування має бути спрямована на задоволення потреб усіх зацікавлених сторін – громадян (у тому числі й іноземних), підприємств, установ або організацій, підвищення авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування. На





жаль, на сьогодні орієнтація на якісний результат у посадових осіб відсутня. Звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування закінчується безрезультатним листуванням, яке виникає тільки через вимоги, висунені Законом України «Про звернення громадян»;

2) визначальна роль керівництва. Керівник органу державної влади або місцевого самоврядування повинен розвивати культуру організації, забезпечувати єдність та чіткість цілей, створювати середовище, в якому персонал досягає досконалості, управляє ресурсами та спрямовує зусилля підлеглих і всієї організації в напрямку удосконалення. На сьогодні багатьом керівникам, на жаль, не вистачає навіть базових знань з управління, не говорячи вже про спеціальну підготовку до управлінської діяльності;

3) залучення всіх співробітників. Цей принцип системи управління якістю вимагає розглядати персонал не як пасивних виконавців розпоряджень та інструкцій, а як творчу силу, яка активно впливає на результативність та якість роботи. Надання працівникам повноважень необхідно підкріплювати розгалуженою системою їх навчання та інформування, що не обмежується виконанням безпосередніх обов'язків, а охоплює питання, необхідні для розвитку професійних здатностей та самоконтролю. Розглядаючи цей принцип, стикаємося з тим, що творчий підхід працівника в органах державної влади та місцевого самоврядування не вітається керівництвом. Пострадянські уявлення про те, що зацікавленість власною діяльністю та креативність неможливі в обмежених правами та обов'язками рамках службової діяльності, дуже сильно впливає на якість послуг, які надаються працівниками органів державної влади та місцевого самоврядування. А якщо говорити про підвищення кваліфікації, отримання нових навичок, то це й взагалі сприймається як додаткове нецікаве навантаження, викликає у працівників дискомфорт;

4) постійне навчання, інновації та вдосконалення. Цей принцип впливає з попереднього. Він вимагає формування в організації культури постійного вдосконалення і навчання, заохочення оригінальних думок та нововведень;

5) розвиток партнерства. Цей принцип однозначно є важливим для діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Загальновідомо, що організація є ефективною тоді, коли вона встановлює взаємовигідні зв'язки з партнерами, ґрунтовані на довірі, обміні знаннями та доцільній інтеграції. Подібні партнерські відносини можуть встановлюватися між тими ж органами державної влади та місцевого самоврядування, між органами державної влади та місцевого самоврядування і громадськими організаціями і набувати різних нових організаційних форм;

6) управління базується на процесах і фактах. Органи державної влади та місцевого самоврядування будуть діяти ефективніше, якщо всі внутрішньо пов'язані види діяльності будуть розглядатися як процеси, що системно управляються ними. І першим кроком у вирішенні цього питання має бути сприйняття діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування як процесу саме законодавцем. Закріплена у нормативних актах діяльність зазначених організацій має сприйматися як системний процес, викладений у чітко визначених, прописаних алгоритмах діяльності, чого на сьогоднішній день ми, на жаль, не спостерігаємо в системі українського законодавства.

Розглянута система принципів наводить нас на думку про те, що якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування залежить від низки факторів, які ми поділили на зовнішні та внутрішні. До зовнішніх факторів, які впливають на якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування, можна віднести економічні, політичні та соціальні чинники. Ще одним важливим зовнішнім фактором, який впливає на якість, що розглядається, і який вже був названий під час розгляду принципів системи управління якістю, є законодавче забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме до нього необхідно висунути такі вимоги, як гнучкість (тобто швидке пристосування до плинних умов життя суспільства), алгоритмічність (розгляд діяльності посадових осіб як процесу, який можна вирішити за допомогою визначених законом алгоритмів) та універсальність.

До внутрішніх факторів, що визначають якість реалізації компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, віднесемо: якість кадрів (компетентність, здатність до



прийняття креативних рішень у рамках наявних можливостей, бажання підвищувати свою кваліфікацію); компетентне керівництво (поєднує в собі знання, здатність до постановки цілей та контролю, креативного вирішення поставлених перед органом завдань); доцільну структуру органу (чітко встановлена підвідомчість з повно визначеним колом питань, які підлягають розв'язанню; відповідність між кількістю населення, що обслуговується, та кількістю підрозділів органів державної влади та місцевого самоврядування).

Визначені фактори перекликаються з Європейською моделлю ділової досконалості EFQM, що була розроблена Європейським інститутом державного управління і рекомендована до використання в бюджетних установах та органах державної влади та моделлю самооцінювання CAF. Остання модель є загальною системою самооцінки державного сектору, спрямованою на підтримку процесу управління надання високоякісних управлінських послуг і її девіз є «Вдосконалення через самооцінку». Вона спрямована на всебічний аналіз діяльності, дає змогу визначити слабкі місця управління та виробити заходи з метою його удосконалення. Цікаво, що дана система активно впроваджується Всеросійською організацією якості (ВОК) з 2006 р. До речі, слід вказати на позитивність запозичення досвіду створення в Росії самої ВОК за ініціативою як Держстандарту Росії, так і ряду громадських організацій. Її діяльність спрямована на удосконалення якості не тільки виробничих, але й управлінських процесів.

Модель CAF включає в себе дві групи критеріїв – «Можливості» і «Результати». Критерії групи «можливості» дають розуміння і допомагають оцінити, як досягаються результати. Група критеріїв «результати» включає основні показники та результати діяльності, тобто чого досягла організація, використовуючи можливості, які є в наявності. Фундаментальною основою CAF є усвідомлення того, що найкращих результатів діяльності державних організацій та відмінної якості управління досягають завдяки лідерству керівництва, яке розробляє стратегію та реалізує плани, згуртовує працівників, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує ефективне функціонування процесів. Ще один акцент у цій системі робиться на інновації та навчання, що відбивається на результатах.

Позитивною особливістю даної програми, на нашу думку, є оцінка результатів не тільки для персоналу чи організації, як це прийнято у сучасних державних організаціях, але й для громадян та суспільства. Таким чином, органи державної влади та місцевого самоврядування на підставі такої оцінки можуть оцінити свою ефективність як частини цілого.

Концепції EFQM та CAF не є поодинокими розробками. У сучасному управлінні вироблено концепції постійного вдосконалення та поліпшення діяльності, які з певними модифікаціями можуть бути використані у практиці діяльності вітчизняних організацій різних типів. Наприклад, інтерес викликає концепція Lean («бережливого виробництва»). В її основу покладено підходи до виявлення найпроблемніших зон (ділянок) в адміністративній діяльності, де є найбільші втрати або помилки. Зокрема, до таких втрат відносять: дублювання функцій; повторна робота з документами та повторні записи; помилкові записи; нерациональні переміщення співробітників та непродуктивні дії; виконання непотрібної роботи або підготовка звітів наперед; тривалі очікування на підписи документів та їх узгодження; невикористаний потенціал працівників [3, с. 198]. Вказані проблеми існують майже в кожній ланці державних органів та органів місцевого самоврядування. Тому не можемо не погодитися, що впровадження даної концепції дає змогу узгодити рівень якості та витрати на якість (час виконання, кількість працівників тощо).

З огляду на викладене зазначимо, що якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування – це система критеріїв, за допомогою яких визначається здатність державного органу вирішувати питання, що входять до кола його відання, у межах законодавчо визначених за ним повноважень з метою виконання функцій держави.

Підвищення якості реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування – це актуальний, а головне, реальний процес, який можливий за таких умов: розробка та впровадження до діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування програм на ґрунті концепцій постійного вдосконалення та поліпшення діяльності; визначення чітких критеріїв оцінки якості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; удосконалення нормативно-правової бази, що забезпечує реалізацію компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, з урахуванням, що виконавча діяльність є процесом, який потребує чіт-



кої алгоритмізації; розробка та забезпечення програм реалізації підвищення кваліфікації кадрів органів державної влади та місцевого самоврядування з усвідомленням ними чітких цілей не тільки самої організації, а й її ролі у створенні ефективної держави.

**Список використаної літератури:**

1. Тлумачний словник сучасної української мови: Загальноживана лексика: Близько 60 000 слів / За заг. ред. проф. В.С. Калашника. – Х., 2009.
2. ДСТУ ISO9000: 2001 Системи управління якістю. Основні положення та словник. – К., 2001.
3. Попович Т. Розвиток сучасних концепцій систем управління якістю // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – 2011. – Вип. 16. – С. 191-200.

*Надійшла до редакції 14.11.2012*

**ПОЛХОВСЬКА І.К.**, кандидат юридичних наук  
(Полтавський юридичний інститут  
Національного університету «Юридична  
академія України імені Ярослава Мудрого»)

УДК 342.73(477)

**ПОНЯТТЯ І ПРИНЦИПИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО  
СТАТУСУ ОСОБИ В УКРАЇНІ**

Здійснено теоретичний аналіз конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні, проаналізовано його структуру. Особливо наголошено на такому структурному елементі, як принципи конституційно-правового статусу особи.

**Ключові слова:** *правовий статус, конституційний статус, структура конституційно-правового статусу людини і громадянина, принципи конституційно-правового статусу особи.*

Проводится теоретический анализ конституционно-правового статуса человека и гражданина в Украине, анализируется его структура. Особое внимание уделяется такому структурному элементу, как принципы конституционно-правового статуса личности.

**Ключевые слова:** *правовой статус, конституционный статус, структура конституционно-правового статуса человека и гражданина, принципы конституционно-правового статуса личности.*

Theoretical analysis of the notion of constitutional-legal status of a person and citizen in Ukraine has been done, its structure has been analyzed. Such structural element as principles of constitutional-legal status of a person has been especially emphasized.

**Keywords:** *legal status, structure of constitutional-legal status of a person and citizen, principles of constitutional-legal status of a person.*

На сучасному етапі розвитку української державності залишається актуальною проблема конституційно-правового статусу людини і громадянина, передусім у частині втілення конституційних принципів, реалізації прав і свобод, їх гарантування й захисту. У преамбулі Конституції України було визначено за мету дбати про забезпечення прав і свободи людини та гідних умов її життя. Проте за 16 років чинності Основного Закону України це положення здебільшого залишається нормою-метою.

Проблема правового статусу особи привертала увагу вчених в радянські часи [4; 9; 10; 21 та ін.]. Після проголошення незалежності України та визначення нової конституційної концепції взаємин людини і держави ґрунтовно опрацьовується вітчизняними науковцями [7; 8; 11; 18; 19; 20 та ін.]. Метою нашої статті є теоретичний аналіз поняття і структури конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні, зокрема, визначення системи його принципів.

Дослідження питання принципів як окремого складового елемента конституційно-правового статусу особи потребує передусім розгляду самої категорії «правовий статус». Як зазначає М.І. Магузов, багатоманітні зв'язки права і особи можуть бути охарактеризовані через поняття правового статусу, в якому відображаються всі основні сторони юридичного буття індивіда, його інтереси, потреби, взаємини з державою, трудова і громадська діяльність, соціа-



льні потреби та їх задоволення [14, с. 264].

У юридичній літературі немає єдиного визначення поняття правового статусу особи. Так, на думку О.О. Лукашевої, правовий статус людини і громадянина може бути охарактеризований як система прав і обов'язків, що законодавчо закріплюються державою в конституціях та інших нормативно-правових актах [12, с. 91]. У свою чергу, М.В. Вітрук визначає правовий статус як систему юридичних прав, свобод, обов'язків і законних інтересів у їх єдності, основу чи ядро правового становища [4, с. 31]. Л.Д. Воеводін також підкреслює, що саме права і свободи утворюють ядро правового статусу. Однак, як слушно зазначає науковець, конституційно-правовий статус – це складний комплексний інститут, який включає низку інших інститутів [5, с. 3]. На переконання Ю.М. Тодики, правовий статус особи – це правове положення індивіда, що відображає його фактичний стан у взаєминах із суспільством, державою, іншими людьми [18, с. 186]. Загальноживаним у науці конституційного права є визначення, що правовий статус особи – це юридично закріплене її положення у державі й суспільстві.

Вирізняють кілька видів правового статусу: 1) загальний або конституційний статус людини і громадянина; 2) спеціальний або родовий статус окремих категорій громадян; 3) індивідуальний статус, який характеризує стать, вік, сімейне положення тощо; 4) статус фізичних і юридичних осіб; 5) статус іноземців, осіб без громадянства, осіб із подвійним громадянством, біженців; 6) галузеві правові статуси (адміністративно-процесуальний, кримінально-процесуальний тощо); 7) статус осіб, які працюють у різних сферах [18, с. 150].

Щодо взаємозв'язку між поняттями «правовий статус особи» і «конституційний статус особи», то різниця між ними полягає у відмінності тієї нормативно-правової бази, на яку вони спираються. Конституційний статус особи – це правовий статус, який визначається нормами Конституції держави. Він однаковий для усіх, має універсальний характер і характеризується відносною незмінністю, підвищеною стабільністю. Конституційний статус лежить в основі інших видів правового статусу особи. Конституційно-правовий статус особи – поняття більш широке, оскільки включає норми не лише конституції, але й інших джерел конституційного права. Цей статус більш різнобічний і багатий за змістом [3, с. 4].

Як у теоретичному, так і в практичному аспектах з огляду на досліджуване питання важливо визначити зміст та співвідношення таких часто вживаних у конституційному праві категорій, як «людина», «громадянин», «особа». Це принципове питання, оскільки кожна з них окреслює різний правовий статус. Поняття людини передбачає розумну (людську) істоту, що розглядається у біологічному і соціальному аспектах. Тотожним йому вважається поняття індивіда. Іншим за природою є поняття громадянина, яке відображає певні політико-правові характеристики, звичайно набуті людиною, її юридично визначені особливі взаємовідносини з державою [19, с. 57]. Зазвичай вказані категорії розглядають крізь призму прав людини. Так, права людини – це природні права, які належать усім людям від народження незалежно від їх державної приналежності. Іншими словами, цією людиною може бути як громадянин (підданий), так і іноземець і особа без громадянства. Права громадянина – це позитивні права, які належать йому внаслідок приналежності до конкретної держави і з якою він має правовий зв'язок. Але при цьому громадянину належать і природні права. Таким чином, кожний громадянин певної держави володіє усім комплексом прав, які належать до загальноновизнаних прав людини, та усіма правами громадянина, які визнаються у цій державі [1, с. 159]. Особа – узагальнююче поняття щодо людини і громадянина, тобто ці поняття є взаємозамінними.

Наукова дискусія триває і щодо структурних елементів конституційно-правового статусу людини і громадянина. Так, одні автори, як вже зазначалося, бачать у його структурі лише права, свободи та обов'язки особи. Другі розуміють структуру правового статусу дещо ширше і виділяють також: громадянство [21, с. 4], правоздатність, гарантії прав [9, с. 21-26]; правосуб'єктність [20, с. 32]; законні інтереси [4, с. 29]; юридичну відповідальність [10, с. 115], статусні правові норми і правові відносини [7, с. 129] тощо.

На наше переконання, елементами структури конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні є: права, свободи, обов'язки як його основа; громадянство; правосуб'єктність; гарантії прав і свобод; юридична відповідальність. Особливо серед інших підкреслюємо такий елемент, як принципи конституційно-правового статусу особи. Надалі спробуємо обґрунтувати чому.



Питання про принципи правового положення є частиною більш загальної проблеми принципів права взагалі, внаслідок чого загальні уявлення відносно принципів права, що містяться у літературі, можуть бути віднесені і до характеристики принципів правового статусу особи. Це, звісно, стосується насамперед поняття правового принципу [6, с. 57]. Термін «принцип» походить від латинського «*principium*», яке означає основні, найзагальніші положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості. С.П. Погребняк уточнює, що принцип, по-перше, являє собою ідею, положення, вимогу, і, по-друге, він є не простим положенням (ідеєю, вимогою), а основним, основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним, чільним [15, с. 24].

У науці існує багато різних дефініцій принципів права. Так, Л.С. Явич визначав їх як такі начала, відправні ідеї буття права, які виражають найважливіші закономірності й підвалини цієї суспільно-економічної формації, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головний зміст, їм властиві універсальність, вища імперативність і загальнозначущість; вони відповідають об'єктивній необхідності зміцнення панівного засобу виробництва [22, с.11]. О.О. Лукашева вважає, що принципи – це об'єктивно зумовлені начала, відповідно до яких будується система права, правове регулювання у суспільстві [13, с.21].

На думку М.І. Байтіна, принципи права – це вихідні, визначальні ідеї, положення, установки, які становлять моральну і організаційну основу виникнення, розвитку й функціонування права. Принципи права є те, на чому засновані формування, динаміка і дія права, що дає змогу визначити природу даного права як демократичного чи, навпаки, тоталітарного [2, с. 4]. С.Ю. Суменков вважає, що принципи права є не лише теоретичними ідеями, вони спрямовують правове регулювання, надають державі можливість свідомо і планомірно впливати на поведінку людей [17, с. 23].

Отже, беручи до уваги етимологію слова, можна коротко узагальнити, що принципи права – це основоположні засади чи ідеї, які визначають спрямованість правового регулювання. Вони кладуть початок процесу: 1) формування; 2) розвитку; 3) функціонування права. Вони стисло й концентровано відображають найсуттєвіші риси права.

Повернемося до розгляду принципів конституційно-правового статусу людини і громадянина. Як вже зазначалося, характеристику конституційно-правового статусу особи безпосередньо пов'язують з його структурою, до якої відносять різні елементи. Одним з основних таких елементів є принципи, тобто засади, що визнаються і охороняються правом і державою, виходячи з яких здійснюється використання прав і свобод людини і громадянина, виконання її обов'язків. До останніх слід віднести закріплені в Конституції та інших нормативно-правових актах керівні ідеї, які загалом фіксують місце людини у суспільстві й державі.

Закріплена Конституцією України концепція прав і свобод зорієнтована на цінності світового конституціоналізму, сучасні світові стандарти в цій сфері. Основний Закон України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, що утвердження і забезпечення прав і свобод особи – головний обов'язок держави. Індивід має стійкий політико-правовий зв'язок з державою, що полягає у їх взаємних правах та обов'язках, визнається самостійним і рівноправним суб'єктом. Ці вихідні базові положення пронизують увесь текст Конституції, особливо другий розділ, який з-поміж прав, свобод, обов'язків визначає і принципи конституційного статусу людини і громадянина.

Цікаво, що при закріпленні принципів конституційного статусу людини і громадянина в Конституції України не використовується сам термін «принцип». Це зумовлює різнобічність наукових думок щодо визначення їх системи.

Так, Ю.М. Тодика, О.Ю. Тодика виділяють таку систему принципів: 1) людина – найвища соціальна цінність; 2) принцип рівності людини і громадянина; 3) гуманістична спрямованість правового статусу особи; 4) невідчужуваність прав і свобод; 5) відповідність основ правового статусу особи міжнародно-правовим стандартам; 6) загальнодоступність прав і свобод; незаперечність виконання обов'язків; 7) єдність основних прав і обов'язків людини і громадянина [18, с.226].

На думку В.Ф. Погорілка, принципами конституційно-правового статусу особи в Украї-



ні є: закріплення у національному праві прав і свобод, встановлених нормами міжнародного права; принцип невідчужуваності та непорушності основних природних прав і свобод людини та належність їй їх від народження; принцип рівноправності прав і свобод осіб; принцип єдності прав та обов'язків людини і громадянина; принцип гарантованості прав і свобод людини і громадянина [8, с. 202, 203].

А.М. Колодій і А.Ю. Олійник до принципів конституційно-правового статусу особи відносять: рівноправність громадян; невичерпність і неможливість скасування прав і свобод; вільний і всебічний розвиток особистості; єдність прав і обов'язків; неможливість позбавлення громадянства і права змінити громадянство; неможливість вигнання громадян за межі України і видачі іншій державі; найвищу соціальну цінність прав людини і громадянина; користування іноземцями та особами без громадянства передбаченими законом правами і свободами; додержання конституції і законів, виконання іноземними громадянами і особами без громадянства інших обов'язків, передбачених законом; надання іноземцям права притулку [7, с. 133].

На переконання П.М. Рабіновича та М.І. Хавронюка, принципами конституційно-правового статусу людини і громадянина є: принцип невідчужуваності і непорушності прав і свобод особи; принцип невичерпності прав і свобод людини і громадянина; принцип рівності у правах і свободах та рівності перед законом; принцип відповідності міжнародним стандартам прав і свобод людини, закріплених у Конституції України; принцип гарантованості прав та свобод людини і громадянина й неможливості їх скасування; принцип недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод; принцип заборони свавільного обмеження прав та свобод людини і громадянина; принцип єдності прав та обов'язків людини і громадянина [16, с. 81-87].

О.Г. Кушніренко і Т.М. Слінько виділяють таку систему принципів: принцип рівності, тобто рівність у правах і свободах узагалі; невід'ємність і невідчужуваність основних прав і свобод; їх гарантованість; гуманістична спрямованість прав і свобод; їх загальнодоступність; заборона неконституційного обмеження конституційних прав і свобод; відповідність міжнародно-правовим актам [11, с. 17-21].

Вважаємо, що принципами конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні є: 1) рівність прав людини і громадянина, рівність перед законом; 2) гуманістична спрямованість конституційно-правового статусу особи; 3) відповідність основ правового статусу особи міжнародно-правовим стандартам; 4) невідчужуваність й непорушність прав і свобод; 5) невичерпність й гарантованість прав і свобод; 6) єдність прав і обов'язків.

Зазначені конституційні принципи деталізуються у чинному законодавстві, що регулює правовий статус людини і громадянина в Україні.

Таким чином, Конституція України, орієнтуючись на міжнародно-правові стандарти прав людини, а також урахуваючи досвід демократичних держав, закріпила не лише широкий спектр прав і свобод особи, а й вектори спрямовання їх реалізації – принципи конституційно-правового статусу людини і громадянина. Так, Основний Закон визначив, що усі люди є вільними й рівними у своїй гідності і правах, що права і свободи особи є невідчужуваними й непорушними (ст. 21), конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (ст. 22), громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24) та ін. Принципи конституційно-правового статусу людини і громадянина є взаємопов'язаними, втілення кожного з них зумовлює здійснення інших. Між тим соціально-економічні, політичні та ідеологічні реалії сьогодення суттєво ускладнюють реалізацію принципів конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні.

#### Список використаної літератури:

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. – М., 2002.
2. Байтин М.И. О принципах и функциях права: новые моменты // Известия ВУЗов. Правоведение. – 2000. – С. 4-6.
3. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. – 1998. – № 3. – С. 3-20.
4. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М., 1979.
5. Воеводин Л.Д. Индивидуальное и коллективное в конституционном статусе личности // Вестн.



- Моск. ун-та. Сер. 11, Право. – 1997. – № 5. – С. 3-20.
6. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учеб. пособие. – М., 1997.
  7. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: Навч. посіб. – К., 2003.
  8. Конституційне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 1999.
  9. Конституционный статус личности в СССР / Редкол.: Н.В. Витрук и др. – М., 1980.
  10. Кучинский В.А. Личность, свобода, право. – Минск, 1978.
  11. Кушніренко О.Г., Слінько Т.М. Права і свободи людини та громадянина: Навч. посіб. – Х., 2001.
  12. Лукашева Е.А. Правовой статус человека и гражданина // Права человека: Учеб. для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М., 1999. – С. 91-102.
  13. Лукашева Е.А. Принципы социалистического права // Сов. государство и право. – 1970. – № 6. – С. 21-29.
  14. Матузов Н.И. Правовой статус личности: понятие, структура, виды // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2000. – С. 263-269.
  15. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): Монографія. – Х., 2008.
  16. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права і свободи людини і громадянина: Навч. посіб. – К., 2004.
  17. Суменков С.Ю. Принципы права и исключения в праве: аспекты соотношения // Государство и право. – 2009. – № 9. – С. 23-29.
  18. Тодыка Ю.Н., Тодыка О.Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. – К., 2004.
  19. Шаповал В.М. Конституційні статуси людини і громадянина // Вісн. Конституц. Суду України. – 2005. – № 5. – С. 57-76.
  20. Шукліна Н.Г. Конституційно-процесуальні основи правового статусу особи в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 3 (101). – С. 31-37.
  21. Щетинин Б.В. Гражданин и социалистическое государство // Сов. государство и право. – 1975. – № 2. – С. 3-10.
  22. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). – М., 1978.

*Надійшла до редакції 30.11.2012*

**ХРИСТОВА Ю.В.**, кандидат юридичних наук  
**КЕНЮ Ю.В.**, студентка  
*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.5+342.7

### **ВЗАЄМОДІЯ ОМБУДСМЕНА З НЕДЕРЖАВНИМИ ПРАВЗАХИСНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ТА ЮРИДИЧНИМИ ВУЗАМИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Проаналізовано досвід деяких зарубіжних країн щодо організації здійснення омбудсменом просвітницької діяльності та співпраці з недержавними правозахисними організаціями.

**Ключові слова:** *омбудсмен, просвітницька діяльність, права людини.*

Анализируется опыт ряда зарубежных стран относительно организации осуществления омбудсменом просветительской деятельности и сотрудничества с негосударственными правозащитными организациями.

**Ключевые слова:** *омбудсмен, просветительская деятельность, права человека.*

The experience of some foreign countries regarding the implementation of ombudsman outreach and collaboration with non-governmental human rights organizations.

**Keywords:** *Ombudsman, education, human rights.*

Система освіти та просвітницька діяльність щодо прав та свобод людини, форм і методів їх захисту є важливою умовою для розбудови правової держави, формування правової культури членів громадянського суспільства, а також для створення ефективної системи протидії правопорушенням.

Положення щодо освіти у сфері прав людини містяться в багатьох міжнародних догово-



рах та документах, в тому числі у ст. 26 Загальної декларації прав людини [1], ст. 7 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [2], ст. 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права [3], ст. 29 Конвенції про права дитини [4] тощо. Крім того, просвітницькій діяльності омбудсмена, розвитку освіти та співробітництву в області прав людини надається велике значення в Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи (далі – ПАРЄ) стосовно інституції омбудсмена № 1615 (2003) [5].

Таким чином, актуальність даного дослідження обумовлена насамперед тим, що у демократичній державі повинні створюватись всі умови для покращення стану дотримання прав людини та удосконалення процедур їх забезпечення. Інститут омбудсмена у національних системах захисту прав людини відіграє значиму роль щодо впровадження верховенства права. Проте, як свідчить практика, офіс Уповноваженого у Києві не може впоратися з проблемами по всій країні, що обумовлює потребу проведення наукових розвідок з метою удосконалення даної інституції в Україні [6].

Різні аспекти діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини аналізували багато вчених, зокрема, В.В. Бойцова, К.О. Закоморна, Н.І. Карпачова, О.В. Марцеляк, Ю.М. Годика, Н.Ю. Хаманьова, Ю.С. Шемшученко та інші. Зазначені науковці зробили суттєвий внесок у дослідження вказаної проблематики. У той же час питанню здійснення омбудсменом просвітницької діяльності у співпраці з вищими навчальними закладами та недержавними правозахисними організаціями в науковій літературі приділено недостатньо уваги, що обумовило актуальність теми даного наукового дослідження.

Мета даної статті – проаналізувати досвід зарубіжних країн щодо організації здійснення омбудсменом просвітницької діяльності у співпраці з вищими навчальними закладами, недержавними правозахисними організаціями та сформулювати на цій основі пропозиції, спрямовані на удосконалення інституції омбудсмена в Україні.

Детальний аналіз Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» дає підстави для висновку про те, що українське законодавство ще не повною мірою відповідає Рекомендаціям ПАРЄ стосовно інституції омбудсмена № 1615 (2003) [5]. Зокрема, в чинному національному законодавстві не передбачено функцій Омбудсмена щодо здійснення просвітницької діяльності та співпраці з недержавними правозахисними організаціями [7]. Адже просвіта з питань прав людини відіграє визначальну роль в системі вищої освіти, що також знайшло своє відображення у міжнародних документах. Так, відповідно до резолюції 12/4 Ради ООН з прав людини другий етап Всесвітньої програми освіти в галузі прав людини (на 2010–2014 рр.) зосереджений на «освіті в галузі прав людини в системі вищої освіти та курсах підготовки в галузі прав людини для вчителів та просвітителів, співробітників правоохоронних органів та військовослужбовців на всіх рівнях», а «держави-учасниці повинні продовжувати впровадження освіти в області прав людини в системі початкової та середньої школи» [8]. Там само зазначено, що сприяння в реалізації позапрограмних студентських проектів і послуг на громадських засадах, наприклад, таких, як відкриття юридичних клінік, надання безкоштовних юридичних консультацій, проходження практики в недержавних правозахисних організаціях або у складі інших суб'єктів громадянського суспільства [8].

На відміну від національного законодавства, у ч. 1 ст. 3 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації» передбачена функція омбудсмена здійснювати просвітницьку діяльність з питань прав і свобод людини, форм і методів їх захисту [9]. Крім того, особливої уваги заслуговує той факт, що 4 травня 2011 р. Президент Російської Федерації затвердив «Основи державної політики у сфері розвитку правової грамотності та правосвідомості громадян» [10]. Так, державна політика у цій сфері спрямована на формування високого рівня правової культури населення, традицій безумовної поваги до закону, правопорядку та суду, добropорядності та доброчесності, як домінуючої моделі соціальної поведінки, а також на подолання правового нігілізму в суспільстві, який перешкоджає розвитку Росії як сучасної цивілізованої держави. Відповідно до вказаного документу держава створює умови, які забезпечують розвиток правової грамотності та правосвідомості громадян, їх обізнаності про характер способи та межі реалізації та захисту їх прав, а також доступ громадян до кваліфікованої юридичної допомоги.

Це обумовило підвищення значимості просвітницької діяльності Уповноважених з прав людини в Російській Федерації. Так, наприклад, Уповноважений з прав людини в Кемеровській





області Н.А. Волков, звітуючи про результати роботи в 2011 р., доповів про проведену ним просвітницьку діяльність у вищих навчальних закладах області. Вона виявилась у регулярних виступах перед студентами, організації конкурсу наукових робіт на тему: «Удосконалення законодавства та правозастосовна практика у сфері прав людини», проходження ними переддипломної практики в апараті Уповноваженого, участі в засіданні Державної атестаційної комісії по захисту ними дипломних проєктів. Підсумовуючи результати проведеної просвітницької діяльності у вищих навчальних закладах, Н.А. Волков вказав на потребу розробки регіональної програми, покликаної забезпечити цілеспрямованість та систематичність впровадження державної політики у сфері розвитку правової грамотності та правосвідомості громадян [11].

На користь даної пропозиції свідчить той факт, що деяких вузах та школах Російської Федерації вже досягнута домовленість з регіональними Уповноваженими про надання консультативної допомоги у розробці програм навчальних дисциплін щодо прав людини та прав дитини, форм та методів їх захисту. Крім того, з метою розвитку студентського руху на захист прав людини та його координації ініціативні студенти створюють громадські організації, наприклад, «Молоді юристи – за права людини», а також працюють у молодіжній секції Експертної ради при Уповноваженому Російської Федерації з прав людини [12]. Уповноважений з прав людини в Московській області О.Є. Жаров також поділяє думку щодо ефективності співробітництва з вузами та недержавними правозахисними організаціями у вирішенні такого глобального завдання, як правова просвіта населення. Він визнав позитивним досвід спільної роботи з підмосковними вузами щодо організації юридичних клінік. У низці муніципальних утворень представниками Уповноваженого укладено договори про співпрацю, в тому числі про участь студентів у правовому консультуванні населення разом із юристами-практиками (адвокатами, нотаріусами) на прийомах представників Уповноваженого з прав людини [13].

Значимість співробітництва з юридичними вузами особливо підкреслила Уповноважений з прав людини Свердловської області Т.Г. Мерзлякова, зазначивши, що студенти під час роботи в громадських приймальнях Омбудсмана, що діють на території області, безпосередньо допомагають людям захищати свої права, а також одержують професійний досвід. Крім того, з 2002 р. Уповноважений співпрацює з громадськими правозахисними організаціями адвокатів та юристів-практиків, на базі яких діє міжвузівська юридична клініка, де студенти мають можливість одержати практичний досвід не тільки на консультаціях, але й в судах та в роботі з державною правоохоронною системою [14].

Уповноважений з прав людини у Ставропольському краї Російської Федерації також звітував про участь у 2011 р. в 94 різних громадських форумах та співпрацю з громадськими організаціями, середніми та вищими навчальними закладами з метою формування правової культури громадян. Фактично всі вищі навчальні заклади створили на своїй навчальній базі юридичні клініки, які професійно надають населенню правову допомогу та надають студентам можливість отримати практичний досвід у правозахисній діяльності. Крім цього, значну допомогу у підвищенні ефективності правозахисної діяльності, її гласності та доступності, надають представники та громадські помічники Уповноваженого, а також створені ними громадські приймальні в містах і районах Ставропольського краю. В 2011 р. ними було прийнято більше 3500 громадян, яким була надана юридична допомога, якої вони терміново потребували [15].

Законодавство багатьох інших зарубіжних країн також визначає одним із напрямів діяльності Уповноваженого з прав людини просвітницьку роботу та співпрацю з недержавними правозахисними організаціями.

Так, наприклад, відповідно до ст. 11 Закону «Про омбудсмана Латвійської Республіки» до функцій уповноваженого з прав людини також належить «сприяти інформованості та розумінню суспільством прав людини, механізмів захисту цих прав» [16].

Згідно з чинним законодавством Республіки Казахстан Уповноважений «сприяє правовій просвіті в галузі прав людини, приймає участь у розробці освітніх програм та підвищенні рівня знань населення» [17]. Так, наприклад, у вересні, жовтні та листопаді 2011 р. ним було проведено 3 регіональних круглих стола на тему: «Діяльність уповноваженого з прав людини в регіонах та його задачі по її подальшому удосконаленню». У заходах брали участь представники освіти, правоохоронних органів, недержавних правозахисних організацій та засобів масової інформації [18]. Також цікавим є досвід діяльності студентського омбудсмана Казахського Національного універ-



ситету ім. Аль-Фарабі, основними функціями якого є прийом та розгляд звернень студентів; вжиття заходів за результатами звернення у виді рекомендацій для поновлення порушених прав і свобод студентів, пропозицій щодо профілактики правопорушень; моніторинг стану захисту прав студентської молоді; правове виховання студентів; профілактика правопорушень серед студентів; взаємодія з молодіжними та студентськими організаціями тощо [19].

Закон Республіки Узбекистан «Про Уповноваженого Олій Мажліса з прав людини (омбудсмена)» також визначає просвітницьку роботу одним із напрямів його діяльності [20]. Так, за сприяння Уповноваженого Республіки Узбекистан у Ташкентському аграрному університеті, Національному університеті Узбекистану, Сарканському державному університеті створені громадські інститути університетських омбудсменів [21].

Узагальнивши досвід ряду зарубіжних країн щодо організації здійснення Уповноваженим з прав людини просвітницької функції у ході співпраці з вищими навчальними закладами та недержавними правозахисними організаціями, можна виокремити основні цілі такого співробітництва. Зокрема, збільшення доступності для людей інформації про їх права та способи захисту порушених прав і свобод; проведення заходів щодо правової просвіти в області захисту прав і свобод людини та громадянина та їх дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування; підвищення рівня професійних знань та набуття практичних навичок студентами в області правової допомоги; обмін досвідом та інформацією щодо ефективного захисту прав людини та громадянина.

Беручи до уваги головні завдання та пріоритетні напрями діяльності на посаді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, які визначила Валерія Лутковська, вважаємо, що найбільш ефективною була б організація здійснення правового просвітництва, а також співпраці з вищими навчальними закладами та недержавними правозахисними організаціями через інститут регіональних представників Омбудсмена [22].

На користь даної пропозиції також свідчить той факт, що на сьогодні прогресивно налаштовані депутати міських рад декількох міст України вже ініціювали створення інституту муніципального уповноваженого з прав людини. Так, наприклад, ще в 2005 р. ця посада була прописана у Статуті територіальної громади м. Скадовська, а в 2010 р. міська рада затвердила положення про Уповноваженого з прав людини, яке набрало чинності 01.01.2011 року [23]. Міська рада Скадовська на чолі з міським головою Олександром Гавришем пішли на пропозицію МФ «Відродження» та Херсонського обласного фонду «Милосердя та здоров'я» та погодились сприяти при створенні цими фондами Центру правової інформації та консультації в місті Скадовську та Скадовському районі, про що підписали меморандум про співпрацю. Так, протягом 2011 р. до центру звернулося понад 2 тис. мешканців міста та району з питань порушення їх прав на землю, на якісні комунальні послуги та економічно обґрунтовані ціни на них, права на житло; стосовно невиконання державою соціальних програм щодо учасників війни, дітей війни, ліквідаторів Чорнобильської трагедії, багатодітних сімей та інших питань [24, с. 13]. Декілька інших міст України, зокрема Львів і Харків, також включили до проекту нового Статуту міста положення про уповноваженого міської ради з прав людини [25; 26].

Таким чином, досвід роботи в 2011 р. першого в Україні омбудсмена Скадовської міської ради свідчить про те, що захист прав людини на регіональному рівні у співпраці з недержавними правозахисними організаціями є доволі ефективним механізмом захисту прав і свобод членів територіальної громади, а також значимим кроком на шляху розбудови громадянського суспільства в Україні.

Проаналізувавши позитивний національний та зарубіжний досвід щодо організації здійснення омбудсменом просвітницької діяльності та співпраці з недержавними правозахисними організаціями, можна зробити висновок про її ефективність та значущість у процесі становлення майбутніх юристів, їх морального виховання, а також набуття практичних професійних навичок та вмінь. Отже, налагодження співпраці Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з вищими навчальними закладами та недержавними правозахисними організаціями дозволить значно підвищити ефективність реалізації та захисту прав людини в Україні та сприятиме формуванню високого рівня правової культури населення, традицій безумовної поваги до закону, правопорядку та суду.



**Список використаної літератури:**

1. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
2. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_105).
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042).
4. Конвенція про права дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021).
5. Рекомендація ПАРС стосовно Інституції омбудсмена № 1615 (2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1168593186>.
6. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Ніни Карпачової під час представлення Щорічної доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні у Верховній Раді України, 7 лютого 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1365:-7-2012-&catid=221:2012&Itemid=222](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1365:-7-2012-&catid=221:2012&Itemid=222).
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
8. Резолюція № 12/4 Ради ООН з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ohchr.ru/2/pdf/Eucation\\_Res.pdf](http://ohchr.ru/2/pdf/Eucation_Res.pdf).
9. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 26 февраля 1997 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ombudsmanrf.org/2009-11-02-08-43-32/2009-11-19-08-27-43/25-2009-11-03-09-15-18.html>.
10. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: Указ Президента Российской Федерации от 4 мая 2011 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://президент.рф/news/11139>.
11. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области за 2011 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsmankuzbass.ru/>.
12. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2000 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.ombudsmanrf.org/doc/ezdoc/00.shtml>.
13. Оказание бесплатной юридической помощи населению Московской области: проблемы и перспективы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.garant.ru/action/interview/293570/>.
14. Отчет Уполномоченного по правам человека в Свердловской области за 2003 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sutyajnik.ru/rus/library/hr\\_reports/ombudsman\\_report\\_2003.html](http://sutyajnik.ru/rus/library/hr_reports/ombudsman_report_2003.html).
15. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае за 2011 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ombuds\\_stavrop@list.ru](http://ombuds_stavrop@list.ru).
16. Об омбудсмене Латвийской Республики: Закон Латвийской Республики от 25 апреля 2006 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://euro-ombudsman.org/ombudsmen\\_activities/ex-ussr/zakon-latvijskoj-respubliki-ob-ombudsmene-latvijskoj-respubliki](http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/ex-ussr/zakon-latvijskoj-respubliki-ob-ombudsmene-latvijskoj-respubliki).
17. Положение об Уполномоченном по правам человека: Указ Президента Республики Казахстан № 1474 от 29 ноября 2004 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.kz/>.
18. Отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2011 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.kz/>.
19. Студенческий омбудсмен Казахского Национального Университета им. Аль-Фараби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kaznu.kz/ru/2161/>.
20. Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане) : Закон Республики Узбекистан от 24 августа 2004 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://euro-ombudsman.org/ombudsmen\\_activities/ex-ussr/zakon-respubliki-uzbekistan-ob-upolnomochennom-olij-mazhlisa-po-pravam-cheloveka-ombudsmene](http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/ex-ussr/zakon-respubliki-uzbekistan-ob-upolnomochennom-olij-mazhlisa-po-pravam-cheloveka-ombudsmene).
21. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека Республики Узбекистан в 2011 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.uz/>.
22. Головні завдання та пріоритетні напрями діяльності на посаді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1652:2012-05-17-15-58-32&catid=17:2010-12-07-14-45-33&Itemid=214](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1652:2012-05-17-15-58-32&catid=17:2010-12-07-14-45-33&Itemid=214).
23. Положення про Уповноваженого з прав людини Скадовської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uapravo.org/doc/pravo\\_poloj/doc/](http://www.uapravo.org/doc/pravo_poloj/doc/).
24. Шульга І. Перші кроки за права людини // Громадянське суспільство. – 2011. – № 3(17). – С. 13-16.
25. Статут територіальної громади міста Львова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.citi-adm.lviv.ua/>.
26. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.citi.kharkov.ua/uk/article/statut-teritorialnoyi-gromadi-mista-kharkova-49.html/>.

*Надійшла до редакції 07.09.2012*



АНДРІЮШКО І.Я., аспірант  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

УДК 340.1

### ПРАВОВЕ МИСЛЕННЯ В ЦЕНТРІ ПРОФЕСІЙНОЇ ЮРИДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У цій статті пропонується звернутись до існуючих визначень понять «правове мислення», «правова діяльність», «юридична діяльність», «професійна юридична діяльність» тощо; дослідження кореляції юридичної діяльності та юридичної практики; аналізу класифікацій та типологій юридичної діяльності, що дозволить вивести авторську дефініцію правового мислення як центру професійної юридичної діяльності та визначення професійної юридичної діяльності, центром якої є правове мислення.

**Ключові слова:** *правове мислення, діяльність, професіоналізм, юридичність, правова діяльність, юридична діяльність, юридична практика, класифікація та типологія юридичної діяльності, професійна юридична діяльність.*

В этой статье предлагается обратиться к существующим определениям понятий «правовое мышление», «правовая деятельность», «юридическая деятельность», «профессиональная юридическая деятельность»; исследованию корреляции юридической деятельности и юридической практики; анализу классификаций и типологий юридической деятельности, что позволит представить авторскую дефиницию правового мышления как центра профессиональной юридической деятельности и определение профессиональной юридической деятельности, центром которой выступает правовое мышление.

**Ключевые слова:** *правовое мышление, деятельность, профессионализм, юридичность, правовая деятельность, юридическая деятельность, юридическая практика, классификация и типология юридической деятельности, профессиональная юридическая деятельность.*

This article contains a proposal to analyze the existing definitions of the terms legal thinking, legal activities, judicial activities, professional judicial activities, to study the correlative ties between the judicial activities and judicial practice, to analyze the classifications and types of judicial activities that will help to represent the authors definition of the professional judicial activities from legal thinking and the authors definition of the legal thinking from the center of professional judicial activities.

**Keywords:** *legal thinking, activity, professionalism, judiciality, legal activities, judicial activities, judicial practice, judicial activities classification and types, professional judicial activities.*

Проголошення, визнання та гарантування дії принципу верховенства права, побудови правової держави та громадянського суспільства в Україні вимагає не тільки матеріальних, духовних, організаційних заходів темпорального виміру, але й переосмислення місця й ролі професіоналів-правознавців та їх правового мислення, що є центром професійної юридичної діяльності, у контексті еволюції національної правової системи, оскільки саме завдяки професійній юридичній діяльності можливо умовно спрогнозувати вектори розвитку національного права.

У юридичній літературі проблемам дослідження окремих аспектів правового мислення присвячені праці таких вітчизняних наукових дослідників, як В. Братасюк, А. Бернюков, Ю. Оборотов, В. Селіванов, О. Скакун та ін.; водночас у російській юридичній науці розробка проблем правового мислення відбувається у працях А. Аверіна, В. Курьянова, А. Жалінського, А. Мордовцева, А. Овчинникова, В. Рибакіна та інших.

У свою чергу, вивченню юридичної діяльності приділено праці С. Алексєєва, І. Бенедика, В. Горшенєва, С. Гусарева, О. Жалінського, В. Карташова, М. Коваля, В. Комарова, В. Леушина, Н. Оніщенко, Ю. Радачинського, О. Скакун, С. Сливки, Б. Шагієва, О. Шмоткіна та ін.

Однак, незважаючи на велику кількість наукових розробок поняття «юридична діяльність», донині тривають дискусії щодо співвідношення понять «правова діяльність» та «юридична діяльність», «юридична практика» тощо.

З огляду на те, що професійна юридична діяльність є зовнішньою формою функціонування правового мислення професіонала-правознавця, автор пропонує звернутись до яскравих



визначень категорії «правове мислення», проаналізувати існуючі дефініції юридичної та правової діяльності, юридичної практики, охарактеризувати деякі наукові класифікації та типології юридичної діяльності, що дозволить вивести власну дефініцію правового мислення як центру професійної юридичної діяльності та дефініцію професійної юридичної діяльності, центром якої є правове мислення.

Так, на думку А. Мордовцева, юридичне (правове) мислення – це особливий вид інтелектуально-пізнавальної та практично-відтворюючої діяльності індивідів та їх груп, ядро якої створюють базові когнітивні готовності, що обумовлюють розуміння того, що таке право, правопізнання, закон, влада, та є визначальними для специфіки аналізу та оцінки різних видів правової поведінки (правомірної та неправомірної), характеру аналітичних засобів та інструментарію юридичної логіки, розуміння юридичної істини (брехні), а також правила (канони), за якими у визначеній соціально-правовій системі прийнято формувати та розвивати правову мову, будувати судження, роздуми та теорії, фіксувати, зберігати та передавати будь-яку значиму юридичну інформацію [1, с. 38].

Водночас В. Коробка наполягає на тому, що правове мислення, характеризуючи собою динамічні процеси осмислення навколишньої соціально-правової дійсності через ідею належного, що бере свій початок у ціннісно-ідеальних основах буття, започатковує статичну світоглядно-правову систему координат, у масштабах якої формується стійке позитивне ставлення особистості до права як до ідеї належного, виробляється належне, бажане ставлення людини до навколишнього світу [2, с. 13; 3, с. 219].

У той же час А. Овчинников наполягає на визначенні правового мислення як феномена духовного світу людини, процесу розуміння індивідом навколишньої соціально-правової дійсності, результатом якого є, з одного боку, бажане та позитивне право, а з іншого – комплекс правових знань, навичок та стереотипів поведінки, що формуються та інституціоналізуються у правовій свідомості та юридичному світосприйнятті людини [4, с. 309].

Однак правове мислення є специфічним видом людського професійного мислення та відрізняється від інших видів професійного мислення тим, що знаходиться у правовому полі, володар якого пізнає та аналізує правові явища у зв'язку із власною юридичною кваліфікацією, владними повноваженнями та підпорядкуванням закону. Отже, предметом правового мислення завжди будуть правові явища, висновки правового мислення завжди будуть торкатись правових понять та категорій, форма та зміст правового мислення завжди будуть виражені у юридичній формі.

Як бачимо, наведені вище визначення правового мислення вказують на те, що правовим мисленням може бути наділений і не професіонал-правознавець, що не витримує критики, оскільки тільки професіоналу-правознавцю притаманне правове мислення, що обумовлено специфікою професійної діяльності правознавців, яку, зокрема, можна прослідити у визначеннях понять «діяльність», «професіоналізм», «юридичність», «юридична діяльність», «правова діяльність», «юридична практика», «класифікація та типологія юридичної діяльності» тощо.

Так, Г.В. Атаманчук розглядає діяльність як прояв фізичних здібностей людини пристосовуватись, споглядати, змінювати, використовувати та перетворювати природну та соціальну сфери свого життя [5, с. 13].

Водночас діяльність визначають як реальний процес, що складається із сукупності дій та операцій (А.М. Леонов); як взаємозв'язок протилежних, але дотичних одна до одної акцій (Г.Є. Батищев); як силу, що створює культуру (Е.С. Маркарян) тощо [5, с. 42].

На думку В.П. Беляєва, у загальному вигляді людську діяльність можна охарактеризувати таким чином: а) діяльність – це сукупність дій, що об'єднані єдиною метою і виконують визначену суспільну функцію; б) діяльність – це особливий спосіб існування людини, розвитку її життєвих сил та здібностей; в) діяльність – це особлива властивість людини, специфічний спосіб її життєвої активності; г) діяльність – це притаманний лише людині спосіб взаємодії із навколишнім середовищем з метою створення умов для свого існування [6, с. 7].

У свою чергу, професіоналізм – це вищий рівень психофізіологічних, психічних та особистих змін, що відбуваються у процесі довготривалого виконання людиною службових обов'язків, які забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень складних професійних завдань в особливих умовах [7, с. 347].



А.Е. Жалінський вважає ознаками професіоналізму юридичної діяльності таке: професійна юридична діяльність здійснюється за правилами, створеними та закріпленими у встановленому порядку; процес та результат такої діяльності відповідає вимогам, які можуть бути як нормативно-правового, так і професійно-етичного характеру; підконтрольність діяльності державним органам та (або) корпорації спеціалістів; платність діяльності; гарантування здійснення юридичної діяльності у встановлених випадках, включаючи доступ до такої діяльності заінтересованих осіб [8, с. 39].

Більш того, А.Е. Жалінський пропонує розглядати юридичність професійної діяльності як чинник її природи, її місця у професійному розподілі праці. Визнання тієї чи іншої діяльності юридичною ґрунтується на визнанні спеціальної освіти, оскільки юриста належить вчити тій праці, яка і є юридичною та використовується при створенні окремих робочих місць та цілих відомств. Діяльність, що розглядається як юридична, здійснювана юристами, повинна визнаватись державою та співтовариствами (професійними асоціаціями) [8, с. 40].

Якщо звертатись до визначень понять «правова діяльність» та «юридична діяльність», слід зазначити, що у юридичній літературі немає єдності поглядів на такі поняття.

Так, Б. Пугінський під правовою діяльністю розуміє сукупність дій держави, її органів, інших організацій та громадян у зв'язку із створенням та реалізацією юридичних норм, використанням інших правових важелів при вирішенні соціально-економічних завдань [9, с. 17].

Р. Шагієва наголошує на тому, що правова діяльність – соціально важлива активність (свобода вибору та свобода самовираження), яка спеціально здійснюється суб'єктами як носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у різних сферах суспільного життя для задоволення різноманітних потреб специфічним духовно-практичним способом (у межах правовідносин) і яка фактично визнається суспільством та державою (офіційно, формально) правильною, справедливою, а у випадку необхідності – такою, що надає можливість прийняти відповідне рішення та визначити юридично значущі наслідки [10, с. 10].

Саме концентрація на можливості прийняття відповідного рішення, яке буде мати юридичні наслідки, дозволило Г. Канторовичу провести лінію між юридичним та неюридичним завдяки поняттю «юстиціабельність». Юстиціабельність – лише можливість рішення, а не саме рішення. Як зауважує автор, у США, наприклад, більшість зареєстрованих у судовому порядку справ ніколи не слухаються, а більшість питань у дійсності навіть не доходять до стадії реєстрації. Сторони досягають згоди своїми силами, але їх правочин оформляється «під сінною права». Річ у тому, що над ними весь час, поки проходять торги по суті інциденту, живуть власні погляди на те, як вчинить суд у реальності, якщо сторони не досягнуть взаємо порозуміння [11, с. 63-64].

На думку Д. Шапсугова, юридична діяльність є виявом волі суб'єкта права або обов'язку, спрямованого на задоволення правової мети, під якою у плані юридичної діяльності розуміється формування та здійснення прав та повноважень, виконання обов'язків [12, с. 34].

О. Скакун визначає юридичну діяльність як систему конкретних дій із охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів особи, які здійснюються юристом-професіоналом у межах права та мають юридичні наслідки [13, с. 798].

В. Кудрявцев говорить про юридичну діяльність в аспекті правової поведінки посадових осіб [14, с. 148].

М. Орзіх юридичну діяльність розглядає як соціальну активність, за допомогою якої досягається опосередкований правом результат [15, с. 127].

На думку С. Назарова, юридична діяльність – це нормативно регламентована система послідовних дій, які здійснюються у відповідній процесуальній формі, а також операцій, способів, засобів суб'єктів права, що спрямовані на досягнення правових цілей [16, с. 27].

У свою чергу, В. Карташов вбачає у юридичній діяльності нормативно визнану, позитивно-перетворювальну діяльність. Правові приписи встановлюють компетенцію суб'єктів та правовий статус учасників такої діяльності, межі їх повноважень, перелік засобів та прийомів, що використовуються, шляхи досягнення поставлених цілей, способи закріплення отриманих результатів. Юридична діяльність потребує різноманітних матеріальних, політичних, духовних, соціальних змін; вона завжди пов'язана із настанням правових наслідків [17, с.33].

С. Гусарев визначає юридичну діяльність як різновид соціальної діяльності, що здійсню-



ється юристами-фахівцями з метою отримання правового результату, задоволення законних потреб та інтересів соціальних суб'єктів відповідно до вимог права [19, с. 32].

Стосовно кореляції юридичної діяльності та юридичної практики слід зазначити, що у доктрині сформувалось принаймні три підходи, відповідно до яких такі вчені, як І.Я. Дюрягін, А. Герлох та ін., ототожнюють ці два правові явища; С.С. Алексєєв, С.І. Вільнянський та ін. розрізняють дані правові явища та ототожнюють практику із об'єктивно отриманим досвідом; В.К. Бабаєв, В.І. Леушин, В.П. Реутов та ін. наголошують на тому, що ці правові поняття повинні розглядатись у нерозривній єдності правової діяльності та сформованого та її основі соціально-правового досвіду [20, с. 6].

Слід погодитись із О. Скакун у тому, що юридична практика – нормативно закріплена практична діяльність юристів із прийняття, тлумачення, реалізації та застосування правових приписів як єдності вже отриманого та майбутнього соціально-правового досвіду [13, с. 799], оскільки про юридичну практику більшою мірою слід говорити в контексті результату юридичної діяльності.

Структуру юридичної практики можливо уявити в якості системи, яка складається із статичного компоненту – правового досвіду – та динамічного компоненту – юридичної діяльності, які діють у єдності, взаємодоповнюючи, взаємообумовлюючи один одного.

Якщо вдаватись до аналізу видів юридичної діяльності, то слід зупинитись на тлумаченні поняття «класифікація» та «типологія». Так, у юридичній літературі класифікацію розглядають як певну систему розподілу правового категоріального апарату за видами, групами на основі спільних ознак. Якщо типологія – прерогатива теорії держави і права, то класифікація – прерогатива порівняльного правознавства. Зрозуміло, ці два поняття не мають протиставлятися, оскільки вони характеризуються взаємозв'язком, взаємозумовленістю, взаємодоповненням: типологія виконує роль методологічної основи для класифікації.

Однією із перших класифікацій юридичної діяльності була класифікація за сферами її здійснення, що дозволило виокремити юридичну практичну діяльність, юридичну наукову діяльність, юридичну навчальну діяльність.

Крім того, М. Коваль пропонує на підставі характеристики юридичного відомства та сфери його діяльності виділити такі види юридичної діяльності:

1) правосуддя – сфера розгляду та вирішення юридичних справ у різного роду судах, що діють в Україні;

2) здійснення досудового слідства органами слідства та дізнання, які, згідно із штатом, функціонують в органах прокуратури, внутрішніх справ, податковій міліції, Службі безпеки України;

3) прокурорський нагляд, який також поділяється на певні види залежно від об'єктів впливу та здійснюється всією системою органів прокуратури;

4) захист клієнтів у юридичних справах, що розглядаються у судах, із використанням праці адвокатів, які здійснюють також консультативну роботу із питань застосування норм права;

5) здійснення боротьби із злочинністю, підтримання правопорядку, громадського порядку, інші завдання, що виконуються органами та установами Міністерства внутрішніх справ;

6) окремим видом юридичної діяльності є охорона державної безпеки, здійснення якої покладається на Службу безпеки України, митні органи, Державний комітет з охорони державного кордону;

7) контрольно-ревізійна діяльність, що здійснюється системою органів Державної податкової адміністрації, Контрольно-ревізійної служби України;

8) організаційне забезпечення діяльності судів органами юстиції шляхом здійснення кадрової політики, систематизації законодавства, технічного та матеріального забезпечення, оплати праці суддів [17, с. 116].

Із змісту цієї класифікації очевидно, що вона має поверховий характер, який виявляється у неповному відображенні всіх інститутів публічної влади, посадові та службові особи якої здійснюють професійну юридичну діяльність.

Більш вдалою є класифікація, запропонована О. Скакун. Її критерієм обрано сферу застосування праці юристів; автор додає до вищезазначених видів юридичної діяльності юридичну діяльність, яка здійснюється органами центральної представницької влади та місцевого самоврядування, державними адміністраціями, органами соціального забезпечення, комерційними



організаціями, спілками осіб вільної професії, установами інформаційного та кадрово-ресурсного забезпечення [18, с. 46-47].

О. Міцкевич, В. Горшенев, М. Байтін, І. Самощенко пропонують розглядати юридичну діяльність в аспекті діяльності держави та класифікувати юридичну діяльність на правотворчу, правовиконавчу, правоохоронну, установчу, правозастосовну, контрольно-наглядову; надалі В.М.Карташов доповнив класифікацію такими видами юридичної діяльності, як розпорядча, інтерпретаційна, правоконкретизуюча, координаційна, систематизаційна [19, с. 118].

Наступним критерієм класифікації юридичної діяльності є її функції, розділені на загальносоціальні та спеціально-юридичні; як наслідок, виділяють загальносоціальну юридичну діяльність та регулятивну і охоронну юридичну діяльність. Крім того, С. Гусарев пропонує в цій класифікації виокремлювати правотворчу, контрольно-наглядову, правоконкретизуючу, засвідчувальну, захисну юридичну діяльність [19, с. 120].

Досить цікавою є класифікація, яка ґрунтується на психологічних постулатах (психологічних особливостях здійснення діяльності юристів), яка має такий вигляд: пізнавальна юридична діяльність; конструктивна юридична діяльність; комунікативна юридична діяльність; організаційна юридична діяльність; засвідчувальна юридична діяльність тощо [19, с. 121].

Крім того, залежно від способу пізнання змісту правовідносин юридичну діяльність прийнято класифікувати на пізнавальну діяльність, правову кваліфікацію, конкретизацію змісту правовідносин, розсуд.

Найбільш поширеною у юридичній літературі є класифікація юридичної діяльності залежно від спеціалізації юридичної роботи, а саме: прокурорська, судова, слідча, нотаріальна, виконавча, консультативна, адвокатська діяльність.

Для всіх вищевказаних видів та типів професійної юридичної діяльності характерний відповідний тип правового мислення, зумовлений особливостями такої діяльності. Наприклад, правовим мисленням у правотворчій діяльності є розумова, творча, інтелектуальна діяльність професіонала-правознавця у процесі правотворчості, спрямована на пізнання, оцінку суспільних явищ, які планується нормативно регламентувати, із використанням вже існуючих норм права, правових принципів для створення нового правового акта, або внесення змін у чинний правовий акт, або здійснення систематизації законодавства за допомогою як раціональних, так і ірраціональних факторів; правове мислення у правозастосуванні можна визначити як розумову, творчу, інтелектуальну діяльність професіонала-правознавця у процесі правозастосування, спрямовану на пізнання, оцінку суспільних явищ, що складають фактичну сторону юридичної ситуації, подальшу кваліфікацію цієї справи з метою прийняття правозастосовного акта, що дозволить більш детально регламентувати конкретні правовідносини.

Безперечно, наведені вище дефініції понять «правове мислення», «правова діяльність», «юридична діяльність», «юридична практика» та характеристика класифікацій юридичної діяльності не є вичерпними та остаточними, хоча вмщують у собі найбільш колоритні концептуальні ідеї правового мислення та теорії юридичної діяльності, які дозволяють спробувати запропонувати авторське визначення правового мислення як центру професійної юридичної діяльності та визначення професійної юридичної діяльності, центром якої вважаємо правове мислення професіонала-правознавця.

Вважаємо, що правове мислення як центр професійної юридичної діяльності є поетапною, розумовою, творчою, інтелектуальною діяльністю професіонала-правознавця у процесі професійної юридичної діяльності, спрямованою на пізнання, оцінку правових явищ, використання норм права, правових принципів для реалізації суб'єктивних прав та обов'язків професіонала-правознавця, що зосереджена на оцінюванні правомірної чи неправомірної поведінки за допомогою використання суджень, що створюються під впливом як раціональних, так і ірраціональних чинників.

Водночас категорію професійної юридичної діяльності можна дефінітивно розкрити як один із видів правової діяльності, що здійснюється професіоналами-правознавцями у межах правового поля завдяки функціонуванню їх правового мислення, телеологічна константа якої спрямована на досягнення юридичних наслідків, що пов'язані із виникненням, зміною та припиненням правовідносин.





**Список використаної літератури:**

1. Мордовцев А.Ю. Юридическое мышление в контексте сравнительного правоведения: культурно-антропологические проблемы // Известия Высших учебных заведений. Правоведение. – 2003. – № 2. – С. 38-49.
2. Коробка В.М. Правовий світогляд і близькі до нього ментальні феномени: порівняльно-правовий аналіз на основі співвідношення // Право і суспільство. – 2010. – № 4. – С. 9-14.
3. Коробка В.М. Співвідношення правового світогляду з іншими ментально-правовими феноменами // Проблеми законності. – 2010. – № 112. – С. 212-220.
4. Овчинников А.И. Правовое мышление: теоретико-методологический анализ. – Ростов н/Д., 2003.
5. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: Учеб. пособие для вузов. – М., 2006.
6. Беляев В.П. Юридическая деятельность: признаки, субъекты, функции // Право и образование. – 2004. – № 6. – С. 5-26.
7. Игнатьев В.Г. Государственная служба. – Ростов н/Д., 2004.
8. Жалинский А.Э. Профессиональная деятельность юриста. Введение в специальность: Учеб. пособие. – М., 1997.
9. Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. – М., 1984.
10. Шагиева Р.В. Правовая и юридическая деятельность: теоретические проблемы соотношения понятий // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 2 (50). – С. 6-10.
11. Фридман Л. Введение в американское право. – М., 1993.
12. Шапсугов Д.Ю. Теория государства и права. – Ростов н/Д., 2003.
13. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х., 2005.
14. Кудрявцев В.Н. Право і поведінка: норма і патологія. – М., 1982.
15. Орзих М.Ф. Право и личность. – Киев; Одесса, 1978.
16. Назаров С.Н. Теоретико-правовые основы юридической деятельности надзорно-контрольных органов в условиях формирования правового государства: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2000.
17. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. – Саратов, 1989.
18. Скакун О.Ф. Юридическая деонтология: Учебник. – Х., 2002.
19. Гусарев С.Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності): Навч. посіб. – 3-те вид., перероб. і доп. – К., 2008.
20. Карташов В.Н. Юридическая практика // Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В.Малько. – К., 2001.

*Надійшла до редакції 28.09.2012*

**ВАСІН Є.Ю.**, ад'юнкт  
(*Національна академія внутрішніх справ*)

УДК 340.1

## **ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ У ПРАВОЗАСТОСОВЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ**

Проаналізовано фактори, що впливають на рівень законності в процесі правозастосування. Наголошено, що забезпечення законності у правозастосовчій діяльності вимагає цілеспрямованого впливу на поведінку (діяльність) відповідних суб'єктів, тобто має риси управлінського процесу.

**Ключові слова:** *правозастосовча діяльність, забезпечення законності, гарантії законності, процесуальні гарантії, матеріальні гарантії.*

Анализируются факторы, влияющие на уровень законности в процессе правоприменения. Подчеркивается, что обеспечение законности требует целенаправленного воздействия на поведение (деятельность) соответствующих субъектов, т.е. имеет черты управленческого процесса.

**Ключевые слова:** *правоприменительная деятельность, обеспечение законности, гарантии законности, процессуальные гарантии, материальные гарантии.*

This article analyse the factors that influenced on the level of law enforcement in the process. It is emphasized that the rule of law requires of influencing behavior (activity) of the subjects, that has the features of the management process.

**Keywords:** *Law enforcement activities, the rule of law, guarantee the rule of law, procedural guarantees and financial guarantees.*



Актуальність статті зумовлена практичною і теоретичною значущістю вдосконалення правової системи України, що перебуває в стані перехідного періоду, при якому нехтуються ідеї, принципи та гарантії законності.

Для розуміння поняття «законність» як триєдиної категорії, що одночасно є невід'ємною характеристикою правової системи, особливим правовим станом суспільного і державного життя, а також режимом функціонування правової держави, визначальне значення має змістовна оцінка основоположного елементу законності – категорії «норма права», її формально-догматична та аксіологічна оцінка. Відправним пунктом у сучасному тлумаченні законності є усвідомлення ідеї про первинність змісту не чинного законодавства (нехай навіть досконалого з точки зору юридичної техніки), а законодавства, що адекватно втілює правові принципи, загальнолюдські ідеали й цінності, ідеї доцільності та справедливості, нагальні потреби й інтереси людини, об'єктивні тенденції соціального прогресу.

Аксіоматичним має бути усвідомлення тези про те, що якщо правові норми, встановлені державою, закріплюють і охороняють інтереси певних соціальних груп і/або окремих осіб, не враховуючи загальних та індивідуальних інтересів більшості населення країни, – законність відсутня. Більше того, якщо правові норми лише формально відображають інтереси різних верств населення, але не гарантують їх, то і тут не може бути мови про законність [1, с. 82].

Незважаючи на велику кількість праць, опублікованих з цієї тематики (зокрема, дослідженню проблем законності присвятили свої праці такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В.С. Нерсисянц, П.М. Рабінович, О.Г. Мурашин, В.М. Сирих, Г.Я. Дюрягін, С.С. Алексєєв, П.С. Недбайло, В.А. Юсупов та ін.), чимало її аспектів, пов'язаних насамперед із гарантіями законності, все ж потребують аналітичного осмислення та подальшого наукового обґрунтування.

Метою даної статті є висвітлення гарантій законності у процесі правозастосовчої діяльності.

У процесі здійснення правозастосовчої діяльності можлива варіативність у з'ясуванні змісту норм права, помилки, підміна вимог правових приписів на розсуд посадових осіб. Можливі ситуації, коли та чи інша норма права на практиці взагалі не застосовується або застосовується обмежено. Якщо вимоги правових норм в процесі реалізації порушуються, відбувається зниження ефективності правового регулювання [2, с. 120]. У свою чергу, головною умовою підвищення ефективності правових приписів у даній сфері є зміцнення законності у всіх ланках державного апарату. При цьому юридична правомірність у сфері державного управління – це основа законності в країні.

Слід пам'ятати, що послідовна реалізація зафіксованих у законодавстві положень не відбувається стихійно, без певних зусиль. Зміцнення законності здійснюється завдяки активній діяльності держави, а також інших суб'єктів суспільного життя. Для того щоб закони та інші нормативні акти не залишались на папері, не порушувались, а реально втілювалися в життя, необхідні відповідні умови та певний комплекс економічних, політичних, ідеологічних, юридичних засобів, що забезпечують таку реалізацію, тобто необхідні гарантії законності. Гарантованість законності визначає ступінь її непорушності, реальності та створення механізму її втілення у життя.

На думку С.Л. Лисенкова, механізм дії принципу законності являє собою систему юридичних засобів, прямо передбачених у чинному законодавстві, за допомогою яких досягається упорядкованість соціальних відносин, гарантується правопорядок, припиняється протиправна поведінка, здійснюється правосуддя, а також визначається міра юридичної відповідальності за вчинене діяння [3, с. 163].

Система гарантій є тим елементом законності, який переводить ідею законності з галузі наукових досліджень у практичну площину діяльності людини, суспільства і держави.

У юридичній літературі під системою гарантій переважно розуміють, як об'єктивні умови існування суспільства, так і спеціально розроблені державою і громадськістю засоби, які забезпечують точну реалізацію норм права всіма суб'єктами і направлені на забезпечення триваючого режиму законності і стабільного правопорядку в суспільстві [1, с. 108].

Оскільки гарантії законності відображають усю різноманітність і багатство зв'язків, що існують у суспільстві, у правничій літературі їх поділяють на дві групи: загальні та спеціальні. До першої належать економічні, політичні, моральні та суспільні гарантії, а до другої – юридичні.

Спеціальні – власне юридичні гарантії – являють собою систему юридичних засобів і спо-



собів (правові акти, юридична відповідальність, контрольно-наглядова діяльність та ін.), за допомогою яких забезпечується суворе і неухильне дотримання законності в усіх сферах суспільного життя. На думку А. Ю. Красноглазова, під способом забезпечення законності (в рамках застосування адміністративно-процесуальних заходів на стадії порушення справи про адміністративне правопорушення) розуміється певний «вид юридичної діяльності», зокрема, прокурорський нагляд, судовий контроль, внутрішньовідомчий контроль [4, с. 21].

О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко зазначають, що більшість авторів виділяють серед спеціальних гарантій законності юридичні та організаційні засоби [5, с. 537-541].

Юридичні гарантії являють собою обумовлену рівнем розвитку суспільства систему засобів, що закріплені у чинному законодавстві, мають юридичний характер і націлені безпосередньо на забезпечення законності. Вони включають, наприклад, конституційне закріплення принципу законності та засобів із його забезпечення; вдосконалення чинного законодавства; засоби вияву порушень законності; засоби запобігання правопорушенням; ефективні засоби юридичної відповідальності та захисту прав та свобод суб'єктів; якісну роботу правоохоронних органів та ін.. Особливістю цих гарантій є те, що вони спеціально створюються для забезпечення і охорони законності та завжди отримують правове закріплення. Вони розробляються, охороняються і гарантуються державою.

Організаційні гарантії базуються на створенні оптимальної структури державного апарату, реалізації принципу розподілу влади та організації роботи спеціальних органів. Система організаційних гарантій теж отримує нормативне закріплення, однак її своєрідність виявляється у поширеності на діяльність спеціальних державних структур. До цих гарантій належать: чітка визначеність та нормативна фіксація повноважень державних органів; функціональне розмежування діяльності владних структур; конституційне закріплення принципів організації державного апарату; незалежність юрисдикційних органів та підкореність їх закону; створення необхідних умов для роботи правоохоронних органів; добір та розстановка державних кадрів; наявність органів, що здійснюють контроль та нагляд за законністю, та ін.

У сучасній правничій літературі *обґрунтовується можливість виокремлення й інших юридичних гарантій* законності. Наприклад, О. Шатуров особливу роль відводить процесуальним гарантіям, що забезпечують форму життя матеріального права, та судовим, що забезпечують розгляд та вирішення справ з метою зміцнення законності. М. Вітрук класифікує гарантії за функціональним призначенням на засоби забезпечення та охорони законності, а Л. Морозова обґрунтовує самостійне значення засобів, що забезпечують контроль за законністю, позовне провадження, судовий контроль за законністю правових актів та конституційний контроль, що забезпечує зміцнення законності. На думку В.С. Шостака, існують такі види державного контролю, який посідає особливе місце серед юридичних засобів забезпечення законності, як: парламентський, президентський, адміністративний, судовий, конституційний, контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за дотриманням прав людини, прокурорський контроль, фінансовий контроль, контроль Центвиборчкому за дотриманням виборчих прав громадян, кадровий контроль Вищої ради юстиції, інформаційний контроль Національної ради з питань телебачення і радіомовлення [6, с. 94]. О. Лісюткін у межах спеціальних гарантій законності виділяє правові, що мають загальний характер і передбачені чинним законодавством, та договірні, що обумовлені нормативними актами, які регулюють сферу договірних відносин, поширюючи дію на учасників цих відносин.

Гарантіями законності, на думку Л. Явича, є внутрішні переконання суб'єктів, що охоплюються категорією моральності. Саме вони і є фундаментом, що забезпечує законність. О. Скакун виділяє систему гарантій за цілями (припиняючі, відновлюючі, каральні) та за суб'єктами застосування (парламентські, президентські, судові, прокурорські, адміністративні, контрольні, муніципальні). В. Копейчиков вважав, що важливою гарантією зміцнення законності є правова активність громадян, яка, з одного боку, виявляється у активному здійсненні належних прав та обов'язків, а з іншого – у непримиренному ставленні до будь-яких порушень притписів нормативно-правових актів.

Вважаємо, що однією з найважливіших гарантій законності є якісна і ефективна *правозастосовча політика* держави. Вона має безпосередньо впливати на стабільність і легітимність державної влади, що, у свою чергу, значною мірою зумовлює стан законності в правозастосов-



чих органах. Особливе значення правозастосовної політики виявляється саме в тому, що ще на стадії розробки правової норми необхідно визначити, наскільки зовні законна поведінка відповідає інтересам суспільства і особистості і вписується в систему цінностей, що існують в такому суспільстві. При такому підході правова політика в максимальному ступені характеризує реальний режим здійснення політичної влади; фактично використовуються засоби і методи політичної влади, крім того, підкреслюється особливий правовий статус державної влади, нерозривний зв'язок держави і права.

До того ж найважливішим завданням даного виду державної діяльності є загальний аналіз тенденцій і закономірностей, що відбуваються у процесі правозастосування. Їх детальний аналіз, вивчення і обробка необхідні для того, щоб на стадії прийняття нормативно-правового акта передбачити і уникнути небажані для правозастосування наслідки.

Названі гарантії потрібні для того, щоб правові обмеження на рівні норм не перетворилися на перешкоди прав і свобод особистості на рівні їх реалізації. Тому проблема обмежень є, по суті, проблемою «лазівок» для державної влади, через які окремі посадовці можуть впливати на правовий статус особистості у вигідному їм напрямі.

До числа матеріальних гарантій законності щодо правозастосування пропонуємо віднести сукупність норм права, що закріплюють певні права та обов'язки адресатів правозастосування, які можуть бути реалізовані у процесі правозастосовної діяльності. Важливою особливістю матеріальних гарантій законності є їх суспільна необхідність, тобто їх адекватність потребам суспільства та індивіда зокрема. Нині приймається чимало нормативно-правових актів, що суперечать Конституції, а громадяни України, юридичні особи не завжди можуть повністю скористатися правом судового захисту своїх законних прав та інтересів, в тому числі оскаржити їх незаконність у судових інстанціях. Хоча в Україні проголошено принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України), звичайна людина не може протистояти чиновницькому свавілля шляхом звернення до Конституційного суду з метою скасування неправих законів через те, що він не може бути учасником конституційного судочинства. В Україні таке право є лише прерогативою чиновників найвищого рангу. У подібній ситуації право людини на оскарження неправомірних дій держави суттєво обмежене. Тому, як зауважують В. Авер'янов і Ю. Шемшученко, можливість порушення прав і свобод громадян з боку органів виконавчої влади з'являється і на рівні нормативних підзаконних актів, особливо в так званих «відомчих» актах [7, с. 7].

У зв'язку з цим корисним є зарубіжний досвід захисту прав та інтересів людини в процесі правозастосування. Розділ 6 Федерального Конституційного закону Австрії від 10 листопада 1920 р. так і називається «Гарантії дотримання Конституції і законності управління». За законністю правозастосовної діяльності в Австрії стежить спеціальний орган – Адміністративний суд (ст. 129 цього Закону) [8, с. 75]. Внесення подібної поправки до Конституції України буде тільки сприяти зміцненню законності в процесі правозастосування.

На нашу думку, стан законності у правозастосувальній діяльності можна охарактеризувати як баланс (взаємодія та взаємовплив) між правоохоронними інтересами державних органів і громадських організацій. Тому одним із принципів законності повинен бути принцип компромісу між різними соціально значущими інтересами у процесі правового регулювання, оскільки він визначає стан законності правозастосувальної діяльності.

Завершуючи аналіз гарантій законності у процесі правозастосування, необхідно зазначити, що їх сукупність вимагає постійного і всебічного аналізу та вдосконалення. Більш того, перераховані види гарантій законності не є вичерпними. У міру розвитку суспільних відносин та ускладнення соціальних зв'язків суспільства буде й надалі виникати постійна необхідність у виробленні більш досконалих гарантій законності. Для їх виявлення й аналізу необхідно ретельно вивчити фактори, що впливають на стан законності у процесі здійснення правозастосовної діяльності.

#### Список використаної літератури:

1. Самохвалов В.В. Законність і справедливість: теоретико-правові та методологічні проблеми співвідношення і взаємодії у сфері права: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2006.
2. Эффективность правовых норм / Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. – М., 1980.



3. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: Навч. посібник. – К., 2006.
4. Красноглазов А.Ю. Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1999.
5. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права: Підручник. – К., 2006.
6. Шестак В.С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Х., 2002.
7. Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б. Людина і реформування адміністративного права // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 53. – С. 9.
8. Австрийская республика. Конституция и законодательные акты / Пер. с нем.; Под ред. И.П. Ильинского. – М., 1985.

Надійшла до редакції 18.09.2012

ЛАЗАРЕНКО Л.А., викладач  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.7

### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ЗВЕРНЕННЯ

Визначено поняття і зміст забезпечення Кабінетом Міністрів України конституційного права громадян на звернення, дається характеристика елементів змісту, запропоновано висновки і рекомендації.

**Ключові слова:** забезпечення Кабінетом Міністрів України конституційного права громадян на звернення, створення умов, охорона і захист конституційного права громадян на звернення.

Определяется понятие обеспечения Кабинетом Министров Украины конституционного права граждан на обращение, характеризуются элементы его содержания, предлагаются выводы и рекомендации.

**Ключевые слова:** обеспечение Кабинетом Министров Украины конституционного права граждан на обращение, создание условий, охрана и защита конституционного права граждан на обращение.

The concept and content of the Cabinet of Ministers of Ukraine citizens' constitutional right to appeal, describes the elements of the content offered conclusions and recommendations.

**Keywords:** Cabinet of Ministers of Ukraine citizens' constitutional right to appeal, creating an environment protection and protection of citizens' constitutional right to appeal.

Проблема щодо компетенції, функцій, форм і методів діяльності Кабінету Міністрів України по забезпеченню конституційного права громадян на звернення має теоретичне і практичне значення. Вирішення цієї проблеми дасть змогу громадянину реалізувати своє конституційне право на звернення у повному обсязі і в порядку визначеному законом.

Питанням забезпечення конституційного права громадян України на звернення приділялась певна увага українськими вченими, серед яких А. Колодій, Л. Лазаренко, О. Негодченко, А. Олійник, В. Тарануха, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький та ін. Безпосередньо проблему забезпечення Кабінетом Міністрів України конституційного права громадян на звернення досліджено не було.

Метою дослідження є з'ясування компетенції, функцій, форм і методів діяльності Кабінету Міністрів України при забезпеченні конституційного права на звернення.

Відповідно до мети завданнями даної роботи є: а) аналіз існуючих досліджень щодо забезпечення конституційного права громадян України на звернення; б) формулювання визначення і ознаки забезпечення Кабінетом Міністрів України конституційного права громадян на звернення; в) характеристика компетенції, функцій, форми і методи діяльності Кабінету Міністрів України по забезпеченню названого конституційного права; г) пропозиція висновків і рекомендацій щодо удосконалення діяльності Кабінету Міністрів України по забезпеченню конституційного права громадян на звернення.



Поняття забезпечення конституційних прав і свобод громадян України, включаючи і їх конституційне право на звернення, досліджувалося в процесі аналізу усіх конституційних прав і свобод (А. Колодій, О. Негодченко, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький), окремих їх груп, наприклад, конституційних свобод (А. Олійник), конституційного права громадян України на звернення (Л. Лазаренко) та звернення громадян України в адміністративному праві (В. Тарануха).

А. Колодій підкреслює, що держава забезпечує можливості кожному особисто і безпосередньо усно звертатися, а також направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до державних органів, включаючи і Президента України, з пропозиціями про поліпшення їх роботи, з зауваженнями, критикою роботи будь-яких органів чи посадових осіб [1, с. 235]. Тобто забезпечення конституційного права на звернення – створення сприятливих умов для звернення та захист від порушення такого права.

О. Негодченко під забезпеченням прав і свобод людини розуміє створення умов, необхідних для використання прав людини та напрями державної діяльності щодо сприяння реалізації прав людини, охорона та захист прав і свобод людини [2, с. 255]. Отже, О. Негодченко у зміст забезпечення конституційного права на звернення включає створення сприятливих умов для звернення, охорону та захист названого права від правопорушення.

Ю. Тодика під забезпеченням конституційного права громадян України на звернення розуміє діяльність зобов'язаних суб'єктів розглянути звернення і дати в установлені законом терміни обґрунтовану відповідь та нести юридичну відповідальність в разі правопорушення [3, с. 150]. В. Федоренко вважає, що конституційне право на звернення є засобом забезпечення інших політичних прав і формою реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами та формою громадського контролю за діяльністю органів держави, місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб [4, с. 224]. Тобто конституційне право на звернення, на думку вченого, є конституційною гарантією для здійснення усіх інших конституційних прав людини і громадянина.

О. Фрицький під спеціальною процедурою забезпечення прав і свобод людини і громадянина розуміє діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод з метою їх охорони і захисту та поновлення порушеного права [5, с. 180-183].

Крім загальної характеристики конституційних прав і свобод, у науці конституційного права досліджувалися забезпечення конституційних свобод (А. Олійник), конституційного права громадян України на звернення (Л. Лазаренко) та права на звернення громадянина в адміністративному праві (В. Тарануха).

В. Тарануха дослідив звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади. Він проаналізував його адміністративно-правове регулювання, практики вирішення звернень громадян як засобу забезпечення законності, аналітичну та контрольну діяльність місцевих органів виконавчої влади у даній сфері, розробив пропозиції щодо удосконалення адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального законодавства у розрізі регулювання ними питань звернень громадян [8].

А. Олійник під забезпеченням конституційних свобод розуміє створення сприятливих умов для їх здійснення, їх охорону і захист від правопорушень та відновлення порушеного права і відшкодування збитків [6, с. 153].

Ми пропонуємо забезпечення конституційного права на звернення людини і громадянина трактувати як діяльність державних організацій, їх посадових і службових осіб, суб'єктів громадянського суспільства щодо створення людині і громадянину сприятливих умов стосовно можливостей викласти письмово пропозицію чи зауваження, заяву чи клопотання, а також скаргу або особисто в усній формі звернутися до відповідних суб'єктів, та здійснення зобов'язаними суб'єктами охорони і захисту таких можливостей від ймовірного правопорушення, використання ними засобів щодо відновлення порушеного права та відшкодування матеріальних і моральних збитків, завданих правопорушенням. Отже, ми підтримуємо позицію А. Олійника в розумінні змісту забезпечення конституційного права на звернення.

Таким чином, питанню забезпечення прав і свобод (включаючи і право на звернення) приділяється багато уваги в науці конституційного права та інших галузевих науках. Майже усі



автори в поняття забезпечення прав і свобод включають діяльність державних органів і їх посадових та службових осіб щодо створення громадянам сприятливих умов для реалізації права на звернення, їх охорони і захисту від ймовірного правопорушення та відновлення порушеного права й відшкодування шкоди, завданої громадянину.

Аналіз праць різних авторів щодо розуміння забезпечення прав і свобод органами держави (включаючи і Кабінет Міністрів України) дає можливість сформулювати визначення й ознаки забезпечення Кабінетом Міністрів України конституційного права громадян України на звернення. Серед ознак забезпечення Кабінетом Міністрів України конституційного права громадян України на звернення можна назвати такі: а) діяльність зі створення громадянам сприятливих умов щодо їх можливостей викласти письмово пропозицію чи зауваження, заяву чи клопотання та скаргу або особисто, в усній формі звернутися до приймальні Кабінету Міністрів України; б) здійснення ним охорони і захисту таких можливостей від ймовірного правопорушення; в) використання ним засобів щодо відновлення порушеного права та відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої громадянину.

Отже, забезпечення Кабінетом Міністрів України конституційного права громадян на звернення – це діяльність Кабінету Міністрів України зі створення громадянам сприятливих умов щодо їх можливостей викласти письмово пропозицію чи зауваження, заяву чи клопотання та скаргу або особисто, в усній формі звернутися до приймальні Кабінету Міністрів України з питань, віднесених законодавством до повноважень Кабінету Міністрів України, а також здійснення ним охорони і захисту таких можливостей від ймовірного правопорушення та використання ним засобів щодо відновлення порушеного права та відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої громадянину.

Діяльність Кабінету Міністрів України із забезпечення конституційного права людини і громадянина на звернення можна поділити на зовнішню і внутрішню. До зовнішньої слід віднести діяльність Кабінету Міністрів України, яка спрямована на організацію виконання законів і указів Президента України та власних постанов щодо розгляду звернень громадян з боку інших державних органів і суб'єктів громадянського суспільства. Внутрішньою є діяльність Кабінету Міністрів України і його апарату щодо організації роботи зі зверненнями громадян України до самого Кабінету Міністрів України. Процедура розгляду Кабінетом Міністрів України звернень громадян регулюється Законом України "Про звернення громадян" та Регламентом Кабінету Міністрів України (далі – Регламентом), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2009 р. [9]. Відповідно до Регламенту Секретаріат Кабінету Міністрів опрацьовує звернення громадян та готує пропозиції для розгляду Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром, Віце-прем'єр-міністром відповідно до їх компетенції для прийняття рішення щодо порушеного питання. Відповіді за результатами розгляду звернень громадян надають відповідно до їх компетенції Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, Міністр Кабінету Міністрів та його заступники, керівники органів виконавчої влади, посадові особи, спеціально уповноважені виконувати таку роботу. Якщо вирішення питання, порушеного у зверненні, не належить до повноважень Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає звернення протягом п'яти днів за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється авторові.

Кабінет Міністрів України організує забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, включаючи і право на звернення. Діловодство за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян в органах державної виконавчої влади ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділ службового апарату. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України" Уряд організує та проводить особистий прийом громадян у приймальні Кабінету Міністрів України, аналізує та контролює в межах своєї компетенції розгляд і вирішення питань, порушених громадянами під час його проведення [9].

Особисту відповідальність за стан діловодства за зверненнями громадян несуть керівники організацій. Звернення, що надійшли, приймаються та реєструються у день їх надходження на реєстраційно-контрольних картах, придатних для оброблення персональними комп'ютерами,



або в журналах. Конверти (вирізки з них) зберігаються разом з пропозицією, заявою, скаргою. Облік особистого прийому громадян ведеться на картках, у журналах або за допомогою електронно-обчислювальної техніки.

Журнальна форма реєстрації пропозицій, заяв і скарг та обліку особистого прийому громадян допускається в організаціях з річним обсягом надходження до 600 пропозицій, заяв та скарг і такою ж кількістю звернень громадян на особистому прийомі. Письмові пропозиції, заяви і скарги, подані на особистому прийомі, також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами, або в журналах.

У процесі автоматизованої реєстрації формується банк реєстраційних даних. Автоматизовані банки даних забезпечують користувача інформацією про всі документи і їх місцезнаходження за допомогою виведення інформації на екран комп'ютера, а у разі потреби – на принтер.

Реєстраційний індекс пропозиції, заяви, скарги зазначається у реєстраційному штампі. Штамп ставиться на нижньому полі першого аркуша документа праворуч або на іншому вільному від тексту місці, крім місця, призначеного для підшивки. Реєстраційний індекс складається з початкової літери прізвища заявника та порядкового номера пропозиції, заяви, скарги, що надійшла, наприклад, А-245. Реєстраційний індекс може бути доповнений іншими позначеннями, що забезпечують систематизацію, пошук, аналіз і зберігання звернень.

У Кабінеті Міністрів України така робота покладається на управління організації роботи зі зверненнями громадян. Управління організації роботи із зверненнями громадян є структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженим забезпечувати діяльність Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України з розгляду звернень громадян. У своїй діяльності Управління організації роботи із зверненнями громадян керується Конституцією і законами України, актами Президента України і КМ України, Тимчасовим положенням про Секретаріат Кабінету Міністрів України та Положенням “Про Управління організації роботи із зверненнями громадян Секретаріату Кабінету Міністрів України”.

Основними завданнями Управління організації роботи із зверненнями громадян є забезпечення кваліфікованого, об'єктивного і своєчасного розгляду звернень громадян, що надійшли на адресу Кабінету Міністрів України та одержані під час особистого прийому громадян, відповідно до положень Закону України “Про звернення громадян” (статті 19). Управління відповідно до покладених на нього завдань: 1) забезпечує реєстрацію звернень громадян, що надійшли на адресу Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України, а також одержані під час особистого прийому громадян, готує та вносить пропозиції керівництву Кабінету Міністрів України та Секретаріату Кабінету Міністрів України щодо вирішення порушених у них питань, вживає заходів щодо оперативного їх вирішення, задоволення законних прав та інтересів громадян, надання у встановлені законом строки письмових відповідей авторам звернень за наслідками їх розгляду; 2) надсилає в установленому порядку звернення громадян, що надійшли на адресу Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України, а також одержані під час особистого прийому громадян, для розгляду центральним та місцевим органів виконавчої влади, суб'єктам громадянського суспільства відповідно до їх компетенції; 3) запитує й одержує від центральних та місцевих органів виконавчої влади, від інших суб'єктів матеріали та іншу інформацію, пов'язану з розглядом звернень громадян, що надійшли на адресу Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України та одержані на особистому прийомі; 4) здійснює систематичний аналіз та узагальнення звернень громадян з метою виявлення причин, що їх породжують, а також найбільш гострих суспільно значущих проблем, які потребують негайного розв'язання, інформує про це в установленому порядку керівництво Кабінету Міністрів України та Секретаріату Кабінету Міністрів України; 5) проводить експертизу проєктів нормативно-правових актів, інших матеріалів з питань, пов'язаних з виконанням централь-





ними та місцевими органами виконавчої влади вимог Конституції і законів України, актів та доручень Президента України і Кабінету Міністрів України щодо забезпечення роботи з розгляду звернень громадян; 6) здійснює контроль за дотриманням визначених актами законодавства та дорученнями Кабінету Міністрів України порядку і термінів розгляду та вирішення питань, порушених у зверненнях громадян, що надійшли на адресу Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України, керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України, у разі потреби в межах своєї компетенції вживає відповідних заходів; 7) вивчає за дорученням Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України стан роботи із зверненнями громадян у центральних і місцевих органах виконавчої влади, суб'єктами громадянського суспільства; 8) готує та вносить керівництву Секретаріату Кабінету Міністрів України пропозиції про удосконалення порядку розгляду звернень громадян, що надійшли на адресу Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України, а також стосовно організації цієї роботи у центральних і місцевих органах виконавчої влади, суб'єктами громадянського суспільства; 9) забезпечує організацію та проведення особистого прийому громадян у приймальні Кабінету Міністрів України, аналізує та контролює в межах своєї компетенції розгляд і вирішення питань, порушених громадянами під час його проведення [10]; 10) організовує відповідно до доручень Прем'єр-міністра України роботу прямої телефонної лінії Кабінету Міністрів України; 11) готує та вносить керівництву Секретаріату Кабінету Міністрів України пропозиції стосовно висвітлення у засобах масової інформації довідкової, аналітичної та іншої інформації, пов'язаної з розглядом звернень громадян, що надійшли на адресу Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України та одержаних на особистому прийомі, а також пропозицій та скарг громадян, що надійшли під час роботи прямої телефонної лінії Кабінету Міністрів України; 12) готує та вносить керівництву Секретаріату Кабінету Міністрів України пропозиції щодо залучення державних та недержавних організацій до проведення соціологічних та інших досліджень з питань, пов'язаних з вивченням причин, а також найбільш гострих суспільно значущих проблем, що породжують обгрунтовані скарги та заяви громадян, удосконаленням організації роботи з розгляду звернень громадян; 13) відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян забезпечує діловодство за зверненнями громадян, що надійшли на адресу Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України [11], відповідно до законодавства та доручень Кабінету Міністрів України і керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України здійснює інші функції.

Аналіз звернень громадян, що проводиться Кабінетом Міністрів України, дає змогу сформулювати висновки щодо удосконалення такої діяльності органами виконавчої влади. Наприклад, до Кабінету Міністрів України за січень – березень 2012 р. надійшло 32 129 індивідуальних та колективних звернень від 93 743 громадян з усіх регіонів України та з-за кордону. З них 692 заяви подані на особистому прийомі в приймальні Кабінету Міністрів. Порівняно з відповідним періодом минулого року кількість звернень зросла в 1,7 рази. У зверненнях до Уряду громадяни порушують питання: а) діяльності центральних органів виконавчої влади – 63,8 % від усіх звернень (насамперед це масові звернення православних віруючих стосовно обліку фізичних осіб – платників податків на паперових носіях без внесення відомостей до електронного реєстру та пропозиції щодо внесення змін до Податкового кодексу); б) забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізації прав і свобод громадян (переважно масові звернення щодо концепції створення ювенальної юстиції) – 9,1 %; в) соціального захисту (значна частина – звернення „дітей війни”) – 7,2 %; г) комунального господарства (зокрема, щодо вартості житлово-комунальних послуг) – 4,2 %; д) фінансової, податкової, митної політики (щодо повернення коштів з банківських установ та кредитних спілок, механізму виплати знецінених заощаджень часів СРСР) – 4,2 % [12].

Отже, Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі виконавчих органів, який



здійснює утвердження та організує забезпечення конституційного права людини і громадянина на звернення. Забезпечення названого права здійснюється шляхом отримання, реєстрації, організації здійснення звернень та надсилання обґрунтованих відповідей на них, а також шляхом утвердження, створення умов, охорони, захисту, поновлення порушеного права та відшкодування збитків, що виникли в результаті його порушення.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити такі висновки:

1. Забезпечення Кабінетом Міністрів України конституційного права громадян на звернення – це діяльність Кабінету Міністрів України зі створення громадянам сприятливих умов щодо їх можливостей викласти письмово пропозицію чи зауваження, заяву чи клопотання та скаргу або особисто, в усній формі звернутися до приймальної Кабінету Міністрів України з питань, віднесених законодавством до повноважень Кабінету Міністрів України, а також здійснення ним охорони і захисту таких можливостей від імовірного правопорушення та використання ним засобів щодо відновлення порушеного права та відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої громадянину.

2. Діяльність Кабінету Міністрів України із забезпечення конституційного права людини і громадянина на звернення поділяється на зовнішню і внутрішню. До зовнішньої слід віднести діяльність Кабінету Міністрів України, яка спрямована на організацію виконання законів і указів Президента України та власних постанов щодо розгляду звернень громадян іншими державними органами і суб'єктами громадянського суспільства.

3. Внутрішня діяльність Кабінету Міністрів України і його апарату щодо організації роботи зі зверненнями громадян України полягає у забезпеченні названого права шляхом отримання, реєстрації, організації розгляду та надсилання обґрунтованих відповідей адресатам.

#### Список використаних джерел:

1. Правознавство: Підручник / А.І. Берлач, С.С. Бичкова, Д.О. Карпенко та ін. – К., 2008.
2. Негодченко О. Забезпечення прав і свобод людини // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К., 2005. – Т. II: Права людини у контексті поліцейської діяльності. – С. 255-256.
3. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищих навчальних закладів / За ред. Ю.М. То-дики, В.С. Журавського. – К., 2002.
4. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В.Л. Федоренка. – 3-вид., перероб. і доопр. – К., 2011.
5. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник. – К., 2002.
6. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: Монографія. – К., 2008.
7. Лазаренко Л.А. Забезпечення конституційного права на звернення громадян парламентом України // Право і суспільство. – 2009. – № 6. – С. 31-36.
8. Тарануха В.П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2003.
9. Регламент Кабінету Міністрів України: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2009 р. // ВВР. – 2009. – № 712.
10. Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2003 р. // ВВР. – 2003. – № 1447.
11. Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності, в засобах масової інформації: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. // ВВР. – 1997. – № 348.
12. Інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшла до Кабінету Міністрів України у січні–березні 2012 р. // [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245198241&cat\\_id=244866718](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245198241&cat_id=244866718).

*Надійшла до редакції 30.10.2012*



МАНІЛІЧ О.В., здобувач  
(Львівський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 348.07 : 322

## МІСЦЕ РЕЛІГІЙНИХ НОРМ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

Стаття присвячена розкриттю взаємозв'язку правової системи з духовною (релігійною) та іншими сферами суспільства, що надає можливість розкрити місце, роль і функціональне призначення релігійних норм у складі правової системи щодо регулювання суспільних відносин на сучасному етапі розвитку суспільства.

**Ключові слова:** *правова система, релігійні норми, суспільні відносини, соціальна організація, імперативний вплив релігійних норм, релігійна правосвідомість, нормативно-правові притиси.*

Статья посвящена раскрытию взаимосвязи правовой системы с духовной (религиозной) и другими сферами общества, которая дает возможность раскрыть место, роль и функциональное предназначение религиозных норм в составе правовой системы для регулирования общественных отношений на современном этапе развития общества.

**Ключевые слова:** *правовая система, религиозные нормы, общественные отношения, социальная организация, императивное влияние религиозных норм, религиозное правосознание, нормативно-правовые предписания.*

The article is devoted to disclosure of correlation of legal system with spiritual (religious) and other spheres of society, which gives the opportunity to expose the place, the role and the functional purpose of religious regulations in the structure of legal system concerning the regulation of social relations in the modern period of society development.

**Keywords:** *legal system, religious regulations, social relations, social organization, imperative influence of religious regulations, religious sense of justice.*

Релігійні норми та принципи, що регулюють взаємозв'язки між суб'єктами релігійних відносин, об'єктивовані та систематизовані у нормативні акти і входять до складу нормативної (регулятивної) підсистеми правової системи. За допомогою релігійних норм як загальних правил поведінки реалізується потреба суспільства в затвердженні нормативних начал існування і розвитку релігійної спільноти, дотриманні режиму циклічності, сукупності повторюваних релігійних відносин і процесів у межах релігійної організації.

Різні аспекти взаємозв'язку права та релігії розглядалися в працях С. Алексєєва, В. Бабкіна, Г. Дж. Бермана, М. Козюбри, О. Костенка, В. Нерсеянца, А. Сухова, Д. Угриновича, С. Токарева, М. Андріанова, А. Колодного, А. Полешко, П. Рабіновича та ін.

Мета даної статті полягає у дослідженні релігійних норм як складового елемента системи права, а отже, і правової системи, які, з одного боку, визначають зміст права та правової системи, а з іншого – виступають формою зовнішнього виразу певних правил поведінки.

У вітчизняній науковій історичній та правовій літературі мало приділяється уваги дослідженню взаємовпливу релігійних норм та правової системи у регулюванні суспільних відносин. За таких умов виникає необхідність наукового осмислення релігійних норм як складового елемента системи права. Необхідно розглядати дану проблему в двох аспектах – релігійні норми як структурні елементи правової системи у матеріальному та формальному розумінні. Тобто релігійні норми, з одного боку, виступають як фактори, що визначають зміст права, правової системи, з іншого – як форма зовнішнього виразу певних правил поведінки, що є спадщиною правової системи. Вітчизняна історія знає чимало свідчень як про вплив християнства, а отже, і релігійних норм на формування та розвиток права, так і про факти безпосереднього відображення багатьох релігійних настанов у законодавстві.

Таким чином, у вітчизняній і зарубіжній правовій науці існують різні підходи щодо визначення елементів правової системи, співвідношення права і правової системи. Суттєвого значення набуває вибір критерію розподілу всіх реально існуючих елементів правової системи з метою виділення релігійних норм в елементному складі правової системи.

Узагальнюючи різні погляди на елементний склад структури правової системи, зазначимо, що кожна з цих складових частин має власний структурний склад, свої принципи організації і діяльності. Так, наприклад, в інституціональній підсистемі виділяється суб'єктивний



склад, який, у свою чергу, містить такий структурний елемент, як суб'єкт релігійних відносин, що наділений суб'єктивними правами та обов'язками. Релігійні норми та принципи, що регулюють відносини між суб'єктами релігійних відносин, об'єктивовані та систематизовані у нормативні акти, входять до складу нормативної (регулятивної) підсистеми правової системи. За допомогою релігійних норм як загальних правил поведінки реалізується потреба суспільства в затвердженні нормативних начал існування і розвитку релігійної спільноти, дотриманні режиму циклічності, сукупності повторюваних релігійних відносин і процесів у межах релігійної організації. Релігійна свідомість як різновид свідомості одночасно з правовою свідомістю, правовою культурою, праворозумінням має визнаватись структурним елементом ідеологічної складової правової системи [1, с. 310-311].

Правові та релігійні норми необхідно розглядати не тільки як різновид соціальних норм, а також як основні елементи правової системи (як зміст нормативних актів) [2, с. 349].

Правова система кожної держави має свою структуру, мету, формується та характеризується визначеними національними особливостями, складається в суспільствах з різними звичаями, віруваннями (релігією), має особливий характер, різні види джерел права. Критерії класифікації правових систем можуть бути різними. Серед них можуть виділятися, наприклад історичне походження і розвиток правових систем, структура права, пануюча доктрина, уявлення про місце і роль релігійних норм в системі джерел права, ідеологічні фактори; традиції права, характерні для певної країни; особливості світогляду в межах традиції; характер джерел (чинники формування) права [3, с. 231] тощо.

У теорії визначено такі національні правові системи: 1) романо-германська; 2) англосаксонська (загального права); 3) соціалістична; 4) релігійна; 5) традиційно-звичаєва; 6) змішана. Релігійні норми безпосередньо впливають на формування традиційної та релігійної національних правових систем. Вони постають як прояв правової традиції у складі правової системи.

За ступенем впливу релігії на правові системи останні можна класифікувати на релігійні та світські. Сукупність національних правових систем, що мають загальні закономірності розвитку і подібні ознаки, які склалися на основі релігійних норм та джерел як основного джерела права, котрі є загальноновизнаними та забезпечені примусовою силою держави, складають релігійний тип (сім'ю) правових систем.

Релігійні норми мають тісний зв'язок із системою джерел права: виступають або як підґрунтя права, формують його внутрішній зміст, або як фактор розвитку права. Через систему джерел права як структурного елемента системи права можна дослідити та визначити місце релігійних норм у складі правової системи, адже система права, у свою чергу, є структурним елементом правової системи.

Паралельно з нормами права існують і релігійні норми. Релігійними нормами називаються правила, установлені різними віросповіданнями та обов'язкові для виконання віруючими. Вони містяться в релігійних книгах (Старий завіт, Новий завіт, Коран, Сунна, Талмуд, релігійні книги буддистів тощо), у рішеннях зборів віруючих або духівництва (постанови соборів, колегій, конференцій), у здобутках авторитетних релігійних письменників. Цими нормами визначається порядок організації та діяльності релігійних об'єднань (громад, церков, груп віруючих тощо), регламентуються відправлення обрядів, порядок церковної служби. Ряд релігійних норм мають моральне стримування (заповіді) [4, с. 98].

В історії права були цілі епохи, коли багато релігійних норм мали юридичний характер, регулювали деякі політичні, державні, цивільно-правові, процесуальні, шлюбно-сімейні та інші відносини. У ряді сучасних ісламських країн Коран („арабський судейник”) і Сунна (основа релігійних, правових і моральних норм) регулюють всі сторони життя мусульманина. В Україні на початку ХХ ст. низка шлюбно-сімейних і деяких інших норм, визнаних і встановлених православною церквою („канонічне право”), була складовою правової системи. Після відділення церкви від держави ці норми втратили юридичний характер.

Установлювані будь-якою релігією правила поведінки є особливим видом соціальних норм (релігійні норми), а не компонентом моральності, права або будь-яких інших соціальних систем. Говорячи про релігійну норму, слід мати на увазі, що правило поведінки – це лише одна з її складових. Крім того, норма включає вказівки на священне джерело правила поведінки й на надприродні засоби його забезпечення. Для Біблії, Корану, Талмуду та інших священних



книг характерне розмежування складових релігійних норм, відсутність у багатьох з них індивідуальної санкції, що й породжує необґрунтоване ототожнення „вірша”, в якому викладається лише правило поведінки, з усією релігійною нормою. Релігійні норми мають усі необхідні ознаки соціальної норми: це правила поведінки людей, які належать до сфери релігійного культу, сімейних і інших суспільних відносин. Релігійна норма, як і інші соціальні норми, має загальний характер, що виявляється в такому:

– релігійна норма виступає як зразок поведінки віруючих людей у тій або іншій ситуації, як еталон певних відносин;

– приписи певної норми стосуються не конкретного індивіда, а широкого кола людей: послідовників цієї релігії (членів церкви, релігійних організацій) або їх частини (священнослужителів, мирян тощо).

Передбачаючи конкретні варіанти поведінки в типових життєвих ситуаціях, релігійні норми впливають на свободу й свідомість людей, формують їх соціальну поведінку й тим самим регулюють відповідні суспільні відносини, що виявляються насамперед у діях або бездіяльності їх учасників. Одна зі специфічних особистостей цих норм полягає в тому, що вони регулюють і такі відносини, що перебувають поза сферою впливу інших соціальних норм – відносини, що виникають при відправленні культу.

Релігійні норми здебільшого мають авторитарний характер, формулюються як веління, що необхідно виконувати всупереч вимогам будь-яких інших норм, навіть до прямої заборони дії останніх. Кожна релігія, посилюючись на свободу надприродних чинностей і істот, жадає від своїх послідовників сліпої дисципліни, неухильного дотримання своїх приписів. Релігійні норми повинні виконуватися, незважаючи на невідповідність їх вказівок поглядам, бажанням віруючих. Ці норми відрізняються від моральних, правових і інших соціальних норм насамперед тим, що мають у своїй основі релігійні, а не будь-які інші ідеї, нерозривно пов’язані з вірою в надприродне. Релігійні норми розглядаються віруючими як веління надприродних факторів або їх представників на землі – верховних служителів культу. У первісних релігіях творцями й охоронцями релігійних приписів і заборон вважалися тотемічні предки. Потім як джерело релігійних правил поведінки виступали божества й, нарешті, у монотеїстичних релігіях – бог. У „священних” книгах різних релігій релігійні норми формулюються як божественні веління. У Біблії, наприклад, вони йменуються заповідями, веліннями, уставами, законами бога, підкреслюється їх святість. Церковні правила видаються богословами для конкретизації „законів божих”.

Однак зв’язок релігійних норм з релігійними ідеями не завжди помітний. Не в усіх релігійних приписах міститься вказівка на їх священне походження. У таких випадках про наявність зазначеного зв’язку свідчать специфічні цінності забезпечення виконання релігійних приписів: погроза надприродною карою й обіцянка нагороди від надприродних об’єктів. Виконання релігійних норм забезпечується також покараннями, застосовуваними до порушника священнослужителями (церковне покарання). З виникненням держави й права до цього додається кримінальне покарання за так звані релігійні злочини, а потім і несприятливі цивільно-правові наслідки у випадках недотримання деяких релігійних норм.

На нашу думку, залежно від того, як співвідносяться релігійні норми з джерелами права певної правової системи, який їх взаємозв’язок та взаємовплив одного з одним, по-різному буде вирішено питання про місце релігійних норм у певній правовій системі. Вплив релігійних норм на позитивне право, а разом з тим і на правову систему країни загалом може відбуватися двома шляхами – прямим та непрямим. Прямий вплив полягає в тому, що поруч із позитивними поглядами та догмами (доктринами) створюється ідеологічна основа сучасної правової системи країни, релігійно-етичний фундамент правотворчості, а в окремих випадках – правозастосовної та правоохоронної діяльності державних органів. Держава та право безперечно мають свою традиційну релігійну основу. Релігійними нормами охоплюються практично всі галузі та інститути права. Поруч з прямим впливом релігійного права на загальну систему сучасного права існує непрямий – вплив підсистеми релігійного права на позитивне право в силу факту існування та функціонування релігійних норм.

Існування релігійного права поруч із позитивним як регулятори суспільних відносин (в окремих випадках тотожні), одночасне вирішення ними загальнозначимих проблем та виникнення між ними колізій, безперечно, негативно позначається на характері, змісті, шляхах та формах їх взаємозв’язків та взаємодії. Адже всупереч традиційно-релігійній думці світський



законодавець не може змінити релігійні акти чи окремі релігійні норми, бо не є суб'єктом релігійної нормотворчості. Єдине, що в цьому випадку він може вчинити, – рекомендувати утриматися від застосування тієї чи іншої релігійної норми. З метою подолання таких суперечностей можуть прийматись нормативно-правові акти, що містять пряме чи опосередковане посилання на релігійні норми, з метою врегулювання суспільних відносин.

Імперативний вплив релігійних норм та інститутів на державне право і одночасне визнання їх правового основою при регулюванні суспільних відносин підтверджується державним статусом релігії в країнах релігійно-традиційної правової системи. Наприклад, державне право Пакистану, Тунісу, Йорданії, Ватикану, Лівії, Судану закріплює принцип „консультації”, що є основою релігійної концепції влади. Так, в окремих арабських монархіях при главі держави є дорадчі органи, принципи формування та діяльність яких значною мірою визначаються релігійно-правовою концепцією (мусульманською, зокрема) „консультативного правління” (Катар, ОАЕ, Абу-Дабі, Саудівська Аравія) [5, с. 73]. При цьому релігійні норми регулюють правовий статус глави країни, уряду, державних органів, громадян, порядок прийняття та реалізації важливих рішень, взаємовідносини глави держави та уряду, державний устрій, організацію та діяльність державного механізму, відповідність прийнятих законів релігійним принципам та приписам тощо. Здебільшого це підтверджується положеннями конституцій та є характерним для державного права низки арабських країн: Бахрейн, Сирія, Іран, норми яких безпосередньо відображають вплив релігії на правову систему – визнання релігійних норм мусульманського права чи його принципів як основного джерела законодавства [6, с. 231-254].

Релігійні норми й релігійна правосвідомість формуються в об'єктивних умовах і взаємодіють. Релігійні норми та релігійна свідомість впливають на правосвідомість, складають уявлення членів суспільства про їх права і обов'язки, про належний правопорядок, і навпаки, правосвідомість впливає на релігійні норми, визначає практику їх застосування в інтересах віруючих, релігійних громад щодо реалізації останніми своїх релігійних інтересів, обумовлюючи характер правореалізації, нормотворчої діяльності, механізм правового регулювання тощо.

Релігійні норми виступають найважливішими регуляторами суспільних відносин, факторами формування правових норм, ставлення індивідів до правових інститутів, формування протиправної чи законслухняної поведінки. За допомогою релігійних норм формується певна релігійно-нормативна ідеологія, яка, у свою чергу, формує певний культурний свідомий тип людини. Через зміст релігійних норм правові норми знаходять своє божественне обґрунтування відповідно до приписів Священних джерел у нормах сучасного світського та релігійного права.

Складнощі та протиріччя при визначенні місця релігійних норм у системі джерел права полягають у неузгодженості релігійних та правових норм щодо регулювання усього різноманіття суспільних відносин. Проте ідеї, традиції та окремі інститути релігійного права знаходять своє відображення практично в усіх сферах сучасної правової системи; догми релігійного права не тільки становлять підґрунтя значної частини сучасного законодавства, але й здійснюють значний вплив на процес розробки та прийняття нормативно-правових актів. Так релігійні норми набувають статусу витоків права.

Система релігійних норм у правовій системі має двосторонню природу: з одного боку, релігійні норми визначаються своїми індивідуальними особливостями, а з іншого – ці особливості набувають специфічних ознак в результаті впливу усіх елементів правової системи. Особливості релігійних норм, а також специфіка їх впливу визначаються факторами виникнення і розвитку правової системи, що пояснює та розкриває природу правової системи. Як зазначалось вище, існування релігійних норм як джерел права ідентифікує країни щодо їх приналежності до релігійної правової системи. Тобто релігійні норми мають визначальний характер щодо правової системи окремих країн, активно впливають на їх класифікацію. Крім того, релігійні норми розглядаються як загальновізані правила поведінки суб'єктів суспільних відносин, в яких закріплюються сформовані релігійні уявлення віруючих про роль права у суспільстві, релігійну природу права, а також про організацію та функціонування правової системи [7, с. 31]. Тобто релігійні норми можна розглядати як елементи культурної спадщини, що зберігається в суспільстві, визначають та закріплюють соціальні цінності та певну поведінку суб'єктів протягом тривалого часу.

Проте система релігійних норм як складова частина має підпорядкований характер щодо релігійної правової системи, яка перетворює їх відповідно до своєї природи, мети і завдань.



Релігійні норми як специфічна категорія виражають не тільки вказівку на форму виразу правових норм, а й ознаки, що слугують підставою визнання певного правила поведінки нормативним приписам. Релігійні норми породжені об'єктивно існуючим різноманіттям потреб та інтересів суб'єктів суспільних відносин та необхідністю їх узгодження і відповідного врегулювання. Релігійні норми постають первинними елементами системи релігійного права, а система права виступає складовим елементом релігійної правової системи.

Як вже зазначалось, досліджуючи місце релігійних норм у правовій системі, слід пам'ятати про природу цього явища. Тобто розглядати релігійні норми в матеріальному (причини, що зумовили зміст права) та формальному (зовнішній вираз обов'язковості правил поведінки) розумінні. Характерні риси релігійних норм визначаються їх місцем та роллю у правовій системі як її складової частини – підсистеми. Відповідно, розвиток системи релігійних норм визначається розвитком правової системи, виконуючи при цьому власне призначення. Основні принципи побудови правової системи визначають зміст, структуру та призначення в суспільстві релігійних норм. Крім того, окремі релігійні норми зберегли своє значення і залишились у правових системах, а деякі, проіснувавши певний час, залишились лише як історичні пам'ятки права.

Розвиток релігійних норм відповідно до закономірностей розвитку правових систем, надає їм цілісності, впорядкованості, системності. Необхідно зазначити, що релігійні норми є нормативною основою правової системи, їх зміст характеризує сутність всієї правової системи в конкретній державі, її правової політики та ідеології [3, с. 357].

Релігійні норми, що виражені в нормативно-правових приписах і опосередковані релігійними джерелами права, є для правової системи її системотворчим елементом, її стрижнем.

Таким чином, сьогодні потребує переосмислення та глибокого дослідження співвідношення релігійних норм та системи права як системних елементів національної правової системи. Це дасть можливість визначити наукове прогнозування тенденцій розвитку правової системи, визначити шляхи удосконалення механізму соціально-правового регулювання. Використання релігійних норм як правової традиції та засобу конструювання і розуміння права дозволить належним чином на теоретично-рівні визначити та відтворити системоутворюючі елементи формування правової системи.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що релігійні норми мають визнаватись невід'ємними структурними елементами певної правової системи лише в тому випадку, якщо за ними закріплено статус джерел права, тобто форми зовнішнього виразу релігійних приписів, що зумовлюють юридичну силу певних правил поведінки, санкціонуються державою, приймаються у формі нормативних актів, що мають юридичну силу та обов'язкові до виконання; виступають регуляторами суспільних відносин віруючих, впливаючи на свідомість суб'єктів, чим забезпечується дотримання встановлених загальнообов'язкових правил поведінки, визначається як масштаб, зразок належної поведінки зі спонуканням до вчинення правомірних дій. Це властиво країнам релігійних правових систем. У країнах романо-германської правової системи в системі джерел права переважне значення закріплюється за нормативно-правовими актами, а за правовим звичаєм, правовим прецедентом, релігійними нормами та правовою доктриною зберігається статус витоків права, значення як історичних пам'яток права в системі джерел права та факторів, що визначають напрями розвитку права, а отже, визнаються додатковими (факультативними) джерелами права. Це, у свою чергу, характеризує релігійні норми як додаткові (факультативні) структурні елементи такої правової системи.

#### **Список використаної літератури:**

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. – Харків, 2006.
2. Порівняльне правознавство (теоретико-правове дослідження): Монографія / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К., 2007.
3. Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: Зб. наук. статей / За ред. Ю.С. Шемшученка, О.В. Кресіна; Упор. О.В. Кресін, О.М. Редькіна, за участі К.О. Черніченка. – К., 2006.
4. Бочарова С.Н. Роль общественных объединений в защите прав человека // Вестник Московского университета. Сер. Право. – 1997. – № 1. – С. 98.
5. Лубський В.І., Борис В.Д. Мусульманське право: Курс лекцій. – К., 1997.
6. Сюкияйнен Л.С. Мусульманское право. Вопросы теории и практики / В.А. Туманов (отв. ред.) – М., 1986.
7. Вступ до теорії правових систем: Монографія / За заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К., 2006.

*Надійшла до редакції 21.09.2012*



**ЦИВІЛІСТИКА. ФІНАНСОВЕ ПРАВО****ЛУКАШЕВ О.А.,**доктор юридичних наук, доцент  
(Національний університет «Юридична  
академія України імені Ярослава Мудрого»)

УДК 347.73

**КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ**

Розглянуто питання щодо розмежування фінансово-правових інститутів за певними критеріями (класифікація фінансово-правових інститутів) та її значення у теорії фінансового права. Проаналізовано наукові праці провідних вчених у галузі фінансового права.

**Ключові слова:** фінансово-правовий інститут, класифікація інститутів фінансового права

Рассматриваются вопросы разграничения финансово-правовых институтов по определенным критериям (классификация финансово-правовых институтов) и ее значение в теории финансового права. Анализируются работы ведущих ученых в области финансового права.

**Ключевые слова:** финансово-правовой институт, классификация институтов финансового права.

The issues of separation of financial-legal institutions according to certain criteria (classification of financial-legal institutions) and its importance in the theory of financial law. Analyzes works of leading scientists of financial law.

**Keywords:** financial-legal institution, the classification of institutions

Неоднозначною виглядає спроба класифікувати існуючі фінансово-правові інститути. Ми вважаємо, що до цієї проблеми слід підходити системно та виважено. Передусім необхідно чітко з'ясувати, для чого необхідно здійснити таку класифікацію. Видається послідовним виокремлення певних груп та видів фінансово-правових інститутів не з метою проведення та підсумування окремих наукових досліджень. У найбільш узагальненому вигляді класифікація фінансово-правових інститутів повинна базуватись на виділенні специфічних режимів регулювання поведінки учасників інституційних відносин, віддзеркалювати специфіку предмета та методу в інституційних формах впливу на відповідний різновид суспільних відносин.

Вважаємо не зовсім послідовним підхід до класифікації інституційної структури фінансового права О.М. Ашмаріної [1, с. 92-93]. По-перше, незрозуміло, що мається на увазі під поняттям «самостійний галузевий елемент (основна підгалузь) фінансового права». Мабуть, самостійним, вихідним галузевим елементом повинна виступати фінансово-правова норма, а не певне їх угруповання. По-друге, як самостійні галузеві елементи нею виокремлюються як підгалузі, так і інститути, але ні співвідношення між ними, ні пояснення, чому в одній ситуації йдеться про підгалузь, а в іншій про інститут (як однопорядкові складові галузі) незрозуміло. По-третє, незрозуміла і класифікація цих інститутів. Автор пропонує виділити як підгалузі та самостійні галузеві інститути такі: бюджетне право; інститут позабюджетних централізованих фондів; інститут обов'язкового страхування; державний та муніципальний кредит; інститут золотовалютних фондів ЦБ РФ. Нам видається, що в такій класифікації немає чіткості, логічності та послідовності. До того ж окремі інститути накладаються один на один (наприклад, бюджетне право та державний та муніципальний кредит) або виокремлюється досить похідна, непринципова особливість у регулюванні фінансів. У цьому випадку йдеться про інститут золотовалютних фондів ЦБ РФ. На наш погляд, така сукупність норм поєднує досить суперечливу систему. Сюди повинні входити і норми з валютного права, і норми, які регулюють реалізацію функцій ЦБ РФ (передусім у сфері обслуговування золотовалютних резервів).

Виходячи із такої класифікації, робиться ще один висновок, з яким ми не можемо погодитись: «...враховуючи схему, що запропонована, необхідно згадати про децентралізовані фон-





ди, як державні, так і приватні» [1, с. 92]. Якщо стосовно децентралізованих державних фондів ще можна намагатись побудувати структурне утворення в межах фінансово-правової галузі, то стосовно приватних, на нашу думку, це зробити дуже складно. Ми виходимо з того, що приватні децентралізовані фонди акумулюють кошти юридичних та фізичних осіб. І наголошувати на тому, що їх рух повинен регулюватися методами наказів з боку держави, імперативним методом, навряд чи послідовно. Саме тому ми вважаємо, що приватні кошти ні в якому разі не можуть бути предметом фінансово-правового регулювання, а норми, що їх регулюють, не можуть входити як окремі інститут у систему фінансового права.

О.М. Ашмарина продовжує, що «ще однією підгалуззю фінансового права слід визнати облікове право, яке формується із таких інститутів, як, наприклад, сукупність норм, що встановлюють обов'язкові правила у сфері бухгалтерського обліку, податкового, бюджетного обліку» [1, с. 93-94]. Навряд чи така конструкція може бути перспективною для розвитку. По-перше, ідеться про штучне виокремлення із кожного інституту або підгалузі облікових норм і намагання звести їх до єдиної системи, під якою немає чітко визначеного єдиного знаменника. Облікові дії характеризують фактично будь-яку групу предметних інституційних відносин і вилучити їх із бюджетного або податкового права означало б порушити чітку конструкцію побудови такої підгалузі та сформувані неузгоджену нормативну сукупність. По-друге, важко погодитись і з таким принциповим розподіленням бухгалтерського та податкового обліку. Це, дійсно, неідентичні механізми.

Податковий облік сьогодні в найбільш узагальненому вигляді розглядається як облік бухгалтерський, який здійснюється з метою оподаткування, і принципово розмежовувати облікову податкову та облікову бухгалтерську норму навряд чи доречно [2, с. 38-44]. Податковий облік являє собою встановлену податковим законодавством послідовність дій податкових органів щодо здійснення реєстрації, перереєстрації або зняття з реєстрації осіб, що підлягають податковому обліку, а також діяльність податкових органів з ведення Єдиного державного реєстру платників податків [3, с. 270]. У такому значенні він фактично зводиться виключно до сукупності дій контролюючих органів, тоді як поза межами регулювання залишається важлива складова у змісті податкового обліку – дії зобов'язаних осіб – платників податків, які зводяться до надання певних відомостей для податкового обліку, дії з організації та здійснення облікових операцій.

Уніфікація облікових відносин на підставі інтеграції національних економік зумовлює і коректування нормативної бази національних бухгалтерських систем. У деяких випадках регулювання бухгалтерського обліку і звітності входить у систему законодавства і диференціюється за конкретними юридичними особами. Останні мають імперативний обов'язок щодо ведення бухгалтерського обліку, який передбачає як реалізацію загальних правил ведення бухгалтерського обліку, так і виконання спеціальних завдань обліку. З одного боку, вимоги до бухгалтерського обліку можуть міститися в кількох джерелах права, які перебувають у певному ієрархічному співвідношенні один з одним. З іншого – регулювання облікової діяльності спирається на наявність єдиного закону щодо бухгалтерського обліку, загального для всіх юридичних осіб, зобов'язаних вести облік.

Виходячи зі змісту і підходів податкового законодавства, категорій і понять, що перебувають на стику із законодавством, що регулює бухгалтерський облік, податковий облік можна характеризувати як бухгалтерський облік, що здійснюється з метою оподаткування. Він передбачає сукупність дій, які охоплюють систему збору, фіксації та обробки інформації, необхідної для правильного обчислення податкового обов'язку платника. Незважаючи на різні варіанти співвідношення податкового і бухгалтерського обліку, безумовною особливістю податкового обліку є те, що він реалізується з метою оподаткування.

У той же час виділення окремих моделей співіснування систем бухгалтерського обліку й оподаткування є умовним. Іноді неможливо однозначно визначити співвідношення облікових операцій у галузі бухгалтерії і оподаткування, і розмежування бухгалтерського та податкового аспекту розглядається як певна наукова абстракція. Але і вона має знайти відповідне вираження законодавчої норми, коли необхідно закріпити чітку конструкцію співвідношення податкового й бухгалтерського обліку. Залежно від ступеня участі бухгалтерського обліку в системі обліку податкового можна виділити три види податкового обліку [4, с. 82-83]: а) переважно бухгалтерський податковий облік, який обумовлює ситуацію, коли показники податкового обліку формуються переважно або винятково за рахунок даних бухгалтерського обліку. Цей вид є універсальним і в



більшості випадків обчислення податкового обов'язку ґрунтується на традиційних підходах і показниках саме бухгалтерського обліку; б) змішаний податковий облік, який обумовлює формування показників на основі даних бухгалтерського обліку з використанням певних методів оподаткування. У цій ситуації йдеться про співіснування і з'єднання бухгалтерського та податкового, коли платник податків спочатку використовує показники бухгалтерського обліку, а після цього провадить коректування отриманих показників за спеціальною методикою, передбаченою податковим законодавством; в) абсолютний податковий облік, що припускає самостійне існування і застосування показників податкового обліку. Вони формуються без участі бухгалтерських засобів обліку операцій і майна, виключно за рахунок податкових методик. За рахунок податкового обліку, без використання бухгалтерських показників визначаються розміри сум, що підлягають сплаті за митними зборами і державним митом, окремими видами зборів.

Показовою є така ситуація. Певне замовчування законодавця щодо визначення поняття податкового обліку не виключає того, що він дуже активно присутній при регулюванні правового статусу зобов'язаної особи. Так, з чотирьох обов'язків платників податків два пов'язані саме з бухгалтерським обліком. Згідно зі ст. 9 Закону України «Про систему оподаткування» до обов'язків платників податків і зборів включено обов'язок: вести бухгалтерський облік, складати звітність про фінансово-господарську діяльність і забезпечувати її збереження в строки, установлені законом; подавати в державні податкові органи та інші державні органи відповідно до законів декларації, бухгалтерську звітність та інші документи [5].

Необхідно погодитись із тим, що складно дане положення вважати однозначно правильним [2, с. 38-44], оскільки податковий облік, пов'язаний з обчисленням податків і зборів, відрізняється за метою і завданням від бухгалтерського обліку. Відповідно до Положення про бухгалтерський облік і звітність основним завданням бухгалтерського обліку є формування повної та достовірної інформації про господарські процеси і результати діяльності підприємства. Ця інформація є не тільки обліковою для самого підприємства, але і необхідною для їх контрагентів та контролюючих органів. Призначення податкового обліку є трохи вужчим, оскільки завдяки йому необхідно визначити розмір суми податку, що надходить у бюджети. У зв'язку з нею і відбувається обчислення та облік. Інші ж аспекти обліку фінансової діяльності можуть мати або віддалене відношення до визначення суми податку або збору, опосередковане або не мати його взагалі. Важко визнати необхідним ведення окремо податкового обліку з метою оподаткування. Неможливо в сучасних умовах якісно вести дві різні системи обліку, що навряд чи може бути забезпечено. Окремі показники, необхідні для обчислення податкового обов'язку, можуть бути отримані з бухгалтерської звітності шляхом коректування бухгалтерських показників. Відмова від введення паралельної системи двох обліків дозволить уникнути багатьох проблем і витрат, тому що таке співіснування бухгалтерського і податкового обліку збільшить витрати на підготовку кваліфікованих фахівців, введення нових методологій. При веденні податкового обліку дані, сформовані в бухгалтерському обліку, трансформуються, ґрунтуючись на правилах оподаткування, складається податкова звітність на базі бухгалтерських даних.

Дуже суперечливий підхід пропонує стосовно цього і Т.М. Ямненко. «Фінансове право як галузь права включає в себе такі інститути: інститут бюджетного права; інститут правового регулювання державних доходів; інститут правового регулювання державних видатків і бюджетного фінансування; інститут правового регулювання підприємств, організацій і галузей народного господарства; державне майнове і особисте страхування; державне соціальне страхування; правові основи грошового обігу, валютного регулювання та валютного контролю» [6, с. 325]. Важко узгодити таку структуру. По-перше, навряд чи бюджетне право сьогодні існує як інститут. На наш погляд, уже досить тривалий час у нас є всі підстави розглядати його як чітко структуровану підгалузь фінансового права. По-друге, незрозумілим є співвідношення інституту правового регулювання державних доходів та інституту правового регулювання державних видатків і бюджетного фінансування із бюджетним правом. Ідеться фактично про відповідні складові частини бюджетного права (ми розуміємо, що немає абсолютної рівності між бюджетними доходами та доходами держави). По-третє, нам видається, не можна логічно обґрунтувати місце в системі фінансового права інституту правового регулювання підприємств, організацій і галузей народного господарства. Якщо б ішлося про правове регулювання обігу (або руху) фінансів підприємств, організацій і галузей народного господарства, то можна було б намага-



тися визначити місце цих норм у системі фінансового права, але регулювання діяльності підприємств, організацій і галузей народного господарства забезпечується низкою галузевих норм як публічного, так і приватного права.

Однорідність певного виду суспільних відносин, які є предметом інституційного регулювання, не виключає можливості та необхідності їх подальшого структурування. Саме на підставі цього і можна виділити декілька різновидів фінансово-правових інститутів. Перспективним в аналізі проблеми класифікації фінансово-правових інститутів може бути навіть не динаміка, а поштовх у їх розвитку та становленні. Аналізуючи суміжні правові інститути, С.В. Полєніна виокремлює інститути, які утворюються із «материнської галузі права», та спеціалізований інститут [7, с. 76]. У цьому випадку йдеться фактично навіть не про динаміку, а про ретродинаміку такого правового утворення. Виникнувши в межах типової галузі права, інститут може набувати подальшої деталізації, ускладнень та дуже активного збільшення, що утворить підстави, виникнувши в межах типових материнських правових норм, для набуття ним такої своєрідності, що в перспективі обумовить появу і підгалузі (а можливо, і галузі права). Наприклад, якщо ще років тридцять тому навряд чи хтось підтримав аргументацію стосовно визначення податкового права як автономного правового утворення в системі фінансово-правової галузі (навіть простого інституту), то нині така сукупність правових норм досить логічно виглядає підгалузевим утворенням у межах фінансового права.

Спеціалізований інститут на межі регулювання декількох галузей пов'язується з активізацією розвитку складної форми суспільних відносин, які вимагають різногалузевого впливу. Вважаємо, що нині ще остаточно не з'ясовано та не визначено природу інституту фінансового контролю, який фахівці і адміністративного [8], і фінансового права [9] вважають безумовно власним. У цій ситуації спеціалізація цього інституту об'єктивно поєднає два напрями: регулювання управлінських функцій держави у сфері фінансового контролю (адміністративно-правовий аспект) та регулювання контролю за обігом публічних грошових коштів (фінансово-правовий аспект).

#### Список використаної літератури:

1. Ашмарина Е.М. Структура фінансового права РФ на современном этапе // Государство и право. – 2004. – № 9. – С. 89-96.
2. Мінаєва О.М. Правове регулювання податкового обліку в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2007.
3. Кустова М.В. Налоговое право России. Общая часть: Учебник / Ов. ред. Н.А. Шевелева. – М., 2001.
4. Чаадаев С.Г. Правовая бухгалтерия / Отв. ред. С.Г. Чаадаев. – М., 2001.
5. Про систему оподаткування: Закон України // ВВР. – 1991. – № 39. – Ст. 510.
6. Ямненко Т.М. Система фінансового права як галузі права // Держава і право. – 2002. – Вип. 15.
7. Полєніна С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. – 1975. – № 3. – С. 71-79.
8. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: Монографія. – Х., 2002.
9. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Монографія. – Ірпін, 2001.

Надійшла до редакції 10.10.2012

**САМСІН І.Л.**, кандидат юридичних наук,  
заслужений юрист України, голова Вищої  
кваліфікаційної комісії суддів України,  
суддя Верховного суду України

УДК 347.73

### ПРИРОДА ПОДАТКОВОГО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ

Розглянуто одну з вихідних податково-правових категорій – податкове зобов'язання. Зауважено, що на сьогодні ані в законодавстві, ані в науці податкового права немає визначеності з цього питання. Підкреслено, що поряд із поняттям податкового зобов'язання активно використовується споріднене з ним поняття податкового обов'язку.

**Ключові слова:** податок, податкове зобов'язання, податкові правовідносини.



Рассматривается одна из исходных налогово-правовых категорий – налоговое обязательство. Отмечается, что на сегодня ни в законодательстве, ни в науке налогового права нет определенности по этому вопросу. Подчеркивается, что наряду с понятием налогового обязательства активно используется родственное с ним понятие налогового долга.

**Ключевые слова:** налог, налоговое обязательство, налоговые правоотношения.

Tax liability as the one of initial tax and legal categories is considered. At present neither in law nor in science tax law there is no certainty on this matter. It is emphasized that along with the concept of tax liability is widely used together with that of the concept of tax obligation.

**Keywords:** tax, tax liability, tax relationship.

Упродовж усієї історії незалежної України одним з основних напрямів її зовнішньої політики була і залишається євроінтеграція. Це передбачає наближення до стандартів розвинених країн Західної Європи усіх сфер діяльності держави, в тому числі й податкового регулювання. Безумовно, відмінність податкової системи країн Європи та України легко пояснити з огляду на тривале перебування нашої країни у складі Радянського Союзу. Разом з тим навіть серед пострадянських держав Україна до недавнього моменту вирізнялася відсутністю єдиного кодифікованого акта з регулювання оподаткування. Остаточо це питання було вирішено лише нещодавно шляхом прийняття Податкового кодексу, який діє в Україні з 1 січня 2011 року.

Будучи основним законом, який регулює оподаткування в Україні, Податковий кодекс увібрав як надбання податкового законодавства останніх років, так і низку нових положень, яких до того правова система держави не містила. В цих умовах актуальним є питання пересмислення категоріального апарату податкового права, що дало б змогу чіткіше усвідомити та застосовувати новели податкового законодавства.

Однією з вихідних податково-правових категорій є податкове зобов'язання. Слід зазначити, що на сьогодні ані в законодавстві, ані в науці податкового права немає визначеності з цього питання. Річ у тім, що поряд із поняттям податкового зобов'язання активно використовується споріднене з ним поняття податкового обов'язку. Податковий кодекс України, наприклад, використовує в своєму тексті обидві категорії. При цьому згідно з положенням ст. 36 Кодексу податковим обов'язком визнається обов'язок платника податку обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені Податковим Кодексом або законами з питань митної справи [7]. Разом з тим у главі 4 Податкового кодексу України досить активно використовуються поняття податкового зобов'язання та грошового зобов'язання, але для позначення сум, які підлягають сплаті платником податку.

У науці податкового права визначеності щодо розмежування понять податкового обов'язку та податкового зобов'язання бракує ще сильніше. Одні вчені наполягають на виключному використанні категорії податкового обов'язку, обґрунтовуючи свою позицію тим, що зобов'язання – поняття традиційно цивільно-правове й не може бути використано в імперативному правовому регулюванні, яке засноване на методі владних приписів [7, с. 316-317]. О.А. Ногіна зазначає, що використання терміна «податкове зобов'язання» призвело б до непотрібних ремінісценцій з галузі цивільного права [6, с. 172; 12, с. 26].

Інші науковці, навпаки, відстоюють позиції використання поняття податкового зобов'язання [2, с. 22-32; 3, с. 272-283; 5, с. 147-148; 10, с. 78-155; 13]. Ми вважаємо, що навряд чи можна говорити про будь-яку «монополію» цивільно-правового регулювання на використання терміна «зобов'язання». Юридична наука знає багато прикладів застосування міжгалузевих категорій. Крім цього, вбачається, що податкове зобов'язання відповідає всім рисам зобов'язання, розробленим для нього цивільно-правовою наукою.

На нашу думку, саме концепція правовідносин податкового зобов'язання цілком відповідає природі відносин між платником та державою в особі уповноважених органів. З метою подолання цього протиріччя слід детальніше розкрити не тільки поняття, а й ознаки податкового зобов'язання, а також проаналізувати його внутрішню структуру. Це дасть набагато ширше уявлення про його природу та функції в податково-правовому регулюванні і, можливо, дасть підстави виробити єдиний науковий підхід щодо розуміння зобов'язання в оподаткуванні.

Тлумачний словник так описує зобов'язання: «поставлене перед собою завдання, обіцянка, які неодмінно повинні бути виконані» або як «грошовий позиковий документ» [11, с. 674]. Тобто в загальному розумінні зобов'язання являє собою або документ, або певну обіцянку, за-



вдання, яке має бути неминуче виконано. При цьому цікавим є акцент на тому, що зобов'язання «ставиться перед собою», тобто виникає за волею самого суб'єкта зобов'язання.

В розумінні теорії права зобов'язання так само може мати декілька значень. Так, Г.Ф. Шершеневич писав, що саме слово «зобов'язання» вживається в різних розуміннях: а) у значенні обов'язку пасивного суб'єкта; б) у значенні права активного суб'єкта; с) у значенні всього юридичного відношення; d) у значенні акта, що посвідчує існування такого відношення [14, с. 266]. На наш погляд, розгляд зобов'язання саме як правовідносин є найбільш універсальним, адже правовідносини й виражаються в наявності певних прав і обов'язків учасників.

Сам Г.Ф. Шершеневич визначав зобов'язання в загальному вигляді як такі юридичні відносини, з яких виявляється право однієї особи на певну дію іншої визначеної особи [14, с. 266]. При цьому він акцентував увагу на різниці речових й зобов'язальних правовідносин. В речових правовідносинах праву однієї особи відповідають обов'язки всіх інших осіб, коло яких не деталізується. В зобов'язальних правовідносинах, навпаки, чітко визначене коло осіб, що беруть у ньому участь. Такі відносини існують тільки між цими визначеними суб'єктами й не стосуються інших осіб.

У зв'язку з цим навряд чи можна однозначно погодитися з визначенням зобов'язання як майнових правовідносин, в рамках яких боржник зобов'язаний вчинити певні дії на користь кредитора, а останній має право вимагати виконання даних обов'язків боржником [9]. Разом з тим зобов'язання може полягати не тільки у вчиненні певних дій, а й в обов'язку зобов'язаної особи утриматися від вчинення певних дій. Крім цього, навряд чи необхідний акцент на майновому характері зобов'язання. В той час як у податково-правовому регулюванні він буде більш ніж доцільний (адже центральним у ньому є обов'язок платника сплатити певну грошову суму), в цивільних правовідносинах зобов'язання може полягати у вчиненні певних дій, наданні послуг, що безпосередньо не пов'язані з передачею майна – наприклад, вчинення правочину за договором доручення. І.А. Покровський з цього приводу зазначає: «Якщо речові права являють собою форми юридичних відносин осіб до речей, то зобов'язання є формою юридичних, приватноправових відносин осіб до осіб... Зобов'язання може мати на меті надання кредитору якої-небудь речі, але безпосередньо відносин між кредитором і цією річчю воно не створює: такі відносини можуть з'явитися тільки як результат виконання зобов'язання» [8, с. 236].

Отже, в якості правовідносин зобов'язання ми розглядатимемо такі правовідносини, в яких одна сторона характеризується обов'язком певної поведінки (вчинити певні дії або утриматися від учинення певних дій), а інша сторона має право вимагати від першої сторони такої поведінки. При цьому ми не претендуємо на використання даного визначення як єдиного правильного. З нього можна зробити два важливих висновки. По-перше, воно в загальних рисах описує характер позагалузевих зобов'язальних відносин та містить посилання на його обов'язкові елементи: суб'єкти, об'єкт (предмет), зміст. По-друге, на його основі можна, додаючи тих чи інших ознак, що характеризують певну сферу суспільних відносин, сформулювати визначення будь-якого галузевого зобов'язання, в тому числі й податкового.

І.С. Бордюг визначає податкове зобов'язання як правовідносини, що виникають у ході економічного обороту при перерозподілі матеріальних благ між публічними і приватними суб'єктами, в рамках яких зобов'язаний суб'єкт повинен виконати обов'язок із передачі уповноваженому суб'єкту податкового платежу в установленний термін, а уповноважений суб'єкт має право вимоги виконання цього обов'язку під загрозою застосування заходів державного примусу [1, с. 11]. У цілому погоджуючись із позицією авторки щодо поняття податкового зобов'язання, слід звернути увагу на деякі моменти.

По-перше, податкові обов'язки платника не вичерпуються лише сплатою податку. Безумовно, вона займає центральне значення, адже спрямована на реалізацію цілей існування податкової системи держави – акумуляції публічних коштів. Але без адекватного правового регулювання обов'язків з обліку податків та податкової звітності неможливо було б ні ефективно організувати систему оподаткування, ні проконтролювати виконання вимог податкового законодавства платниками [4, с. 385-386]. Виходячи з цього, вважаємо за потрібне включити до визначення обов'язки з податкового обліку та податкової звітності.

По-друге, додаткової аргументації потребує авторський акцент на економічному обороті та розподілі матеріальних благ. Безумовно, рух публічних грошових коштів як предмет регу-



лювання не тільки податкового права, а й усієї фінансово-правової галузі завжди здійснюється в процесі економічного обороту, розподілу благ між членами суспільства. Але саме ця його характеристика робить акцент на вказані економічні процеси зайвим, адже складно собі уявити рух публічних грошових коштів поза ними.

Під податковим зобов'язанням ми пропонуємо розуміти *правовідносини між державою в особі уповноважених органів та платником податків, які полягають у вчиненні платником низки обов'язків з податкового обліку, сплати податку та податкової звітності, установлені законом.*

З даного визначення випливає низка важливих ознак податкового зобов'язання:

1) *це завжди правовідносини між державою та платником податків.* Такий погляд на суб'єктний склад не є випадковим. Держава є власником лише частини публічних грошових коштів, які акумулюються за допомогою податкової системи, інша частина яких є власністю територіальних громад і надходить на рахунки відповідних органів місцевого самоврядування. Але держава є єдиним суб'єктом, який установлює підстави виникнення правовідносин податкового зобов'язання в першу чергу і, відповідно, має право вимагати від платника виконання обов'язків у межах цього правовідносин. Із цієї ознаки випливають ще дві, які відображають специфіку податкового зобов'язання;

2) *правовідносини податкового зобов'язання виникають за владною вказівкою держави та забезпечується механізмом державного примусу.* Ці правовідносини завжди виникають з ініціативи держави, тому що саме вона встановила в законі низку обов'язків для платників податків. Безумовно, місцеві податки і збори вводяться в дію за рішеннями відповідних місцевих рад. Але таке право їм, по-перше, надано державою, а по-друге, саме держава на законодавчому рівні встановила перелік місцевих податків і зборів та механізм їх справляння, залишивши за місцевими радами лише рішення відносно введення чи не введення їх на відповідних територіях. З огляду на це, на відміну від інших сфер суспільних відносин, наявність ініціативи зобов'язаного суб'єкта до вступу в правовідносини не має значення. Крім цього, держава володіє монополією на застосування механізму державного примусу, за допомогою якого забезпечується виконання обов'язків платника. Це пов'язано зі специфікою податкових відносин, які полягають у відчуженні частини майна або доходу зобов'язаної особи. Остання при цьому не отримує натомість нічого, принаймні в межах указаних правовідносин. Відповідно, без адекватних механізмів забезпечення виконання обов'язків було б щонайменше утрудненим;

3) *держава виступає у правовідносинах податкового зобов'язання в особі уповноважених органів.* Незважаючи на практично необмежені можливості держави встановлювати ті чи інші правовідносини та визначати їх зміст, можливості її участі в цих правовідносинах досить сильно усічені. Це пов'язано насамперед із відсутністю її уособленості. Можна навіть говорити при цьому про часткову або неповну правосуб'єктність держави. Дійсно, в той час як держава може не тільки мати права й обов'язки, а й установлювати їх для інших, вона як така не може їх здійснювати. Для цього застосовується той самий механізм, за допомогою якого реалізуються права інших осіб, правосуб'єктність яких є неповною (неповнолітніх, осіб, дієздатність яких обмежена за рішенням суду) – делегування повноважень, або представництва. При цьому права й обов'язки держави на різних етапах реалізують різні органи. На етапі визначення змісту правовідносин – законодавчий орган (Верховна Рада), на етапі контролю за здійсненням обов'язків – податкові органи, на етапі вирішення спору – органи суду;

4) *податкове зобов'язання полягає у здійсненні платниками низки обов'язків.* Правовідносини податкового зобов'язання є односторонніми, тобто характеризуються наявністю обов'язків у одного суб'єкта й прав щодо контролю за їх виконанням у іншого. Безумовно, кошти, які зібрані у формі податків, використовують на суспільні блага, і з цієї точки зору держава зобов'язана використовувати кошти за призначенням. Платники податків мають право при цьому перевіряти процес здійснення державних видатків, отримувати інформацію тощо. Але цей процес уже здійснюється в межах інших правовідносин, які регулюються за допомогою інституту державних видатків. Крім цього, як ми вже зазначали, зміст правовідносин податкового зобов'язання не вичерпується обов'язком зі сплати податків і зборів. Важливе значення мають при цьому обов'язки платника з обліку податків та податкової звітності.



**Список використаної літератури:**

1. Бордюг И.С. Налоговое обязательство в российском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009.
2. Винницкий Д.В. Налоговое обязательство и система налогового обязательственного права // Законодательство. – 2003. – № 7.
3. Карасева М.В. Финансовое правоотношение. – М., 2001.
4. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: В 6 т. – Х., 2005 – Т. 3: Учение о налоге.
5. Налоговое право: Учебник / Под. ред. С.Г. Пепеляева. – М., 2003.
6. Ногина О.А. Порядок исполнения налоговой обязанности // Налоговое право России. Общая часть: Учебник / Отв ред. Н.А. Шевелева. – М., 2001.
7. Податковий кодекс України: постатейний коментар: У 2 ч. / За ред. М. П. Кучерявенка. – Х., 2011. – Ч. 1.
8. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. – М., 1998.
9. Полищук И. С. Правовая категория "налоговое обязательство": возможность и необходимость использования в российском праве // <http://naloglib.net/024/pravovaya-kategoriya-nalogovoe-obyazatelstvo-vozmozhnost-i-neobkhodimost-ispolzovaniya-v-rossiis?page=0,0>.
10. Порохов Е.В. Теория налоговых обязательств. – Алматы, 2001.
11. Словник української мови: В 11 т. / За ред. І.К. Білодіда. – К., 1970-1980. – Т. 3.
12. Храбров А.О. Правове регулювання виникнення, зміни і припинення податкового обов'язку: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2004.
13. Цинделиани. И.А. Налоговое обязательство в системе налогового права России // Финансовое право. – 2005. – № 9.
14. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. – М., 1995. С.266.

Надійшла до редакції 05.09.2012

**ГРИЩУК В.Л.**, здобувач  
(Національний університет державної  
податкової служби України)

УДК 347.73

**ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ :  
ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

У цій статті розглянуто питання визначення системи контролюючих органів. Автор акцентує увагу на окремих структурних елементах системи податкових органів. Розглянуто наукові праці вчених з цього питання, проаналізовані нормативно-правові акти.

**Ключові слова:** податкові органи, система органів, компетенція суб'єктів

В данной статье рассматривается вопрос системы контролирующих органов. Автор акцентирует внимание на отдельных структурных элементах системы налоговых органов. Рассматриваются научные труды ученых по этому вопросу, проанализированы нормативно-правовые акты.

**Ключевые слова:** налоговые органы, система органов, компетенция субъектов

This article discusses about the system control authorities. The author focuses on the individual structural elements of the tax authorities. Scientists examined scientific papers on the subject, analyzes the normative legal acts.

**Keywords:** tax authorities, a system of organs, the competence of subjects

Аналіз фінансово-правової літератури засвідчує, що позиції вчених стосовно характеристики системи контролюючих органів у сфері мобілізації грошових коштів до публічних коштів відрізняються багатоманітністю. Наприклад, Т.Є. Кушнар'ова однією із перших в теорії податкового права підійшла до питання множинності, системності органів податкового адміністрування. Зокрема, вчена запропонувала розглядати податкові органи як систему, що включає декілька досить розгалужених структур і може розумітися у вузькому та широкому значенні. Податкові органи у вузькому значенні слова, згідно із позицією Т.Є. Кушнар'ової, ідентичні системі податкових адміністрацій і здійснюють контроль тільки за надходженням до бюджету податкових платежів. Податкові органи в широкому значенні контролюють і забезпечують на-



дходження до бюджету всіх відрахувань, які законодавець включає до податкової системи як сукупності податків, зборів, платежів. У цьому випадку система податкових органів охоплює вже і митні органи, і органи казначейства, і податкову міліцію. Таким чином, Т.Є. Кушнарьова наголошує, що в широкому розумінні система податкових органів включає: 1) державну податкову адміністрацію України; 2) митні органи України; 3) органи казначейства; 4) податкову міліцію [1, с. 55-56].

Близькою до окресленої є й позиція М.П. Кучерявенка. Вчений стверджує, що систему органів, які контролюють надходження коштів у бюджету у формі податків і зборів, становлять дві групи органів: 1) безпосередньо податкові (органи Державної податкової адміністрації й органи податкової міліції) – органи, діяльність яких пов'язана з контролем за надходженням податків і зборів у бюджету, які здійснюють її без яких-небудь додаткових умов, створені спеціально й виключно для функціонування у сфері оподаткування; 2) опосередковано податкові (митні органи, органи державної казначейської служби й т. д.) – органи, які управління у сфері оподаткування здійснюють поряд зі своєю основною діяльністю, забезпечують контроль за надходженням податків і зборів та набувають статус податкових тільки за певних умов [2, с. 523-524; 3, с. 297]. Для цього поділу вчений обирає такий критерій, як місце й значення повноважень, пов'язаних з контролем за рухом платежів від платників у бюджету серед усіх повноважень даних органів.

Ідентичну позицію займає Н.А. Маринів, коли за місцем і значенням повноважень, пов'язаних з контролем за рухом платежів від платників до бюджетів, до системи органів, що контролюють надходження грошових коштів до бюджетів і позабюджетних цільових фондів у формі податків і зборів (обов'язкових платежів), включає безпосередньо податкові та опосередковано податкові органи [4, с. 36].

Дещо розширено такий перелік визначає Д.М. Рева. Вчений аналіз чинного законодавства дозволив дійти висновку, що до суб'єктів (крім державних податкових органів), чия діяльність тією чи іншою мірою безпосередньо пов'язана з мобілізацією грошових коштів до централізованих фондів, можуть бути віднесені митні органи, органи Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції України, судової влади, місцевого самоврядування та інші. При цьому Д.М. Рева справедливо підкреслює, що на відміну від органів державної податкової служби останні залучені державою до здійснення вказаного контролю в доповнення до своїх основних функцій, покладених на них у сфері державної влади та управління. Саме цим, зокрема, пояснюється той факт, що кожен з перелічених органів контролює надходження лише одного чи декількох видів обов'язкових платежів. У той же час найголовнішу роль у здійсненні податкового контролю в Україні вона відводить органам державної податкової служби [5, с. 47]. Так само міркує й І.М. Бондаренко [6, с. 29].

Про схожу систему органів, що здійснюють контроль у сфері оподаткування, говорить і Л.М. Древаль. Зокрема, вчена констатує, що окрім податкових органів правом контролювати дотримання податкового законодавства і за результатами перевірок складати акти мають органи внутрішніх справ й митні органи. Саме вони вирішують завдання, пов'язані із виявленням, припиненням і попередженням податкових й інших правопорушень, забезпеченням безпеки працівників податкових органів, виявленням, припиненням і попередженням порушень і корупції у податкових органах [7, с. 237]. Зрозуміло, що включаючи органи внутрішніх справ до тих суб'єктів, які здійснюють контроль у сфері оподаткування, Л.М. Древаль керується нормами російського податкового законодавства<sup>1</sup>. У той же час вчена залишає поза увагою низку суб'єктів, які наділені окремими контрольними повноваженнями при справлянні податків, наприклад органи державних позабюджетних фондів, банки та ін., а це вказує на необхідність уточнення позиції Л.М. Древаль.

Деякі вчені говорять не про контролюючі органи у сфері оподаткування, а про суб'єктів податкового контролю. Так, О.В. Дьомін вказує, що «у повному обсязі здійснюють податковий контроль саме податкові органи. Окремими повноваженнями у сфері оподаткування наділені митні органи, органи державних позабюджетних фондів, а також органи внутрішніх справ» [8,

<sup>1</sup> До речі, у Російській Федерації органи внутрішніх справ є правонаступниками органів податкової поліції, що була скасована.





с. 235]. Очевидно, що це різні поняття, оскільки коло контролюючих органів у сфері оподаткування є ширшим за своїм змістом, ніж коло суб'єктів податкового контролю.

Так, доволі специфічною є позиція О.І. Худякова, який вводить в обіг термін «податкова структура держави». Змістом останнього, за словами вченого, є «система державних органів, що здійснюють справляння та збирання податків, а також контроль у сфері оподаткування». За такого підходу до системи таких органів він відносить чотири групи органів: (1) органи податкової служби; (2) органи митної служби; (3) місцеві виконавчі органи; (4) органи податкової поліції [9, с. 384]. Зрозуміло, що такий підхід вченого ґрунтується на положеннях податкового законодавства Республіки Казахстан, яке багато в чому відрізняється від українського. У той же час навряд чи є виправданим застосування саме поняття «податкова структура держави». Незважаючи на те, що О.І. Худяков доволі вдало обґрунтовує свій погляд (система податкових органів держави є структурованою; ця система є певною структурою у системі державного апарату; цей термін гармонує із суміжними поняттями «устрій», «система» [9, с. 384]), на наш погляд, логічніше використовувати інше поняття, а саме «система органів, що контролюють надходження коштів від податків і зборів до публічних фондів».

Досліджуючи про систему контролюючих органів, необхідно навести також думку Ю.В. Гаруста, який говорить не про систему контролюючих органів у сфері мобілізації коштів у формі податків і зборів до бюджету, а про систему податкових органів. При цьому її складовими він називає дві групи органів: 1) безпосередньо податкові (податкові адміністрації (інспекції) і органи податкової міліції) – органи, основна діяльність яких пов'язана із забезпеченням податкових надходжень; 2) опосередковано податкові (митні органи, органи казначейства та ін.), які поряд зі своєю основною діяльністю забезпечують надходження від платежів, що складають податкову систему [10, с. 57]. Як видається, підхід Ю.В. Гаруста має певні вади. Це пов'язане із тим, що навряд чи необхідно ототожнювати систему податкових органів із системою контролюючих органів у сфері мобілізації коштів у формі податків і зборів до бюджету. Як вбачається, ці поняття є спорідненими, але не тотожними.

Говорячи про співвідношення таких понять, як система податкових органів і система контролюючих органів у сфері мобілізації коштів, слід виходити із того, що податкові органи, безумовно, входять до системи контролюючих органів у сфері мобілізації коштів у формі податків і зборів до бюджету. При цьому ми вважаємо, що термін «податкові органи» є ідентичним терміну «органи державної податкової служби», які теж становлять собою певну систему. У той же час чинне законодавство має колізії щодо її окреслення.

Річ у тому, що сьогодні складові такої системи визначені двома різними за юридичною силою нормативно-правовими актами. До того ж вони прийняті у різний час. По-перше, йдеться про Закон України «Про державну податкову службу в Україні», останні зміни до якого вносилися 7 липня 2011 р. Зокрема, у ст. 1 названого закону вказано, що до системи органів державної податкової служби належать: Державна податкова адміністрація України, спеціалізовані державні податкові інспекції, державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах. Окрім того, у складі органів державної податкової служби знаходяться відповідні спеціальні підрозділи по боротьбі з податковими правопорушеннями – податкова міліція.

По-друге, про систему податкових органів йдеться й в Указі Президента України від 12 травня 2011 р., яким затверджено Положення про Державну податкову службу України. Так, у п. 1 названого Указу встановлено, що система податкових органів об'єднує: центральний апарат, територіальні органи державної податкової служби в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, округах (на два і більше регіони), державні податкові інспекції у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонні, об'єднані та спеціалізовані державні податкові інспекції [11].

Ґрунтовний аналіз наведених нормативно-правових актів свідчить про те, що у названих актах:

(1) наведені різні складники системи податкових органів, коли не з'ясованим залишається місце у цій системі центрального апарату, окружних (на два і більше регіони) органів й податкової міліції;



(2) використовуються різні терміни (наприклад, центральний апарат, окружні податкові органи тощо).

Втім, очевидно, що всі нормативно-правові акти, що регулюють певні суспільні відносини, перебувають у відповідній ієрархічній залежності. Як справедливо вказує О.П. Шебанов, з ієрархії випливає, що акти нижчестоящих і вищестоящих органів не повинні підміняти один одного, та й державні органи не вправі брати на себе вирішення питань, які не належать до їх компетенції [12, с. 198]. Зважаючи на це, при визначенні змісту певного нормативно-правового акта необхідно: (а) дотримуватися компетенції суб'єкта, який його приймає; (б) приймати його в чіткій відповідності до розпорядження конституції або іншого акта вищої юридичної сили; (в) визначати тему акта згідно з характером регульованих ним відносин; (г) чітко формулювати його назву відповідно до його змісту [13, с. 23-25].

У той же час, незважаючи на те, що нині Україна йде шляхом впровадження адміністративної реформи, одним із етапів якої є удосконалення системи центральних органів виконавчої влади [14],<sup>1</sup> і Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України має право видавати укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, такі укази обов'язково повинні мати законодавче підґрунтя. Приймати відповідні акти Президент України має виключно на основі та на виконання Конституції і законів України. Окрім того, приймаючи нормативно-правовий акт, що регулює податкові відносини, обов'язково необхідно враховувати ст. 92 Конституції України. Підзаконні акти обов'язково мають відповідати закону, а у протилежному випадку – визнаватися незаконними. Отже, в такій ситуації цілком резонно постає питання про визнання таким, що суперечить Конституції України, указу Президента України від 12 травня 2011 р., яким затверджено Положення про Державну податкову службу України.

Як вбачається, у даному випадку ми стикаємося із проблемою відповідності нормативно-правових актів сутності й розвитку відповідних фінансових відносин, коли останні змінюються дуже швидко, однак на таку мінливість законодавець не встигає вчасно реагувати (а значить, і вносити своєчасні зміни до законодавчих актів) [15, с. 176-177]. Зрозуміло, що висока динаміка сьогоденного суспільного життя здатна звести нанівець ефективність будь-якого, навіть найдосконалішого за змістом закону. У той же час навряд чи треба забувати про те, що саме нормативно-правовий акт є більш оперативним і гнучким в його пристосуванні до соціальних процесів, що стрімко змінюються. Він може бути оперативно прийнятним законодавцем у разі виникнення нових процесів і явищ у суспільстві і необхідності їх регулювання, може бути змінений і скасований, відповідно, коли в цьому є потреба [16, с. 82]. Невипадково науковці підкреслюють, що одним із принципів розвитку й удосконалення системи нормативно-правових актів є принцип системності й узгодженості. Немає жодних сумнівів, що реалізувати їх на практиці без подолання колізійності законодавства не можна. Тому зменшення випадків неузгодженості в нормативно-правових актах з питань адміністрування податків, безумовно, є важливим завданням здійснення економічно-правової реформи в Україні на сучасному етапі [17, с. 210]. Виходячи із такого посилання, Президент України, виявивши необхідність зміни окремих положень чинного закону, користуючись правом законодавчої ініціативи, має подати до Верховної Ради України відповідний законопроект із своїми пропозиціями. Зміна норм закону указами не допустима. Реформування системи органів виконавчої влади, що відбувається нині, повинно мати як один із своїх результатів поряд із забезпеченням законності і дієвості управління затвердження такого державного механізму, що забезпечував би ефективність провадження контролю різних відносин у нашій державі.

#### Список використаної літератури:

1. Кушнар'ова Т.С., Кучерявенко М.П. Система податкових органів України. – Х., 2000.
2. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: В 6-ти т. – Х., 2005. – Т. 3: Учение о налоге.
3. Кучерявенко М.П. Податкове право України: Підручник. – Х., 2012.

<sup>1</sup> Так, з метою усунення дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, а також підвищення ефективності державного управління і оптимізування системи центральних органів виконавчої влади 9 грудня 2010 р. був виданий указ Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Згодом було затверджено указом Президента Положення про Державну податкову службу України.



4. Маринів Н.А. Податкова перевірка як організаційно-правова форма реалізації податкового контролю: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2007.
5. Рева Д.М. Правове регулювання податкового контролю в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2005.
6. Бондаренко И.Н. Органы, контролирующие уплату налогов и сборов : состояние, противоречия, перспективы развития // Финансовое право. – 2004. – № 6. – С. 29-31
7. Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / Под. ред. Е.Ю. Грачевой. – М., 2008.
8. Демин А.В. Налоговое право России: Учеб. пособие. – М., 2008.
9. Худяков А.И. Налоговое право Республики Казахстан: Общая часть: Учебник. – Алматы, 2003.
10. Гаруст Ю.В. Правове регулювання контрольної діяльності податкових органів: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2007.
11. Положення про Державну податкову службу України: Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 584/2011.
12. Шебанов А.Ф. Форма советского права. – М., 1968.
13. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: Учеб.-практ. и справ. пособ. – М., 1999.
14. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента від 09.12.2010 № 1085/2010.
15. Дмитрик О.О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку: Монографія. – Х., 2010.
16. Богатова О.В. Нормативно-правовой акт как источник права (теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М., 2004.
17. Кміть В.М. Правові колізії у податковому законодавстві України та шляхи їх усунення // Науковий вісник Національної академії ДПС України. – 2010. – № 1 (48). – С. 209-215.

Надійшла до редакції 17.10.2012

ЄНА Р.О., здобувач

(Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»)

УДК 347.73

## ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ ВІДПОВІДНО ДО ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Стаття присвячена системі податкових органів України. Зроблено аналіз чинного законодавства. Розглянуто думки провідних вчених стосовно цього питання. Досліджена категорія «компетенція» для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за певним органом виконавчої влади.

**Ключові слова:** податкові органи, система оподаткування, органи державної податкової служби.

Статья посвящена системе налоговых органов Украины. Сделан анализ действующего законодательства. Рассмотрены мнения ученых по этому вопросу. Исследована категория «компетенция» для определения определенного объема полномочий, закрепленного за определенным органом исполнительной власти.

**Ключевые слова:** налоговые органы, система налогообложения, органы государственной налоговой службы.

The article is devoted to the system of tax authorities of Ukraine. The analysis of the law. We consider the views of scholars on this issue. We study the category of "competence" to determine a certain amount of authority assigned to a specific organ of executive power.

**Keywords:** tax authorities, tax system, the State Tax Authorities.

У науковій літературі доволі часто вказується, що система податкових органів включає декілька досить розгалужених структур. При цьому науковці розглядають систему податкових органів у вузькому і широкому значенні слова. Так, податкові органи у вузькому значенні слова ідентичні системі податкових адміністрацій і здійснюють контроль тільки за надходженням до бюджету податкових платежів. Податкові органи в широкому значенні слова контролюють і забезпечують надходження до бюджету всіх відрахувань, які законодавець включає до податкової системи як сукупність податків та зборів. У цьому випадку система податкових органів охоплює вже і митні органи, і органи казначейства, і податкову міліцію. Зважаючи на це, в



широкому значенні слова система податкових органів включає: Державну податкову адміністрацію України; митні органи України; органи казначейства; податкову міліцію. На думку вчених, така структура передбачає поєднання подвійної диференціації. З одного боку, за характером платежів: податкові адміністрації забезпечують надходження коштів від податків; органи митного комітету – від митних зборів (мита); органи казначейства контролюють формування обов'язкових фондів. З іншого боку, якщо три вищезгадані структури забезпечують стягування податків і зборів у ситуаціях, коли платники вносять їх вчасно і в необхідних розмірах, то органи податкової міліції організують стягнення необхідних платежів, коли платник порушує певну норму, і реалізують необхідні заходи державного примушення. Так, зокрема, говорять Т.Є.Кушнарьова, М.П.Кучерявенко. [1, с. 55] При цьому П.П.Кучерявенко, виділяючи в системі органів, що контролюють надходження грошових коштів до бюджетів і позабюджетних цільових фондів у формі податків і зборів, опосередковано податкові, зазначає, що особливістю цієї підсистеми є те, що основу їх складають органи, у функції яких діяльність по управлінню у сфері оподаткування входить як одна з функцій, тобто як частина їх сфери діяльності. Фактично вони визначаються як формально податкові. Сферою їх діяльності є аналіз і контроль за надходженням платежів, які законодавець включив в систему оподаткування (митний збір, збори на обов'язкове державне пенсійне страхування і т. п.) [2, с.523-524].

Схоже міркує й Ю.В. Гаруст, який стверджує, що до системи податкових органів включається дві групи органів, а саме (1) безпосередньо податкові (податкові адміністрації (інспекції) і органи податкової міліції) - органи, основна діяльність яких пов'язана із забезпеченням податкових надходжень; і (2) опосередковано податкові (митні органи, органи казначейства та ін.), які поряд зі своєю основною діяльністю забезпечують надходження від платежів, що складають податкову систему [3, с.57]. Ідентичну позицію підтримують Н.А. Маринів [4, с.36], П.В.Цимбал, О.П.Мілевський та Л.М.Касьяненко [5, с.21-22].

Певна річ, наведені міркування базувалися, перш за все, на раніше чинному Законі України «Про систему оподаткування», відповідно до ст. 20 якого в Україні контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) здійснювався державними податковими органами та іншими державними органами в межах повноважень, визначених законами [6], а також Законі України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами й державними цільовими фондами», у якому був визначений перелік контролюючих органів. До кола останніх було включено такі органи: митні органи (стосовно акцизного збору та податку на додану вартість (з урахуванням випадків, коли законом обов'язок з їх стягнення або контролю покладається на податкові органи), ввізного та вивізного мита, інших податків і зборів (обов'язкових платежів), які відповідно до законів справляються при ввезенні (пересиланні) товарів і предметів на митну територію України або вивезенні (пересиланні) товарів і предметів з митної території України); органи Пенсійного фонду України (стосовно збору на обов'язкове державне пенсійне страхування); органи фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (щодо внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, у межах компетенції цих органів, встановленої законом); податкові органи (стосовно податків і зборів (обов'язкових платежів), які справляються до бюджетів та державних цільових фондів, крім зазначених вище) [8].

Саме такі положення законів дозволяли науковцям робити висновок, що до суб'єктів (крім державних податкових органів), чия діяльність в тій чи іншій мірі пов'язана з мобілізацією грошових коштів до централізованих фондів, можуть бути віднесені митні органи, органи Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції України, судової влади, місцевого самоврядування та інші. Але на відміну від органів державної податкової служби останні залучені державою до здійснення вказаного контролю в доповнення до своїх основних функцій, покладених на них в сфері державної влади та управління. Саме цим, зокрема, пояснюється той факт, що кожен з перелічених органів контролює надходження лише одного чи декількох видів обов'язкових платежів. Однак, це не дає нам достатніх підстав називати такі органи податковими. Аби уникнути плутанини необхідно говорити не про систему податкових органів, до якої входять умовно податкові та безпосередньо податкові органи, а про систему органів, що здійснюють контроль за надходженням платежів до публічних фондів [8, с.103]. До названої систе-



ми будуть відноситися, по-перше, органи державної податкової служби, і, по-друге, інші органи, уповноважені забезпечувати надходження коштів до публічних фондів. До кола останніх, безумовно будуть входити й Міністерство фінансів України, митні органи, органи державної казначейської служби та інші. Наприклад, відповідно до покладених на нього завдань Міністерство фінансів України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, здійснює такі функції в податковій сфері: а) координує в межах своїх повноважень діяльність органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням своєчасного і повного надходження податків, зборів (інших обов'язкових платежів) до публічних фондів; б) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо щорічного перегляду ставок податків і зборів, установлених у фіксованому значенні, для компенсації інфляційного впливу на обсяг надходжень до бюджету; в) затверджує порядок проведення заліків надміру сплачених або невідшкодованих податкових платежів платника податків; г) проводить узгодження рішення про надання розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань чи податкового боргу стосовно загальнодержавних податків та зборів на строк, що виходить за межі одного бюджетного року; ґ) здійснює нормативно-правове регулювання у податковій сфері, у сфері державного фінансового контролю, бухгалтерського обліку та ін. [9]. Однак при цьому такі органи ні за яких обставин не можуть називатися податковими органами, навіть із додатком «опосередковані». Зрозуміло, що найголовніша роль у такій діяльності відведена саме органам державної податкової служби.

І ще одне зауваження. Так, розмежування у системі контролюючих органів на безпосередньо податкові та опосередковано податкові, правники обґрунтовують тим, що податкові інспекції і адміністрації наділені саме загальною податковою компетенцією. Ці органи виступають владною стороною з приводу сплати (стягнення) податків і зборів, здійснюючи податковий контроль, та притягуючи платників до відповідальності за здійснення податкових правопорушень від імені держави. Що стосується, приміром, митних органів, то вони наділені спеціальною податковою компетенцією. Так, митні органи мають повноваження податкових органів по контролю за сплатою податків і зборів винятково при переміщенні товарів через митний кордон України. Податкова міліція наділена спеціальними повноваженнями в сфері оподаткування, які реалізовує у випадку вчинення злочинів, адміністративних правопорушень при сплаті податків; здійснює захист працівників податкових органів і виявляє та розслідує прояви корупції в системі податкових органів [4, с.37]. Однак, на наше переконання, навряд чи конструктивним є взагалі виокремлення саме податкової компетенції контролюючих органів та її поділ на загальну та спеціальну. До того ж самі науковці не дають відповіді на питання, що ставновлять собою загальна та спеціальна податкова компетенція та якою ще компетенцією наділені розглядувані органи.

Наша позиція може бути обґрунтована таким чином. По-перше, функція контролю притаманна діяльності усіх органів виконавчої влади. Але якщо одні з них здійснюють загальний контроль і їх можна віднести до суб'єктів контрольної діяльності, то інші – здійснюють контрольну функцію, яка посідає основне місце у їх діяльності [10, с.22].

По-друге, варто звернути увагу на думку І. А. Белобжецького, що «в реальній дійсності немає контролю взагалі, а є контроль конкретного змісту і конкретних форм» [11, с. 23]. Ю. О. Тихомиров з цього приводу також зазначає: «...оскільки контроль виступає не в ізолюваному виді, а здійснюється з урахуванням змісту конкретної діяльності, його обсяг, форми й методи проведення диференціюються залежно від специфіки сфер і галузей управління, місця суб'єкта контролю» [12, с. 269–271]. До цього додамо, що є контроль, як такий здійснюється у певній сфері.

По-третє, термін «компетенція» (походить від латинського *competentia*) вживається у значенні: 1) кола повноважень будь-якого органу чи посадової особи; 2) кола питань, у яких хто-небудь добре обізнаний [13, с.295]. Водночас, зважаючи на відсутність законодавчого визначення цього поняття [14], вченими він розуміється по-різному. Це, безперечно, стає перешкодою для належного тлумачення природи компетенції та її внутрішньої структури. Аналіз наукової літератури щодо цього питання [15] дозволяє констатувати, що категорія «компетенція» має застосовуватися саме «відповідно до покладених на нього завдань і функцій. Зважаю-



чи на це можна говорити про компетенцію певного державного органу у відповідній сфері. Наприклад, про компетенцію податкових органів у сфері справляння податків і зборів, про компетенцію митних органів у сфері справляння податків і зборів тощо. Але ж хибним є підхід, за якого компетенція «нібито набуває певного виду», а саме, компетенцію податкову, митну, фінансову, бюджетну та ін. Іншими словами, податкові інспекції і адміністрації не можуть бути наділені загальною податковою компетенцією, а митні – спеціальною податковою компетенцією. Названі органи для реалізації контролюючої функції наділені відповідною власною компетенцією у сфері справляння податків і зборів. При цьому для логічності наших міркувань додамо, що справляння податків і зборів можна розглядати як встановлений нормативно-правовими актами порядок і механізм внесення до бюджету чи державного цільового фонду належної суми у формі податку чи збору. Таким чином, для того, щоб не порушувати законів логіки, доцільніше відмовитися від використання категорії «податкова компетенція».

Нині система контролюючих органів при справлянні податків і зборів визначена у ст. 41 Податкового кодексу України, згідно із якою до їх кола віднесено: (1) органи державної податкової служби – щодо податків, які справляються до бюджетів та державних цільових фондів, а також стосовно законодавства, контроль за дотриманням якого покладається на органи державної податкової служби; (2) митні органи – щодо мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків, які відповідно до податкового законодавства справляються у разі ввезення (пересилання) товарів і предметів на митну територію України або територію спеціальної митної зони або вивезення (пересилання) товарів і предметів з митної території України або території спеціальної митної зони. При цьому розмежування повноважень і функціональних обов'язків між контролюючими органами визначається цим Кодексом та іншими нормативно-правовими актами [16].

Аналіз та порівняння чинного і раніше діючого законодавства дозволяє констатувати, що система контролюючих органів стала дещо вужчою, оскільки із її складу були виключені Пенсійний фонд та органи фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Така ситуація є цілком закономірною, адже із податкової системи були виключені збір на обов'язкове державне пенсійне страхування. Згідно із п. 8.2 ст. 8 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» єдиний внесок не входить до системи оподаткування. Податкове законодавство не регулює порядок нарахування, обчислення і сплати єдиного внеску [17]. Сьогодні відповідно названого закону саме Пенсійний фонд України є органом, який уповноважений вести облік платників єдиного внеску на державне соціальне страхування, забезпечувати збір та ведення обліку страхових коштів, контролювати повноту та своєчасність їх сплати, вести Державний реєстр загальнообов'язкового державного соціального страхування.

#### Список використаної літератури:

1. Кушнарьова Т.С., Кучерявенко М.П. Система податкових органів України. „Торсінг”, 2000. – 240 с.
2. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 6-ти т. – [Т 3: Учение аналоге]. – Х.: Легас; Право, 2005. – 600 с.
3. Гаруст Ю.В. Правове регулювання контрольної діяльності податкових органів: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. – Х., 2007. – 184 с.
4. Маринів Н. А. Податкова перевірка як організаційно-правова форма реалізації податкового контролю : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Н. А. Маринів. – Х., 2007. – 204 с.
5. Цимбал П.В., Мілевський О.П., Касьяненко Л.М. Правове регулювання діяльності органів ДПС України. - Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – 399с.
6. Про систему оподаткування: Закон України в ред. від 18 лют. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – 16. – Ст. 119.
7. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21.12.2000 р., № 2181-III // Від. Верхов. Ради України. – 2001. – N 10. – Ст. 44.
8. Податкове право України: навч. посіб. / за ред. М.П.Кучерявенка. – Х.: Право, 2010 – 256 с.
9. Положення про Міністерство фінансів України: Указ Президента України від 8 квітня 2011 року N 446/2011.



10. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. Виконавча влада і державний контроль.– Київ: Вища школа права при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 48 с.
11. Белобжецкий И. А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм / И. А. Белобжецкий. – М. : Финансы и статистика, 1989. – 256 с.
12. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. – М. Наука, 1972. – 288 с.
13. Современный словарь иностранных слов / Под ред. Е.А.Гришиной. – М.: Рус. яз., 1993. – 740 с.
14. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 №810/98 // Офіц. вісн. України. - 1999.-№ 21. - Ст.943.
15. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). - М.: Юрид.лит., 1976. – С. 53 (198 с.); Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М: Юрид. лит., 1972. – С. 40 (280с.); Рева Д.М. Правове регулювання податкового контролю в Україні: Дис... канд. юрид. наук.12.00.07 / Національна юрид.акад.України. –Х., 2005. -220 с.; Самощенко И.С. О нормативно-правовых средствах регулирования поведения людей // Правоведение. - 1967. - №1. - С. 29-38
16. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. // Голос України. – 2010. – № 229-230.
17. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 2-3. – Ст. 11.

Надійшла до редакції 28.09.2012

**ПЩИКЕВИЧ В.В.**, аспірант  
(Львівський державний університет  
внутрішніх справ)

УДК 346.1

## ДОЦІЛЬНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ ТЕРМІНА «ЛІЦЕНЗОВАНА ДІЯЛЬНІСТЬ» У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

У статті порушується питання щодо встановлення терміна, який доцільніше (обгрунтованіше) було б використовувати у правовій системі України при позначенні поняття «вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню». На підставі проведеного аналізу нормативно-правових актів та наукових праць автором надано власне визначення терміна «ліцензована діяльність».

**Ключові слова:** ліцензована діяльність, вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

В статье поднимается вопрос об установлении термина, который целесообразнее (обоснованнее) было бы использовать в правовой системе Украины при обозначении понятия «вид хозяйственной деятельности, подлежащей лицензированию». На основании проведенного анализа нормативно-правовых актов и научных работ автором предоставлено собственное определение термина «лицензированная деятельность».

**Ключевые слова:** лицензированная деятельность, вид хозяйственной деятельности, подлежащей лицензированию.

The article deals with the identification of more appropriate and reasonable term regarding description of notion “type of business activity subject to licensing” in the legal system of Ukraine. On the basis of conducted analysis of legislation and researches the author suggests his own definition of the term “licensed activity”.

**Keywords:** licensed activity, type of business activity subject to licensing.

Одним із пріоритетних завдань державної політики у сфері ліцензування є забезпечення балансу між публічно-правовими інтересами всього суспільства та приватними інтересами суб'єктів господарювання, які мають намір провадити/провадять певний вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, вказані у ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. № 1775-III [7]. При цьому для позначення поняття «вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню» у правовій системі України вживаються такі терміни, як «ліцензований вид господарської діяльності», «ліцензований вид діяльності», «ліцензована діяльність», «ліцензійний вид діяльності», «ліцензійна діяльність». Дана ситуація призводить до порушення правил юридичної стилістики та принципу єдності логіко-правничої термінології, так як логіка вимагає,



щоб при позначенні в тексті нормативно-правового поняття послідовно вживався один і той самий термін, а при позначенні різних правових понять – різні терміни [19, с. 47].

Для позначення поняття «вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню» С.С. Вітвіцький, Л.В. Шестак, А.І. Шпомер та інші вчені у своїх працях застосовують термін «ліцензована діяльність». Разом з цим у науковій літературі для позначення відповідного поняття використовується багато інших термінів, проте дане питання залишилось поза увагою вітчизняних вчених.

Метою нашої статті є встановлення єдиного терміна, який доцільніше (обґрунтованіше) було б використовувати при позначенні поняття «вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню».

Термін «ліцензована діяльність» вживається у нормах чинного законодавства України, зокрема, використовується у п. 9 ч. 2 ст. 5 Закону України «Про засади функціонування ринку природного газу» від 8 липня 2010 р. № 2467-VI [6]; у п. 11 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11 січня 2000 р. № 1370-XIV [4]; у ч. 5 ст. 13 Закону України «Про електроенергетику» від 16 жовтня 1997 р. № 575/97-ВР [5]; у п. 2.10. Інструкції про порядок видачі ліцензій Національною комісією регулювання електроенергетики на здійснення окремих видів підприємницької діяльності, затвердженої постановою Національної комісії регулювання електроенергетики України (НКРЕ) від 6 жовтня 1999 р. № 1305 [11]; у п.п. 5 п. 4 Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, затвердженого указом Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1059/2011 [21].

Більше того, в окремих положеннях нормативно-правових актів України розкривається зміст поняття «ліцензована діяльність» шляхом надання визначення терміна «ліцензована діяльність». Так, у п. 1.4. Умов та Правил здійснення підприємницької діяльності з виробництва електричної енергії, затверджених Постановою Національної комісії з питань регулювання електроенергетики від 08.02.1996 № 3, вказано, що ліцензована діяльність – підприємницька діяльність з виробництва електричної енергії, на здійснення якої ліцензіат отримав право від НКРЕ [14]. Визначення терміна «ліцензована діяльність» міститься також у п. 1.4. Умов та Правил здійснення підприємницької діяльності з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами, затверджених Постановою Національної комісії з питань регулювання електроенергетики від 13 червня 1996 р. № 15 [15]; у п. 1.3. Умов та правил (ліцензійних умов) провадження господарської діяльності з комбінованого виробництва теплової і електричної енергії, затверджених Постановою Національної комісії з питань регулювання електроенергетики від 02 листопада 2005 р. № 997 [13]; у п. 1.3. Умов та правил (ліцензійних умов) провадження господарської діяльності з виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії, затверджених Постановою Національної комісії регулювання електроенергетики України від 26 квітня 2006 р. № 540 [12].

Визначення ж терміна «ліцензований вид діяльності», «ліцензований вид господарської діяльності» станом на сьогодні не знайшло законодавчого закріплення, однак у проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 27 грудня 2011 р. за № 9654, внесений Кабінетом Міністрів України міститься визначення терміна «ліцензований вид діяльності». Відповідно до вищезазначеного проекту закону ліцензований вид діяльності – вид господарської діяльності, визначений у переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, наведеному у ст. 7 цього Закону, з урахуванням обмежень, установлених ст. 2 цього Закону [16].

Схоже за змістом визначення терміна «ліцензований вид діяльності» міститься у законі Російської Федерації. У п. 3 ч. 1 ст. 3 Федерального Закону Російської Федерації «Про ліцензування окремих видів діяльності» від 04 травня 2011 р. № 99-ФЗ вказано, що ліцензований вид діяльності – вид діяльності, на здійснення якого на території Російської Федерації потрібне отримання ліцензії відповідно до чинного Федерального Закону, відповідно до федеральних законів, зазначених у ч. 3 ст. 1 цього Закону та регулюючих відносини у відповідних сферах діяльності [22].

Терміни «ліцензійний вид діяльності» та «ліцензійна діяльність» практично не вжива-





ються у нормативно-правових актах і лише деколи трапляються поодинокі випадки їхнього використання. Це стосується, зокрема, Наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Щодо здійснення дозвільно-ліцензійної діяльності у сфері виробництва особливо небезпечних хімічних речовин; операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини (згідно з переліками, що визначаються Кабінетом Міністрів України)» від 26 серпня 2011 р. № 295 [9] та Розпорядження Черкаської обласної державної адміністрації «Про ліцензійну діяльність» від 29 грудня 2000 р. № 576, яке втратило чинність згідно з розпорядженням Черкаської обласної державної адміністрації від 4 квітня 2012 р. № 72/01-02-1 [18].

На жаль, і серед науковців відсутня єдина точка зору щодо того, який термін доцільніше (обгрунтованіше) було б використовувати при позначенні поняття «вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню». При цьому більшість вчених схиляються до використання термінів «ліцензований вид діяльності», «ліцензований вид господарської діяльності», «ліцензована діяльність».

Л.В. Шестак вживає термін «ліцензійна діяльність», зазначаючи, що не останню роль у здійсненні ліцензійної діяльності відіграє і суб'єктивний склад здобувача ліцензії [24, с. 46]. Разом з тим науковець у своїй монографії використовує термін «ліцензована діяльність», вказуючи, що має бути ліцензована діяльність підприємств, пов'язана із забезпеченням населення природними ресурсами та засобами комунікації (гаряче та холодне водопостачання, забезпечення природним газом, електроенергією тощо) [25, с. 43].

С.С. Вітвицький, незважаючи на те, що назва його монографії «Державний контроль ліцензійної діяльності», у ній ж застосовує термін «ліцензована діяльність», акцентуючи увагу на тому, що застосування заходів адміністративної відповідальності дозволяє більш оперативно й ефективно припинити незаконне ведення ліцензованої діяльності. Адже деякі види ліцензованої діяльності не мають високого ступеня суспільної небезпеки і тому застосування заходів кримінальної відповідальності не було б обгрунтовано [3, с. 22].

Е.Е. Бекірова використовує термін «ліцензований вид господарської діяльності», зазначаючи, що ліцензування впливає не на правоздатність, а на правовий статус суб'єкта господарювання, його права та обов'язки у сфері здійснення ліцензованого виду господарської діяльності [1, с. 90].

Н.О. Саніахметова при розкритті змісту поняття «ліцензія» користується терміном «ліцензований вид діяльності», вказуючи, що ліцензія – це дозвіл (право) на здійснення ліцензованого виду діяльності при обов'язковому дотриманні ліцензійних вимог та умов, виданий органом ліцензування юридичній особі або фізичній особі – підприємцю [20, с. 130]. І.Д. Пастух аналогічно до Н.О. Саніахметової вживає термін «ліцензований вид діяльності», вказуючи, що і саме незаборона здійснення ліцензованих видів діяльності визначає юридичну природу та зміст спеціальної правоздатності в області локальної заборони сфери загального дозволу [10, с. 84].

А.І. Шпомер користується терміном «ліцензійна діяльність» та «ліцензований вид господарської діяльності», зазначаючи, що ліцензійна діяльність передбачає надання дозволу на здійснення ліцензованого виду господарської діяльності конкретному господарюючому суб'єкту, який має намір здійснювати таку діяльність [27, с. 58]. Однак незважаючи на це, А.І. Шпомер в деяких наукових працях використовує термін «ліцензований вид діяльності» [28, с. 78], в інших – «ліцензована діяльність» [26, с. 43].

Відповідно до тлумачного словника української мови слово «ліцензована»/ «ліцензований» є дієприкметником до слова «ліцензувати». Слово «ліцензувати» означає здійснювати ліцензування [2, с. 624]. У зв'язку з цим вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню (здійснюється ліцензування), – це ліцензована діяльність, ліцензований вид діяльності, ліцензований вид господарської діяльності, а не ліцензійна діяльність чи ліцензійний вид діяльності.

Враховуючи положення тлумачного словника української мови, те, що в окремих нормативно-правових актах України містяться дефініції терміна «ліцензована діяльність», той факт, що даний термін набув широкого застосування при формуванні змісту нормативно-правових актів та разом із термінами «ліцензований вид діяльності», «ліцензований вид господарської діяльності» частіше використовуються у правовій системі України, ніж терміни «ліцензійний вид діяльності», «ліцензійна діяльність», вважаємо, що терміни «ліцензійний вид діяльності»,



«ліцензійна діяльність» необхідно виключити із обігу.

Однак як співвідносяться між собою терміни «ліцензований вид діяльності», «ліцензований вид господарської діяльності», «ліцензована діяльність»?

Вважаємо, що відповідні терміни мають однаковий зміст і є синонімами, вони фіксують (виражають) одне і теж поняття, а їхні обсяги повністю співпадають. При цьому дотримуємося позиції, що більш обґрунтованим, більш доцільним для позначення поняття «вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню» буде використання терміна «ліцензована діяльність». Причина в тому, що, по-перше, даний термін має простішу конструкцію, ніж терміни «ліцензований вид діяльності», «ліцензований вид господарської діяльності»; по-друге, його використання сприятиме максимальній точності викладу, економічності та лаконічності вираження думки законодавця чи прояву правосвідомості будь-якої особи; по-третє, використання даного терміна приведе до термінологічної уніфікації, а саме: до однозначності, стабільності термінів, що унеможливить різночитання законодавства та удосконалить його; по-четверте, відповідний термін широко використовується у чинному законодавстві; по-п'яте, у нормативно-правових актах України міститься його визначення.

Слід звернути увагу на те, що структура будь-якого визначення складається з двох основних компонентів: дефінієндуму та дефінієнсу. Дефінієндум – це поняття, зміст якого розкривають. Дефінієнс – це поняття, за допомогою якого розкривають зміст дефінієндуму [23, с. 66]. Визначення повинні бути співмірним, тобто визначуване (дефінієндум) і визначаюче (дефінієнс) поняття повинні бути рівними за своїми обсягами [8, с. 65].

В Умовах та правилах (ліцензійні умови) провадження господарської діяльності, затверджених Постановою НКРЕ, що були зазначені вище, надається визначення терміна (поняття) «ліцензована діяльність». Проте відповідні визначення є надто вузькими, оскільки обсяг дефінієнса вужчий, ніж обсяг дефієндума (ліцензована діяльність). Для виправлення даної помилки у відповідних Умовах та правилах (ліцензійних умов) провадження господарської діяльності, затверджених Постановою НКРЕ, дефієндум «ліцензована діяльність» необхідно видозмінити (замінити), зменшивши його обсяг шляхом деталізації дефієндума у конкретній сфері діяльності. Наприклад, дефієндум «ліцензована діяльність», який використовується у п. 1.4. Умов і Правил здійснення підприємницької діяльності з виробництва електричної енергії, затверджених Постановою Національною комісією з питань регулювання електроенергетики від 08.02.1996 № 3, необхідно замінити на дефієндум «ліцензована діяльність у сфері виробництва електричної енергії» або на дефієндум «ліцензована діяльність з виробництва електричної енергії». При цьому, незважаючи на широке використання терміна «ліцензована діяльність» у правовій системі України, визначення відповідного терміна не знайшло свого законодавчого закріплення.

Конституційний Суд України у п. 5.4 Рішення № 5-рп/2005 від 22 вересня 2005 р. наголосив на тому, що із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі [17].

Таким чином, з метою введення єдиного терміна, який б позначав поняття «вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню», вдосконалення законодавства у сфері ліцензування, керуючись тим, що визначення бути точним, чітким та однозначним, вважаємо за доцільне доповнити ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. № 1775-III визначенням терміна «ліцензована діяльність», зазначивши, що ліцензована діяльність – певний вид господарської діяльності, на провадження якого суб'єкта господарювання необхідно отримати ліцензію відповідно до цього Закону.

#### Список використаної літератури:

1. Бекирова Э.Э. Правоотношения в сфере лицензирования определенных видов хозяйственной деятельности // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 12. – С. 87-90.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Голов. редактор В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь, 2007.
3. Вітвіцький С.С. Державний контроль ліцензійної діяльності: Монографія. – Запоріжжя, 2010.
4. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії: Закон України від 11 січня



2000 р. № 1370-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – Ст. 242.

5. Про електроенергетику: Закон України від 16 жовтня 1997 р. № 575/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 46.

6. Про засади функціонування ринку природного газу: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2467-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1842.

7. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 27. – Ст. 1109.

8. Карамішева Н.В. Логіка: Підручник для студентів-правників. – Львів, 2000.

9. Щодо здійснення дозвільно-ліцензійної діяльності у сфері виробництва особливо небезпечних хімічних речовин; операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини (згідно з переліками, що визначаються Кабінетом Міністрів України): Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26 серпня 2011 р. № 295 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/9190>.

10. Пастух І.Д. Про юридичну природу ліцензування господарської діяльності // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 9. – С. 83-85.

11. Про затвердження Інструкції про порядок видачі ліцензій Національною комісією регулювання електроенергетики на здійснення окремих видів підприємницької діяльності: Постанова НКРЕ від 6 жовтня 1999 р. № 1305 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 44.

12. Про затвердження Умов та правил (ліцензійних умов) провадження господарської діяльності з виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії: Постанова НКРЕ від 26 квітня 2006 року № 540 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1500.

13. Про затвердження Умов та правил (ліцензійних умов) провадження господарської діяльності з комбінованого виробництва теплової і електричної енергії: Постанова НКРЕ від 02 листопада 2005 р. № 997 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 48. – Ст. 3038.

14. Про затвердження Умов та Правил здійснення підприємницької діяльності з виробництва електричної енергії: Постанова НКРЕ від 08 лютого 1996 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0174-96>.

15. Про затвердження Умов та Правил здійснення підприємницької діяльності з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами: Постанова НКРЕ від 13 червня 1996 року № 15 // Інформаційний бюлетень НКРЕ. – 2004. – № 9.

16. Про внесення змін до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»: Проект Закону України від 27 грудня 2011 р. за № 9654 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=42237](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42237).

17. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-17/2005 за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Ст. 2490.

18. Про ліцензійну діяльність: Розпорядження Черкаської обласної державної адміністрації від 29 грудня 2000 р. № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/НК000234.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/НК000234.html).

19. Ряшко В.І., Ряшко О.В. Теоретичні питання логіки в професійній діяльності юриста: Навч. посібник. – Львів, 2010.

20. Саниахметова Н.А. Предпринимательское (хозяйственное) право Украины. – Х., 2005.

21. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики: Указ Президента України від 23 листопада 2011 року № 1059/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3413.

22. Про ліцензування окремих видів діяльності: Федеральний закон Російської Федерації від 04 травня 2011 р. № 99-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://duma.consultant.ru/page.aspx?1555960>.

23. Хоменко І.В. Логіка для юристів: Підручник. – К., 2004.

24. Шестак Л.В. Класифікація ліцензій та її юридичне значення // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 7. – С. 44-47.

25. Шестак Л.В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: Монографія. – Чернівці, 2009.

26. Шпомер А.І. Ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання економіки // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 2. – С. 41-44.

27. Шпомер А.І. Ліцензування як засіб державного регулювання господарської діяльності // Право України. – 2004. – № 2. – С. 55-59.

28. Шпомер А.І. Поняття, ознаки та функції ліцензування певних видів господарської діяльності в Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 12. – С. 77-80.

Надійшла до редакції 17.09.2012



РОМАНОВ С.А., здобувач  
(Інститут права Міжрегіональної Академії  
управління персоналом, м. Київ)

УДК 346.2

### СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКА ДОРАДЧА СЛУЖБА ЯК СУБ'ЄКТ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті розглянуто питання визначення поняття, організаційних форм та правового статусу сільськогосподарської дорадчої служби, а також проблеми господарсько-правового регулювання її діяльності та шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** дорадництво, суб'єкти дорадчої діяльності, дорадча служба, відокремлений підрозділ вищого навчального закладу.

В статье рассматриваются вопросы определения понятия, организационных форм и правового статуса сельскохозяйственной совещательной службы, а также проблемы хозяйственно-правового регулирования ее деятельности и пути их решения.

**Ключевые слова:** совещательность, субъекты совещательной деятельности, совещательная служба, подразделение высшего учебного заведения.

The article deals with the question definition, organizational forms and legal status of agricultural advisory services, and problems of economic and legal regulation of its activities and their solutions.

**Keywords:** counseling, subjects of extension services, advisory services, separate unit of higher education.

Дорадництво як форма діяльності існує вже досить давно. Загалом період його формування датується XIX століттям [4, с. 7], проте лише з початку XXI ст. країни пострадянського простору, в тому числі й Україна, звернули увагу на позитивну практику країн Західної Європи у сфері агропромислового комплексу та на роль дорадчої діяльності у ній.

На сьогодні питанню дорадчої діяльності в Україні присвячено значну увагу як з боку законодавця, так і з боку наукової спільноти. І якщо у перше десятиліття незалежності дорадництво в Україні існувало виключно на науковому рівні, то сьогодні вже йдеться про ряд ґрунтовних нормативно-правових актів та про діючі механізми підготовки дорадників та їх практичної діяльності.

З прийняттям Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» наукові дискусії змінили векторну спрямованість, зробивши крок від обговорення доцільності існування в Україні інституту дорадництва до вивчення, аналізу та вдосконалення вже існуючого механізму консультативної сільськогосподарської діяльності, як на рівні законодавства, так і на рівні практичної діяльності. В той же час хоча даний закон та підзаконні нормативно-правові акти, що прийняті на його основі, визначили перелік суб'єктів дорадчої діяльності, питання їх правового статусу врегульоване не повною мірою.

Сільськогосподарське дорадництво та суміжні з ним питання, зокрема, його виникнення, розвиток на території інших держав, можливості запровадження в межах України, його правова природа та зміст були предметом досліджень багатьох вчених, як вітчизняних, так і зарубіжних, серед яких слід окремо виділити А.І. Бучацького, О.А. Галича, Р.Я. Корінця, І.М. Криворучко, М.Ф. Кропивко, П.М. Музики, С.В. Петровського, П.Т. Саблука, Н.М. Сіренко, Д.І. Степанова, І.Ф. Томич, О.М. Шпичака та інших. Роботи кожного з вищезазначених науковців об'єднані спільною темою дорадництва, проте кожна з них присвячена тому чи іншому його аспекту. Дехто, обравши загальнотеоретичне спрямування, зосередив увагу на встановленні основних понять, наданні їх тлумачень тощо. Інші предметом досліджень обрали механізми реалізації норм, практико-прикладні питання та недоліки у сфері дорадництва. При цьому питання визначення суб'єктного складу дорадчої діяльності, правового статусу кожного суб'єкта досліджено недостатньо, а роботи, в яких згадувалося дане питання, здебільшого торкалися питань матеріально-технічного забезпечення роботи суб'єктів дорадчої діяльності.

Мета статті полягає у визначенні та дослідженні поняття, організаційних форм та правового статусу сільськогосподарської дорадчої служби як суб'єкта господарської діяльності.

Україна протягом всієї історії свого існування вважалася і вважається країною зі знач-



ним агропромисловим потенціалом [3, с. 79]. Цьому сприяє ряд факторів, перш за все – зручне геокліматичне положення держави та родючі ґрунти, котрі займають в Україні близько 44 % всієї території [1, с. 8]. Усі ці обставини є сприятливими для вітчизняних сільськогосподарських виробників.

Але в той же час в умовах стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, умов «нової економіки», змін у законодавстві сільськогосподарські виробники позбавлені можливості своєчасно реагувати на них. Без отримання допомоги зовні розв'язання даної проблеми є ускладненим.

Згадані актуальні питання частково вирішені у Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», яким встановлено легітимні визначення як поняття сільськогосподарської дорадчої діяльності загалом, так і її суб'єктів зокрема.

Відповідно до цього закону сільськогосподарська дорадча діяльність – це сукупність дій та заходів, спрямованих на задоволення потреб особистих селянських та фермерських господарств, господарських товариств, інших сільськогосподарських підприємств усіх форм власності і господарювання, а також сільського населення у підвищенні рівня знань та вдосконаленні практичних навичок прибуткового ведення господарства [10]. Законом передбачено три види суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності: дорадчі служби; дорадники; експерти-дорадники.

Однак незважаючи на те, що дорадництво як необхідний елемент сучасного аграрного сектору в наукових колах досліджується досить активно, досі невизначеним залишається правовий статус суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності, зокрема дорадчої служби.

Чинне законодавство виокремлює сільськогосподарську дорадчу службу (далі – дорадча служба) серед основних видів суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності. Відповідно до ст. 1 України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» дорадчою службою є юридична особа, незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, структурний підрозділ аграрного навчального закладу, науково-дослідної установи, які внесені до Реєстру дорадчих служб, здійснюють дорадчу діяльність, у складі яких працює не менше трьох дорадників, які пройшли реєстрацію відповідно до законодавства і внесені до Реєстру дорадників [10].

Але змістовне визначення самого терміна «дорадча служба» привертає увагу, оскільки є не зовсім вдалим.

Дорадча діяльність за своєю природою має господарсько-правовий характер, так як фактично є наданням консультативних послуг на оплатній основі. Що ж стосується терміна «служба», то його застосування є більш доречним у правовідносинах публічно-правової сфери. Так, Великий тлумачний словник української мови під службою розуміє: 1) обов'язок, визначений посадою; 2) місце, де хто-небудь працює, служить. Озброєні люди, що служать у кого-небудь; 3) перебування в армії, відбування військового обов'язку; 4) галузь виробництва, а також установа, організація, що відає тією чи іншою ділянкою роботи [2, с. 711].

Що ж стосується словника юридичних термінів [11, с.173], він не містить безпосередньо тлумачення поняття «служба» і розглядає дану категорію виключно у юридичних конструкціях, наприклад, державна служба, митна служба, військова служба тощо.

Разом з тим відповідно до ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Таким чином, в українській правовій системі вживання терміна «служба» є досить поширеним, але, як правило, у публічно-правовій сфері. На нашу думку, застосування даного терміна в цивільно-правовій або господарсько-правовій сферах, зокрема у консультативно-інформаційній сфері, є не досить обґрунтованим.

Більш доречним, на наш погляд, у відносинах сільськогосподарського дорадництва було б застосування терміна «спілка». Так, «спілкою» є: «1. Тісне єднання, зв'язок. 2. Об'єднання людей, пов'язаних спільними умовами життя, спільною метою; товариство // Невелике об'єднання людей з спільними інтересами в торгівлі, виробництві тощо. // Компанія. (Образно). 3. Громадське об'єднання, організація (часто в назвах товариств, партій)» [2, с. 714].

Даний термін носить більш виражене цивілістичне навантаження і говорить про належ-



ність суб'єкта до приватноправової галузі.

Відповідно до дефініції терміна «Сільськогосподарська дорадча служба», що запропонована законом, до специфічних ознак дорадчої служби належать: 1) визначення специфічної форми існування; 2) наявність державної реєстрації; 3) наявність спеціального складу структурних елементів.

За формою існування дорадча служба, згідно з приписами закону, поділяється на два види. Вона може функціонувати як самостійна юридична особа або як структурний підрозділ аграрного навчального закладу, науково-дослідної установи.

Але при визначенні форми існування дорадчої служби законодавцями не враховані приписи цивільного та господарського законодавства.

Так, цивільним законодавством передбачено ознаки юридичної особи, що відрізняють її від утворень, що не мають статусу юридичної особи (філії, структурні підрозділи тощо). Зокрема, відповідно до ст. 80 ЦК України юридична особа повинна відповідати ряду характерних ознак: організаційній єдності, що закріплюється у статуті юридичної особи, її установчих документах або в акті органу влади про створення юридичної особи публічного права; певному встановленому законом порядку створення і реєстрації; наявності цивільної правоздатності і дієздатності (правосуб'єктності); наявності відокремленого майна та самостійною відповідальністю за зобов'язаннями [13].

Що ж стосується дорадчої служби, яка створюється у формі структурного підрозділу аграрного навчального закладу, науково-дослідної установи, то тут норма закону є недосконалою.

Перш за все, відсутність у конструкції даного визначення конкретизації рівня навчального закладу з урахуванням приписів Розділу II «Система освіти» Закону України «Про освіту» дозволяє включати до сільськогосподарської дорадчої служби структурні підрозділи навчальних закладів починаючи від закладів початкової загальної освіти (ясла, ясла-садки, дитячі садки, центри розвитку дитини тощо) до навчальних закладів повної вищої освіти (інститут, консерваторія, академія, університет тощо) [9].

Вважаємо, що законодавець під час конструювання згаданої норми передбачав можливість надання дорадчих послуг лише навчальними закладами вищої освіти III-IV рівня акредитації. Але це має бути чітко закріплено у законі.

Звертає на себе увагу й не досить обґрунтоване віднесення до форми, в якій може створюватися дорадча служба – структурний підрозділ навчального закладу. У теперішній час у чинному законодавстві прямо не закріплено поняття «структурний підрозділ навчального закладу». При цьому існує досить широке його тлумачення, яке наділяє згадане поняття багатозначністю.

Так, відповідно до ст. 30 Закону України «Про вищу освіту» структурними підрозділами вищого навчального закладу третього і четвертого рівнів акредитації є кафедри, факультети, інститути, філії, бібліотека тощо (ч. 2 ст. 30); структурними підрозділами вищого навчального закладу першого та другого рівнів акредитації є відділення і предметні (циклові) комісії (ч. 3 ст. 30); філія – відокремлений структурний підрозділ, що створюється з метою забезпечення потреб у фахівцях місцевого ринку праці та наближення місця навчання студентів до їх місця проживання. (ч. 4 ст. 30); структурними підрозділами вищого навчального закладу четвертого рівня акредитації можуть бути наукові, навчально-наукові, науково-дослідні та науково-виробничі інститути. (ч. 5 ст. 30) [7].

Окрім того, законом передбачено значну кількість видів структурних підрозділів навчальних закладів. І усі вони (бібліотеки, кафедри, що викладають за напрямками психології, філософії, фізичної підготовки), відповідно до визначення, можуть бути формою існування дорадчої служби, що викликає ряд юридичних колізій.

Слід також зазначити, що правовий статус структурного підрозділу навчального закладу як суб'єкта правовідносин не визначено законодавством.

Так, ст. 95 ЦК України надає лише поняття філії та представництва юридичної особи, згідно з яким філією є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза його місцезнаходженням і здійснює всі або частину його функцій. Представництвом є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза її місцезнаходженням та здійснює представництво і захист інтересів юридичної особи.

Філії і представництва не є юридичними особами. Вони наділяються майном юридичної



особи, яка їх створила, і діють на підставі затвердженого нею положення [13].

В той же час, у ст.1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» наведено визначення «відокремлений підрозділ юридичної особи», відповідно до якого це філія, інший підрозділ юридичної особи, що знаходиться поза її місцезнаходженням та виробляє продукцію, виконує роботи або операції, надає послуги від імені юридичної особи, або представництво, що здійснює представництво і захист інтересів юридичної особи. Тобто, даний термін є більш універсальним до використання.

Таким чином, для забезпечення належного правового регулювання діяльності дорадчих служб у формі структурних підрозділів слід внести ряд змін до чинного законодавства. Зокрема, внести зміни до абз. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» в частині визначення в якості однієї з форм сільськогосподарської дорадчої служби відокремленого підрозділу аграрного навчального закладу лише III-IV рівня акредитації.

Обов'язковою умовою існування дорадчої служби є її спеціальний склад – не менше трьох дорадників, які пройшли реєстрацію відповідно до законодавства і внесені до Реєстру дорадників. Дана вимога у нормі закону виписана не досконало і допускає двозначне тлумачення, оскільки, з одного боку, вона нібито встановлює мінімальний суб'єктний склад служби – 3 дорадника та додатково наголошує, що вони повинні пройти реєстрацію відповідно до законодавства і бути внесеними до Реєстру дорадників. Проте, з іншого боку, поширювальне формулювання «у складі яких працює», що використовується у конструкції норми, дозволяє зробити висновок, що окрім трьох дорадників у службі можуть працювати й необмежена кількість інших осіб, до яких фактично закон не ставить жодних вимог ані з приводу освітнього рівня, ані щодо їхньої реєстрації.

Вважаємо за необхідне внести зміни до закону та з урахуванням зауважень, наведених вище, викласти відповідну норму в такій редакції: «Сільськогосподарська дорадча спілка (далі – дорадча спілка) – юридична особа незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, відокремлений підрозділ аграрного навчального закладу III-IV рівня акредитації, науково-дослідної установи, які внесені до Реєстру дорадчих служб, здійснюють дорадчу діяльність, у складі яких працюють виключно дорадники (не менше трьох), які пройшли реєстрацію відповідно до законодавства і внесені до Реєстру дорадників».

Виходячи з результатів досліджень, наведених в даній статті, можна зробити висновок про незавершеність правотворчого процесу у сфері визначення статусу суб'єктів сільськогосподарської дорадчої діяльності України.

Вживання терміна «служба» є досить поширеним, як правило, у публічно-правовій сфері. Більш доречним у відносинах сільськогосподарського дорадництва було б застосування терміна «спілка» з визначенням як суб'єкта дорадництва сільськогосподарської дорадчої спілки.

Вважаємо за доцільне викласти норму абз. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» у новій редакції: «Сільськогосподарська дорадча спілка (далі – дорадча спілка) – юридична особа незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, відокремлений підрозділ аграрного навчального закладу III-IV рівня акредитації, науково-дослідної установи, які внесені до Реєстру дорадчих служб, здійснюють дорадчу діяльність, у складі яких працюють виключно дорадники (не менше трьох), які пройшли реєстрацію відповідно до законодавства і внесені до Реєстру дорадників».

#### Список використаної літератури:

1. Веденичев П.Ф. Земельные ресурсы Украинской ССР и их хозяйственное использование. – К., 1979.
2. Великий тлумачний словник Української мови / За ред. В. Бусел. – К., 2005.
3. Гаврилюк О.М. Інвестиційний імідж та інвестиційна привабливість України // Фінанси України. – 2008. – № 3. – С. 79-93.
4. Галич О.А., Сосновська О.О. Сільськогосподарське дорадництво. – К., 2007.
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
6. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. // ВВР УРСР. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.
7. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 р. // ВВР. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
8. Про затвердження положень про реєстри сільськогосподарських дорадчих служб, а також сіль-

ськогосподарських дорадників і експертів-дорадників: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.07.2006 р. №897 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 25.

9. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. // Голос України. – 1991. – № 122.

10. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність: Закон України: Науково-практичний коментар / За ред. Р.Я. Корінця, М.П. Грищенко та ін. – Львів, 2007.

11. Словник юридичних термінів / Уклад. В.П. Марчук. – К., 2010.

12. Смітюх Г.Є., Стрілецький В.В. Український менталітет // Україна Сакральна: минуле, сьогодення, майбутнє. – К., 2006.

13. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // ВВР. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

Надійшла до редакції 20.08.2012

**СОКОЛОВ О.А.**, здобувач

(Інститут права Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ)

УДК 342.922 : 351.72 : 336.148

### ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОЇ ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Розглянуто особливості нормативної підстави адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства, проаналізовано судову практику з відповідних питань, запропоновано зміни до чинного законодавства з питань адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

**Ключові слова:** бюджетне правопорушення, підстави адміністративної відповідальності, нормативна підстава адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Рассматриваются особенности нормативного основания административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства, анализируется судебная практика по соответствующим вопросам, предлагаются изменения в действующем законодательстве по вопросам административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

**Ключевые слова:** бюджетное правонарушение, основания административной ответственности, нормативное основание административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

The features of the normative basis of the administrative responsibility for violation of the budget law, jurisprudence analyzed the relevant issues, proposed changes to the current law on administrative responsibility for violation of the budget law.

**Keywords:** budget offense grounds of administrative responsibility, regulatory authority administrative responsibility for violation of the budget law.

Зміни, внесені до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) у частині відповідальності за порушення бюджетного законодавства, які були зумовлені прийняттям нового Бюджетного кодексу, закріпили новий підхід у питанні визначення нормативних підстав адміністративної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері.

Підстава юридичної відповідальності, будучи рушійною силою для реалізації останньої, відіграє провідну роль у забезпеченні правової охорони суспільних відносин, зокрема і в бюджетній сфері.

У зв'язку з цим постає необхідність у з'ясуванні того, наскільки ефективним є закладений у чинному законодавстві підхід до визначення підстав адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Питання юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері досліджувались у працях О.П. Гетманця, В.А. Ілященко, І.А. Сікорська, Л.К. Воронової, О.М. Горбунової, О.Ю. Грачової, М.В. Карасьової, М.П. Кучерявенка, П.С. Пацурківського, Ю.А. Ровинського, Л.А. Савченко, Н.І. Хімичевої.

Проте підставам адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законо-





давства належної уваги у працях вказаних вчених не приділялося, а після прийняття нового Бюджетного кодексу відповідна проблематика науковцями ґрунтовно не досліджувалась.

Метою цієї статті є визначення особливостей нормативної підстави адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства та запровадження відповідних змін до чинного законодавства.

Значення бюджету для держави як плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення здійснення нею завдань і функцій важко переоцінити. Бюджет – це фінансова основа існування держави. Посягання на суспільні відносини, які складаються у бюджетній сфері, призводить до знищення державного організму, який живиться фінансовими ресурсами для того, щоб виконувати свої функції.

В силу значущості суспільних відносин, які є предметом регулювання бюджетного законодавства, вони є об'єктом правової охорони з боку держави.

Чинне законодавство передбачає різні види юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Чільне місце у системі відповідальності за бюджетні правопорушення посідає адміністративна відповідальність, оскільки адміністративні правопорушення становлять істотну частку правопорушень у бюджетній сфері.

Але відповідальність є наслідком певного правопорушення або обставин, які у правовій науці прийнято визначати як підстави такої відповідальності.

Результат аналізу наукових праць з питань адміністративної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері свідчить, що науковцями вживаються як словосполучення “підстави юридичної відповідальності” так і “підстава юридичної відповідальності”. Насамперед це зумовлено тим, що одні науковці вважають, що підставою юридичної відповідальності є факт вчинення правопорушення [1, с. 502], інші дотримуються, так би мовити, “комплексного підходу” в даному питанні і, відповідно, вживають словосполучення “підстави юридичної відповідальності”, при цьому виділяючи нормативну, фактичну та процесуальну підставу [2, с. 198]. На нашу думку, останній підхід є ґрунтовнішим, оскільки повніше відбиває сутність та юридичну природу даного явища.

У теорії права “підстава юридичної відповідальності” має фундаментальне значення, адже є однією з “колон”, на яку опирається законність.

Професор А. Тер-Акопов зауважує, що найважливішою функцією підстави юридичної відповідальності є відмежування, адже підстава відмежовує певний вид відповідальності за сферою суспільних відносин, де вона застосовується, за колом осіб, котрі притягуються до відповідальності, за умовами, за яких вона реалізується, при цьому наповнюючи відповідальність конкретним змістом [3, с. 27].

Отже, “підстави юридичної відповідальності” – поняття комплексне, що включає в себе нормативну, фактичну та процесуальну підставу юридичної відповідальності, єдність яких забезпечує можливість застосовування до особи, яка вчинила правопорушення, відповідних заходів впливу.

Під нормативною підставою слід розуміти наявність правової норми, яка містить юридичні ознаки конкретного правопорушення, його склад і передбачає відповідальність за його вчинення.

Фактичною підставою є факт вчинення правопорушення, яке підпадає під юридичні ознаки, визначені відповідною нормою права.

Слід наголосити на тому, що провідну роль звичайно відіграє нормативна підстава, оскільки саме вона визначає, які саме діяння є правопорушеннями, і містить санкції, які можуть застосовувати за їх скоєння. Без нормативної підстави не може існувати ні фактична, ні процесуальна. Тому саме їй ми і приділяємо увагу у нашому дослідженні.

Аналізуючи нормативну підставу адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства, зауважимо, що ефективність правозастосовної діяльності, визначається насамперед тим, наскільки грамотно сконструйовані з точки зору юридичної техніки правові норми, які підлягають застосуванню. Особливо це стосується охоронних норм, оскільки, як зазначалося вище, вони є опорою законності у суспільстві.

У свою чергу, ефективність застосування охоронних норм як підстав юридичної відповідальності залежить від того, наскільки зрозуміло сформульовані ознаки правопорушення, чи не можуть вони трактуватись двозначно, чи не створюють труднощів у юридичній кваліфікації діяння. Одним словом, склад правопорушення повинен бути сформульований максимально чітко.



У теорії права навколо поняття “склад правопорушення” не викликає жодних дискусій; усталеним є його визначення як сукупності передбачених законом об’єктивних і суб’єктивних ознак, які характеризують (визначають) вчинене діяння як правопорушення і є підставою для притягнення певного суб’єкта до юридичної відповідальності [4, с. 485].

Наразі нормативна підстава адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства міститься лише в одній нормі – ст. 164-12 КУпАП [5], яка не є досконалою.

У пергу чергу необхідно звернути увагу на об’єкт правової охорони. Стаття 164-12 міститься у главі 12 КУпАП, яка має назву “Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності”. Як вбачається із назви Глави, об’єктом її правової охорони є достатньо широкий комплекс суспільних відносин, зокрема і у фінансовій сфері, до якої належать бюджетні відносини.

Однією з особливостей ст. 164-12 КУпАП, яка має назву «Порушення бюджетного законодавства», є те, що об’єктом правової охорони даної норми виступає дуже широке коло суспільних відносин, які є предметом регулювання окремої галузі законодавства, а саме бюджетного. Жодна інша охоронна норма КУпАП або Кримінального кодексу України не може похвалитись таким масивним об’єктом правової охорони, оскільки перелік нормативно-правових актів, які становлять бюджетне законодавство, визначений у ст. 4 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) [6].

Як правило, у законодавчих актах, які містять охоронні норми, в одній нормі визначається один склад правопорушення. Як вбачається зі змісту ст. 164-12 КУпАП, кожна частина даної норми містить по декілька самостійних складів правопорушень, що є ще однією характерною особливістю, яка відрізняє її від інших норм КУпАП.

Стаття 164-12 КУпАП у редакції, яка діяла до прийняття нового БК України, передбачала адміністративну відповідальність за використання бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню або недотримання порядку проведення операцій з бюджетними коштами, як це встановлено чинним бюджетним законодавством [8]. При цьому другий склад правопорушення, передбачений цією нормою, а саме недотримання порядку проведення операцій з бюджетними коштами, як це встановлено чинним бюджетним законодавством, мав дуже загальний характер, по суті, охоплював велику кількість різних видів порушень бюджетного законодавства. Відсутність конкретно сформульованого складу правопорушення обумовлювала можливість виникнення проблем, пов’язаних із юридичною кваліфікацією діянь. У зв’язку з цим органами контролюльно-ревізійної служби суть відповідного правопорушення було конкретизовано у Наказі Контрольно-ревізійного управління “Про затвердження Рекомендацій щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення та застосування адміністративних стягнень органами державної контролюльно-ревізійної служби” № 160 від 30.07.2002[9].

Як нами зазначалось вище, Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Бюджетного кодексу України” № 2457-VI від 08.07.2010 р. [7] закріпив якісно новий підхід у визначенні нормативної підстави адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Чинна редакція ст. 164-12 КУпАП значно деталізувала підстави адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства, при цьому прямо не передбачила склади правопорушень, що містила попередня редакція.

У той же час згадана норма містила неконкретизовану диспозицію щодо складів правопорушень.

Статтю 164-12 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за порушення бюджетного законодавства, передбачені п. п. 1, 9-16, 20, 22-30, 37, 38 ст. 116 БК.

Закладення нового підходу у визначенні нормативної підстави адміністративної відповідальності було зумовлено прийняттям нового Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI. Бюджетний кодекс України закріпив окремий вид юридичної відповідальності – бюджетно-фінансову. Суб’єктами бюджетно-фінансової відповідальності є державні установи та організації, тобто юридичні особи [10].

Стаття 116 БК України закріпила перелік порушень бюджетного законодавства. Але й вона не містить вичерпного переліку порушень. Функціональним призначенням ст. 116 БК України є забезпечення бюджетно-фінансової відповідальності юридичних осіб, тому вона містить лише об’єктивні ознаки правопорушення, оскільки саме їх наявності достатньо для притя-



гнення юридичної особи до певного виду юридичної відповідальності.

Законодавець у ст. 164-12 КУпАП продублював відповідні положення ст. 116 БК України, тим самим відобразивши лише об'єктивні ознаки правопорушення.

На думку автора, з позицій юридичної техніки такий підхід не може не створити складнощів у юридичній кваліфікації діянь. Слід зауважити, що і попередня редакція даної норми акцентувала увагу лише на об'єктивних ознаках правопорушення, а у згаданому Наказі КРУ розкривався не склад правопорушення, а його "сутність", що знову ж таки не сприяло ефективному правозастосуванню.

Звичайно, в силу специфіки об'єкта правової охорони відповідна норма є бланкетною і для чіткого з'ясування зміст юридичних ознак закріплених у ній складів правопорушень необхідно досліджувати крізь призму норм Бюджетного кодексу України, зокрема ст. 116 БК України.

Як вбачається зі змісту норм КУпАП, даний нормативний акт розглядає як суб'єктів адміністративної відповідальності лише фізичних осіб, що обумовлює необхідність розкриття у відповідних охоронних нормах і суб'єктивних ознаках складу правопорушення, адже, як наголошувалось вище, лише чітке визначення юридичних ознак складу правопорушення може зробити правозастосовчу діяльність ефективною і такою, що забезпечить дотримання режиму законності у суспільстві та державі. При цьому суб'єктивні ознаки складу правопорушення відіграють у багатьох випадках визначальну роль при юридичній кваліфікації суспільно небезпечних посягань.

Серед перелічених у ст. 164-12 КУпАП складів правопорушень особливою цікавістю викликає включення недостовірних даних до бюджетних запитів, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань. Цікавість ця обумовлена особливою конструкцією об'єктивної сторони даного правопорушення. Це єдине правопорушення серед передбачених відповідною нормою, що має матеріальний склад. Так, обов'язковими ознаками об'єктивної сторони даного складу правопорушення є діяння у вигляді включення недостовірних даних до бюджетних запитів, суспільно небезпечні наслідки у вигляді затвердження необґрунтованих бюджетних призначень та необґрунтованих бюджетних асигнувань та причинний зв'язок між діянням і суспільно небезпечними наслідками. При цьому, як вбачається зі змісту ст. 19, 23, 34, 35, 46 БК, якщо діяння вчиняється на першій стадії бюджетного процесу, то суспільно небезпечні наслідки можуть наступити на стадіях прийняття державного бюджету та виконання. Також необхідно звернути увагу на те, що бюджетні асигнування прямо залежать від бюджетних призначень, а тому затвердження необґрунтованих бюджетних призначень автоматично тягне за собою і затвердження необґрунтованих бюджетних асигнувань; таким чином, прямий причинний зв'язок із діянням існує лише у першого суспільно небезпечного наслідку, тобто затвердження необґрунтованих бюджетних призначень.

З вищенаведеного вбачається, що ст. 164-12 КУпАП має багато специфічних рис, які відрізняють її з-поміж інших охоронних норм, не тільки закріплених у КУпАП, але й інших законодавчих актів відповідної спрямованості. Відповідні особливості насамперед обумовлені специфікою об'єкта правової охорони. Необхідно зазначити, що самих по собі бюджетних правопорушень дуже велика кількість і норми бюджетного кодексу не в змозі дати їх вичерпний перелік, а до того ж й адміністративною відповідальністю охоплюється лише їх частина.

У зв'язку з цим варто звернути увагу на цікавий випадок, який мав місце у судовій практиці цього року. Так, на початку липня 2012 р. до Іллічівського районного суду м. Маріуполя надійшов ряд адміністративних матеріалів з Маріупольської об'єднаної держфінінспекції про притягнення до адміністративної відповідальності директорів декількох шкіл за ст. 164-12 КУпАП. При цьому провадження у відповідних справах судом були закриті, оскільки такого правопорушення, як визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників, відповідна норма не передбачає [11; 12; 13; 14; 15].

З наведеного витікає, що до таких випадків призводить недостатнє розкриття в законі юридичних ознак складу того чи іншого правопорушення, що спричиняє неправильне розуміння його сутності і, відповідно, викликає складання необґрунтованих протоколів про адміністративні правопорушення.

Вищезазначене, а також проаналізована судова практика дають підстави вважати, що для ефективної правової охорони бюджетних відносин з боку адміністративного законодавства необхідно деталізувати нормативну підставу юридичної відповідальності, а саме: у Кодексі України про адміністративні правопорушення у главі 12 необхідно визначити окремий підроз-



діл під назвою «Порушення бюджетного законодавства», у якому чітко викласти в окремих нормах склади відповідних адміністративних правопорушень.

При цьому при формулюванні складів правопорушень особливу увагу слід приділити суб'єктивним ознакам бюджетних правопорушень, адже вони мають вирішальне значення при юридичній кваліфікації відповідного різновиду суспільно небезпечних діянь. Тому важливо визначити суб'єктивну сторону складів відповідних правопорушень, а також зробити примітку, в якій розкрити поняття суб'єкта адміністративного правопорушення у бюджетній сфері такого змісту: «Суб'єктами адміністративних правопорушень, передбачених даною нормою, є посадові особи розпорядників бюджетних коштів, до функціональних обов'язків яких входить виконання вимог бюджетного законодавства України». Таке визначення суб'єкта повністю узгоджується із положенням ст. 14 КУпАП, яка дає загальне визначення посадової особи як суб'єкта адміністративного правопорушення.

На нашу думку, саме такий підхід у визначенні нормативної підстави адміністративної відповідальності за бюджетні правопорушення зробить правозастосовчу практику судів та контролюючих органів ефективною і такою, що здатна забезпечити охорону бюджетної системи від протиправних посягань. На підставі вищевикладеного можна дійти таких висновків:

1. Особливістю ст. 164-12 КУпАП є те, що вона має достатньо масивний об'єкт правової охорони – суспільні відносини у бюджетній сфері, які регулюються достатньо широким колом законодавчих актів, перелік яких визначений у ст. 4 БК України.

2. У силу того, що об'єктом правової охорони ст. 164-12 КУпАП є окрема галузь законодавства, ще однією характерною рисою даної норми є те, що на відміну від інших охоронних норм її диспозиція містить декілька самостійних складів правопорушень.

3. Значним недоліком диспозиції даної норми є те, що у ній викладені лише об'єктивні ознаки правопорушення, що є недостатнім для того, щоб забезпечити ефективну правозастосовну діяльність і сприяти зміцненню режиму законності у суспільстві.

4. У зв'язку з вищенаведеним пропонується деталізувати нормативну підставу адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства у такому напрямі:

1) у главі 12 КУпАП визначити окремий підрозділ з назвою «Порушення бюджетного законодавства» і викласти в окремих нормах даного підрозділу склади адміністративних правопорушень;

2) диспозиції відповідних норм повинні містити як об'єктивні, так і суб'єктивні ознаки складу правопорушень, так як важливим є визначення суб'єктивної сторони кожного правопорушення;

3) що стосується суб'єкта, то необхідно зробити примітку до відповідного підрозділу, у якому дати таку дефініцію суб'єкта адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства: «Суб'єктами адміністративних правопорушень, передбачених даним підрозділом, є посадові особи розпорядників бюджетних коштів, до функціональних обов'язків яких входить виконання вимог бюджетного законодавства України».

#### Список використаної літератури:

1. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник. – К., 2006.
2. Ведернікова Ю.А., Папіріна А.В. Теорія держави і права: Навч. посіб. – К., 2008.
3. Тер-Акопов А.А. Правовые основания ответственности военнослужащих. – М., 1981.
4. Скаун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. – К., 2009.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х // ВВР УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122. – (з наступними змінами та доповненнями).
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // ВВР. – 2010. – № 50-21. – Ст. 572.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України: Закон України від 08.07.2010р. № 2457-VI // ВВР. – 2010. – № 48. – Ст. 564.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення у редакції згідно із Законом № 2787-III від 15.11.2001 // ВВР. – 2001. – № 6. – Ст. 45.
9. Про затвердження Рекомендацій щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення та застосування адміністративних стягнень органами: Наказ Контрольно-ревізійного управління від 30.07.2002 р. № 160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.30455.0>.
10. Зауваження Головного юридичного управління Верховної Ради України до проекту закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України від 05.03.2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_2?pf3516=9344&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=9344&skl=7).
11. Про притягнення до адміністративної відповідальності: Рішення у справі, передбаченої



ст. 164-12 КУпАП, за матеріалами Маріупольської об'єднаної Державної фінансової інспекції в Донецькій області від 21.06.2012 р. № 0520/6048/2012 р.

12. Судове рішення у справі про притягнення до адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 164-12 КУпАП, за матеріалами Маріупольської об'єднаної Державної фінансової інспекції в Донецькій області від 21.06.2012 р. № 0520/6050/2012 р.

13. Судове рішення у справі про притягнення до адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 164-12 КУпАП, за матеріалами Маріупольської об'єднаної Державної фінансової інспекції в Донецькій області від 07.07.2012 р. № 0520/6000/2012 р.

14. Судове рішення у справі про притягнення до адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 164-12 КУпАП, за матеріалами Маріупольської об'єднаної Державної фінансової інспекції в Донецькій області від 07.07.2012 р. № 0520/6003/2012 р.

15. Судове рішення у справі про притягнення до адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 164-12 КУпАП, за матеріалами Маріупольської об'єднаної Державної фінансової інспекції в Донецькій області від 07.07.2012 р. № 0520/6007/2012 р.

Надійшла до редакції 14.10.2012

**ЦАРУК О.В.**, аспірант  
(Львівський державний університет  
внутрішніх справ)

УДК 347.763(477.83/.86)

## ІСТОРИЧНА ЕВОЛЮЦІЯ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Розглядаються поняття зобов'язання та історична природа їх виникнення, визначаються правовідносини між кредитором та боржником та їх видозміна в процесі історичного розвитку.

**Ключові слова:** зобов'язання, борг, відповідальність, кредитор, боржник, боргова кабала, майновий зміст, власність.

Рассматриваются понятие обязательства и историческая природа их возникновения, определяются правоотношения между кредитором и должником и их видоизменение в процессе исторического развития.

**Ключевые слова:** обязательство, долг, ответственность, кредитор, должник, долговая кабала, имущественное содержание, собственность.

The concept of obligation and historical nature of their origin are examined, legal relationships between a creditor and debtor and their modification are determined in the process of historical development.

**Keywords:** obligation, debt, responsibility, creditor, debtor, promissory servitude, property maintenance property.

Для розвитку цивільного обігу необхідно, щоб його учасники виконували свої обов'язки належним чином. При порушенні цих обов'язків заподіюється шкода (насамперед кредитору) і, отже, порушується механізм функціонування цивільних правовідносин, від чого страждає не лише сам кредитор, але й суспільство в цілому.

Сучасне наукове дослідження виникнення зобов'язань базується перш за все на класичному спадку правового надбання Стародавнього Риму. Питання виникнення та припинення зобов'язань вивчали у різні періоди такі видатні науковці, як В. Голевінський, Ф. Золл, В. Аллерханд, І.А. Покровський, Р. Сават, О.С. Йоффе, Л.А. Лунц, С.О. Харитонов, В.С. Макаруч, Б.Й. Тищик, Г.М. Паславська, В.С. Кульчицький, Ю.С. Шемшушенко та інші. Віддаючи належне їх внеску в дослідження основних положень про зобов'язання, зауважимо, що вони не вичерпали всіх питань, які стосуються виникнення зобов'язальних правовідносин та їх видозміни відповідно до історичної еволюції. У своїх працях науковці вдаються до описовості, достатньо не розкриваючи глибину змісту виникнення зобов'язань, що і потребує комплексного історико-правового дослідження.

Мета статті – дослідити існуючі форми виникнення зобов'язальних правовідносин та їх еволюції у подальших науково-правових розвідках.

Якщо речові права являють собою форму юридичного відношення особи до речей, то



зобов'язання є формою юридичних приватноправових відносин одних осіб з іншими.

Поняття зобов'язання здійснило історичну еволюцію, і на початку XX століття зобов'язання вже не були такими, як у зародку свого існування, на початку розвитку цивілізації.

Першопочаткова основа зобов'язання міститься в тій області, яку на сьогодні називають цивільними правопорушеннями чи деліктами, а договір як самостійне джерело зобов'язання з'явився значно пізніше. В області деліктів поняття «борг» (лат. – *debitum*) виникло не одразу, йому передувало поняття «відповідальність» (лат. – *reatus*) [7, с. 364-366].

Як відомо, стародавнє право не регулювало відносини між особами з приводу приватних правопорушень. За такі злочини, як посягання на життя, особисту недоторканність, інших особистих та матеріальних (несплата боргу) образ кримінальної відповідальності не існувало. Внаслідок цього будь-яке подібне посягання викликало як природна реакція помсти потерпілого чи його близьких. Факт злочину створював між злочинцем та потерпілим особисті відносини: пролита кров чи нанесена образа зв'язувала обох міцним особистим зв'язком, який міг бути розірваним лише помстою. Винна особа наражалася на помсту потерпілого та була відповідальна перед ним особисто. Вимагання від потерпілого повернення боргу не існувало, і помста була невідворотна [9, с. 64-69].

Однак помста містила в собі значний елемент ризику для потерпілого. Внаслідок цього така дія поступово почала замінятися викупом – спочатку при здійсненні незначних злочинів, а потім і тяжких. Але й такі погодження між сторонами не містили в собі обов'язку для винного. Обов'язку сплатити суму встановленої винагороди ще не існувало, скоріше, це було його правом. Таким чином, сплативши штраф, він звільнявся від особистої відповідальності, а при несплаті вертався у попередній стан, тобто підлягав помсті.

Держава забороняла помсту, а взамін санкціонувала як обов'язковий той порядок, який раніше був добровільним, тобто встановила приватні штрафи у вигляді обов'язкового викупу. Але боротьба держави зі звичаєм помсти була нелегкою. Так, у римському праві і в законах 12 таблиць зазначалися штрафи для легких злочинів, а для злочинів, які становили значну суспільну небезпеку, продовжував діяти звичай помсти. Наприклад, встановлювалися більш легкі грошові штрафи та легкі посягання на особисту недоторканність (нанесення легких тілесних ушкоджень побої, образи), закони 12 таблиць містять також штрафи, які передбачали «членоушкодження» (лат. – *membrum ruptum*), помсту за принципом «око за око, зуб за зуб» (принцип Таліона). Були встановлені і штрафи у вигляді подвійної виплати вартості речі при крадіжці. У випадку, коли злодій був схоплений на місці крадіжки (лат. – *furtum manifestum* – виявлення крадіжки), його дозволено було вбити. Держава не чулася в силі розібратися з психологією розлючених потерпілих. Лише поступово заборона помсти і розправи розповсюдилися на всі види приватних злочинів проти особи [1, с. 19-22].

Із встановленням приватних зобов'язань – штрафів вперше виникає юридичне поняття боргу однієї особи щодо іншої. Але невиконання таких зобов'язань ще довго тягне за собою наслідки, подібні до особистої помсти. Таким чином, стародавній «виконавчий процес» спрямований на особу боржника й веде до «видачі його голови» у розпорядження кредитора, в перетворення його на раба і навіть до його вбивства. Наприклад, римські закони 12 таблиць на випадок множинності кредиторів дозволяли розсікти боржника на відповідні частини. Таким чином, боржник на невиплату боргу являвся причеченим [5, с. 372].

Пізніше ніж виникнення зобов'язань із деліктів юридично були визнані окремі види зобов'язань, які виникли із договорів. У різних народів ці найдавніші договірні типи не однакові, але вони завжди являють собою формальні акти (формалізм стародавнього права), за їх невиконання завжди настає особиста відповідальність, причеченість боржника, як і обов'язок відповідальності за правопорушення. Стародавнє право ще не вирізняло кримінальні та цивільні правопорушення. Як перші, так і другі викликали психологічну залежність та призводили до такої ж особистої розправи над недобросовісними боржниками. Одним із найбільш ранніх видів договірних зобов'язань була порука у вигляді завдатку (до сплати штрафу, прибуття до суду і т.д.). У цьому випадку особа, яка виступала поручителем, несла всю відповідальність за боржника. Кредитор мав право вбити, продати чи утримувати в себе як раба самого поручителя. До такого ж результату були наближені і стародавні римські зобов'язання формального зв'язку (лат. – *nexum*): боржник при укладенні договору повністю віддавав свою особу на милість кредитора у випадку несплати чи невчасної виплати боргу [1, с. 228].



Усе вищевикладене говорить про те, що примітивне зобов'язання розглядалося як особистий зв'язок між кредитором і боржником, в силу якого останній був відповідальний перед першим, тобто йому винний не лише своїм майном, а й життям. Борг переріс у відповідальність.

Окремі види боргу викликали (лат. – *causae* – викликати, спричиняти) необмежену владу кредитора. Майнова сторона зобов'язання (якщо взагалі йшлося про майно) не розглядалася, а різниця у сумі боргу не здійснювала жодного впливу на юридичні наслідки його несплати. У будь-якому випадку влада кредитора була необмеженою. З іншої сторони різниця мала фактичне значення: у випадку незначного боргу інші особи могли викупити боржника. Якщо таких осіб не було, кредитор міг зробити з боржником будь-що. Ідея матеріальної відповідальності не фігурувала на такій стадії розвитку зобов'язальних правовідносин.

У подальшому розвиток зобов'язальних правовідносин здійснюється в різних народів різними шляхами і полягав у послабленні, а потім і у знищенні особистої відповідальності боржника. Спочатку заборонялося вбивство боржника чи його продаж, потім рабство в кредитора перетворилося у боргову кабалу, яка тривала до відпрацювання боргу, чи особисту затримку боржника, яка мала на меті спонукати його чи його близьких до сплати боргу. Часте затримання кредитором з часом замінювалося борговими в'язницями і набуло характеру покарання за неправомірні дії. Згодом і боргове ув'язнення перетворилося на звичайне тюремне покарання не за невиконання певних дій, а за злісне банкрутство [6, с. 212-215]. Таким чином, у поняття зобов'язання вкладався зовсім інший зміст.

Майновий зміст зобов'язання знаходився на першому місці. З розвитком економічного обороту зобов'язання стало його основною формою. Якщо в стародавні часи головною умовою виникнення зобов'язання були правопорушення, то потім змінилося співвідношення: обов'язки, що виникали із деліктів, стали губитися серед численної кількості зобов'язань, що виникали з договорів. Громадянське життя перестало задовольнятися прадідівськими шаблонами, а розвиток особистості дав можливість договору здійснювати свою основну функцію – забезпечувати економічний обіг. Договір став живим фактором інтенсивного майнового спілкування, і це відбилося на самому характері зобов'язання. Якщо спочатку існував делікт з його ідеєю особистої помсти, то в подальшому основна роль перейшла до договору з його основною майновою функцією.

Така зміна відобразилася у цілому ряді чинників, перш за все у відмові від особистої відповідальності і перекладенні її на власність боржника. Метою зобов'язання у більшості випадків стало отримання майнових цінностей від боржника, і з цього випливає несення відповідальності за несплату боргу. Разом з тим у діловому обороті почали розглядати зобов'язання як майнову статтю, тобто якщо вимога складає частину власності кредитора, борг містився у власності боржника. В цілому зобов'язання вже представляється як особлива форма взаємовідносин між кредитором і боржником. Особа боржника зникає за його власністю. Наприклад, зобов'язання зв'язує не волю боржника, а лише зобов'язує його власність. Борг – це лише зменшення власності боржника, а не його свободи.

За словами видатного польського правознавця-цивіліста кінця XIX – початку XX століття Ф. Золла, «боргове право є частиною права власності» [11, с. 119-120].

Перетворившись у майнові відносини, зобов'язання вступило на шлях циркуляції і само стало об'єктом обігу. У подальшому розвитку зобов'язання дійшло до звернення пред'явника. Так, боржник у документі, який підписує, погоджується сплатити борг тому, хто пред'явить цей документ. Таким чином, боржник не знає свого кредитора і не виявляє бажання дізнатися про нього. Зобов'язання стало цінним папером, який має грошовий еквівалент та гарантується певною власністю [3, с. 209].

Поняття вимоги також було неоднозначним. З одного боку, немає вимоги – немає виплати боргу. У цьому випадку звертаємося до римських юристів, які говорили, що боржником може бути названий лише той, у якого крім волі можна вимагати і гроші (лат. – “*debitor intelligitur esse is, a quo invito pecunia eigi potest*”). Але такий висновок є хибним, оскільки у тому ж Стародавньому Римі поряд з позовними зобов'язаннями, які виникали із наявності вимоги, існували непозовні зобов'язання, які називалися “натуральними” (лат. – *obligationes naturales*). Жодних вимог такі зобов'язання не допускало, але юридично вони були чинними. Так, добровільно здійснена за таким зобов'язанням виплата не підлягала поверненню як неправомірно сплачена. Таке зобов'язання не було основою для поруки, застави тощо. У будь-якому



випадку це був борг, хоча й не було майнової відповідальності.

Тривалий час вважалося, що такі “натуральні” зобов’язання були притаманні лише стародавньому римському праву з його рабством та іншими специфічними інститутами, на ґрунті яких і виникали дані зобов’язання [4, с. 212-220]. Більш детальне вивчення римського права дало можливість виявити, що такі види зобов’язань існували у всіх європейських цивільно-правових системах [2, с. 23-26]. Згодом зникло рабство та інші норми позитивного римського права, але замість них виникли інші обставини, коли існує борг, але немає позову – наприклад, зобов’язання щодо виникнення позовної давності. Відповідно до чинної на міжвоєнний період науки цивільного права західноєвропейської юриспруденції, позовна давність знищує можливість подання позову, але не сам борг. Також виникають зобов’язання із азартних ігор: позов про сплату виграшу висувати не можна, але і вимагати назад уже виплачений виграш не можна [6, с. 336-337].

У різних правових системах випадки подібних натуральних зобов’язань могли бути різні, але важливо те, що в жодній з них система зобов’язань не вичерпується висуванням позовних вимог. Поряд з ними висуваються зобов’язання без пред’явлення позову, і таке зобов’язання не має наявної зобов’язальної ознаки.

Природа зобов’язання також представляється майновою відповідальністю за невиконання як єдиною можливою зобов’язальною санкцією.

Яким би не був зміст зобов’язання, єдиним наслідком його невиконання залишалася вимога повернення майнових збитків. На цьому підґрунті, наприклад, відомі російські цивілісти міжвоєнного періоду Г.Ф. Шершеневич та І.М. Трепіцин вважали хибною ст. 1513 т. 10 Зводу законів, яка говорить, що в силу невиконання боржником зобов’язання кредитор має право вимоги в суду рішення про відібрання у боржника його власності або частини власності для оплати боргу. Вимога кредитора про передачу йому в натурі купленої речі, якщо річ знаходиться у боржника, чи про передачу йому квартири, яка знаходиться в наймі, має за основу не на майнове право, а на право зобов’язання, в силу чого боржник зобов’язаний вдатися до такої передачі для погашення боргу. До таких засобів і вдається право до виконання вимоги: тут питання не природи зобов’язання, а практичної доцільності [6, с. 36-37; 4, с. 6-7].

Грошова компенсація є задоволенням кредитора лише в тих випадках, коли саме зобов’язання містило певну суму. У всіх інших випадках воно було лише додатковим способом для спонукання боржника до виконання зобов’язання.

В укладених договорах відносно дій немайнового характеру майнова сторона вважається єдиною у правовому полі, чий інтереси захищає російське зобов’язальне право відповідно до т. 10 Зводу законів. Інші сторони, які не мають майнового інтересу, не мають і правової охорони [2, с. 23-26]. Але зобов’язання не може заключати в собі перетворення боржника в об’єкт зобов’язання. Це є юридична форма відносин між особами – суб’єктами зобов’язань, і загальною метою є встановлення спеціального обов’язку одного з них на користь іншого, спеціальної поведінки боржника в інтересах кредитора. Оскільки всі громадяни зобов’язані дотримуватися певних правил поведінки у суспільстві: не посягати на життя і здоров’я інших, особисту свободу, недоторканність, недоторканність житла, об’єктів інтелектуальної власності тощо, – то й у більш конкретних випадках встановлюються правила поведінки щодо тих чи інших зобов’язальних норм.

Спеціальний обов’язок боржника, взятий ним на себе відповідно до договору чи встановлений законом (деліктні зобов’язання), все одно це визначається конкретними умовами і потребами життя. Не можна заперечувати того, що будь-яке зобов’язання має на меті створити обов’язок боржника дотримуватися правил поведінки в інтересах кредитора. На перший план виступає особистий інтерес, який в одних зобов’язаннях є більшим, в інших меншим. Будь-яка поведінка залежить від волі суб’єкта, і зобов’язання є допустимою законом формою тиску на боржника, що є для нього додатковою мотивацією для виконання зобов’язання [1, с. 235-236].

Договори є способом регулювання відносин між приватними особами для задоволення їх матеріальних інтересів та потреб, як вважав І.А. Покровський. Для укладення будь-якого договору необхідною є воля сторін. Для того щоб волевиявлення мало юридичне закріплення, потрібні його прояви в зовнішніх ознаках (словесно, письмово, внаслідок дій), які б давали можливість стверджувати його наявність [1, с. 233-235]. Таким чином, для виникнення договору, як і будь-якого іншого юридичного акта, волі сторін недостатньо, потрібно ще й волевиявлення. Однак у силу різних причин воля може не співпадати з волевиявленням. Це виявлялося в обмовках, опис-





ках, волевиявленнях жартома і т.д. Наприклад, особа хотіла продати певну річ, а замість продати промовила “купити, замість “продати за тринадцять” обмовилася “продайте за тридцять”.

Із прийняттям цивільних кодексів Франції (Кодексу Наполеона 1804 р.) та Німеччини (Німецького цивільного уложення 1896 р.), більшість норм яких діє і сьогодні, зобов'язальні правовідносини набули сучасного вигляду, хоча французька та німецька правова доктрини у цих питаннях мають певні особливості. Так, ст. 1101 Французького цивільного кодексу ототожнює зобов'язання із договором «Договором є угода, за якою одна чи кілька осіб приймають на себе зобов'язання перед одним чи кількома особами щось надати зробити чи не надати» [12, с. 328]. § 241 Німецького цивільного уложення надає чітке визначення зобов'язання: «На підставі зобов'язання кредитор має право вимагати від боржника надання. Надання може полягати і в утриманні» [13, с. 48-49].

Стаття 509 Цивільного кодексу України зазначає, що зобов'язанням є правовідносини, в яких одна сторона (боржник) зобов'язана вчинити на користь другої сторони (кредитора) певну дію (передати майно, виконати роботу, надати послугу, сплатити гроші тощо) або утриматися від певної дії, а кредитор має право вимагати від боржника виконання його обов'язку [10].

Виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок, що з розвитком суспільства зобов'язання пройшло складний процес еволюції – від боргової кабали, у яку потрапляв боржник навіть за незначний борг, до цивілізованого врегулювання боргових взаємовідносин. Зміст зобов'язання становить право вимоги і відповідний йому обов'язок між суб'єктами – кредитором і боржником. Зобов'язання опосередковує процес переміщення майна або інших результатів діяльності людини, які також мають майновий характер. Ця ознака дає можливість відмежувати зобов'язання від особистих немайнових відносин, але не виявляє специфіки зобов'язань щодо інших цивільно-правових майнових відносин. Виникнення, зміна та виконання зобов'язання передбачено у законодавстві будь-якої держави завдяки першоджерелам класичного римського права. Поняття зобов'язання є майже тотожними, що передбачає ідентичні дії сторін. Лише французьке право ототожнює зобов'язання з договором, що не є характерним для класичної німецької цивільно-правової доктрини та українського законодавства.

#### Список використаної літератури:

1. Покровській І.А. Основныя проблемы гражданского права. – Петроград, 1917.
2. Русу С. Історія розвитку деліктних зобов'язань в Україні // Право України. – 2001. – № 2. – С. 23-26.
3. Харитонов Е.О. Рецепт римського приватного права: (Теоретичні та історико-правові аспекти). – Одеса, 1997.
4. Трепіцин І.М. Цивільне право губерній Царства Польського і російське у зв'язку з Проектом Цивільного Уложення. Загальна частина зобов'язального права. – Варшава, 1914.
5. Сават Р. Теория обязательств. – М., 1972.
6. Шершеневич Г.Ф. Підручник російського цивільного права (з видання 1907 р.). – М., 1995.
7. Победоносцев К. Курс цивільного права: У 3-х т. – СПб., 1896. – Т. 3.
8. Підпригора О.А. Римське приватне право: Підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів. – Вид. 3-є, перероб. та доп. – К., 2001.
9. Макарчук В.С. Основи римського приватного права: Навч. посібник. – К., 2000.
10. Цивільний кодекс України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws>
11. Zoll F. Prawo cywilne: w 2 t. T. 1 Część ogólna: Wydanie piąte. – Poznań, 1931.
12. Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) = Code civil des Français (Code Napoleon) / Пер. с фр. Захватаева В.Н. – М., 2012.
13. Гражданское уложение Германии – Deutsches Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz: введ. закон к Гражд. уложению / В. Бергманн, пер. с нем., введ., сост.; Науч. редакторы А.Л. Маковский и др. – 2-е изд., доп. – М., 2006.

Надійшла до редакції 18.09.2012



## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

МІНКА Т.П., доктор юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

### ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ПЕРЕБУВАННЯ В УКРАЇНІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

Надається поняття та розкривається зміст адміністративно-правового режиму перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий режим, перебування, іноземець, особа без громадянства.

Дается понятие и раскрывается содержание административно-правового режима пребывания в Украине иностранцев и лиц без гражданства.

**Ключевые слова:** административно-правовой режим, пребывание, иностранец, лицо без гражданства.

The concept and the content of administrative and legal regime to stay in Ukraine for foreigners and stateless persons are given.

**Keywords:** administrative and legal regime, residence, an alien or stateless.

Перебування іноземців та осіб без громадянства на території іншої держави завжди пов'язане зі встановленням відносно цієї категорії суб'єктів окремої системи дозволів та заборон, які мають правову природу. Система цих дозволів та заборон, а також сукупність організаційно-юридичних засобів, що використовує держава для їх забезпечення, створює окремий правовий режим, яким є адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства на території України. Адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства на території України регулюється нормами міжнародного, конституційного права, однак значна частина правового регулювання здійснюється за допомогою саме норм адміністративного права. Це зумовлено тим, що значна частина вказаних правових відносин виникає, розвивається та припиняється у сфері публічного управління. Так, для того, щоб отримати право на в'їзд, іноземець чи особа без громадянства мають отримати відповідний дозвіл, який надають органи державної виконавчої влади (Міністерство іноземних справ України, Державна прикордонна служба України). Таким чином, правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні можна охарактеризувати саме як адміністративно-правовий.

У зв'язку з тим, що іноземці та особи без громадянства належать до спеціальних суб'єктів адміністративного права, вони мають спеціальну правосуб'єктність, яка характеризується такими ознаками:

1) загальний обсяг прав та обов'язків іноземців і осіб без громадянства відрізняється від загальних прав та обов'язків громадян України, що зумовлено відсутністю у перших громадянства України;

2) під час перебування на території України на іноземців розповсюджується дія не тільки законодавства України, але й законодавства тієї країни, громадянами якої вони є, чи тієї країни, де особа без громадянства постійно проживає;

3) перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства регулюється не тільки загальними, але й спеціальними нормами права, тому що в державі встановлюється визначений порядок їх перебування, реєстрації, пересування, працевлаштування тощо.

Проведене нами дослідження показує, що в літературі з міжнародного, державного та адміністративного права, як правило, у різних сполученнях виділяють три види правових режимів: національний, спеціальний (преференціальний) і режим найбільшого сприяння [1,



с. 100; 2, с. 55-60; 3, с. 17].

При наданні національного режиму іноземці користуються тими ж правами і несуть ті ж обов'язки, що і громадяни країни перебування. Національний режим застосовується лише щодо певних прав і обов'язків. У зв'язку з цим слід звернути увагу на особливості викладу ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [4], у якій не випадково говориться про те, що «іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України».

Таким чином, очевидно, що крім національного має існувати ще й інший режим – спеціальний. Зміст його полягає в тому, що він встановлює особливі правила поведінки з іноземними громадянами й особами без громадянства. При цьому слід враховувати, що сутність спеціального режиму зводиться не лише до обмежень, але й до певних пільг, встановлених державою для іноземців. Причому дія спеціального режиму поширюється як на права, так і на обов'язки. Спеціальний (преференціальний) режим відрізняється від національного наявністю певних обмежень або пільг, останні здебільшого встановлюються із сусідніми країнами у сферах прикордонної торгівлі або стосуються пересування громадян сусідніх країн у межах прикордонного регіону тощо. Спеціальний режим встановлено, наприклад, для осіб, що користуються дипломатичними та консульськими привілеями та імунітетами.

Як зазначалося вище, в юридичній літературі згадується і так званий «режим найбільшого сприяння». Він означає надання іноземцям таких сприятливих прав, якими вже користуються чи користуватимуться громадяни будь-якої третьої держави. Але навіть вчені, які відстоюють позиції визнання за найбільшим сприянням якостей правового режиму, змушені визнати, що в правовому регулюванні статусу іноземців він займає підлеглий характер стосовно інших видів правового режиму. І це не випадково. Адже найбільше сприяння встановлюється лише в договірному порядку «у вигляді положення, що включається в міжнародні договори й угоди, про те, що кожна зі сторін, які домовилися, зобов'язується надати іншій стороні в тій чи іншій галузі взаємин права переваги, привілеї і пільги настільки ж сприятливі, як і ті, що вони надають чи нададуть у майбутньому будь-якій третій країні» [3, с. 18]. На нашу думку, режим найбільшого сприяння має вузькоспеціальний характер та застосовується в окремих сферах, в силу своєї вузької спрямованості він не має всіх необхідних ознак правового режиму і тому є складовою спеціального (преференційного) правового режиму.

Таким чином, на території України для іноземців та осіб без громадянства встановлено національний і спеціальний (преференційний) режими, які створюють певну структуру адміністративно-правового режиму перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні.

Тепер перейдемо до розгляду питання з'ясування змісту поняття «перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні». Семантичне значення слова «перебувати» у словниках визначається як «бути, знаходитися, жити; (на обліку) стояти; (усюди) побувати; (біду) переживати, перечекувати» [5]. У науці немає єдиного розуміння змісту поняття «режим перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні». А.М. Арбузкін, О.С. Мураметс під цим поняттям розуміють принципи поведінки держави з іноземцями, умови та порядок реалізації останніми прав та свобод [6, с. 32-33]. Таку ж точку зору поділяє й С.Ф. Константинов [3, с. 51-52]. Ю.А. Тихомиров характеризує режим перебування іноземців у вузькому розумінні як оформлення документів на тимчасове та постійне проживання, вибір місця перебування, порядок пересування територією держави [7, с. 102]. Інші автори під режимом перебування іноземців розуміють в'їзд, виїзд та безпосереднє перебування [8, с. 39] або національний і спеціальний режими [9].

Цікавими є погляди К.А. Корсика, який у змісті режиму перебування іноземців об'єднує порядок їх в'їзду та виїзду, оформлення документів на право проживання, реєстрацію паспортних документів, пересування, вибір місця проживання, а також підстави та порядок застосування заходів відповідальності. Однак, на нашу думку, застосування заходів відповідальності є засобом забезпечення режиму, і тому не може бути включено у зміст цього поняття.

А.П. Коренев [10, с. 181-186], В.М. Манохін [11, с. 51] використовують термін «правила перебування іноземців», під яким розуміють порядок в'їзду, виїзду, оформлення документів,



підстави та порядок застосування заходів адміністративної відповідальності. Інші науковці використовують терміни «режим проживання та пересування», до якого включають питання вибору місця проживання іноземців, їх реєстрацію та пересування по території держави [12, с. 19] або «режим в'їзду та виїзду іноземців» [13, с. 39].

Безперечно, вказані визначення змісту поняття «режим перебування іноземців та осіб без громадянства» заслуговують на увагу і мають активно розроблятися та досліджуватися. Однак більша частина авторів аналізує порядок перебування іноземців у сукупності досліджень їх правового статусу в різних правових відносинах на території держави перебування; однак зазначимо, що цим не вичерпується зміст досліджуваного поняття. Важливе значення мають і такі складові, як система суб'єктів, що забезпечують перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, їх повноваження, особливості юридичного інструментарію, який використовується для цього, значення вказаного режиму для забезпечення громадської безпеки, розвитку відносин з іншими країнами. На нашу думку, саме категорія «адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства» здатна охопити всі елементи, які включають і правовий статус суб'єктів відносин, і методи належного забезпечення цих відносин, і тим самим збагатити наші уявлення про всі юридичні аспекти перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні.

Охоплення відносин, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства в Україні, поняттям «адміністративно-правовий режим перебування» дозволяє дослідити всі головні елементи юридичного забезпечення перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні – не тільки вітчизняне законодавство, але й законодавство інших країн та можливість його імплементації; можливість звернення іноземців та осіб без громадянства до органів публічної адміністрації за захистом своїх прав та свобод; застосування заходів відповідальності до посадових осіб, які порушили законодавство; стан матеріально-технічного забезпечення державних органів, які забезпечують досліджуваний режим; стан правової культури населення щодо іноземців та осіб без громадянства тощо. Використання поняття дозволяє виявити загальні закономірності, основні тенденції цього комплексного правового інституту, елементи, які суттєво впливають на стан правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ.

Підсумовуючи вищевикладене, пропонуємо під перебуванням іноземців та осіб без громадянства в Україні розуміти сукупність всіх видів правовідносин, які пов'язані з в'їздом іноземців в Україну, їх виїздом з України, транзитним проїздом територію України, а також з проживанням, працевлаштуванням, навчанням на території України та реалізацією інших прав та виконанням обов'язків.

Таким чином, поняття «перебування» охоплює такі дії іноземців та осіб без громадянства: в'їзд на територію України; виїзд за межі України; транзитний проїзд через територію України; проживання на території України (як постійне, так і тимчасове); працевлаштування в Україні; навчання в Україні; реалізацію інших прав та інтересів (реєстрація шлюбу в Україні, медичне лікування в Україні тощо).

Адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні має двоєдину мету встановлення: загальну та спеціальну. Так, адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства встановлюється з метою забезпечити нормальні умови реалізації іноземцями та особами без громадянства на території України своїх прав та інтересів, а також виконання певних обов'язків. З іншого боку, адміністративно-правовий режим перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства встановлюється з метою забезпечення громадської безпеки, недопущення вчинення іноземцями та особами без громадянства злочинів та правопорушень. Таким чином, метою встановлення адміністративно-правового режиму перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні є створення умов, які сприяють реалізації іноземцями та особами без громадянства в Україні своїх прав та інтересів, а також виконання ними покладених обов'язків, з одночасним забезпеченням безпеки особи, суспільства та держави.

Підбиваючи підсумок вищевикладеному, слід зазначити, що адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні характеризується такими ознаками:

- 1) має двоєдину мету: створення умов, які сприяють реалізації іноземцями та особами



без громадянства в Україні своїх прав та інтересів, а також виконання ними покладених обов'язків, що забезпечує безпеку особи, суспільства та держави;

2) складається з відносних заборон, що закріплюються у нормах права. Так, вчинення будь-яких дій можливо тільки після отримання дозволу (наприклад, іноземці можуть проживати в Україні лише після отримання дозволу на проживання);

3) реалізується в межах адміністративно-правових відносин, які виникають між органом публічної адміністрації (посадовою особою) та іноземцем чи особою без громадянства здебільшого за ініціативою останнього. Так, для того, щоб стати учасником адміністративно-правових відносин, іноземець чи особа без громадянства має звернутися з заявою, наприклад, у посольство чи консульство для отримання дозволу на в'їзд (візи);

4) для того, щоб здійснити певні дії на території України, іноземець чи особа без громадянства має отримати дозвіл у вигляді індивідуального правового акта державного управління, який легалізує діяння (візу, дозвіл на імміграцію, працевлаштування тощо);

5) одним із основних засобів забезпечення цього режиму є нагляд за дотриманням іноземцями та особами без громадянства, які отримали різні дозволи, встановлених правил та умов вчинення відповідних дій чи діяльності та відповідальність за порушення цих правил та умов.

Таким чином, під адміністративно-правовим режимом перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні слід розуміти адміністративно-правову форму функціонування суспільних відносин, що складаються з приводу перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і забезпечуються комплексом правових засобів впливу, які застосовуються з метою забезпечення дотримання іноземцями та особами без громадянства встановлених правил перебування в Україні.

#### **Список використаної літератури:**

1. Богуславский М.М. Международное частное право: Учеб. для вузов. – М., 1998.
2. Галенская Л.Н. Понятие и виды правового статуса иностранцев // Вестн. Ленинградск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1982. – Вып. 11. – С. 55-60.
3. Константинов С.Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2002.
4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main>.
5. Словник синонімів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovopedia.org.ua/41/53407/270102.html>.
6. Арбузкин А.М., Мураментс О.С. Принципы правового регулирования пребывания в СССР иностранцев. – М., 1979.
7. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998.
8. Авакьян С. . Конституционные и административно-правовые основы статуса иностранных граждан в РФ // Правовой статус иностранных граждан и юридических лиц в РФ. – М., 1995.
9. Калганова О.А., Лісова Н.В. Правовий статус іноземних громадян у кримінальному судочинстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvnuodpsu/2009\\_4/Pravo/Kalganova.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvnuodpsu/2009_4/Pravo/Kalganova.pdf).
10. Административная деятельность ОВД. Часть общая / Под ред. А. П. Коренева. – М., 1996.
11. Манохин В.М., Андрушкин Ю.С., Багишев З.А. Российское административное право. – М., 1996.
12. Кардашова И. . Некоторые проблемы, связанные с преступлениями в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Ч. 2. – М., 1996. – С. 162-170.
13. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. – М., 2004.

*Надійшла до редакції 04.09.2012*



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

УДК 342.951 : 351.811

## ЩОДО СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Розглянуто суб'єктів, що складають систему публічного адміністрування безпеки дорожнього руху. Наголошено на зміні їхніх функцій та повноважень в умовах проведення адміністративної реформи в Україні.

**Ключові слова:** безпека дорожнього руху, публічне адміністрування, суб'єкти.

Рассматриваются субъекты, составляющие систему публичного администрирования безопасности дорожного движения. Отмечается изменение их функций и полномочий в условиях проведения административной реформы в Украине.

**Ключевые слова:** безопасность дорожного движения, публичное администрирование, субъекты.

Entities that make up the system of public administration of road safety are considered. Emphasized on changing their functions and powers under the administrative reform in Ukraine.

**Keywords:** road safety, public administration entities.

З огляду на сучасний розвиток адміністративно-правової доктрини актуалізується проблема публічного адміністрування сферою безпеки дорожнього руху в Україні. З визнанням пріоритетності утвердження та забезпечення прав людини в адміністративно-правовій науці цілком обґрунтовано здобула поширення позиція щодо запровадження сервісної концепції, відповідно до якої суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб. Саме крізь призму оновленого розуміння ролі адміністративного права постає завдання дослідження безпеки дорожнього руху. Актуальність проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху не викликає сумніву. Погляди влади та громадянина щодо необхідності такої діяльності як важливої складової успіху трансформації відносин у цій сфері співпадають.

В аваріях на автошляхах світу щорічно гине 1 300 000 людей, близько 50 млн людей отримують травми, які призводять до інвалідності. Україна за рівнем смертності від ДТП посідає п'яте місце в Європі. В нашій країні щороку відбувається майже 200 тис. ДТП, з них 26 тис. – з тілесними ушкодженнями. Кожна третя загибла особа – молода людина віком до 29 років. За оцінками Всесвітнього банку, втрати української економіки від ДТП щорічно сягають 5 млрд. доларів.

За роки незалежності в Україні створено відповідні нормативну базу та організаційну структуру, що забезпечують безпеку дорожнього руху. З моменту прийняття законів та створення організаційних структур внесено численні зміни та доповнення до чинного законодавства та у структуру й функціональну спрямованість органів, які забезпечують безпеку дорожнього руху. Здійснювалися спроби законодавця як лібералізувати, так і посилити адміністративну відповідальність за порушення у цій сфері, однак суттєвих позитивних зрушень це не дало.

Проведення дослідження юридичної природи та змісту забезпечення безпеки дорожнього руху як однієї з важливих функцій держави буде неповним, якщо не дослідити взаємозв'язок даної категорії з механізмом держави. Публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний та організаційно-структурний. Функціональний аспект зосереджено на функціях, для виконання яких зазначений об'єкт виконує певну діяльність. У сучасній доктрині адміністративного права таку діяльність позначають терміном «публічне адміністрування». При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада – законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування [1].

Подальший розвиток системи забезпечення безпеки дорожнього руху, вдосконалення



механізмів її діяльності вимагає посилення державного регулювання [2].

У цілому система забезпечення безпеки дорожнього руху – явище достатньо досліджене, доказом чого слугує низка праць окремих науковців: О.В. Домашенко «Організаційно-правові основи забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні» (1993 р.), М.М. Долгополової «Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху» (2003 р.), В.Й. Развадовського «Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання» (2004 р.), Т.О. Гуржія «Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади» (2011 р.), Р.І. Михайлова «Забезпечення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері безпеки дорожнього руху в сучасних умовах» (2011 р.), С.А. Комісарова «Організаційно-правове забезпечення застосування адміністративних санкцій у сфері безпеки дорожнього руху» (2011 р.), Б.Ю. Бурбело «Організаційно-правові засади взаємодії суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху» (2011 р.), Л.І. Сопільника, В.В. Новікова «Організація дорожнього руху в Україні» (2010 р.), С.Ф. Денисюка «Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади» (2010 р.), Т.П. Мінки «Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ» (2011 р.), А.О. Собакар «Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: проблеми теорії і практики» (2011 р.), В.М. Бесчасного «Державне управління в сфері безпеки дорожнього руху» (2011 р.)

У зазначених працях, зокрема, констатується, що подальший розвиток системи забезпечення безпеки дорожнього руху, вдосконалення механізмів її діяльності вимагає посилення державного регулювання [2, с. 7], а також те, що «надзвичайно важливою є роль державного регулювання, проте її, порівняно з часами радянської доби, втрачено. Ефективність впливу держави на рівень безпеки настільки достатня, наскільки держава застосовує інструменти впливу. При цьому зрозуміло, що нескінченне збільшення обсягу такого «інструментарію» є неможливим [3, с. 5].

Разом з тим у цих та інших дослідженнях фактично продовжують домінувати спроби пристосувати вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави, в якій нормативно визнається її відповідальність перед людиною, де права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Проте майже в кожному дослідженні вказується на недосконалість існуючої системи безпеки дорожнього руху, і пропозиції щодо її вдосконалення не виходять за межі «управлінсько-юрисдикційної» традиції розуміння адміністративного права. З одного боку, це є вадою, але в умовах становлення предмета адміністративного права розвиток теорії публічної адміністрації є одним із головних напрямків доктринального оновлення адміністративного права України, важливим підґрунтям його трансформації у сучасну юридичну галузь європейського змісту [3].

Демократизація українського суспільства актуалізує питання про знайдення, відображення і закріплення в системі українського права міри оптимального співвідношення і взаємозв'язку інтересів особи, суспільства та держави, розмежування і, головне, взаємодії публічно-правових засад регулювання суспільних відносин. По суті, необхідною є нова політика незалежної України, де монопольний пріоритет публічно-правового режиму регулювання суспільних відносин, обумовлений політичними мотивами захисту інтересів держави, поступився б балансу взаємодії норм і принципів публічного та приватного права. Йдеться про стратегію формування, функціонування і розвитку такої правової системи, яка гармонійно забезпечувала б об'єктивно існуючі в суспільстві як приватні, так і публічні потреби та інтереси, застосовуючи при цьому адекватні форми і методи регулювання [4, с. 31].

В нашому розпорядженні є кілька варіантів доктринального бачення системи забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні та оцінок щодо її функціонування. Вони наводяться в авторській редакції, без змін назв окремих суб'єктів, яку вони мають на теперішній час. Так, за твердженням Т.О. Гуржія, в Україні за часи незалежності сформувалася громіздка децентралізована система адміністрування сектором БДР. В умовах перехідного періоду робота цієї системи приносила певні результати, але у міру збільшення вітчизняного автопарку, інтенсифікації транспортних потоків та підвищення стандартів дорожньої безпеки вона дедалі швидше втрачає свою ефективність. Фактично вона вже не здатна ні протистояти актуальним викликам сьогодення, ні тим більше забезпечити кардинальне зниження дорожньо-транспортної аварій-



ності (травматизму) в довгостроковій перспективі [5, с. 19].

Так, Р.І. Михайлов та М.М. Долгополова структурну систему суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху визначають таким чином: «а) Міністерство транспорту України (Міністерство інфраструктури – *В.Д.*) (Державний департамент автомобільного транспорту, служба організації дорожнього руху, державна служба автомобільних доріг, обласні автотранспортні управління, обласна служба автомобільних доріг, ВАТ ДАК «Автомобільні дороги України», автотранспортні підприємства, дорожньо-експлуатаційні підприємства, дочірні підприємства); б) Міністерство внутрішніх справ України (Департамент ДАІ, управління ДАІ області, міста, ДАІ району, служба організації дорожнього руху, громадська прес-служба, консультативно-дорадчі комісії); в) Міністерство оборони України (Головна військова інспекція безпеки дорожнього руху, ВІБДР гарнізону, служба безпеки дорожнього руху військової частини); г) Державна митна служба; д) Міністерство охорони здоров'я (Український медичний центр безпеки дорожнього руху); е) Міністерство освіти та науки України (Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України – *В.Д.*) (Державна інспекція закладів освіти, навчально-виховні заклади з підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки водіїв); ж) Державний комітет з питань житлово-комунального господарства (обласні та міські ЖКТ, служби організації дорожнього руху); інші міністерства, відомства, їх об'єднання, установи та організації, що мають транспортні засоби (служби безпеки дорожнього руху)» [6, с. 14].

Інші вчені (Б.Ю. Бурбело, А.П. Головін, С.І. Саєнко) здійснили класифікацію суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху на підставі ознаки наявності в суб'єкта забезпечення безпеки дорожнього руху публічно-владних повноважень. У цьому разі серед суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху слід розрізняти, з одного боку, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а з іншого – суб'єктів, що не наділені публічно-владними повноваженнями.

Так, під ознаки суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху, що мають публічно-владні повноваження, підпадають такі суб'єкти адміністративного права:

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;
- центральні органи державної виконавчої влади, що мають повноваження у сфері забезпечення БДР, та їх територіальні підрозділи;
- місцеві державні адміністрації, їх управління та відділи;
- прокуратура України;
- суди загальної юрисдикції;
- органи місцевого самоврядування.

Також ці автори здійснили класифікацію органів державної виконавчої влади, що мають повноваження у сфері забезпечення БДР, розрізнили суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху з загальною компетенцією від суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху зі спеціальною компетенцією. До суб'єктів із загальною компетенцією віднесли органи державної виконавчої влади, повноваження яких поряд із іншими сферами суспільного життя поширюються на сферу забезпечення безпеки дорожнього руху:

- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство внутрішніх справ України;
- Міністерство інфраструктури України;
- Міністерство оборони України;
- Міністерство охорони здоров'я України;
- Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України;
- Міністерство надзвичайних ситуацій України;
- Міністерство аграрної політики та продовольства України;
- Міністерство будівництва та житлово-комунального господарства України;
- Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України;
- Державна інспекція сільського господарства України;
- Державна казначейська служба України;
- Державна виконавча служба України;





- Державна податкова служба України;
- Державна митна служба України;
- Адміністрація державної прикордонної служби України;
- місцеві державні адміністрації.

До суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху зі спеціальною компетенцією слід віднести ті органи державної виконавчої влади та їх підрозділи, повноваження яких переважно стосуються питань забезпечення безпеки дорожнього руху:

- Державна автомобільна інспекція МВС України;
- Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті;
- Державне агентство автомобільних доріг України;
- підрозділ по нагляду за технічним станом машин Державної інспекції сільського господарства України, інспекції державного технічного нагляду обласних державних адміністрацій та АР Крим;

- Військова інспекція безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у ЗС України Міністерства оборони України.

До суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху, що не мають публічно-владних повноважень, можна віднести власників дорожньої техніки, учасників дорожнього руху, а також установи, підприємства та організації будь-якої форми власності, діяльність яких пов'язана з попередженням причин аварійності та зниженням тяжкості наслідків ДТП. Зокрема, серед таких суб'єктів слід виокремити: а) учасників дорожнього руху – водіїв та пасажирів транспортних засобів, пішоходів, погоничів тварин та велосипедистів; б) власників транспортних засобів – фізичних та юридичних осіб; в) підприємства – виробників автомобілів та інших колісних транспортних засобів, деталей, частин, вузлів та агрегатів до них; г) підприємства, що надають послуги з технічного обслуговування, переобладнання, перевірки технічного стану та ремонту автомобілів та інших колісних транспортних засобів; д) власників автомобільних доріг; е) державні, комунальні та приватні підприємства, які здійснюють проектування, виготовлення (будівництво), обладнання, експлуатацію, обслуговування чи ремонт автомобільних доріг; є) підприємства, що надають послуги з перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом; ж) підприємства, що надають послуги з паркування автомобілів; з) підприємства, що надають послуги з евакуації транспортних засобів; і) навчальні заклади з підготовки водіїв; к) медичні установи, які надають допомогу постраждалим у ДТП, здійснюють взаємодію з органами державної влади щодо проведення медичних оглядів водіїв та кандидатів у водії, організаційно та методично забезпечують таку діяльність; л) страхові організації, що здійснюють страхування у сфері дорожнього руху ризиків, пов'язаних з ДТП, та координацію такої діяльності; м) громадські організації з захисту прав водіїв та власників автотранспортних засобів, пропаганди безпеки дорожнього руху та сприяння організації перевезень (Всеукраїнська спілка автомобілістів, Міжнародна спілка автомобільного транспорту (IRU), Асоціація міжнародних автомобільних перевізників України, Союз перевізників України, Професійна спілка таксистів України та інші); н) громадські організації з автомобільного спорту та мотоспорту (Автомобільна Федерація України (FAU) та її місцеві осередки, автомобільні спортивні клуби, мотоклуби) [7, с. 83-85].

В.Й. Развадовським запропоновано класифікацію єдиної системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання транспортної сфери, в якій він виділяє інституційні, звичайні та спеціальні суб'єкти адміністративно-правового регулювання. До інституційних суб'єктів регулювання ним віднесено: Верховну Раду України, яка ухвалює закони; Президента України, який видає укази і розпорядження, зокрема з питань регулювання діяльності транспортної системи; органи місцевого самоврядування. Звичайними суб'єктами адміністративно-правового регулювання транспортної сфери є: Міністерство транспорту України та його органи (наприклад, Укравтодор, Укрзалізниця та ін.), міністерства, відомства, комітети, інспекції, місцеві органи виконавчої влади.

До спеціальних суб'єктів адміністративно-правового регулювання віднесено ДАІ МВС України, військову інспекцію безпеки дорожнього руху Збройних Сил України та інші формування, службу безпеки дорожнього руху Держкомкордону України, Службу правопорядку у Збройних Силах України, громадські формування. У складі системи суб'єктів адміністративно-



правового регулювання транспортної сфери особливе місце посідають суб'єкти державного управління, якими є органи виконавчої влади. За ознакою компетенції щодо здійснення державно-управлінської діяльності у сфері транспорту ними є: Кабінет Міністрів України; Міністерство транспорту України (його територіальні органи); урядові органи державного управління, які можуть бути створені у складі Мінтрансу України (департаменти, служби, інспекції (які не входять до складу Мінтрансу України); місцеві державні адміністрації. У процесі здійснення управлінської діяльності органи державного управління (у межах компетенції, встановленої чинним законодавством) взаємодіють з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими громадянами» [8, с. 252-253]

Солідарну з цими авторами позицію займає і Т.О. Гуржій, який у своїй роботі досить ретельно дослідив місце публічної адміністрації як складової механізму реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, проаналізував сучасну структуру ЗБДР, докладно з'ясував функції та повноваження цих суб'єктів. Особливо важливим, на наш погляд, є дослідження ним таких суб'єктів ЗБДР, як Президент України, Рада національної безпеки та оборони України, Державтоінспекції, органів місцевого самоврядування [9]. Завдяки напрацюванням цих авторів адміністративно-правова наука має майже повну картину суб'єктів публічно-правового забезпечення БДР та суб'єктів, що не наділені публічно-владними повноваженнями. У зазначених працях достатньо повно надано системно-структурну характеристику всім суб'єктам публічного адміністрування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, визначено основні структурні та функціональні вади, запропоновано власні погляди щодо пріоритетних напрямків удосконалення організаційно-правових засад функціонування загальнодержавної системи забезпечення безпеки дорожнього руху та налагодження взаємодії її суб'єктів [7, с. 118]; запропоновано комплекс організаційно-правових заходів, спрямованих на побудову управлінської вертикалі у сфері БДР; перерозподіл повноважень та чітке розмежування компетенції суб'єктів галузевого управління, налагодження між ними ефективної взаємодії, вдосконалення механізмів контролю за їх діяльністю [5, с. 19-20]. На основі аналізу принципів, функцій та методів управління системою забезпечення безпеки дорожнього руху зроблено висновок, що в складі зазначених понять слід виділити організаційні принципи побудови даної системи і організаційні принципи її функціонування, організаційні функції та організаційні методи управління. Встановлено, що реалізація таких організаційних засад управління надасть можливості чіткої та ефективно побудови та функціонування загальнодержавної системи забезпечення безпеки дорожнього руху» [10, с. 13]. Крім того, сформульовано рекомендації щодо покращення взаємодії суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху у напрямках: а) інформаційно-аналітичної роботи; б) забезпечення обміну інформацією між державними органами, що належать до системи забезпечення безпеки дорожнього руху» [6, с. 14], виявлено, що наявність ознаки цілісності управління визначає необхідність поєднання в єдину систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання» [8]. За словами дослідників, «багатогалузевий характер сфери забезпечення безпеки дорожнього руху визначає необхідність і високу значущість управлінського впливу з боку держави для досягнення необхідних результатів» [11, с. 144].

Як головні завдання громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху названо: а) організацію розгляду заяв, звернень, пропозицій громадян, зацікавлених у наданні їм допомоги органами громадського контролю; б) сприяння недопущенню або усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших актів законодавства, державної дисципліни об'єктами громадського контролю; в) визначення суспільної оцінки порушень або безпеки, обумовлених здійснюваною чи запланованою діяльністю об'єктів громадського контролю; г) активну участь у підвищенні правової освіти населення щодо дотримання правил дорожнього руху; д) розвиток у громадян почуття відповідальності за стан безпеки дорожнього руху [12]. Дослідниками сформульовано поняття адміністративно-правового режиму безпеки дорожнього руху як адміністративно-правової форми впливу на суспільні відносини, що виникають у ході переміщення людей і вантажів за допомогою транспортних засобів або без таких у межах доріг, з метою попередження дорожньо-транспортних пригод, зменшення кількості порушень правил дорожнього руху. Встановлено, що Державна автомобільна інспекція Міністерства внутрішніх справ України є одним із основних суб'єктів владних відносин у сфері



забезпечення безпеки дорожнього руху, який для виконання покладених на нього завдань має право застосовувати заходи адміністративного примусу [13, с. 23].

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про дорожній рух” забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні покладається на *Державну автомобільну інспекцію МВС України*. До складу Державтоінспекції входять департамент Державтоінспекції МВС України, управління (відділи) Державтоінспекції головних управлінь, управління МВС України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, Центр безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем, спеціальний підрозділ дорожньо-патрульної служби особливого призначення при департаменті ДАІ МВС України, відділи (відділення) Державтоінспекції з обслуговування адміністративних територій міст, районів, районів у містах, автомобільно-автомобільно-технічної інспекції та реєстраційно-екзаменаційної роботи, підрозділи дорожньо-патрульної служби. Основними завданнями Державтоінспекції в сфері безпеки дорожнього руху є:

- реалізація в межах своєї компетенції державної політики щодо забезпечення БДР;
- організація контролю за додержанням законодавства про дорожній рух;
- удосконалення регулювання дорожнього руху з метою забезпечення його безпеки та підвищення ефективності використання транспортних засобів;
- виявлення та припинення фактів порушення безпеки дорожнього руху, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

Відповідно до покладених на неї завдань Державтоінспекція втілює широкий спектр правоохоронних, контрольно-наглядових, аналітичних, правотворчих, організаційно-координаційних і виробничо-господарських функцій, а саме:

- бере участь у розробленні проектів законів та інших нормативних актів з питань безпеки дорожнього руху, у тому числі правил, норм та стандартів, державних і регіональних програм підвищення БДР;
- узагальнює практику застосування законодавства про дорожній рух, розробляє та вносить керівництву МВС пропозиції щодо його вдосконалення;
- забезпечує безпеку учасників дорожнього руху, захист їхніх прав та законних інтересів;
- організовує профілактику правопорушень на автомобільному транспорті;
- забезпечує припинення адміністративних проступків проти безпеки дорожнього руху, а також розгляд кореспондуючих адміністративних справ;
- регулює дорожній рух, у тому числі з використанням технічних засобів та автоматизованих систем;
- здійснює державну реєстрацію та облік КТЗ, організовує їх технічний огляд;
- видає реєстраційні й дозвільні документи на транспортні засоби, а також посвідчення на право керування ними;
- провадить невідкладні дії на місцях ДТП, вживає у разі потреби заходів для евакуації людей, надання їм першої медичної допомоги, а також сприяє транспортуванню пошкоджених транспортних засобів й охороні майна, що залишилося без нагляду;
- погоджує проекти на будівництво, реконструкцію та ремонт автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, а також автозаправних станцій, станцій технічного обслуговування автомобілів, автостоянок, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах відведення автомобільних доріг;
- погоджує проекти детального планування й забудови окремих територій населених пунктів, генпланів окремих забудов у населених пунктах, комплексних транспортних схем та спорудження ліній міського електротранспорту;
- погоджує проекти конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, бере участь у випробуванні і прийманні зразків нових конструкцій КТЗ;
- виявляє аварійно-небезпечні ділянки доріг і вулиць (місця концентрації ДТП), веде їх облік, розробляє заходи щодо їхньої ліквідації;
- видає дозволи на рух транспортних засобів з надгабаритними, великоваговими й небезпечними вантажами;
- проводить дізнання за фактами дорожньо-транспортних пригод;



- контролює внесення обов'язкових платежів власниками КТЗ;
- створює, утримує та ліквідує спеціальні майданчики для тимчасового зберігання транспортних засобів, затриманих підрозділами Державтоінспекції;
- забезпечує організацію та контролює підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів;
- приймає державні іспити на право керування КТЗ всіх категорій;
- здійснює контроль (у тому числі шляхом проведення перевірок) за додержанням підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності вимог чинного законодавства щодо: прав і обов'язків учасників дорожнього руху; організації дорожнього руху; допуску громадян до керування транспортними засобами, реєстрації та обліку КТЗ; перевезення над габаритних, великовагових і небезпечних вантажів; переобладнання та експлуатації транспортних засобів; підготовки й підвищення кваліфікації учасників дорожнього руху; технічного стану транспортних засобів; утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів та користування ними; використання технічних засобів та автоматизованих систем керування дорожнім рухом [14].

Перебудова Державтоінспекції у ході реформування системи органів цілком необхідна. Назва зазначеної служби вже давно не відповідає змісту її діяльності, адже термін «автомобільна» не охоплює всіх видів механічних транспортних засобів (мототранспорт, міський електротранспорт, трактори тощо), а дорожній рух не обмежується автотранспортом та має багато інших складових. Назва «інспекція» також звужує сферу повноважень її працівників та не є типовою для сучасного визначення служб і підрозділів органів внутрішніх справ. Потребують перегляду функції цієї служби, адже перевантаження ними фактично перетворює її на єдиного суб'єкта, який є відповідальним за стан аварійності в державі. Інакше кажучи, ця правоохоронна структура повинна бути позбавлена зайвого «монопользму» у сфері дорожнього руху, що надасть змогу її працівникам сконцентрувати свої зусилля на забезпеченні безпеки дорожнього руху [11, с. 180].

Таким чином, з урахуванням результатів цих досліджень системи забезпечення безпеки дорожнього руху та з метою поглибити й розширити окреслене ними науково-дослідницьке поле ми вважаємо за потрібне так сформулювати завдання: по-перше, з'ясувати причини й фактори впливу на систему ЗБДР з урахуванням її публічної складової; по-друге, з'ясувати роль держави (публічної влади) в цьому процесі; по-третє, дослідити цю систему з огляду на адміністративну реформу та формування нової доктрини українського адміністративного права; по-четверте, перспективним має стати формування основ публічного адміністрування європейського зразка.

#### Список використаної літератури:

1. Колпаков В., Мацелик Т. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми // Право України – 2010. – № 8. – С. 110-115.
2. Бесчасний В.М. Державне управління в сфері дорожнього руху: Монографія. – Донецьк, 2011.
3. Собакар А.О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: проблеми теорії та практики: Монографія. – Донецьк, 2011.
4. Селиванов В. Розмежування і взаємодія публічного і приватного права в системі права України // Право України. – 1996. – № 12. – С. 30-33, 48.
5. Гуржій Т.О. Адміністративно-правова кваліфікація порушень водіями механічних транспортних засобів правил керування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2004.
6. Михайлов Р.І. Забезпечення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері безпеки дорожнього руху в сучасних умовах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2011.
7. Бурбело Б.Ю., Головін А.П., Саєнко С.І. Безпека дорожнього руху: механізм адміністративно-правового регулювання взаємодії суб'єктів забезпечення: Монограф. – Луганськ, 2011.
8. Развадовський В.Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України: Монографія. – Х., 2004.
9. Гуржій Т.О. Адміністративно-правові проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: Монографія. – Х., 2010.
10. Долгополова М.М. Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2003.
11. Новиков В.В., Сопільник Л.І. Організація дорожнього руху в Україні: Монографія. – Львів,



2010.

12. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Дніпропетровськ, 2010.

13. Мінка Т.П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Дніпропетровськ, 2011.

14. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ: Положення Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 № 341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/341-97-%D0%BF>.

Надійшла до редакції 06.09.2012

**КОМІСАРОВ О.Г.,**

кандидат юридичних наук, доцент

(Дніпропетровський державний

університет внутрішніх справ)

УДК 351.75

### **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ БЕЗПЕКИ ПЕРЕМІЩЕННЯ ОСОБИ**

Розглянуто сутність та зміст Концепції інформатизації охорони громадського порядку у громадських місцях, на транспортних артеріях та у будь-яких інших місцях відкритих для вільного відвідування. Визначено сучасні проблеми та перспективи її запровадження в Україні.

*Ключові слова:* інформація, інформаційне суспільство, громадський порядок.

Рассматриваются сущность и содержание Концепции информатизации охраны общественного порядка в общественных местах, на транспортных артериях и в любых иных местах открытых для свободного посещения. Определяются современные проблемы и перспективы ее внедрения в Украине.

*Ключевые слова:* информация, информационное общество, общественный порядок.

Essence and maintenance of Conception of informatization of public law enforcement is offered in public places, on transport arteries and in any other places opened for a free visit. Modern problems and prospects of its introduction are certain in Ukraine.

*Keywords:* information, informative society, public peace.

Найбільшим й найскладнішим рівнем інформаційних ресурсів у системі охорони громадського порядку є рівень переміщення між пунктами "сім'я" та "робоче місце". При цьому складність практичних заходів з їх збору та використання завжди є наслідком необхідності здійснення їх масштабування кожним із суб'єктів охорони громадського порядку окремо та, відповідно, відсутності єдиної Концепції охорони громадського порядку у місцях масового скупчення людей, громадських місцях, на транспортних артеріях та у будь-яких інших місцях, які завдяки вільному доступу до них та потраплянню до щоденних маршрутів більшості місцевого населення можуть позначатися як "переміщення".

Вирішення завдання формування єдиної Концепції забезпечення безпеки переміщень особи у зв'язку із складністю та багатогранністю самого явища переміщення, необхідністю всебічного задоволення матеріальних та духовних потреб людини інформаційними ресурсами ще не знайшло свого відображення у наукових дослідженнях вітчизняних авторів. У роботах С.Г. Братель, В.А. Грабельникова, О.В. Джафарової, Д.С. Каблова, Я.М. Когут, І.М. Копотуна, М.В. Корнієнко, М.І. Логвіненко, М.В. Лошицького, В.А. Молотай, О.М. Музичука, Ю.С. Небеского, А.С. Поклонського, А.В. Сергєєва, А.В. Сєрбогіна, О.І. Ульянова, Д.П. Цвігуна О.Г. Яреми та інших досліджені лише окремі практичні аспекти охорони громадського порядку різними суб'єктами, переважно органами внутрішніх справ, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, без урахування значення та масштабності інформаційного забезпечення всієї такої діяльності.

Мета нашої статті – на основі аналізу основних поглядів на інформаційне суспільство як об'єкт державного управління, державної інформаційної політики та чинного законодавства



надати оцінку сучасному етапові формування Концепції інформатизації охорони громадського порядку у громадських місцях, на транспортних артеріях та у будь-яких інших місцях, відкритих для вільного відвідування, як основному інформаційному рівню (масштабу) охорони громадського порядку.

Останній з рівнів вимірювання громадського порядку – переміщення між "сім'єю" та "робочим місцем" – є найбільшим й найскладнішим у системі охорони громадського порядку. Цей рівень можна розділити на статичну й динамічну охорону громадського порядку та, враховуючи тенденцію до збільшення відкритості інформації про громадський порядок із збільшенням масштабів його охорони, визначити домінування охорони динамічного громадського порядку. Висновок щодо зазначеної тенденції дозволяє розглядати переміщення як систему цілеспрямованих дій (поведінки) окремої людини, обмежену "сім'єю" та "роботою". За таких умов окрім зовнішніх меж переміщення слід розглядати також його внутрішню систему, побудовану за принципом суспільного визнання та нормативного закріплення окремих правил поведінки.

Здійснюючи відповідний розгляд, слід також звернути увагу й на те, що, виходячи із сутності інформаційного суспільства, переміщення скеровує завдання низки взаємопов'язаних процесів: 1) процесу перетворення інформації і знань на важливий ресурс та рушійну силу соціально-економічного розвитку; 2) процесу формування ринків інформації і знань, а також їх розгляду на одному рівні з ринками природних ресурсів, праці і капіталу; 3) процесу стрімкого зростання питомої ваги галузей, що забезпечують створення, передачу, обробку і використання інформації; 4) процесу розвитку інформаційної інфраструктури та її спільного із транспортною інфраструктурою перетворення на умову, що визначає національну та регіональну конкурентоспроможність, безпечність і комфортність проживання та життєдіяльності.

Щодо останнього автори проекту Програми інформатизації дорожньої галузі України на 2010–2012 роки нагадують, що "досвід впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у дорожніх галузях розвинених країн світу довів ефективність їх використання, надав значний позитивний економічний ефект, підвищив рівень безпеки учасників дорожнього руху" [1]. Важливість їх використання, на нашу думку, також підтверджується виникненням окремого галузевого технічного напрямку – Intelligent Transportation Systems (ITS), який спрямований на накопичення, розвиток та ефективний обмін досвіду впровадження ІКТ технологій.

Поряд з цим, як зазначають автори Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, сучасне суспільство, серед іншого, відрізняється недосконалістю системи реінтеграції бездомних осіб і безпритульних дітей, соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, невирішеністю питання щодо примусового лікування осіб, хворих на алкоголізм, що у сукупності спричиняє збільшення кількості злочинів, учинених повторно, у громадських місцях, у тому числі в стані алкогольного сп'яніння [2]. При цьому слід мати на увазі, що зазначене збільшення відповідає загальній тенденції до збільшення масштабів криміналізації основних сфер життєдіяльності населення, а також тенденції до зменшення кількості вчинених злочинів середньої тяжкості, тяжких та особливо тяжких злочинів на рівні, що розглядається. За таких умов державна політика в системі охорони громадського порядку та державна політика у сфері профілактики правопорушень можуть вважатися такими, що спрямовані на розв'язання одних проблем, вирішення яких є можливим завдяки: удосконаленню нормативно-правового, організаційного, фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення; створення належного рівня комплексних запобіжних заходів, спрямованих на усунення причин і умов вчинення правопорушень, та профілактичної роботи з особами, схильними до їх скоєння; підвищення рівня правової та інформаційної культури населення, проведення роз'яснювальної роботи, полегшення доступу громадян до публічної інформації та формування в них відповідального ставлення до питань дотримання правопорядку, особистої участі в його охороні, профілактиці правопорушень та боротьбі зі злочинністю; приділення значної уваги введенню у структуру системи охорони громадського порядку суб'єктів організації змістовного дозвілля дітей та молоді, їх зайнятості та відпочинку; удосконалення взаємодії правоохоронних органів з центральними і місцевими органами виконавчої влади з питань розроблення конкретних заходів, спрямованих на підвищення ефективності профілактики правопорушень, тощо.



Враховуючи викладене, нагадаємо, що фізичне переміщення – вихід людини за межі сім'ї чи робочого місця – завжди зумовлене метою, яка не посягає на громадський порядок, цілком підтримується та пропагується суспільством за допомогою морально-виховних засобів, формалізована в певному нормативно-правовому акті. Так, наприклад, реалізацією конституційного права на свободу переміщення можна вважати забезпечення вільного, безперервного, безпечного та, як правило, безоплатного дорожнього руху та транспорту в Україні. Звернемо увагу, що останній відповідно до ст.1 Закону України "Про транспорт" є однією з галузей суспільного виробництва, яка покликана задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях [3], а дорожній рух є процесом руху на дорогах транспортних засобів та учасників дорожнього руху [4], що здійснюється із дотриманням Правил дорожнього руху, затверджених Кабінетом Міністрів України, які встановлюють єдиний порядок дорожнього руху на всій території України без вказівки на способи руху (окрім транспортних засобів, для яких в Україні встановлено правосторонній рух (п.1.2.) [5]).

У сучасній українській мові слово "дорожній" використовується у трьох основних значеннях, кожне з яких позначає його призначення (відношення) до значення слова "дорога" [6, 320]. Відповідно, слово "дорога" має п'ять основних значень: 1) смуга землі, по якій їздять і ходять; смуга, що лишається як слід після руху когось, чого-небудь; 2) місце для проходу, проїзду; доступ куди-небудь, можливість потрапити куди-небудь; 3) перебування у русі; 4) у значенні присл. дорогою – під час руху, подорожування куди-небудь; 5) правильний напрямок для руху когось-небудь; напрямок діяльності, шлях розвитку [6, с. 320].

Відповідна доцільність переміщення та дорожнього руху знайшла свій прояв в особливостях правового статусу учасників дорожнього руху, якими є зобов'язання знати й неухильно виконувати вимоги Правил дорожнього руху, бути взаємно ввічливими, а також наявність права розраховувати на те, що й інші учасники виконують ці Правила (п. 1.4. [5]), що, у свою чергу, є свідченням обов'язковості інформування кожного учасника дорожнього руху щодо їх змісту, а також необхідності класифікації способів такого інформування та адміністративно-правового регулювання формалізації кожного класу (способу).

При цьому особа – учасник дорожнього руху – має розглядатися як користувач певної ділянки дороги, по якій вона здійснює переміщення, та, відповідно, споживач інформаційної продукції (інформаційної послуги) – результату інформаційної діяльності всієї дорожньої галузі.

Як зазначено у ст. 1 Закону України "Про автомобільні дороги", автомобільна дорога є лінійним комплексом інженерних споруд, призначеним для безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів, Також у ст.1 зазначеного Закону вказано, що у межах населених пунктів автомобільна дорога, призначена для руху транспорту і пішоходів, прокладання наземних і підземних інженерних мереж, має позначатися як "вулиця". [7] Також слід звернути увагу, що згідно зі ст.7 зазначеного Закону автомобільні дороги загального користування є складовою частиною Єдиної транспортної системи України і задовольняють потреби суспільства в автомобільних пасажирських і вантажних перевезеннях відповідно до єдиних вимог, викладених у ст. 21 Закону України "Про транспорт". [7]

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що здійснення особою переміщення є можливим лише у межах Єдиної транспортної системи України із використанням окремих його об'єктів (транспорту загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міського електротранспорту, у тому числі метрополітену), відомчого транспорту) та шляхів сполучення загального користування. При цьому відповідне переміщення є можливим лише у визначеному в Законі режимі, який, у свою чергу, є відображенням пануючих у суспільстві соціально-економічних відносин.

Іншим прикладом переміщення з виходом за межі сім'ї або робочого місця є відвідування людиною спортивних, видовищних чи інших масових заходів як задоволення законного інтересу на розвиток своєї особистості. Так, відвідування стадіонів для перегляду матчів під час проведення Всеукраїнських змагань з футболу серед професіональних команд відбувається за Правилами поведінки глядачів на стадіонах під час відвідування футбольних матчів та з урахуванням місцевих особливостей та стану конкретного стадіону визначеними регіональною федерацією футболу та її футбольним клубом (приймаючою стороною) [8]. При цьому інформація про змагання, назви команд, план стадіону та секторів, їх номери, номери ряду і місця, а



також витяг з правил поведінки та відомості про процедуру перевірки їх дотримання вболівальниками доводяться до їх відома під час придбання квитка шляхом її друкування на ньому [9].

Для розглянутих прикладів окрім мети переміщення важливими є внутрішні кордони охорони громадського порядку, в межах яких розробляються і діють правила поведінки. Так, уболівальник, який бажає здійснити перегляд футбольного матчу, може вчинити порушення громадського порядку або на шляху до стадіону, наприклад, перейти проїжджу частину вулиці у непризначеному для цього місці або вживати алкогольні напої, або вже задовольнивши свій інтерес перегляду матчу – після його закінчення на шляху повернення додому. В обох випадках Правила поведінки глядачів на стадіонах визначають цю людину як вболівальника лише в межах стадіону та під час проведення гри.

Враховуючи, що за змістом Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року одним зі шляхів вирішення проблем охорони громадського порядку визначено удосконалення інформаційного забезпечення профілактики правопорушень та особистого захисту громадян від протиправних посягань за допомогою засобів масової інформації, зазначимо, що охорона статичного громадського порядку в масштабі переміщення від "сім'ї" до "робочого місця" та навпаки забезпечується системою правил поведінки, сформованих суспільством з урахуванням цільового призначення та особливостей функціонування певного громадського місця та закріплених нормативними, як правило, підзаконними правовими актами.

Як і на інших рівнях, систему правил поведінки, що забезпечують охорону статичного громадського порядку, можливо побудувати відповідно до змісту глави 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення у складі правил поведінки, що забороняють дії, викладені у диспозиціях ч. 1 ст. 173, ч. 1 ст. 173-1, ч. 1 ст. 174, ч. 1 ст. 175-1, ст. 177, ч. 2 ст. 177-2, ч. 1 ст. 178, ч. 1 ст. 181, ч. 4 ст. 181, ч. 1 ст. 181-1, ч. 1 ст. 182, ст. 183 та вказують на існування внутрішніх інформаційних меж переміщення.

Динамічний громадський порядок в масштабі "переміщення" доцільно виділяти на підставі невизначеності (відсутності) чіткої мети такого переміщення у внутрішніх інформаційних межах та, відповідно, умови здійснення переміщення через кордони "сім'ї" та "робочого місця" виключно у напрямку назовні. За таких умов охорона громадського порядку на рівні "переміщення" або "вулиці", як було вказано вище, не залежить від існування правил поведінки в окремому громадському місці чи за певних обставин, а визначається загальними засадами регулювання поведінки особи в суспільстві, про які в достатньому обсязі проінформовано людину та які відобразилися у національному законодавстві. Так, відповідно до змісту Кодексу України про адміністративні правопорушення до норм, що передбачають відповідальність за посягання на динамічний громадський порядок, можна віднести ст. 44, ст. 51, ст. 59, ст. 61, ст. 65, ст. 65-1, ст. 66, ст. 69, ст. 75, ст. 76, ст. 77, ст. 81, ст. 92, ст. 104, ст. 106, ст. 109, ст. 111, ст. 116, ст. 116-2, ст. 117, ст. 119, ст. 121, ст. 121-1, ст. 122, ст. 122-2, ст. 122-5, ст. 123, ст. 124, ст. 124-1, ст. 126, ст. 127, ст. 134, ст. 135, ст. 148, ст. 152, ст. 185, ст. 185-7, ст. 185-9, ст. 185-10, ст. 191, ст. 195-3, ст. 202, ст. 204-1.

Підсумовуючи розгляд охорони громадського порядку в масштабі (рівні) "вулиці", доцільно вказати на види інформаційних ресурсів охорони громадського порядку: 1) інформація щодо меж "сім'ї" та "робочого місця", отримана під час охорони громадського порядку; 2) формулювання мети (напряму) "переміщення", здійснене людиною відповідно до системи координат "сім'я – робоче місце", "робоче місце – робоче місце", "сім'я – сім'я"; 3) відомості щодо внутрішніх кордонів охорони громадського порядку, перетинання яких людина вважає доцільним під час "переміщення" у власній системі координат; 4) інформація щодо наявності загальноновизнаних та затверджених нормативними актами правил поведінки у внутрішніх межах – громадських місцях, доведена до відома людини під час їх перетинання.

#### Список використаної літератури:

1. Програма інформатизації дорожньої галузі України на 2010-2012 роки
2. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1209-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-%D1%80>.
3. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 № 232/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим дос-





типу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80>.

4. Про затвердження Типового положення про Систему управління безпекою руху на автомобільному транспорті (на всіх рівнях - міністерство – підприємство): Наказ Міністерства транспорту України від 12.11.2003 № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0877361-03>.

5. Про Правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1306-2001-%EF&p=1248260120045198>.

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К.; Ірпінь, 2005.

7. Про автомобільні дороги: Закон України від 08.09.2005 № 2862-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1088.927.12&nobreak=1>.

8. Правила поведінки глядачів на стадіонах під час відвідування футбольних матчів: Рішення Президії ФФУ від 24.10.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fpl.ua/img/docs/security/rules.doc>

9. Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.2004 № 823 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fpl.ua/img/docs/security/postanova\\_823.doc](http://www.fpl.ua/img/docs/security/postanova_823.doc).

Надійшла до редакції 20.09.2012

**ЧЕРНИШОВА Т.В.**, кандидат юридичних наук  
(Національний гірничий університет)

УДК 340 (477): 65.012.8

## ПРАВОВІ РЕЖИМИ ІНФОРМАЦІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню питання про правові режими інформації. Визначено поняття та складові правового режиму інформації на підставі аналізу законодавства та теоретичних джерел. Запропонована класифікація правових режимів інформації.

**Ключові слова:** інформація, правовий режим інформації, законодавство України, складові правового режиму інформації, порядок доступу до інформації, види правових режимів інформації.

Статья посвящена исследованию правовых режимов информации. Определяются понятие и составляющие правового режима информации на основе анализа законодательства и теоретических источников. Предлагается классификация правовых режимов информации.

**Ключевые слова:** информация, правовой режим информации, законодательство Украины, составляющие правового режима информации, порядок доступа к информации, виды правовых режимов информации.

The article is devoted to research on the legal regimes of information. The concept and components of the legal regimes of information were determined according to legislation analysis and theoretical sources. The classification of legal regimes of information was proposed.

**Keywords:** information, the legal regime of information legislation in Ukraine components of the legal regime of information, order information access, types of legal regimes of information.

У Законі України «Про інформацію» використовується термін «правові режими інформації» без його тлумачення стосовно таких видів інформації, як інформація довідково-енциклопедичного характеру (ч. 3 ст. 12), інформація про стан довкілля (екологічна інформація) (ч. 2 ст. 13), інформація про товар (ч.3 ст. 14), науково-технічна інформація (ч. 2 ст. 15), податкова інформація (ч. 2 ст. 16), державно-статистична інформація (ч. 4 ст. 18), соціологічна інформація (ч. 2 ст. 19). До деяких видів інформації (інформація про особу, правова інформація) термін «правовий режим» у зазначеному Законі не застосовується [1].

У законодавстві України передбачені також такі категорії, як правовий режим конфіденційної інформації, порядок доступу до інформації, режим секретності.

В юридичній літературі поряд із терміном «правовий режим інформації» розповсюджений термін «режим доступу до інформації». Іноді ці терміни ототожнюють [2, с. 72]. Деякі автори досліджують «правовий статус інформації» [3, с. 33].



У законодавстві України та в юридичній літературі відсутній єдиний підхід до застосування терміна «правовий режим інформації».

Дослідження цих теоретичних питань має практичне значення для ефективного правового захисту інформації, здійснення та охорони прав суб'єктів інформаційних відносин та вдосконалення законодавства.

У Законі України «Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» передбачено, що розвиток інформаційного суспільства в Україні та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя і у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається одним з пріоритетних напрямів державної політики. До основних цілей розвитку інформаційного суспільства в Україні віднесені у тому числі такі: захист інформаційних прав громадян, захист інформації про особу; вдосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин; покращення стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій [4]. Ці положення підтверджують актуальність теми дослідження.

Мета статті полягає у визначенні поняття правового режиму інформації, виявленні його складових та критеріїв класифікації правових режимів інформації.

В юридичній літературі з інформаційного права недостатньо уваги приділяється дослідженню категорії «правовий режим інформації». Вчені головним чином аналізують особливі режими доступу до інформації. Певні питання правового режиму інформації досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема, Г.Л. Акопов, І.Л. Бачило, Б.А. Кормич, А.І. Марущак, Г.В. Виноградова, О.О. Городов, І.О. Светлічна, П.О. Гетманець, С.Е. Чаннов та ін.

В працях О.О. Городова комплексно досліджується правовий режим інформації та види режимів залежно від категорії доступу до інформації, але не визначено поняття правового режиму інформації та його складові [5, с. 74]. В дослідженнях І.Л. Бачило [6, с. 99] характеризуються складові правового режиму інформаційних ресурсів. Б.А. Кормич аналізує режими доступу до інформації, правовий режим державної таємниці, правове регулювання відносин, об'єктом яких є інформація з обмеженим доступом [7, с. 279]. А.І. Марущак в своїх працях розглядає правовий статус інформації в залежності від режиму доступу [3, с. 5].

Інститут правового режиму традиційно використовується у публічному праві, головним чином в адміністративному праві. Одним з перших досліджував природу правового режиму професор С.С. Алексєєв. Вчені досить давно вивчають проблеми правових режимів, але єдина точка зору щодо поняття та сутності цього інституту не сформувалася. В юридичній літературі з загальної теорії держави і права та адміністративного права пропонуються різні підходи щодо тлумачення правового режиму: 1) особливий порядок регулювання, який полягає в визначеному поєднанні юридичних способів для задоволення інтересів суб'єктів права [8, с. 179]; 2) певний порядок правового регулювання, який забезпечується через особливе поєднання залучених для його здійснення способів, методів та типів правового регулювання [9, с. 217]; 3) система норм права, яка регулює діяльність, відносини між людьми з приводу конкретних об'єктів [10, с. 410]. Пропонуються і інші визначення правового режиму.

Визначення правового режиму як «системи норм права, яка регулює діяльність, відносини між людьми з приводу конкретних об'єктів» не суперечить іншим дефініціям, тому що відповідає такій категорії, як інститут права.

На нашу думку, найбільш точно поняття правового режиму запропоновано М.І. Матузовим й А.В. Мальком. На думку вчених, правовий режим – це особливий порядок правового регулювання, який виражається у визначеному сполученні юридичних засобів та утворюючих бажане соціальне становище і конкретну ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права [11, с. 18].

В законодавстві України надано тлумачення деяких видів правових режимів. Так, наприклад, у п. 16 ст. 1 Митного кодексу України закріплюється, що митний режим – це сукупність норм, встановлених законами України з питань митної справи, що залежно від заявленої мети переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України визначають порядок такого переміщення та обсяг митних процедур, які при цьому здійснюються [12]. В законодавстві визначаються поняття режиму надзвичайного стану, державного кордону та інші правові режими.



Для розробки поняття правового режиму інформації має значення встановлення дій, які здійснюються щодо інформації. В юридичній літературі використовується для цього термін «інформаційний процес» (або обіг інформації), що означає сукупність дій, спрямованих на створення, збір, обробку, зберігання, пошук, розповсюдження та споживання інформації [13, с. 73, 328].

У Законі України «Про інформацію» у ст. 9 такі дії, як створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації віднесені до основних видів інформаційної діяльності. Ці дії регламентуються законами та іншими нормативно-правовими актами в залежності від виду інформації. В окремих статтях Закону України «Про інформацію» передбачено, якими нормативно-правовими актами встановлюється правовий режим окремих видів інформації. Так, у ст. 13 передбачено, що правовий режим інформації про стан довкілля визначається законами України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою. Відповідно до ст. 16 зазначеного Закону правовий режим податкової інформації закріплюється Податковим кодексом та іншими законами. Правовий режим персональних даних регламентується спеціальним Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Закон України «Про захист персональних даних» регулює відносини, пов'язані із захистом персональних даних під час їх обробки. При цьому обробка персональних даних – це будь-яка дія або сукупність дій, здійснених повністю або частково в інформаційній (автоматизованій) системі та/або в картотеках персональних даних, які пов'язані зі збиранням, реєстрацією, накопиченням, зберіганням, адаптуванням, зміною, поновленням, використанням і поширенням (розповсюдженням, реалізацією, передачею), знеособленням, знищенням відомостей про фізичну особу [14]. Порядок обробки персональних даних детально регламентується зазначеним Законом.

Таким чином, можна зробити висновок, що правовий режим інформації – це передбачений нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами особливий порядок створення, зберігання, використання, розповсюдження та захисту інформації з метою забезпечення прав та інтересів суб'єктів інформаційних правових відносин.

Для повної характеристики правового режиму тієї чи іншої інформації необхідно визначити його зміст.

Деякі закони України містять розділи про правовий режим інформації. Так, у Законі України «Про науково-технічну інформацію» в розділі II «Правовий режим науково-технічної інформації» регламентуються такі питання: право на науково-технічну інформацію (ст. 5); право власності на науково-технічну інформацію (ст. 6); відносини між власниками науково-технічної інформації, її споживачами і посередниками (ст. 7) [15]. В інших законах в тексті відсутнє словосполучення «правовий режим інформації», але це не означає, що він не регламентується. Так, у Законі України «Про державну таємницю» не використовується категорія «правовий режим», але закріплюються такі елементи правового режиму державної таємниці: 1) віднесення інформації до державної таємниці (Розділ II); 2) засекречування матеріальних носіїв інформації (Розділ III); 3) охорона державної таємниці (Розділ IV); 4) допуск та доступ до державної таємниці (ст.ст. 22-30) [16].

В Законі України «Про банки і банківську діяльність» щодо режиму банківської таємниці передбачені такі питання: 1) поняття і зміст банківської таємниці (ст. 60); 2) зобов'язання щодо збереження банківської таємниці (ст. 61); 3) порядок розкриття банківської таємниці [17].

У зарубіжній юридичній літературі розроблено питання про складові правового режиму інформаційних ресурсів, під якими розуміються документи і масиви документів, у тому числі окремі документи та їх масиви в інформаційних системах (бібліотеках, архівах, фондах, банках даних та ін.).

До складових правового режиму інформаційних ресурсів відносять такі елементи: порядок документування інформації; право власності на окремі документи і окремі масиви документів, документи і масиви в інформаційних масивах; категорії інформації за доступом до неї; порядок правового захисту інформації [6, с. 99].

Правовий режим інформаційних ресурсів, відповідно до Закону Азербайджанської Республіки «Про інформацію, інформатизацію та захист інформації», містить у собі такі складові: порядок документування інформації; право власності на документ і масиви документів; катего-



рія інформації за рівнем доступу до неї; порядок правового захисту інформації [18].

Категорії «інформаційні ресурси» та «інформація» пов'язані між собою, але мають різне значення. Якщо «інформація» – це будь-які відомості та/або дані, зафіксовані на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді, то «інформаційні ресурси» – це документи, масиви документів в інформаційних системах. Але теоретичні розробки щодо складових правового режиму інформаційних ресурсів, на нашу думку, мають значення і для виявлення складових правового режиму інформації.

Аналіз законодавства про різні види інформації свідчить про те, що правовий режим інформації складається з таких елементів: 1) порядок створення (або збирання) відповідної інформації; 2) право власності на інформацію; 3) порядок збереження, розповсюдження та використання інформації; 4) порядок доступу до інформації; 5) порядок правового захисту інформації.

В юридичній літературі аналізуються різні види правових режимів інформації: правовий режим таємниці; режим конфіденційної інформації; особливі правові режими інформації; режими вільного доступу; режим секретної інформації; режим відкритої інформації, режим документованої інформації, приватні правові режими та ін.

У літературі справедливо стверджувалося, що будь-яка інформація як об'єкт правових відносин має власний правовий режим [19, с. 103]. Критерієм класифікації правових режимів інформації може бути передусім вид інформації. Правовий режим конкретного виду інформації відрізняється особливостями в залежності від правил створення, збирання, зберігання, використання, розповсюдження та захисту відомостей.

Основні види інформації передбачено Законом України «Про інформацію» залежно від змісту. До них віднесено: інформація про особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; інформація про стан довкілля; інформація про товар (роботу, послугу); науково-технічна інформація; податкова інформація; статистична інформація; соціологічна інформація. Цей перелік не є вичерпним.

Таким чином, правові режими інформації можна виокремлювати залежно від видів інформації, які визначені у законодавстві.

В літературі також виділяються правовий режим масової інформації, правовий режим електронного документа та ін. [19, с. 103].

Вченими розроблені класифікації правових режимів інформації залежно від режиму доступу.

За порядком доступу інформація згідно з Законом України «Про інформацію» поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. У попередній редакції зазначеного Закону визначалось, що режим доступу до інформації – це передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації. У чинному Законі цей термін не застосовується.

Режим обмеженого доступу встановлюється для конкретних видів інформації з приводу їх особливого значення. В літературі правовий режим обмеженого доступу називають також «особливий правовий режим інформації». Встановлення особливих правових режимів необхідне для забезпечення інформаційної безпеки.

В законодавстві закріплюються різні категорії доступу до інформації з обмеженим доступом: конфіденційна, таємна та службова інформація. Питання класифікації видів інформації з режимом обмеженого доступу неодноразово досліджувалось вченими, але залишається дискусійним.

До режиму відкритої інформації належать різні види інформації (публічна, екологічна, про стан здоров'я населення, масова, про товари та послуги, ін.), але кожна з них має власний правовий режим.

Правові режими можуть бути класифіковані залежно від джерела інформації: правовий режим публічно оголошеної інформації, правовий режим документованої інформації, правовий режим інформації в інформаційно-автоматизованих системах.

Як висновок слід констатувати, що правовий режим інформації має різні значення. Його можна розглядати як інститут права і як особливий порядок регулювання відносин, об'єктом яких є інформація. Відповідно до законодавства кожний від інформації як об'єкт правових відносин характеризується особливим порядком створення, збирання, зберігання, використан-



ня, розповсюдження, захисту відповідних відомостей, що і визначає її правовий режим.

Правове регулювання змісту правового режиму має особливості залежно від виду інформації. Більш детально регламентується правовий режим державної таємниці та персональних даних.

У Законі України «Про інформацію» доцільно було би надати тлумачення терміна «правовий режим інформації» та визначити його складові, що буде сприяти уніфікації правового регулювання відносин, об'єктом яких є інформація.

Класифікація правових режимів надає змогу систематизувати існуючі погляди науковців про правові режими інформації та здійснювати їх порівняльний аналіз.

Розглянуті питання необхідні для тлумачення відповідного законодавства та практичного його застосування.

Актуальним, на наш погляд, є дослідження на підставі загальнотеоретичних питань правових режимів конкретних видів інформації, а саме персональних даних, службової інформації та інших.

#### Список використаної літератури:

1. Про інформацію: Закон України від 02.10.92 № 2658-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: від 13.01.2011 <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Семилетов С.И. Информация как особый нематериальный объект права // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 67-74.
3. Марушак А.І. Інформаційне право: Доступ до інформації: Навч. посібник. – К., 2007.
4. Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 9 січня 2007 року // ВВР. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
5. Городов О.А. Основы информационного права России: Учеб. пособие. – СПб., 2003.
6. Бачило И.Л. Информационное право. Основы практической информатики. – М., 2001.
7. Кормич Б.А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи: Навч. посібник. – К., 2004.
8. Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. – М., 1999.
9. Загальна теорія держави і права / За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф. акад. АПрН України О.В. Петришина. – Х., 2009.
10. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учеб. для вузов. – М., 2000.
11. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Известия вузов. Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 16-29.
12. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
13. Акопов Г.Л. Информационное право: Учеб. пособие. – Ростов н/Д., 2008.
14. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 – № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
15. Про науково-технічну інформацію Закон України від 25.06.93. – № 3322-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
16. Про державну таємницю Закон України від 21.01.94 № 3855-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
17. Про банки і банківську діяльність Закон України від 07.12.2000 № 2121-III в ред. Закону від 18.12.2011 № 3394-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
18. Об информации, информатизации и защите информации Закон Азербайджанской республики от 03.04.98 № 460-ПГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://azfreespeech.az/rus>.
19. Чаннов С.Е. Информационное право. – М., 2006.

Надійшла до редакції 05.07.2012



**ЧИСТЯКОВ П.М.**, кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74

### ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЧЕРГОВОЇ СЛУЖБИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

У статті розкрито роль чергової служби ОВС при участі в комплексних формах охорони громадського порядку, внесено пропозиції щодо удосконалення діяльності чергової служби в цьому напрямку.

**Ключові слова:** органи внутрішніх справ, чергова служба органів внутрішніх справ, громадський порядок, сили та засоби міліції, комплексні форми охорони громадського порядку.

В статтю раскрыта роль дежурной службы ОВД в комплексных формах охраны общественного порядка, внесены предложения по усовершенствованию деятельности дежурной службы в этом направлении.

**Ключевые слова:** органы внутренних дел, дежурная служба органов внутренних дел, общественный порядок, силы и средства милиции, комплексные формы охраны общественного порядка.

The main aim of article is the problem of activity of the emergency service of organs of Internal Affairs for operative management of militia forces. In the article the meaning of role of the emergency service of organs of Internal Affairs in the complex forms of public order is proposed.

**Keywords:** police, regular police service, public order, police capabilities, complex forms of public order.

Актуальність проблем, пов'язаних з охороною та забезпеченням громадського порядку, захистом життя, здоров'я, прав та свобод людини й громадянина та профілактикою правопорушень та злочинів, особливо в громадських місцях, обумовлюють необхідність ефективного організаційного та правового регулювання взаємодії органів та підрозділів МВС України. Цей процес на сьогоднішній день потребує не просто удосконалення, а якісно нового підходу. Але, згідно зі статистичними даними, вимоги МВС України щодо змицнення правопорядку в громадських місцях, підвищення ролі чергової служби ОВС та інших структурних підрозділів МВС у боротьбі зі злочинами та правопорушеннями на вулицях органами внутрішніх справ виконуються ще на недостатньо високому рівні. Так, протягом 12 місяців 2011 р. збільшилася кількість злочинів, вчинених у громадських місцях, на 4,8% (з 55377 до 58013), зокрема: грабежів – на 2,5% (26927 до 27598), розбоїв – на 2,4% (4984 до 5103) [1].

Це свідчить про наявність суттєвих недоліків в організації роботи органів внутрішніх справ із забезпечення охорони громадського порядку, які полягають в тому, що не застосовується повною мірою основна форма організації цієї роботи – комплексне використання сил і засобів в охороні громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях, і з цієї причини залишається гострою проблема профілактики правопорушень, що вчинюються в умовах вулиці [2].

Аналізуючи стан наукової розробки цієї теми, слід зазначити, що окремим аспектам правового та організаційного забезпечення діяльності чергової служби в різні часи присвятили свої наукові праці А.Е. Андріївський, А.А. Баєв, М.М. Білоусов, М.І. Буденко, Н.Н. Варенов, О.В. Васюкова, В.К. Гіжевський, І.П. Данілов, Г.А. Димов, В.С. Дорошенко, І.Н. Зубов, С.Г. Зуйков, В.І. Ігнатенко, В.І. Ільчов, А.П. Іпакян, А.І. Кардашов, Б.А. Кисельов, І.І. Колесніков, А.Ф. Майдигов, А. Х. Міндагулов, Г. А. Пахомов, І.Я. Петров, В.Я. Помутян, Д.В. Рівман, В.І. Севрюков. При цьому слід зауважити, що більшість наукових досліджень, присвячених вивченню проблемних питань організації діяльності чергової служби ОВС, були проведені ще за радянських часів. Усе вищезазначене свідчить про актуальність окресленої тематики.

Мета даного дослідження полягає у визначенні ролі чергової служби ОВС щодо її участі в комплексних формах охорони громадського порядку та розробки дієвих пропозицій щодо удосконалення діяльності чергової служби в цьому напрямку. Для досягнення цієї мети в роботі ставляться такі завдання: комплексно проаналізувати систему нормативно-правових актів,



що регламентують участь чергової служби ОВС у комплексних формах охорони громадського порядку, визначити перспективні шляхи удосконалення діяльності чергової служби ОВС.

Організація роботи чергової служби ОВС із залученням працівників інших підрозділів ОВС до участі у охороні громадського порядку є необхідною складовою досягнення позитивного результату в боротьбі з правопорушеннями. Адже чергові частини ОВС, згідно з п. 1.4.2. Наказу МВС України № 181 2009 р., це підрозділи, що забезпечують оперативне управління силами і засобами органів і підрозділів внутрішніх справ, постійно взаємодіють з іншими ОВС, черговими частинами вищого рівня та органами виконавчої влади цілодобово перебувають в постійній готовності для реагування на злочинні прояви, надзвичайні ситуації, інші події і є координуючими органами управління при розкритті злочинів [3].

Основною формою організації охорони громадського порядку є принцип комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку (єдина дислокація).

Єдина дислокація – це узгоджена розстановка сил і засобів підрозділів міліції та громадських формувань за єдиним комплексним планом, з метою ефективного їх використання в охороні громадського порядку, об'єктів народного господарства, а також у забезпеченні дорожнього руху на території населеного пункту, району.

Суть цієї форми полягає в тому, що, виконуючи свої безпосередні обов'язки, наряди (працівники) зазначених підрозділів у районі свого поста або маршруту обов'язково вирішують завдання з охорони громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях. У результаті забезпечується максимальне перекриття патрульно-постовими нарядами території міст та інших населених пунктів [2].

Комплексний план використання сил та засобів міліції в охороні громадського порядку (єдина дислокація) розробляється в межах території, що обслуговується (місто, район, транспортна дільниця) і містить у собі: схему території обслуговування; характеристику території з повним переліком об'єктів, що на ній розташовані; аналіз стану оперативної обстановки на вулицях та в інших громадських місцях на території району (міста) за останні 3 роки та аналіз стану "вуличної" злочинності за видами, місцем, днем і часом їх вчинення за звітний період поточного року в порівнянні з аналогічним періодом минулого; приблизний перелік постів і маршрутів патрулювання, у тому числі допоміжних, які підлягають закриттю в період посилення охорони громадського порядку та при здійсненні маневру; порядок взаємодії та зв'язку усіх видів патрульно-постових нарядів, що комплексно залучаються для охорони громадського порядку та ін.

Для більш раціонального використання сил та засобів органів внутрішніх справ застосовується схема території обслуговування, що знаходиться в чергових частинах органів внутрішніх справ і використовується для вивчення, аналізу та оцінки оперативної обстановки при організації патрульної служби і керування підрозділами та нарядами [2; 4].

Так, відповідно до наказу МВС України № 458 від 30.04.2004 «Про затвердження Положення про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості» та п. 5 наказу МВС України № 505 від 30.09.2008 р. «Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку» чергова служба органів внутрішніх справ України виконує завдання з охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю в тісній взаємодії з підрозділами патрульної служби, Дорожньо-патрульною службою, ДАІ, Державною службою охорони, підрозділами міліції особливого призначення "Беркут", службою дільничних інспекторів міліції, внутрішніми військами, іншими підрозділами, що беруть участь у забезпеченні охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Відповідно до своїх обов'язків оперативний черговий по міськрайліноргану внутрішніх справ: здійснює контроль за виставленням нарядів на добу згідно з планом єдиної дислокації та використанням особового складу і службового автотранспорту за прямим призначенням; в період несення служби нарядами забезпечує ефективне управління силами та засобами, що беруть участь в охороні громадського порядку, їх своєчасне маневрування і передислокацію з урахуванням оперативної обстановки, контролює виїзди за повідомленнями про скоєння правопорушення; особисто бере участь у проведенні інструктажів нарядів, ознайомлювати з орієнтуваннями та оперативною обстановкою; підтримує зв'язок з нарядами в період несення служ-



би, своєчасно передає інформацію про вчинені злочини та іншу оперативну інформацію, уточнює завдання; при отриманні заяви або повідомлення про вчинення злочину, використовуючи всі наявні засоби зв'язку, негайно направляє на місце події пошукову чи оперативну групу, слідчо-оперативну групу міськрайліноргану ГУМВС, УМВС на території якого вчинено злочин, орієнтує всі наряди та придані сили, дільничних інспекторів міліції, які задіяні на охорону громадського порядку на території району, у тому числі наряди міліції, що несуть службу на транспортних магістралях населених пунктів, про вчинення злочину або правопорушення, прикмети осіб, які їх вчинили, об'єктів посягань [2; 3; 5].

Основними формами взаємодії чергової служби органів внутрішніх справ із зазначеними суб'єктами під час несення служби за єдиною дислокацією є: участь у проведенні спільних інструктажів; оперативне управління силами та засобами, що беруть участь в охороні громадського порядку; проведення спільних навчально-тренувальних та практичних занять; узгодження порядку несення служби, у тому числі під час проведення масових заходів, а також операцій по затриманню злочинців; взаємний обмін інформацією про стан оперативної обстановки зі структурними підрозділами органів внутрішніх справ, насамперед з оперативними службами, патрульною службою, дільничними інспекторами міліції; інформування підрозділів ДАІ про порушення правил дорожнього руху та дорожньо-транспортні пригоди, інформація про які надійшла до чергових частин ОВС, та ті що були виявлені нарядами патрульної служби та іншими на території обслуговування; координація діяльності слідчо-оперативних груп, оперативних груп реагування; здійснення контролю за несенням служби всіма силами та засобами, задіяними до охорони громадського порядку.

Отже, чергова служба виступає керівною підсистемою системи ОВС щодо всіх галузевих і додаткових сил, задіяних на охорону правопорядку по єдиній дислокації і комплексним планам та є їх сполучною ланкою по взаємодії між собою, реалізуючи функції оперативного управління: підготовки нарядів до несення служби, їх інформаційного обслуговування, а при необхідності і силової підтримки на маршрутах та ін. [2; 3; 4; 5].

Як показують результати опитування працівників ОВС щодо оцінки взаємодії чергової служби ОВС з підрозділами ОВС, він знаходиться на достатньо високому рівні: 62 % респондентів відповіли, що він достатній зі службою ДІМ; 82 % респондентів зазначили, що він високий з службою ПС; 74 % респондентів вказали, що він достатній зі службою КР. Також 68 % респондентів вважає, що основна заслуга у розкритті злочинів по „гарячих слідах” належить високопрофесійній роботі оперативних чергових, сил та засобів ОВС, які йому підпорядковані, та інших можливих суб'єктів взаємодії. Разом з тим майже 73 % респондентів визначили рівень взаємодії з громадськими формуваннями, підприємствами (приватними охоронними службами, автотранспортними підприємствами, комунальними підприємствами та ін.) як низький. Також 91 % опитаних працівників чергових частин міськрайлінорганів зазначили, що при достатньо високому рівні взаємодії їм бракує сил та засобів ОВС, що залучаються до охорони громадського порядку та оперативно підпорядковані їм протягом доби, особливо нарядів патрульної служби. Неможна також залишити поза увагою проблему недостатньо високого рівня інформаційного забезпечення чергової служби ОВС, на гостроту якої вказують 68 % опитаних.

Безумовно, ці проблеми, на яких було наголошено практичними працівниками ОВС, негативно впливають не тільки на діяльність чергової служби ОВС, а в цілому на всю систему органів внутрішніх справ і потребують негайного вирішення.

Якщо говорити про розвинуті європейські країни, чисельність поліції в них зростає набагато швидше, ніж державний апарат взагалі. Характерно, що у вищих ешелонах влади в зарубіжних країнах набуло поширення переконання, що стан правопорядку прямо залежить від чисельності поліції [7, с. 5]. Так, за період з 1992 по 1995 рр. корпус державних службовців, наприклад, в Італії зріс на 2,4 %, а працівників поліції – на 3,6 %, у Бельгії – на 1,8 % і 3,1 % відповідно, у Нідерландах – на 2 % і 2,6 %. У Великобританії показники сягають 2,5 % і 3,8 %, і така тенденція триває й сьогодні. Більше того, міжнародний досвід розвинутих країн показує, що тільки у патрульно-постовій службі Німеччини налічується 69 % від всього особового складу поліції і майже 78 % – у США [8, с. 11].

Отже, в найближчий час необхідно переглянути штатну чисельність органів внутрішніх справ України в сторону збільшення та зміцнення підрозділів ОВС, що здійснюють патрульну службу.





Разом з тим, як ми вже зазначили вище, залишаються й дотепер відкритими питання взаємодії органів внутрішніх справ України та чергової служби ОВС зокрема з громадськими формуваннями, приватними охоронними організаціями та підприємствами-перевізниками (службами таксі). Так, щодо приватних охоронних організацій А.Г. Сачаво в своєму дослідженні доводить, що механізм взаємодії органів внутрішніх справ та приватних охоронних організацій щодо захисту життя, здоров'я та власності громадян, а також попередження правопорушень, не розроблений. Те саме можна сказати і стосовно служб таксі. Але вже сьогодні потрібно залучати зазначених суб'єктів до активної взаємодії та включати їх мобільні сили до плану «Єдиної дислокації» з єдиним центром управління в черговій службі ОВС, тим більше що позитивний досвід такої співпраці вже існує в закордонних країнах та СНД (Росії, Казахстану та ін.) [9; 10; 11; 12; 13, с. 45].

Також слід зазначити, що ефективність взаємодії багато в чому залежить від оперативності надходження та обміну інформацією в чергових частинах ОВС. Працівники чергової служби органів внутрішніх справ взаємодіють із предметом своєї праці опосередковано, через систему технічних пристроїв та інших людей (працівників підрозділів ОВС, що задіяні за планом єдиної дислокації, членів СОГ, громадян тощо). Оперативний черговий позбавлений можливості безпосередньо впливати на керовані ним об'єкти і змушений користуватися інформацією про їхній стан, що надходить до нього різноманітними каналами зв'язку, тобто він має справу не з реальними процесами, явищами, людьми, а з їх інформаційними моделями [13, с. 44].

Отже, запорукою ефективною взаємодії всіх сил та засобів з черговою службою ОВС та між собою за планом єдиної дислокації в умовах істотної диспропорції, що склалася між збільшенням об'єму службово-бойових завдань та їх чисельністю є впровадження новітніх інформаційних технологій. Зокрема, впровадження систем централізованого управління нарядами органів внутрішніх справ на основі застосування сучасних геоінформаційних технологій (як приклад, «ЦУНАМІ» ГУМВС м. Київ, АІС «Служба 102» МУ м. Дніпропетровськ). Геоінформаційна система допомагає у плануванні і розміщенні сил та засобів ОВС на території міста, маршрутів та зон патрулювання, контролі за діяльністю нарядів міліції з використанням системи супутникового позиціонування GPS, організації взаємодії нарядів міліції тощо.

Переваги моделі чергової служби ОВС побудованої на системі централізованого управління нарядами міліції з застосуванням сучасних геоінформаційних технологій очевидні, тому що така модель забезпечує: постійне, повне володіння черговою частиною ОВС реальною інформацією про оперативну обстановку, що складається, на території обслуговування, місцезнаходження нарядів на маршрутах патрулювання основних, додаткових та доданих сил; оперативне управління нарядами з єдиного центру без додаткових ланок; можливість відмови від строго заданого маршруту патрулювання з визначенням зон відповідальності нарядів; виключення дублюючих і неузгоджених рішень чергових частин; скорочення часу від моменту отримання інформації про правопорушення до реагування нарядів; зниження витрат часу на здійснення контролю за несенням служби нарядами, підвищення його ефективності; організацію раціонального реагування нарядів на правопорушення з урахуванням реальної завантаженості і місцеположення; вивільнення співробітників чергових частин строєвих підрозділів ПС, Беркут, ДПС, ДСО та ін. для виконання інших завдань [10].

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна зробити такі висновки:

1. Чергова служба органів внутрішніх справ концептуально виступає керівною підсистемою системи ОВС щодо оперативного управління всіма галузевими і додатковими силами, задіяними на охорону правопорядку за єдиною дислокацією і комплексними планами та є їх сполучною ланкою у взаємодії між собою.

2. Необхідно переглянути штатну чисельність органів внутрішніх справ України в сторону збільшення та зміцнення підрозділів ОВС, що здійснюють патрульну службу, зокрема ПС ОВС.

3. Необхідно розробити Інструкцію щодо взаємодії чергової служби ОВС з приватними охоронними організаціями та службами таксі, що визначатиме порядок, основні форми та методи даної взаємодії та дозволить законодавчо врегулювати порядок оформлення адміністративних договорів (угод про співпрацю) між органами внутрішніх справ та приватними охоронними організаціями та службами таксі.

4. Сучасну модель чергової служби ОВС необхідно будувати на системі централізованого управління нарядами міліції з застосуванням сучасних геоінформаційних технологій.



**Список використаної літератури:**

1. Стан та структура злочинності в Україні [Електронний ресурс] // Офіційний сайт МВС України. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control>.
2. Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку: Наказ від 30.09.2008 р. № 505
3. Про організацію діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань: Наказ МВС України від 28.04.2009 р. № 181.
4. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ МВС України від 28.07.1994 р. № 404.
5. Про затвердження Положення про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості: Наказ МВС України від 30 квітня 2004 р. № 458 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Ст. 421.
6. Про вдосконалення реагування на повідомлення про злочини, інші правопорушення і події та забезпечення оперативного інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 04.10.2003 р. № 1155.
7. Interpol. – 1996. – № 7.
8. Коли девіз "Служити та захищати" // Іменем Закону. – 2001. – № 10.
9. Сачаво А.Г. Адміністративно-правові основи діяльності приватних охоронних структур та їх взаємодія з ОВС: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004.
10. ЦУН (Центри управління нарядами) УВД (МВД) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт МВС РФ. – Режим доступу: <http://www.mvd.ru/news/24477>.
11. У полицейских и таксистов появится единая радиосвязь [Електронний ресурс] // Всероссийская служба заказа такси. – Режим доступу: <http://www.taxorg.org>.
12. Новости холдинга безопасности «Подразделение «Д» [Електронний ресурс] // Холдинг безопасности «Подразделение «Д». – Режим доступу: <http://www.podrazdelenie-d.ru/news/holdinga>.
13. Кривий А.О. Правова основа діяльності чергової служби органів внутрішніх справ: проблемні питання та шляхи їх вирішення // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 3 (44). – С. 35-46.

Надійшла до редакції 17.09.2012

**ЖМУРКО О.В.**, асистент кафедри  
(Львівський національний  
університет ім. Івана Франка)

УДК 349.3 : 368.9.06 : 351.84

### ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ

У статті висвітлено основні повноваження уповноважених державою органів у сфері охорони здоров'я. Визначено основні функції участі держави у правовідносинах охорони здоров'я. Окреслено перспективи удосконалення ролі держави у сфері охорони здоров'я.

**Ключові слова:** уповноважені державою органи, законотворча функція держави, управлінська функція держави, контрольна функція держави, виконавча функція держави.

В статье освещены основные полномочия уполномоченных государством органов в сфере здравоохранения. Определены основные функции участия государства в правоотношениях здравоохранения. Намечены перспективы совершенствования роли государства в сфере здравоохранения.

**Ключевые слова:** уполномоченные государством органы, законотворческая функция государства, управленческая функция государства, контрольная функция государства, исполнительная функция государства.

The main authorities of state bodies in health care sphere are illustrated in article. The main functions of state bodies in relationships in health care sphere are defined. The perspectives of the role of state in health care sphere are proposed.

**Keywords:** authorized state bodies, law-making function of state, administrative function of state, control function of state, executive function of state.



Із здобуттям незалежності Україна вийшла на новий економічний етап свого розвитку. Значним чином почало розвиватись виробництво, рівень життя громадян почав підвищуватись і тим самим вимагати від держави внесення змін до чинних та прийняття нових нормативно-правових актів щодо гарантій виконання своїх обов'язків перед громадянами. При цьому проблеми медичного захисту та охорони здоров'я населення продовжують впливати на фінансово-економічну сферу життя людей, на механізми соціального захисту громадян. Значне зростання кількості приватних закладів надання медичних послуг, стабільна незабезпеченість медичними обладнаннями та препаратами, неналежне фінансове забезпечення, пасивне ставлення та неможливість управління громадянами системою охорони здоров'я вимагає прийняття низки нормативно-правових актів у цій сфері та створення якісно нової системи охорони здоров'я з визначеним переліком учасників таких відносин та роллю і повноваженнями таких учасників.

Суб'єкт фінансових правовідносин – це учасник таких відносин з конкретним обсягом прав та обов'язків. Традиційно в теорії права серед суб'єктів правовідносин виділяють: державу, уповноважених державою органів та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб та фізичних осіб, яким відповідно до законодавства надані права та обов'язки. Важливо проаналізувати основи участі держави у відносинах охорони здоров'я, оскільки саме вона визначає публічний специфічний характер цих відносин. Комплексний аналіз функцій держави як учасника таких відносин не був безпосереднім предметом наукового дослідження. Науковці (Я.М. Буздуган, З.С. Гладун, С.Я. Кондратюк, Р.А. Майданник, М.В. Мних, О.В. Солдатенко та ін.) досліджували окремі аспекти діяльності держави у сфері охорони здоров'я, загальні питання фінансування охорони здоров'я, запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування та пропонували шляхи розвитку його в Україні. Проте безпосереднього висвітлення ролі держави серед суб'єктів відносин у сфері медичного страхування та виявлення недоліків у її правовому статусі на сьогодні ще не було здійснено.

Основними проблемами, які роблять неможливим реформування системи охорони здоров'я в Україні, є:

- недосконала законодавча база сучасної системи охорони здоров'я;
- недостатнє фінансування галузі;
- імперативний метод управління системою охорони здоров'я;
- недосконалість правового регулювання та нормативного визначення відносин у цій сфері;
- недовіра населення до держави як до гаранта, виконавця та контролера у цих відносинах.

За цих умов особливою гостротою набуває проблема окреслення правового статусу держави, а саме переліку повноважень уповноважених органів держави у сфері охорони здоров'я, визначення ролі держави у сфері охорони здоров'я, коли держава є безпосереднім учасником усіх правовідносин, що складаються у цій сфері. Метою статті є визначення ролі держави у сфері охорони здоров'я з огляду на перспективу реформування цієї системи та запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування з подальшим внесенням концептуальних пропозицій щодо обсягу повноважень держави у цій сфері.

Оскільки метою захисту громадян у сфері охорони здоров'я виступає захист громадян, тобто задоволення прав громадян, то кореспондуючим повинен бути обов'язок на здійснення таких прав. І саме такий обов'язок покладено, згідно з чинним законодавством, на державу. Отже, держава виступає суб'єктом, тобто безпосереднім учасником таких правовідносин і наділена повноваженнями регулювати, управляти, контролювати та виконувати. Держава у внутрішньонаціональних відносинах буде виступати лише через уповноважені нею органи.

Основні риси участі держави у сфері державного медичного страхування:

- визначеність держави як обов'язкового суб'єкта з огляду на те, яку роль вона відіграє і в якості кого виступає у системі охорони здоров'я, а також з огляду на мету системи охорони здоров'я (формування бюджету України, здійснення фінансування з бюджетів усіх рівнів та контролю за використанням коштів). Такі відносини, де обов'язковим учасником є держава, є владно-майновими і виникають, змінюються та припиняються виключно на підставі закону;
- публічність характеру, який виявляється у акумуляції, розподілі та використанні коштів бюджетів усіх рівнів;
- задоволення інтересів пацієнтів через такий же порядок сплати податків до бюджетів;
- механізм гарантування державою своїх обов'язків щодо здійснення фінансування цієї



сфери, який виявляється у функціональній характеристиці системи органів держави, діяльність яких спрямована на задоволення публічних інтересів.

Основні повноваження держави випливають з основних функцій, які вона забезпечує. Функції держави – основні напрямки діяльності держави, які розкривають її соціальну сутність і спрямованість, а поділяються вони за способом здійснення на регулятивні та охоронні. Однією з форм здійснення функцій є організаційна: управлінсько-регламентуюча, господарська, ідеологічна; іншою – правова: правотворча, правозахисна, правоохоронна, правореалізаційна, правотлумачна [5, с. 21-25].

Чинна система уповноважених органів держави в цій сфері є такою: Міністерство охорони здоров'я України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. МОЗ України у сфері охорони здоров'я [3]: 1) забезпечує в межах своєї компетенції додержання закладами охорони здоров'я, підприємствами, установами та організаціями права громадян на охорону здоров'я; 2) готує пропозиції стосовно визначення пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я, розробляє та організовує виконання державних комплексних та цільових програм охорони здоров'я; 3) здійснює контроль якості медичної допомоги; 4) здійснює організацію медичної допомоги на первинному, вторинному та третинному рівнях, організацію надання медичної допомоги за спеціальностями; 5) здійснює підготовку нормативно-правових актів з питань щодо загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування; 6) визначає види медичної допомоги, що фінансуються за загальнообов'язковим державним соціальним медичним страхуванням; 7) здійснює контроль за використанням бюджетних коштів у визначених сферах; 8) здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я.

Місцеві державні адміністрації мають такі повноваження [2]. У галузі бюджету та фінансів: 1) подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб; 2) здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад; 3) у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання закладів охорони здоров'я, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів. Повноваження в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді: 1) реалізовує державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; 2) виконує програми щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, здійснює загальне керівництво закладами науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення; 3) вживає заходів до збереження мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку; 4) організовує роботу медичних закладів по поданню допомоги населенню, надає у межах повноважень встановлені пільги і допомогу, пов'язані з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей.

Сьогодні заклади охорони здоров'я комунальної власності керуються органами місцевого самоврядування. Основними функціями даних органів також виступає функція контролю. Управління державними закладами охорони здоров'я здійснює Міністерство охорони здоров'я, і основною функцією також є контрольна функція [4, с. 25]. Так, основними повноваженнями органів місцевого самоврядування є [1]: «Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад



належать: а) власні (самоврядні) повноваження: 1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; б) делеговані повноваження: 1) забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території; 2) забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів; 3) забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення; 4) реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я, навчально-виховних, культурно-освітніх, фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності; внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я».

Отже, держава виконує такі функції: законотворча – через прийняття нормативно-правових актів (ВР України); управлінська – саме державні органи та органи місцевого самоврядування і здійснюється управління системою охорони здоров'я, а саме закладами охорони здоров'я та порядку і умов надання допомоги; контрольна – держава через уповноважені органи здійснює контроль за учасниками правовідносин у сфері охорони здоров'я; виконавча – держава через свої органи є виконавцем встановлених же нею правил здійснення системи охорони здоров'я. Тобто держава сама встановлює правила здійснення охорони здоров'я та сама й виконує ті умови. Вважаємо, що це неправильно, коли один учасник правовідносин виконує всі функції. Це призводить до неефективності та недовісти механізмів функціонування всієї системи.

У перспективі Україна планує запровадити систему соціального медичного страхування, учасниками якої виступатимуть МОЗ України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, страховий медичний фонд, надавачі медичної допомоги (заклади охорони здоров'я), страхувальники та застраховані. У контексті грядущих змін нас цікавить питання компетенції уповноважених державою органів з страховим фондом та межі повноважень у цій сфері.

Ми пропонуємо таку концепцію взаємовідносин уповноважених державою органів з органами управління соціальним медичним страхуванням (страховим медичним фондом) та надавачами медичної допомоги в перспективі. Оскільки за таких умов функції будуть розподілені між різними і рівними суб'єктами, що дасть можливість повною мірою реалізувати державну політику у цій сфері.

Вважаємо, що здебільшого повноваження МОЗ України повинні залишитись такими ж, які вони є зараз. Проте пропонуємо внести деякі зміни до Положення про МОЗ України: 1) уточнити п. 6.1, який стосується лише державних закладів охорони здоров'я; 2) у п. 6.5 контроль повинен здійснюватись лише щодо якості медичної допомоги, яка надаватиметься у державних закладах охорони здоров'я; 3) п. 6.30 повинен стосуватись лише організації медичної допомоги лише на первинному рівні, інші елементи цього пункту повинні належати органам місцевого самоврядування та організаціям лікарів, які також здійснюватимуть управління наданням допомоги та контролю за її наданням і, відповідно, нести відповідальність. Також необхідно додати повноваження МОЗ України щодо визначення фармацевтичних компаній, які надають свої послуги на неналежному рівні та визначити ту кількість компаній, яка надаватиме фармацевтичні послуги.

У контексті зазначених вище повноважень місцевих державних адміністрацій вважаємо за доцільне передбачити у законодавстві вирішення зазначених завдань та виконання повноважень разом із фондом соціального медичного страхування, а саме: повноваження щодо управління закладами охорони здоров'я, здійснення контролю за законодавством України і порядком використання коштів фондом соціального медичного страхування. Стаття 23 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» має включати пункт щодо управління державним соціальним медичним страхуванням; розділ 4 має бути доповнений статтею про взаємовідносини місцевої дер-



жавної адміністрації з медичним фондом та надавачами медичної допомоги. Щодо основних повноважень органів місцевого самоврядування, а саме виконаних комітетів, управління закладами охорони здоров'я слід покласти також на соціальний медичний фонд.

Оскільки «...дотримання прав і свобод людини як один з конституційних принципів юридично пов'язує і позитивно обмежує дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, вимагає від них створювати умови для реалізації, утримуватися від рішень та дій, що можуть порушувати права і свободи чи відчужувати їх зміст або обсяг» [6, с. 3], то для належного функціонування системи соціального медичного страхування важливим моментом є надання значної частини повноважень населенню та соціальному медичному фондові, а саме: порядок утворення закладів охорони здоров'я та порядок надання та контролю за якістю надаваної допомоги має належати до відання медичного фонду, місцевої державної адміністрації, профспілкової організації та асоціації лікарів; порядок та розмір внесків застрахованих, який не може бути нижчим за встановлений КМ України, має встановлюватись залежно від кількості населення відповідної територіальної одиниці та рівня захворюваності населення фондом медичного страхування з асоціацією лікарів, місцевою державною адміністрацією та профспілковою організацією.

Стосовно повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій доцільно було би диференціювати дані повноваження без визначення сфери делегованих повноважень. Також у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» є дві окремі статті, одна з яких закріплює повноваження адміністрацій у галузі охорони здоров'я, а інша – в галузі соціального забезпечення. Вважаємо, що з реформуванням системи державного медичного страхування у державне соціальне медичне страхування доцільно статтю про повноваження у галузі охорони здоров'я висвітлювати у статті галузі повноважень соціального забезпечення громадян, оскільки медичне страхування є частиною соціального страхування громадян.

В Основах законодавства України про охорону здоров'я закріплено основні права та обов'язки громадян, іноземців та осіб без громадянства у сфері охорони здоров'я. Також передбачено гарантії держави на охорону здоров'я та основи фінансування охорони здоров'я, а саме: фінансування охорони здоров'я здійснюється за рахунок Державного бюджету України, бюджету Республіки Крим, бюджетів місцевого та регіонального самоврядування, фондів медичного страхування, благодійних фондів та будь-яких інших джерел, не заборонених законодавством. Норма про джерела фінансування охорони здоров'я виконується на сьогодні, проте неналежним чином, оскільки заклади охорони здоров'я отримують недостатньо коштів, відповідно, це відбивається і на якості надаваної медичної допомоги. У зазначеному Законі закріплено положення про контроль, в тому числі і громадський контроль. Також нормативно не закріплено наслідків здійснення такого контролю.

З огляду на зазначені вище повноваження органів держави підкреслимо, що держава таки виступає як нормотворець, управлінець, контролер та виконавець. Держава є публічним суб'єктом у цих відносинах і її роль є визначальною. Проте, вважаємо, інститут охорони здоров'я не може функціонувати ефективно, коли один з учасників встановлює, регулює, контролює цю сферу та ще й виступає виконавцем. Якщо відносини у сфері охорони здоров'я виникають між різними учасниками для задоволення публічного інтересу, то і права та обов'язки усіх учасників повинні бути рівнозначними.

На державу покладено велику кількість повноважень у сфері охорони здоров'я. Спадок активної участі держави у цій сфері обумовлено курсом розвитку цієї сфери у минулому. Для зміцнення становища держави на страховому ринку та покращення соціального захисту населення необхідно реформувати систему охорони здоров'я в контексті визначення рівної ролі усіх учасників страхових правовідносин, а саме:

- держава повинна бути наділена прописаними нормотворчими повноваженнями. Проте слід на законодавчому рівні прописати також положення про те, що функція управління та контролю повинна здійснюватись місцевими органами влади. Звичайно, вищий нагляд повинна здійснювати Рахункова палата;
- стосовно управлінської функції держави вважаємо, що можливим і доцільним буде обмежити роль держави як управлінця, а саме скоротити повноваження Державної казначейсь-



кої служби України стосовно звітування за рухом коштів та безпосереднього руху коштів у фонді соціального медичного страхування;

• держава як виконавець вказує на те, що вона є практично єдиним та основним учасником у відносинах. Проте головним суб'єктом виступають громадяни (застраховані), тому потрібно переглянути положення про те, що стороною відносин є держава як виконавець.

У зв'язку із необхідністю запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування виникає потреба у нормативному закріпленні основних положень участі громадськості, закладів охорони здоров'я та медичного фонду за рухом коштів з усіх джерел фінансування системи охорони здоров'я, в яку входить і система медичного соціального страхування, та визначення ролі держави зі вказаною функцією як учасника таких відносин.

#### Список використаної літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР з наступними змінами та доповненнями // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV з наступними змінами та доповненнями // ВВР. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
3. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 467/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1273.
4. Гладун З.С. Адміністративно-правові питання державного контролю у сфері охорони здоров'я // Право України. – 2005. – № 5. – С. 25-28.
5. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права: Навч.-метод. посіб. – К., 2010.
6. Солдатенко О.В. Перспективи запровадження в Україні медичного страхування // Медичне право України: проблеми управління та фінансування охорони здоров'я: Матер. 3 Всеукр. наук.-практ. конф. з медичного права / Упор. к. ю. н. Сенюта І.Я., Терешко Х.Я. – Львів, 2009. – С. 264-268.

Надійшла до редакції 06.09.2012

**НЕДОДАТКО О.С.**, здобувач  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

### ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті здійснюється дослідження чинних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність громадських організацій щодо здійснення громадського контролю в антикорупційній сфері.

**Ключові слова:** правові основи, громадський контроль, запобігання корупції.

В статье проводится исследование действующих нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность общественных организаций по осуществлению общественного контроля в антикоррупционной сфере.

**Ключевые слова:** правовые основы, общественный контроль, предупреждение коррупции.

In this article is research of operating normatively-legal acts that regulate activity of public organizations on realization of public inspection in anticorruption sphere.

**Keywords:** legal bases, public inspection, prevention of corruption.

Громадський контроль є одним із основних правових інститутів та важливим елементом демократичної моделі суспільства. Для збалансованого та стійкого функціонування апарату влади, що сформований за допомогою демократичних інститутів, суспільство повинно мати сучасні та ефективні засоби незалежного контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Це дозволить забезпечити закріплені на конституційному рівні принципи розподілу влади, верховенства права, народовладдя тощо.

Актуальність створення належного механізму громадського контролю з боку інститутів



громадськості зумовлена низкою обставин, а саме: сприяти залученню громадськості до процесів модернізації держави, забезпечити максимальну відкритість держави перед громадянським суспільством, підвищити рівень захищеності суспільних інтересів і прав громадян в діяльності органів публічної влади, стимулювати підвищення взаємної довіри між владою та суспільством, консолідувати суспільство щодо протидії корупційним проявам в діяльності державних органів та їх посадових осіб.

Разом з цим слід зазначити, що удосконалення соціально-економічного рівня життя в країні потребує суттєвого підвищення ефективності роботи органів державної та муніципальної влади, а відповідно, вирішення цього завдання тісно пов'язане з підвищенням ролі громадського контролю, насамперед у сфері запобігання корупції з боку громадських організацій та правових основ його здійснення.

Розгляду питань щодо змісту і призначення громадського контролю, його соціальної сутності присвятили свої праці відомі вітчизняні та зарубіжні науковці: С.Г. Братель, О.В. Джафарова, С.Ф. Денисюк, О.Б. Єлізаров, А.С. Крупник, М.І. Клишко, В.К. Колпаков, С.М. Кушнір, А.П. Мукшименко, Т.В. Наливайко, Т.В. Семигіна, О.Б. Федоровська та інші відомі науковці.

Однак питання правового забезпечення діяльності громадських організацій щодо здійснення громадського контролю у сфері запобігання корупції в Україні не піддавалися ґрунтовним науковим дослідженням.

Метою даної статті є вивчення та характеристика правових основ діяльності громадських організацій щодо здійснення громадського контролю у сфері запобігання корупції в Україні.

Визначена мета зумовлює вирішення таких завдань: 1) здійснити аналіз нормативно-правових актів, які регулюють діяльність громадських організацій щодо здійснення громадського контролю в антикорупційній сфері; з'ясувати недоліки правового регулювання громадського контролю, що здійснюється громадськими організаціями у сфері запобігання корупції в Україні; визначити шляхи удосконалення правового забезпечення громадського контролю з боку громадських організацій у сфері запобігання корупції.

На сьогодні в Україні прийнято низку правових актів, які визначають можливість інститутів громадянського суспільства щодо здійснення громадського контролю. Перш за все така можливість передбачена Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 07.04.2011 року, у ст. 18 якого визначено право громадян та їх об'єднань здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству [1]. Однак, визначаючи в цьому законі право громадського контролю, законодавець не дає тлумачення цього явища, а, відповідно, і форм його здійснення, що є важливим для його розуміння. Разом з цим контроль обмежується лише діяльністю за виконанням законів у певній сфері.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» до системи цивільного контролю входить громадський контроль, суб'єктами здійснення якого є громадяни України та громадські організації, утворені відповідно до Конституції України [2]. Під цивільним контролем в цьому Законі розуміється комплекс здійснюваних правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни.

Можливість здійснення громадського контролю з боку громадських організацій визначено також і в Законі України „Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”. Стаття 21 цього закону передбачає право профспілок та їх об'єднань на громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов [3].

Елементи закріплення громадського контролю можна простежити і в інших законах, які безпосередньо не виживають цього поняття, однак визначають певні форми його здійснення. Так, у преамбулі Закону України «Про звернення громадян» визначено, що цей закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права





вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [4].

Також Законом України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” у статтях 9 та 13 передбачений обов’язок органів державної влади оприлюднювати проекти регуляторних актів через їх публікацію в друкованих засобах масової інформації відповідного регуляторного органу або розміщення на офіційних сторінках у мережі Інтернет для ознайомлення громадськості і забезпечення можливості надання громадянами та юридичними особами, їх об’єднаннями зауважень і пропозицій до регуляторного акта протягом місяця, що є важливим інструментом громадського контролю. Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов’язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє [5].

Основи громадського контролю з боку громадських організацій закладено і в Законі України „Про громадські об’єднання”, який у ст. 21 визначає, що громадські об’єднання мають право звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень; брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами публічної влади, з важливих питань державного і суспільного життя, а також у здійсненні державної регуляторної політики [6]. Слід зазначити, що це базовий закон для діяльності будь-якої громадської організації, однак законодавець чомусь не передбачає серед прав такого важливого інституту, як громадський контроль, що, безсумнівно, є значним недоліком цього нормативно-правового акта.

Необхідність громадського контролю, в тому числі у сфері запобігання корупції, визначається і на підзаконному рівні. Так, запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію передбачено указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [7].

Важливим нормативно-правовим актом, що забезпечує можливість проведення громадського контролю, є указ Президента України „Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” від 01.08.2002 № 683 [8], що визначає створення додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами. Не менш важливим є указ Президента України „Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” від 07.02.2008 № 109 [9], що також забезпечує та гарантує право громадян на участь в управлінні державними справами через підвищення ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування зі зверненнями громадян та їх об’єднань.

Значення громадського контролю в антикорупційній сфері також підкреслюється постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», в якій визначається одним із основних завдань громадських рад здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, а також проведення відповідно до законодавства громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [10]. Однак, на наш погляд, не є досить об’єктивним з позиції уряду розуміти під громадськістю, що може впливати на державну політику, лише громадські ради, що створюються та ліквіднуються відповідними рішеннями керівників державних органів. По-перше, це вказує на несприйняття інших інститутів громадянського суспільства, а по-друге, дозволяє впливати державним органам на



таку громадськість, що зумовлює її керованість.

На нашу думку, задля сприяння реальній участі громадськості у реалізації антикорупційної державної політики в розглядуваній постанові уряду необхідно було б закріпити та визначити роль і статус неурядових громадських організацій, що створюються незалежно від волі певного державного органу з метою захисту суспільних інтересів. Саме громадські організації та їх об'єднання в союзи, асоціації, партнерства тощо повинні стати ядром проведення громадського контролю.

Значущим документом, що сприяє проведенню громадського контролю у сфері запобігання корупції з боку громадських організацій, є постанова Кабінету Міністрів України № 1094 від 20.10.2011 р. «Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції» [11]. Цим документом уряд забезпечив виконання норм статті 19 основного антикорупційного закону України щодо інформування громадськості про заходи щодо запобігання і протидії корупції.

Також важливим документом, що забезпечує проведення громадської експертизи як однієї з важливих форм громадського контролю в антикорупційній сфері, є постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 05.11.2008 р., що затверджує Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [12]. Постановою визначено, що громадська експертиза є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Право громадськості на здійснення громадського контролю визначено і на відомчому рівні. Окремі міністерства також прийняли нормативно-правові акти з цього питання. Так, Міністерством юстиції України прийнято наказ № 2010/5 від 20.11.2008 року „Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України”, відповідно до якого основним завданням цього органу є здійснення громадського контролю за діяльністю міністерства [13]. Однак у такий спосіб Міністерство визначило лише одного суб'єкта, що може контролювати його з боку громадськості.

Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства своїм наказом № 7 від 16.01. 2007 року затверджено Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів [14]. Також Міністерство екології та природних ресурсів відповідно своїм наказом № 88 від 27 лютого 2002 р. затвердило Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [15].

Слід зазначити, що цими документами здійснення громадського контролю у галузях покладається лише на громадських інспекторів, які призначаються керівником органу. На наш погляд, уособлення контролю з боку громадськості лише в одній особі не є об'єктивним та раціональним сприйняттям ролі цього інституту. Реальний контроль за діяльністю міністерств та відомств можуть здійснювати лише згуртовані, незалежні від влади громадяни, котрими є громадські організації, про які чомусь не йдеться у жодному з цих двох документів.

Визначальним є також закріплення на відомчому рівні права громадських організацій на здійснення громадського спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів, що визначено наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України № 1354 від 25.11.2011 року [16]. Здійснення такого спостереження з боку громадських спостерігачів, які делегуються громадськими організаціями, обумовлюється наявністю низки прав, що за своєю суттю є громадським контролем.

Таким чином, слід зазначити, що в Україні діє система нормативно-правових актів законодавчого, підзаконного та відомчого рівня, що визначають можливість громадськості здійснювати громадський контроль за виконанням законів та діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування. Однак на сьогодні не існує цілісного розуміння сутності громадського контролю, в тому числі і у сфері запобігання корупції в Україні, а також інститутів його здійснення.

Держава намагається надати певні пріоритети здійснення громадського контролю чітко визначеним суб'єктам з боку громадськості, що якоюсь мірою влаштовують її. При цьому реально дієві інституції, такі як громадські організації, часто залишаються поза межами цієї діяль-



ності. Також деякі з визначених в нормативно-правових актах права громадян та їх об'єднань (громадська експертиза, внесення пропозицій суб'єктам права законодавчої ініціативи тощо), які стосуються громадського контролю, мають формально-декларативний характер, що викликано відсутністю механізмів їх реалізації.

Такі обставини зумовлюють прийняття на законодавчому рівні нормативно-правового акта «Про громадський контроль в Україні», в якому слід чітко визначити поняття, предмет та об'єкт громадського контролю, суб'єктів його здійснення з визначенням їх статусу в цій діяльності, а також принципи та форми громадського контролю. Також необхідними в цьому законі є норми щодо відповідальності посадових осіб за перешкоджання здійсненню або вплив на суб'єктів громадського контролю.

Разом з цим як альтернативу можна розглядати доповнення вже існуючих базових нормативних актів, що регламентують статус громадських організацій у сфері запобігання корупції, а саме законів «Про громадські об'єднання» та «Про засади запобігання та протидію корупції» відповідними правовими нормами, що зумовить внесення змін та доповнень до документів підзаконного та відомчого рівня.

#### **Список використаної літератури:**

1. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 року № 3206-VI // ВВР. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // ВВР. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
3. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // ВВР. – 1999. – № 45. – Ст. 397
4. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // ВВР. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
6. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.
7. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24.03.2012р. № 212 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.
8. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 р. № 683 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1463.
9. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 р. № 109 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 10. – Ст. 239.
10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
11. Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1094 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3064.
12. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.
13. Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 20.11.2008 р. № 2010/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/9255>.
14. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства від 16.01.2007 р. № 7 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 19. – Ст. 771.
15. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 27.02.2002 р. № 88 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631.
16. Про затвердження Положення про громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 25.11.2011 р. № 1354 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 101. – Ст. 3729.

*Надійшла до редакції 06.09.2012*



ПОЄДИНОК Я.А., здобувач  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 351.95

## ДОКАЗУВАННЯ У ПРОВАДЖЕННІ ПРО ВИЗНАННЯ ІНОЗЕМНОГО ГРОМАДЯНИНА (ОБГ) БІЖЕНЦЕМ АБО ОСОБОЮ, ЩО ПОТРЕБУЄ ДОДАТКОВОГО ТА ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ

У статті розкрито зміст доказування, а також наведено авторську дефініцію терміна «доказування у провадженні про визнання іноземного громадянина (ОБГ) біженцем або особою, що потребує додаткового та тимчасового захисту».

**Ключові слова:** доказування, збирання доказів, дослідження доказів, доказування у провадженні про визнання іноземного громадянина (ОБГ) біженцем або особою, що потребує додаткового та тимчасового захисту.

В статті раскрывается содержание доказывания, а также приводится авторская дефиниция термина «доказывание в производстве о признании иностранного гражданина (ОБГ) беженцем или лицом, требующим дополнительной и временной защиты».

**Ключевые слова:** доказывание, сбор доказательств, исследование доказательств, доказывание в производстве о признании иностранного гражданина (ОБГ) беженцем или лицом, требующим дополнительной и временной защиты.

In this article the scientific content of proof and provides insight on the author's definition of the term "proof in led of recognition of a foreign citizen (OBH) a refugee or a person in need of additional and temporary protection."

**Keywords:** evidence, collecting evidence, research evidence led of proof in recognition of a foreign citizen (OBH) a refugee or a person in need of additional and temporary protection.

Збирання, дослідження та оцінка доказів здійснюється шляхом процесуальної діяльності, спрямованої на встановлення об'єктивної істини. Тобто доказування – це обґрунтування доводів і заперечень, що виносяться для переконання тих або інших осіб в їх істинності [1, с. 247-248].

Поняттю доказування приділялася достатня увага у працях багатьох учених. Але, на жаль, сьогодні не зустрічається єдиного розуміння даного поняття. Деякі автори (В.Я. Лукашенко, М.Г. Ніколайчик) вважають доказування розумовою логічною діяльністю, а інші (М.М. Михеєнко, З.З. Зінатулін, М.С. Строгович), навпаки, зводять його тільки до практичної діяльності, що полягає у збиранні та дослідженні доказів.

Збирання доказів полягає у пошуку та виявленні джерел і носіїв доказової інформації, отриманні (стосовно речових доказів – вилученні), а також закріпленні (фіксації) у передбаченій процесуальній формі фактичних даних. Збирання доказів може здійснюватися судом та в результаті надання даних судові – всіма учасниками процесу.

Дослідження доказів виражається у їх вивченні, аналізі, порівнянні з іншими матеріалами справи. Так, Р.С. Белкін слушно звертав увагу на те, що дослідження доказів пов'язане з виявленням, пізнанням їх сутності [2, с. 23]. Воно пов'язане зі збиранням, перевіркою та попередньою оцінкою доказів; остаточною оцінкою здійснюється в нарадчій кімнаті суду.

Дослідження доказів має місце вже у процесі виявлення джерел доказової інформації. Особливу роль цей напрям діяльності суб'єктів доказування відіграє у роботі з речовими доказами, де виявлення і розшифровка доказових властивостей останніх найчастіше пов'язані з необхідністю застосування інструментальних та інших методів дослідження. Дослідження доказів у цьому аспекті має характер з'ясування їх змісту та інформаційного значення.

Відповідно до вимог закону всі зібрані у справі докази підлягають ретельній всебічній перевірці. Її мета – з'ясування якості, природності зібраних доказів для встановлення фактів, які мають значення для справи [3, с. 177]. Перевірка доказів включає перевірку належності до справи, допустимості та достовірності зібраних речових джерел інформації, документів й інших доказів. При цьому з'ясовуються й аналізуються інформаційні властивості зібраних матеріалів, встановлюється дотримання процесуальних правил збирання доказів, порівнюються докази, які перевіряються, з іншими. Перевірка доказів здійснюється також внаслідок збирання нових доказових даних, які підтверджують або заперечують достовірність доказів, що є у справі.



Оцінка доказів – це розумова, логічна діяльність, що є невід’ємною складовою діяльності осіб і органів, які провадять процес зі збирання і перевірки доказів та їх джерел. До змісту оцінки доказів як фактичних даних (відомостей за фактом) входить встановлення їх достовірності, належності, допустимості і достатності для вирішення як окремих питань у справі, так і справи в цілому [4, с. 122-123]. Оцінка доказів здійснюється відповідно до законів (правил, постулатів) логіки. Вона містить такі елементи, як аналіз, синтез, порівняння.

Таким чином, підсумовуючи різні погляди стосовно процесу доказування, його елементів, необхідно зазначити, що доказування є складною діяльністю, як практичною, так і розумовою, що має на меті досягнення істини завдяки встановленню обставин, що сформувалися у минулому і становлять предмет дослідження. Доказування – єдиний процес, що містить збирання, оцінку, перевірку та дослідження доказів. Процесуальне доказування можливе лише за допомогою доказів, отриманих і перевірених у встановленому законом порядку. Доказування – це єдиний процесуальний спосіб встановлення обставин, які мають значення у справі [5, с. 37].

*Отже, доказування у провадженні про визнання іноземного громадянина (ОБГ) біженцем або особою, що потребує додаткового та тимчасового захисту, – це заснована на законі і регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність посадових та службових осіб Державної міграційної служби України, спрямована на своєчасне, повне і об’єктивне з’ясування обставин справи про визнання іноземного громадянина (ОБГ) біженцем або особою, що потребує додаткового та тимчасового захисту.*

Засобами доказування визначаються пояснення осіб, які надані під час проведення співбесіди уповноваженою посадовою особою спеціального органу з питань міграції, свідчення свідків, письмові докази, висновки експертів. Не допускається збирання доказів способом, не передбаченим законом. Докази, зібрані з порушенням конституційних прав і свобод, не можуть бути покладені в основу адміністративного провадження. Усі зібрані докази підлягають всебічній, повній і об’єктивній перевірці.

Всебічність дослідження припускає, як зазначав В.С. Зеленецький, глибоке вивчення всієї сукупності обставин, що належать до справи, їх сторін, реально існуючих між ними зв’язків і взаємозалежностей [6, с. 40]. Усі елементи предмета доказування повинні бути доказані з достовірністю і безумовністю, підтверджені неспростовними доказами. Система зібраних доказів повинна давати можливість зробити єдиний висновок як за кожним елементом доказування, так і у справі в цілому та виключити будь-які сумніви.

У провадженні про визнання іноземного громадянина (ОБГ) біженцем або особою, що потребує додаткового та тимчасового захисту, передбачено декілька стадій та етапів відповідно до завдань яких застосовується система різних видів доказів з метою винесення уповноваженою особою рішення про захист особи, яка за ним звернулася. Розглянемо можливості застосування доказів для прийняття рішення у справі про визнання іноземного громадянина (ОБГ) біженцем або особою, що потребує додаткового та тимчасового захисту.

Під час звернення особи, яка має намір бути визнаною в Україні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або її законного представника до органу міграційної служби уповноважена посадова особа встановлює особу заявника за паспортом або іншими документами, які включають будь-які сумніви щодо особи, яка звернулася. Документами, які підтверджують особу, є: 1) паспорти – національний паспорт іноземця чи документ, що його замінює, а також громадянина України, для виїзду за кордон, дипломатичний або службовий; 2) посвідчення особи – водія, посвідчення особи моряка, посвідчення, видане за місцем роботи громадянина, посвідка на проживання особи, яка мешкає в Україні, але не є громадянином України, довідка про звільнення з місць позбавлення волі.

Встановлення особи громадян, що не досягли 16-річного віку, здійснюється за свідоцтвом про народження і підтвердженням одного з батьків, що ця особа є його дитиною.

Якщо до провадження залучається законний представник, уповноважена посадова особа перевіряє й особу представника. У випадках коли за іноземця (ОБГ), який внаслідок фізичної вади, хвороби чи з інших причин не може поставити свій підпис під заявою або іншим документом, підписується інша особа, уповноважена посадова особа повинна встановити особу обох. Якщо поданий уповноваженій посадовій особі документ не дає можливості зробити висновок щодо тотожності громадянина з особою, зображеною в цьому документі, особа, яка має намір



бути визнаною біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, має право запросити свідків. При неможливості залучення свідків або в разі необхідності перевірки дійсності поданого документа, даних, що в ньому містяться, чи інших обставин уповноважена посадова особа має право направити запит до відповідних уповноважених органів.

В той же час уповноважена особа протягом одного робочого дня здійснює перевірку наявності підстав, за яких заявнику може бути відмовлено в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Перевірка здійснюється в тому числі з урахуванням оновленої інформації по країні походження заявника на момент подачі заяви. Слід зазначити, що законодавцем не встановлено порядок проведення зазначених підстав. Обов'язок доказування у більшості випадків покладається на заявника. Так, дослідження Міжнародної юридичної групи *Astapov Lawyers* щодо практики адміністративних судів доводять: у пункті 9 Постанови № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних з перебуванням іноземця чи особи без громадянства в Україні», яку прийняв Пленум Вищого адміністративного суду України, передбачається, що під час розгляду справ біженців суди повинні ретельно вивчати поточну ситуацію у країні походження біженця. Цей аналіз має ґрунтуватися на декількох надійних джерелах. Лише в поодиноких випадках суди дотримуються цього положення. Зокрема, у численних рішеннях суди навіть взагалі не аналізують ситуацію у країні походження, а у тих випадках, коли такий аналіз все ж таки було проведено, висновки суду ґрунтуються, за рідкісним винятком, на одному джерелі. У рідкісних випадках суди проводять перспективний аналіз ситуації заявника, який вони повинні проводити відповідно до Постанови, судової практики Європейського суду з прав людини та практики розгляду заяв Верховним комісаром ООН у справах біженців. Переважно судді розглядають питання про те, чи є заявник, і рідше – чи міг він піддаватися переслідуванню, залишаючись у країні походження. Проте вони неохоче надають оцінку ймовірності того, що особа може зазнати переслідування у разі її повернення до своєї країни походження. Також суди часто переоцінюють важливість правила «першої благополучної країни». Зокрема, у багатьох випадках судді відхиляють заяви, посилаючись на факт, що особа прибула в Україну з нібито благополучної країни, не перевіряючи: а) чи є ця країна дійсно благополучною; б) чи перебуває заявник вже достатньо тривалий час, щоб звертатися стосовно отримання статусу біженця; в) чи може заявник повернутися до цієї благополучної країни.

Інша підстава, яка використовується у більшості випадків для відмови у наданні статусу біженця, – посилання на економічні причини залишення країни походження. І хоча Конвенція ООН про біженців та законодавство України дійсно не передбачають можливості надання статусу біженця виходячи з економічних підстав, українські судді схильні ігнорувати той факт, що залишення особою країни свого походження у пошуках кращого життя автоматично не позбавляє її можливості отримання статусу біженця в Україні. Важливим є те, що існує ймовірність переслідування такої особи у випадку її повернення до країни свого походження.

Лише у рідкісних випадках українські суди враховують конкретні обставини осіб, що прибувають з країн, на які поширюються керівні принципи Верховного комісара ООН щодо приймання осіб, які шукають притулку (*UNCHR Eligibility Guidelines*). Наприклад, заява афганця про те, що він працював водієм в американській гуманітарній організації, була відхилена судом, хоча у керівних принципах Верховного комісара ООН для оцінювання необхідності у міжнародному захисті осіб із Афганістану, які шукають притулку, конкретно зазначається, що особи, які працювали в іноземних гуманітарних організаціях, перебувають під ризиком зазнати нападів з боку сил Талібану. Так само рідко судді враховують ситуацію у конкретній провінції відповідної держави походження, і ще рідше – міжкланові взаємовідносини на її території [7].

У разі відсутності підстав для відмови в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, уповноважена посадова особа органу міграційної служби забезпечує можливість для заявника особисто або за допомогою законного представника скласти заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Заявник зобов'язаний також надати всі наявні у нього документи та інформацію, що необхідні для обґрунтування заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або зазначити причини, через які ці документи та інформація не можуть бути надані, та повідомити, де такі документи знаходяться чи можуть знаходитися або хто може надати чи підтве-



рдити відповідну інформацію.

Якщо у заявника відсутні документи, що посвідчують його особу, уповноважена посадова особа записує прізвище, ім'я, по батькові та інші дані заявника з його слів до встановлення особи, про що зазначається в реєстраційному листку на особу та робиться відповідний запис на заяві про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

На цьому етапі окрім перевірки документів та інформації, які є підставами подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, уповноважена посадова особа проводить дактилоскопію особи-заявника.

Дактилоскопія (отримання інформації за особливостями та унікальністю візерунків шкіри людини, які притаманні тільки їй) є найдостовірнішим способом ідентифікації особи. Вона широко і протягом багатьох десятиліть використовується у світі в основному для волевиявлення безграмотних людей, попередження та розкриття злочинів, обліку злочинців, попередження тероризму тощо. За цей час напрацьовано надійні технології дактилоскопії і подальшого застосування цього методу ідентифікації особи. Треба визнати, що сьогодні питання проведення дактилоскопії врегульовані фрагментарно, хоча вже активно запроваджується автоматична інформаційна система «Біженець», взаємний електронний обмін інформацією, в тому числі щодо дактилоскопії осіб, які звернулися за отриманням притулку, та біженців. В той же час законодавцем не встановлено загальний порядок його ведення, а також використання дактилоскопічної інформації за умов збереження конфіденційності. Саме тому нагальним є необхідність прийняття Закону «Про ідентифікацію людини шляхом дактилоскопії»; ця пропозиція зумовлена також високим рівнем злочинності, корупції, а також географічним розташуванням України, що сприяє інтенсивному пересуванню через її територію іноземців, біженців, інших осіб, серед яких є багато злочинців.

Окрім дактилоскопічної процедури, уповноважена посадова особа в разі необхідності може ініціювати обстеження для встановлення віку особи, що оформлюється відповідним направленням. Особі, яка направляється на обстеження з метою встановлення віку, та її законному представнику роз'яснюються причини для такого обстеження та наслідки відмови у його проходженні. У випадку відмови особи пройти обстеження з метою встановлення віку на заяві та в особовій справі заявника робиться відповідна відмітка.

Відмова особи або її законного представника від проходження обстеження з метою встановлення віку є підставою для розгляду матеріалів особової справи цієї особи як повнолітньої.

У разі прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, уповноважена посадова особа органу міграційної служби (особа, яка веде справу) проводить співбесіди із заявником або його законним представником з метою виявлення додаткової інформації, що необхідна для оцінки справжності фактів, повідомлених заявником або його законним представником під час подання заяви.

Під час стадії «оформлення документів» уповноважена посадова особа направляє в установленому порядку до органів Служби безпеки України відповідний запит щодо здійснення перевірки наявності обставин, за якими заявник не може бути визнаний біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Відповідь, яка надходить від даного органу, залучається до справи. У разі відсутності в заявника документів, що посвідчують особу, або якщо такі документи є фальшивими, направляє відповідні матеріали, а в разі необхідності – й заявника до органів Служби безпеки України для ідентифікації особи.

У разі виникнення сумнівів щодо достовірності інформації, поданої заявником, необхідності у встановленні справжності і дійсності поданих ним документів – в установленому порядку звертається із відповідними запитом до органів Служби безпеки України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, які можуть сприяти встановленню справжності фактів стосовно особи, заява якої розглядається.

За результатами аналізу комплексного та системного вивчення документів та фактів, що підтверджують обставини, котрі спонукали особу до звернення про визнання її біженцем або особою, що потребує додаткового та тимчасового захисту, складається висновок. Слід зазначити, що під час підготовки висновку посадовою особою можуть бути враховані відомості та обставини, про які зазначено у заяві про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і які не підтверджуються документами або іншими фактичними даними, при умові,



якщо вони є послідовними і правдоподібними і надана заявником чи законним представником інформація не суперечить загальновідомим відомостям, що мають відношення до справи заявника та встановлена загальна правдоподібність заяви.

Оцінка заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, здійснюється на індивідуальній основі і включає в себе вивчення наявних відомостей про:

- усі відповідні факти, що стосуються країни походження на момент прийняття рішення щодо заяви, в тому числі закони й інші нормативно-правові акти країни походження заявника і порядок їх застосування;

- відповідні твердження і документи, представлені заявником, у тому числі інформацію про те, що заявник був або може стати об'єктом переслідування чи об'єктом завдання серйозної шкоди;

- особисті дані і обставини заявника, включаючи інформацію про те, що заявник був чи може стати об'єктом переслідування чи йому може бути завдано серйозної шкоди.

Той факт, що заявник вже був об'єктом переслідувань або йому було завдано серйозної шкоди, наявність прямих загроз такого переслідування або такої шкоди є важливим показником цілком обгрунтованих побоювань заявника стати жертвою переслідування або реального ризику отримати серйозну шкоду.

У разі надходження до Державної міграційної служби України особою справи заявника та письмового висновку органу міграційної служби протягом місяця здійснюються всебічне вивчення та оцінка всіх документів та матеріалів, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. За результатами цього протягом місяця з дня отримання особою справи заявника та письмового висновку органу міграційної служби, який розглядав заяву, Державна міграційна служба України приймає рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту).

Підбиваючи підсумок викладеному, вважаємо за необхідне внести пропозицію прийняти інструкцію «Про проведення співбесіди з особою, яка звертається за визнанням її біженцем або особою, що потребує додаткового та тимчасового захисту», де визначити алгоритм дій уповноваженої посадової особи щодо перевірки даних, які сприяють позитивному рішенню про визнання іноземного громадянина (ОБГ) біженцем або особою, що потребує додаткового та тимчасового захисту.

#### Список використаної літератури:

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. – Свердловск, 1972–1973. – Т. 2: Нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука /Правоведение/. – 1973.
2. Белкин Р.С. Теория доказательств в советском уголовном процессе. – М., 1973.
3. Тертышник В.М. Уголовный процесс: Учеб. пособие. – 2-е изд., пер. и доп. – Х., 1999.
4. Ілєв І В. Судовий контроль за законністю актів органів місцевої виконавчої влади у Республіці Болгарія: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Одеса, 2001.
5. Умнова О.В. Докази в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2010.
6. Зеленецкий В.С. Прокурорский надзор за исполнением закона о всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств уголовного дела в стадии предварительного расследования: Учеб. пособие. – Х., 1990
7. Аналіз практики адміністративних судів в Україні у вирішенні справ осіб, що шукають притулку, яка здійснена юристами Міжнародної юридичної групи AstapovLawyers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http://www.unhcr.org.ua/img/uploads/docs/AstapovLawyers\\_analysis.pdf](http://www.unhcr.org.ua/img/uploads/docs/AstapovLawyers_analysis.pdf).

Надійшла до редакції 03.09.2012





РАМАЗАНОВА У.В., здобувач  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.566

## СУТНІСТЬ ПОНЯТЬ «ГРОМАДСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ» ТА «ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ»

Охарактеризовано дефініції «громадське об'єднання» та «громадська організація», сформульовано авторське визначення поняття «громадське об'єднання».

**Ключові слова:** громадський, громадські об'єднання, об'єднання громадян, громадські організації, організації, об'єднання, добровільність, самоврядність, формування людей.

Характеризуються дефініції «общественное объединение» и «общественная организация», формулюється авторське определение поняття «общественное объединение».

**Ключевые слова:** общественный, общественные объединения, объединения граждан, общественные организации, организации, объединения, добровольность, самоуправление, формирование людей.

This paper focuses on characterizing the determinants of "associations" and "NGO". The author actually formulated the concept of "association."

**Keywords:** public, associations, citizens' associations, NGOs, organizations, associations, voluntary, self-government, the formation of people.

Право на об'єднання є одним із тих суб'єктивних прав, які суттєво впливають на реалізацію всього комплексу прав і свобод особистості, є одним з найважливіших інститутів адміністративного права. Метою нашої статті є здійснити співвідношення зазначених понять, визначити їх особливості в Україні та прослідкувати розвиток громадських об'єднань.

Проблему сутності та співвідношення понять «громадське об'єднання» та «громадська організація» в Україні досліджували О.Ф. Скакун, Т.О. Коломoeць, С. С. Юр'єв, Ю.А. Ведерников, В.К. Шкарупа, Н.В. Ганжа, І.В. Март'янов, Р.С. Павловський, В.І. Попова, С.О. Солдатов, М.С. Студенікіна, С.С. Студенікін, В.Д. Трофімов, В.Р. Назарян, Т.Д. Матвєєва, С.С. Юр'єв, Д.В. Шутько, А.І. Щиглик, Ц.А. Ямпольська тощо.

В умовах розбудови в Україні демократичної і правової держави одним із критеріїв виміру ефективності проведення адміністративних реформ є наявність адміністративно-правового регулювання дотримання прав людини як первинної, головної цінності сучасного суспільства. Сучасні правові тенденції в Україні пов'язані із визнанням на державному рівні необхідності дотримання прав людини і насамперед спрямовані на значний розвиток гарантій дотримання й розширення прав й свобод особистості. Права людини найчастіше визначаються у правничій науці як певні можливості людини, котрі необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства (економічним, духовним, соціальним тощо) і мають бути загальними та рівними для всіх [1, с. 9]. У цьому контексті актуальним є встановлення та існування міжнародних стандартів прав людини як зразка, до якого слід прагнути і для котрого характерні такі ознаки, як нормативність, загальне визнання, тривалість дії, забезпечення застосування засобами міжнародного впливу та контролю. Необхідність законодавчого забезпечення основних прав людини була визнана більшістю економічно розвинених держав після Другої світової війни, що і знайшло своє відображення у ряді міжнародних актів з прав людини. Основними такими актами, що містять міжнародні стандарти, є міжнародні пакти, де найбільш поширеним засобом викладення положень є конвенції. Декларації, як правило, мають характер рекомендацій і не є нормативними міжнародними актами. Виняток становить Загальна Декларація прав людини 1948 р., серцевина Міжнародній Хартії прав людини. Обов'язковий характер її положень визнаний більшістю держав, у тому числі й Україною. Визначальне значення, з погляду реальності гарантій здійснення прав і свобод людини, мають Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.) тощо.

Природа права на свободу об'єднання містить такі можливості суб'єкта: створювати різноманітні громадські об'єднання; вступати до будь-яких громадських об'єднань; брати участь у їх діяльності; утримуватися від вступу; вільно виходити в будь-який час з об'єднання грома-



дян. Аналізуючи реалізацію права на свободу об'єднання в різних країнах, слід зазначити, що майже в усіх конституціях, включаючи держави тоталітарного соціалізму, містяться правові норми, що закріплюють свободу об'єднання у політичні партії, соціально-економічні, культурні, спортивні та інші об'єднання. Це право дозволяє громадянам активізувати свої зусилля. Право на об'єднання реалізується явочним порядком і нерідко для створення об'єднання достатньо трьох осіб (у Франції – двох). Членами партій та політичних об'єднань можуть бути тільки громадяни. Як правило, право на об'єднання обмежується для військовослужбовців, а право на вступ до політичної партії може бути обмежено для суддів, прокурорів, деяких інших осіб, що перебувають на державній службі. Спостерігається світова тенденція конкретизації конституційного права на об'єднання чотирма видами законів: про політичні партії; про соціально-економічні та інші об'єднання, які не ставлять перед собою мету отримання прибутку; про релігійні організації; про акціонерні об'єднання (товариства та ін.), діяльність яких пов'язана з отриманням прибутку. Останній вид організації регулюється нормами цивільного (корпоративного) права і не належить до об'єднань громадян.

Форми суспільної активності громадян виражено в діяльності їх різних об'єднань, тому поняття «громадські об'єднання» є узагальнюючим, що відбиває різноманітність цих форм у реальному житті суспільства.

Діяльність об'єднань громадян носить найрізноманітніший характер. Вона може бути спрямована на участь у розробленні державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, розв'язання конкретних соціальних проблем окремих категорій та груп громадян, здійснення благодійної діяльності, охорону навколишнього природного середовища, обумовлюватися спільністю професійних та інших інтересів громадян тощо.

Зазначений стан чинного законодавства з питань адміністративно-правового статусу громадських об'єднань пояснюється відсутністю відповідного науково-теоретичного підґрунтя у сучасній юридичній науці та науці адміністративного права як її складової, для створення якого в першу чергу необхідно надати наукове визначення терміну «громадські об'єднання». Для досягнення цієї мети необхідно побудувати термінологічний ряд, дослідити визначення слів «громадський», «організація», «об'єднання», наведені у тлумачних словниках.

Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття «громадський» так: який виникає, відбувається у суспільстві або стосується суспільства, зв'язаний з ним, суспільний; належний усій громаді, усьому суспільству, колективний, в якому бере участь увесь колектив» [2, с. 199].

С.І. Ожегов та Н.Ю. Шведова визначають поняття «громадський» як той, який має відношення до роботи, діяльності по добровільному обслуговуванню політичних, культурних, професійних потреб колективу [3, с. 440].

Так, на наш погляд, громадський – це той, який виникає, відбувається у суспільстві або стосується суспільства та належить усій громаді, стосується діяльності із добровільного обслуговування політичних, культурних, професійних потреб колективу.

Наступним термінологічним рівнем є з'ясування поняття «організації».

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає організацію як об'єднання людей, суспільних груп, держав на базі спільності інтересів, мети, програми дій [2, с. 679].

С.І. Ожегов та Н.Ю. Шведова прирівнюють організацію до державної установи або громадської організації, наводячи такі приклади: всесвітня торгова організація, профспілкова організація, будівельна організація, молодіжна організація, організація ветеранів праці тощо.

Новітній словник іноземних слів та висловів наводить більш повне визначення поняття «організації» як об'єднання людей, які згруповані загальною програмою, метою і завданням; громадське об'єднання, державна або інша установа, зазначаючи, що зазначене слово походить від французького слова «*organization*», яке, у свою чергу, виникло від латинського «*organize*» (повідомляю стрункий вигляд, влаштовую)» [4, с. 587].

У міжнародному праві під терміном «організація» розуміється будь-яка спілка працівників або підприємців, що має на меті забезпечення та захист інтересів працівників та підприємців [5, с. 394].

В той же час вільна енциклопедія Вікіпедія визначає поняття «об'єднання» як сполучен-



ня чогось (речовин, груп людей), праця чи дії яких налаштовані на спільну мету.

Великий тлумачний словник сучасної української мови поняття «об'єднання» визначає як ціле, що склалося на основі з'єднання, поєднання чого-небудь; організація людей на основі спільності мети, завдань; спілка [2, с. 635].

Охарактеризувавши вищезазначені дефініції, на наш погляд, слід сформулювати поняття «об'єднання» як формування людей, що згрупувалися на базі спільності інтересів, мети, програми дій з метою забезпечення та захисту інтересів працівників, підприємців тощо.

Доповнюючи вищевизначені дефініції, слід розглянути поняття «громадської організації» та «громадського об'єднання».

Є.А. Біленький, М.А. Козловець у соціологічному словнику термінів і понять визначають громадську організацію як добровільне, засноване на самоврядуванні об'єднання індивідів, яке представляє інтереси групи населення [6, с. 199].

Ф.М. Кирилук трактує громадські організації як масові об'єднання громадян, створені на основі самоуправління та самодіяльності з метою захисту інтересів певних груп населення (соціальних, професійних, молодіжних, культурно-освітніх та ін.) [7, с. 535].

В.М. Піча, Н.М. Хома розглядають громадські організації як об'єднання громадян, котрі виникають за їхньою ініціативою для реалізації довгострокових цілей, які мають свій статут і характеризуються чіткою структурою [8, с. 27].

О.Ф. Скакун під громадськими організаціями розуміє добровільне об'єднання людей, створене ними для досягнення особистих і громадянських цілей, що діє на засадах самоорганізації, самоврядування, самооплати (спілки, товариства, групи, об'єднання, не засновані урядом або міждержавною угодою) [9, с. 256].

Слід зазначити, що найчастіше громадські організації є предметом дослідження вчених-конституціоналістів та вчених-адміністративістів, підходи до розуміння терміна «громадська організація» яких варто розглянути.

О.М. Ващук надає таке визначення громадській організації: це недержавне, некомерційне, добровільне об'єднання громадян, що створюється ними з метою здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення соціальних, культурних та інших інтересів в порядку, передбаченому Конституцією, законами та нормами цих об'єднань [10, с. 7]. Слід акцентувати увагу, що вказане визначення передбачає такі найсуттєвіші ознаки громадських організацій, як легальність, добровільність, неприбутковість.

В юридичній літературі існують різні визначення термінів «громадська організація» та «громадські об'єднання».

За радянської доби громадські організації трактувалися як добровільні об'єднання, які створюються громадянами відповідно до мети комуністичного будівництва та сприяють розвитку політичної активності та самодіяльності громадян, задоволенню їх інтересів [11, с. 262]. Тобто в радянській літературі фактично не розмежовувалися поняття «громадські об'єднання» та «громадська організація», а останнє, як правило, розглядалося як синонім терміна «громадсько-політична організація» [12, с. 20].

У сучасній юридичній літературі більшість авторів використовують терміни «об'єднання громадян», «громадські об'єднання» і «громадські організації» як тотожні і не проводять відмінностей між ними, що веде до змішування різних категорій об'єднань громадян і, як наслідок, до правової плутанини [13, с. 23]. Саме тому слід розмежувати дані поняття.

Так, С.С. Юр'єв визначає громадське об'єднання як добровільну, недержавну, некомерційну організацію індивідів, котрі законно реалізують право на свободу асоціацій [14, с. 63].

А.Я. Сухарева розглядає громадські об'єднання як існуючі відокремлено від держави самодіяльні і самоврядні об'єднання громадян для задоволення їхніх загальних інтересів усередині об'єднання і для досягнення цілей у зовнішньому середовищі методами і засобами, що відповідають природі об'єднання і не суперечать закону [15, с. 384].

О.Ф. Скакун формулює поняття об'єднання громадян як добровільне громадське формування людей, створене на основі спільності інтересів для реалізації своїх прав і свобод. Об'єднання громадян не є об'єктами управління з боку державних структур, їх діяльність визначається статутом (положеннями), цілями і завданнями їх створення, що не виходять за рамки закону. Беручи участь у соціально-політичному і культурному житті суспільства і держави, громадські організації



та їх об'єднання реалізують права, передбачені статутами (положеннями).

М.І. Єропкін визначав громадське об'єднання як добровільне, самокероване, закріплене формальним членством об'єднання громадян, яке вирішує спільно з органами державного управління задачі господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва в інтересах побудови комуністичного суспільства [16, с. 90-91].

О. О. Дарков називає об'єднання громадян найважливішою формою реалізації конституційного права громадян на об'єднання, яка представляє собою недержавне, добровільне, самодіяльне, самоврядне, некомерційне формування, що створюється за ініціативою громадян, які об'єдналися на підставі спільності інтересів і діють для досягнення загальних цілей методами і засобами, що не суперечать закону [17, с. 47].

На підставі аналізу наведених вище дефініцій уявляється можливим визначити громадське об'єднання як добровільне об'єднання, яке створюється за ініціативою індивідів на основі спільності інтересів для реалізації своїх прав і свобод, статутна діяльність котрого не спрямована на отримання прибутку, здійснюється на засадах самоврядування і незалежно від держави.

Саме таке визначення включає основні ознаки двох видів об'єднань громадян, які визнаються Конституцією України як політичні партії та громадські організації. Та у зв'язку із прийняттям Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., який визначає, що громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка, виникає колізія законодавства. З метою її усунення слід внести поправку до ст. 36 Конституції України такого змісту: «громадяни України мають право на свободу об'єднання у громадські організації або громадські спілки для реалізації своїх прав і свобод, статутна діяльність яких не спрямована на отримання прибутку, здійснюється на засадах самоврядування і незалежно від держави, встановлені законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей».

На підставі аналізу наведених вище дефініцій пропонуємо визначити громадське об'єднання як добровільне формування, яке створюється за ініціативою індивідів на основі спільності інтересів для реалізації своїх прав і свобод, статутна діяльність котрого не спрямована на отримання прибутку, здійснюється на засадах самоврядування і незалежно від держави.

#### Список використаних джерел:

1. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. – К., 2001.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь, 2001.
3. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 4-е изд., доп. – М., 1999.
4. Новейший словарь иностранных слов и выражений. – Мн., 2006.
5. Конвенція про свободу асоціацій та захист прав на організацію від 9 липня 1948 р. // Международные акты о правах человека: Сб. документов. – М., 2000.
6. Соціологія: Словник термінів і понять / За заг. ред. Є.А. Біленького, М.А. Козловця. – К., 2006.
7. Політологія / За ред. Ф.М. Кирилюка. – К., 2004.
8. Політологія: терміни, поняття, персоналії, схеми, таблиці: Навч. словник-довідник для студентів / Укл.: В.М. Піча, Н.М. Хома. – К., Львів, 2000.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. – Х., 2001.
10. Ващук О.М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 2004.
11. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. – 2-е изд., доп. – М., 1987.
12. Назарян В.Р. О некоторых аспектах понятия «общественные организации» и его определения // Вопросы теории общественных организаций. – М., 1977. – С. 12-48.
13. Матвеева Т.Д. Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека. – М., 1998.
14. Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений. – М., 1995.
15. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М., 2000.
16. Советское административное право. Части Общая и Особенная: Учебник для вузов МВД СССР / Под ред. М.И. Еропкина. – К., 1978.
17. Дарков А.А. Конституционно-правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1999.

Надійшла до редакції 29.08.2012



САВКА А.Ю., ад'юнкт  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 351.74/9

## МІЛІЦІЯ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПРИМУСУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ РОЗСЛІДУВАННІ

Розкрито зміст діяльності міліції із застосування заходів примусу в адміністративному розслідуванні (адміністративно-примусова діяльність), а також розглянуто заходи примусу, які застосовуються міліцією.

**Ключові слова:** адміністративно-деліктне провадження, адміністративне розслідування, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративно-примусова діяльність міліції в адміністративному розслідуванні.

Раскрывается содержание деятельности милиции по применению мер принуждения в административном расследовании (административно-принудительная деятельность), а также рассмотрены меры принуждения, применяемые милицией.

**Ключевые слова:** административно-деликтное производство, административное расследование, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административно-принудительная деятельность милиции в административном расследовании.

The scientific content of the police use of coercive measures in administrative investigations (administrative and coercive activities) and also considered coercive measures to be applied by the police.

**Keywords:** administrative proceedings, administrative investigation, measures of proceedings on administrative violations, administrative and forced the police in an administrative investigation.

Розбудова України як демократичної, соціальної, правової держави, що закріплено в ст. 1 Конституції України [1], передбачає виконання ряду нових завдань та функцій, що стоять перед сучасною державою. Для виконання зазначених функцій державою створюються відповідні суб'єкти публічного адміністрування, діяльністю яких забезпечується їх виконання. Однією з найважливіших внутрішніх функцій держави слід визнати правоохоронну функцію, сутність якої полягає в забезпеченні охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, навколишнього природного середовища, всіх суспільних відносин, які встановлені і регулюються правом [2, с. 53-54]. Реалізація зазначеної функції відбувається через функціонування спеціальних правоохоронних органів, провідне місце серед яких займає міліція [3, с. 15]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про міліцію» міліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [4].

Фрагментарно дослідження даної проблеми торкалися дослідники адміністративного права та процесу, зокрема, В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, В.М. Гарашук, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоець, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, науковці теорії педагогіки – О.В. Биковська, В.В. Вербицький, Є.М. Мединський, Г.П. Пустовіт, Т.І. Сущенко, Т.М. Цвіров.

Відповідно до ст. 2 вищезазначеного Закону, основними завданнями міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [4].

Як вбачається з вищенаведеного, міліція як правоохоронний орган держави виконує широкі завдання та функції щодо охорони правопорядку та боротьби з правопорушеннями, для виконання яких наділяється певним обсягом прав та використовує специфічні форми та методи своєї діяльності. Але здійснюючи свою діяльність, міліція виконує свої завдання неупе-



реджено, у точній відповідності до закону, і жодні виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції. Міліція поважає гідність особи і виявляє до неї гуманне ставлення, захищає права людини незалежно від її соціального походження, майнового та іншого стану і т.д. Однак при цьому законодавець зазначає, що в межах чинного законодавства міліція може обмежувати права і свободи громадян, якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов'язки. Крім того, у ст. 10 Закону України «Про міліцію» чітко визначено, що міліції для виконання покладених на неї обов'язків надається право на застосування заходів примусового характеру. Як справедливо зазначає А.Т. Комзюк, надане міліції право застосовувати силу для виконання своїх обов'язків – її головна відмінна риса, що дозволяє міліції зайняти особливе місце в державній системі правоохорони [3, с. 21]. Подібної точки зору дотримуються і російські вчені. Так, визначаючи, які ж саме засоби може використовувати у своїй діяльності будь-яка поліція, Ю.П. Соловей зазначає, що відповідь є досить очевидною – озброєність, безпосередній примус, сила, причому в широкому розумінні – „від простого дотику до насильницького позбавлення життя” [3, с. 21].

Аналіз законодавчих актів України, якими визначаються права та обов'язки міліції, а також регламентуються форми і методи її діяльності, дає змогу стверджувати, що одним з основних, найважливіших напрямків діяльності міліції є її адміністративна діяльність. Це підтверджується і положеннями Закону України «Про міліцію», в якому законодавець, наводячи перелік функцій, які виконує міліція, на перше місце ставить саме виконання адміністративної функції. Як зазначає О.М. Бандурка, більша частина особового складу міліції виконує переважно адміністративні функції, здійснює організаційно-правові повноваження, які встановлюються і забезпечуються нормами адміністративного права [5; 6]. А тому у своїй правоохоронній діяльності органи внутрішніх справ для виконання покладених на них завдань та функцій використовують примусові заходи, застосування яких врегульоване саме нормами адміністративного права, тобто застосовують заходи адміністративного примусу.

У загальному варіанті, відповідно до ст. 11 Закону України «Про міліцію», під час виконання своїх функціональних обов'язків міліція має право застосовувати такі заходи примусового характеру: 1) вимогу припинити протиправну поведінку; 2) перевірку документів; 3) привід осіб, які ухиляються від явки за викликом в орган внутрішніх справ; 4) взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки; 5) адміністративне затримання; 6) доставлення порушника; 7) особистий огляд; 8) огляд речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, різних об'єктів тощо; 9) вилучення речей і документів; 10) накладення адміністративних стягнень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, тощо [4].

Незважаючи на те, що у законі представлений досить широкий перелік примусових заходів, що можуть застосовуватися працівниками міліції, слід також зазначити, що деякі з них визначені лише в загальному плані, а більш детальне їх застосування регламентується іншими правовими нормами (наприклад, це такі примусові заходи, як адміністративне видворення іноземців за межі України; нагляд за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, і т.д.).

Аналіз адміністративної діяльності міліції дає змогу стверджувати, що найчастіше заходи адміністративного примусу застосовуються працівниками міліції у зв'язку з порушенням адміністративно-правових норм у процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення. Слід зазначити, що в наукових джерелах деякі автори висловлювали думку про те, що діяльність міліції зі здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення є допоміжною щодо їх основного виду діяльності. Але ми не можемо погодитись із такою точкою зору, оскільки навіть законодавець, визначаючи правові основи організації діяльності міліції та її підпорядкування, на перше місце ставить саме виконання нею адміністративної та профілактичної функцій, а вже потім – оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної (ст. 7 Закону України «Про міліцію»). У ст. 2 зазначеного Закону, в переліку основних завдань міліції, діяльність міліції із запобігання правопорушенням та їх припинення (адміністративна діяльність) знаходиться одразу після їх діяльності, пов'язаної із забезпеченням особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод, законних інтересів. Крім того, у ст. 10 Закону, де визначено основні обов'язки міліції, нарівні з обов'язками по виявленню та розкриттю злочинів



визначені і зобов'язання міліції щодо виявлення, припинення адміністративних проступків, а також здійснення провадження у справах за ними, а тому діяльність міліції в адміністративно-деліктному провадженні аж ніяк не може мати допоміжний характер.

Інша проблема, яка порушувалась науковцями стосовно діяльності міліції в адміністративно-деліктному провадженні, пов'язана з тим, чи зобов'язані працівники міліції здійснювати діяльність із розкриття адміністративних правопорушень, тобто є розкриття адміністративних деліктів правом чи обов'язком працівників міліції. Наприклад, Є.А. Клоков вважає, що розкриття адміністративних проступків, тобто діяльність міліції по виявленню особи, яка вчинила протиправне діяння, але з місця пригоди зникла, є саме правом працівників міліції, а не їх обов'язком [6, с. 98]. Так, дійсно, законодавець, визначаючи загалом основні обов'язки міліції, чітко закріплює, що міліція зобов'язана виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини, вживати з цією метою оперативно-розшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством, а стосовно адміністративних деліктів зазначений суб'єкт владних повноважень зобов'язаний лише припиняти адміністративні правопорушення і здійснювати провадження у справах про них, а також виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживати в межах своєї компетенції заходів до їх усунення; брати участь у правовому вихованні населення [4]. Однак, на наш погляд, розкриття адміністративних деліктів є прямим обов'язком міліції, а не її правом, оскільки останні створюють безпосередню загрозу суспільним відносинам у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. Крім того, хоча й не прямо, але норми КУпАП також закріплюють положення, що справи про адміністративні делікти повинні порушуватись не лише у разі встановлення особи правопорушника, а й у разі її відсутності (за самим фактом вчинення протиправного діяння). У ч. 1 ст. 256 КУпАП вказується, що у протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення).

Отже, враховуючи викладене, можна впевнено стверджувати, що провадження у справах про адміністративні правопорушення є одним з основних напрямків діяльності органів внутрішніх справ, у ході якого уповноважені особи останніх наділені правом застосовувати різні адміністративно-примусові заходи, «предваряющие реализацию юрисдикционных полномочий» [7, с. 167]. Застосування цих заходів спрямоване на виявлення та припинення адміністративних проступків, встановлення особи правопорушника, а також інших обставин справи, складання адміністративного протоколу, забезпечення своєчасного і об'єктивного розгляду справи і виконання прийнятого у ній рішення, тобто заходів, що вживаються з метою забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. До таких заходів адміністративно-деліктне законодавство України відносить: доставлення порушника; адміністративне затримання особи; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів, у тому числі посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб; тимчасове затримання транспортного засобу; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами; огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу водіїв та швидкість їх реакції [8].

Як вбачається з наведеного переліку, адміністративно-примусові заходи, які можуть вживатися міліцією на стадії адміністративного розслідування і мають узагальнюючу назву «заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення», є різноманітними як за своїм правовим змістом, так і за процедурою їх застосування. У зв'язку з цим науковці пропонували різні класифікації останніх. Так, наприклад, Г.В. Грянка, досліджуючи питання правової природи адміністративно-процесуального примусу, пропонує класифікувати заходи забезпечення провадження в адміністративних справах, які застосовуються на стадії адміністративного розслідування, таким чином:

1) заходи, передбачені для припинення правопорушення та забезпечення належної процедури провадження в адміністративних справах: адміністративне затримання особи; особистий огляд; огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб;

2) змішані заходи, що застосовуються як з метою попередження правопорушення, так і з метою припинення правопорушення: тимчасове затримання транспортного засобу; огляд на



стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції;

3) заходи забезпечення належного проведення провадження в адміністративних справах: доставлення правопорушника; привід [9, с. 53-54].

Досить цікавою з даного приводу, на наш погляд, є позиція Є.А. Клокова, який пропонує поділити вказані заходи на дві групи:

1) процесуальні засоби, які безпосередньо спрямовані на збір доказової інформації (опитування особи, особистий огляд, вилучення речей та документів і т.д.);

2) процесуальні засоби, які сприяють зібранню доказової інформації (доставлення особи, адміністративне затримання і т.п.) [6, с. 111].

Однак дослідження правової природи заходів примусу в адміністративно-деліктному провадженні свідчить про те, що всі вони застосовуються з метою припинення протиправного діяння, а також спрямовані на одержання доказів щодо його вчинення. Тому пропонуємо розподілити заходи, що застосовуються міліцією на стадії адміністративного розслідування, на: адміністративно-примусові заходи в адміністративному розслідуванні, які застосовуються безпосередньо до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення (адміністративне затримання, особистий огляд); адміністративно-примусові заходи стадії адміністративного розслідування, які застосовуються щодо речей та документів, які фігурують в адміністративно-деліктному провадженні.

Отже, враховуючи все вищевикладене, необхідно зазначити таке. Серед суб'єктів, які уповноважені здійснювати адміністративно-деліктне провадження, міліція займає особливе місце, оскільки на неї покладається завдання з охорони широкого кола суспільних відносин. Відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, із переліку адміністративних деліктів, визначених в Особливій частині, органам внутрішніх справ не підвідомчі лише дві групи проступків: адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів, а також адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації.

У межах адміністративного розслідування органи внутрішніх справ як суб'єкти владних повноважень наділені правом застосування різноманітних заходів адміністративного примусу, застосування яких носить дещо подвійний характер, що виявляється в тому, що працівники міліції вживають заходів адміністративного примусу, спрямовані на реалізацію власних повноважень в адміністративному розслідуванні, так і на реалізацію повноважень інших суб'єктів адміністративного розслідування (наприклад, здійснення адміністративного затримання чи привід особи за зверненням суб'єкта адміністративного розслідування, який таких повноважень не має).

Аналіз чинного законодавства дає змогу визначити дворівневу систему регулювання адміністративного розслідування, що здійснюється міліцією в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Зазначене регулювання здійснюється на підставі як законів України, так і відомчих правових актів.

Таким чином, діяльність міліції із застосування заходів примусу в адміністративному розслідуванні (адміністративно-примусова діяльність) – це нормативно закріплені повноваження міліції щодо застосування різноманітних заходів обмежувального характеру до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, а також до інших речей та документів з метою проведення процесуальних дій у підвідомчих їй справах для створення передумов щодо належного виконання завдань адміністративно-деліктного провадження.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 року із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Х., 2001.
3. 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. – Х., 2002.
4. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 року / із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.
5. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид.





наук. – Х., 1994.

6. Клоков Е.А. Административное расследование в органах внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Омск, 2005.

7. Коваленко О.И. Особенности юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (милиции) // Методологические, правовые и организационные проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел: Труды КВШ МВД СССР. – К., 1981. – С. 164-171

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство із змінами та допов. на 17 січня 2012 року. – К., 2012.

9. Грянка Г.В. Адміністративно-процесуальний примус (за Кодексом України про адміністративні правопорушення): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2009.

Надійшла до редакції 03.09.2012

СІВКОВ С.В., здобувач  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 351.84

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ МІНІСТЕРСТВОМ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Досліджено адміністрування соціальної сфери Міністерством соціальної політики України. Сформульовано авторські дефініції понять „публічне адміністрування” та „соціальна сфера”. Проаналізовано досягнення даного центрального органу виконавчої влади в регулюванні соціальної сфери та внесено пропозиції щодо заходів, вжиття яких є необхідною умовою ефективності публічного адміністрування даної сфери.

**Ключові слова:** соціальна сфера, публічне адміністрування, міністерство, соціальний стандарт, прожитковий мінімум, заробітна плата.

Исследуется администрирование социальной сферы Министерством социальной политики Украины. Формулируются авторские дефиниции понятий «публичное администрирование» и «социальная сфера». Анализируются достижения данного центрального органа исполнительной власти в регулировании социальной сферы, вносятся предложения относительно мер, принятие которых является необходимым условием эффективности публичного администрирования данной сферы.

**Ключевые слова:** социальная сфера, публичное администрирование, министерство, социальный стандарт, прожиточный минимум, заработная плата.

This article is devoted to the study of social administration of the Ministry of Social Policy of Ukraine. In particular, it reflected the content of the question concepts such as „public administration” and „social sphere”. Copyright formulated these definitions of concepts. Analyzed the achievement of central authority in regulating social and submitted events taking which is a prerequisite for the effectiveness of the public administration sector.

**Keywords:** social affairs, public administration ministry, social standard, cost of living, wages.

На Міністерство соціальної політики покладено повноваження щодо формування та забезпечення реалізації державної політики у соціальній сфері, зокрема щодо зайнятості населення, його соціального захисту тощо. Враховуючи актуальність питання ефективного регулювання соціальної сфери вказаним центральним органом виконавчої влади, дослідження відповідного питання стало метою написання даної статті.

Питання розвитку соціальної сфери в нашій державі було предметом дослідження О. Білорусова, А. Гриценка, В.Лагутіна, Е. Лібанової, С. Мочерного, Ю. Пахомова, В. Куликова, В. Куценка та інших. Проте слід зазначити, що, незважаючи на велику кількість праць стосовно публічного адміністрування соціальної сфери, на сьогодні відсутні комплексні наукові дослідження діяльності Мінсоцполітики у відповідному напрямі.

Значущість соціальної сфери у сучасному розвитку демократичних держав світу, у тому числі й Україні, важко переоцінити. У будь-якій державі соціальна сфера слугує інтересам насамперед людей як найвищої цінності. У свою чергу, регулювання соціальної сфери є важливою складовою соціально-економічної політики держави, яка являє собою одну з передумов



економічного і соціального розвитку суспільства й особливу форму управління.

Публічне адміністрування соціальною сферою є складним та комплексним явищем.

Як справедливо зазначає В. Чорна, публічне адміністрування є необхідною умовою розвитку суспільства, спільної праці людей для досягнення певних цілей у відповідних сферах та галузях діяльності [6, с. 105].

У вузькому сенсі публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як:

- професійна діяльність державних службовців, яка включає усі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду [4];
- міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративно-права, менеджменту [3, с. 4].

У широкому розумінні під публічним адмініструванням розуміється вся система адміністративних інститутів з ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування пов'язане із трьома сферами влади – законодавчою, виконавчою і судовою [3, с. 4].

Аналіз наведених понять свідчить про те, що в науці розглядають публічне адміністрування як процес з притаманними йому закономірностями, причому перевага віддається змісту діяльності, яка є сутністю такого адміністрування.

Таким чином, на нашу думку, публічне адміністрування є підзаконною, юридично-владною діяльністю органів держави виконавчо-розпорядчого характеру, спрямованою на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Суб'єктом публічного адміністрування є відповідним чином організована система органів, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання [5, с. 22]. До неї входять органи виконавчої влади, місцевого самоврядування (у межах делегованих їм повноважень) та спеціально уповноважені недержавні органи, посадові особи, службовці, що наділені державно-владними повноваженнями.

На сьогодні в нашій державі сформована складна система публічних органів управління, які здійснюють адміністрування соціальною сферою. Ключове місце в ній відведене Міністерству соціальної політики України.

Разом із тим дослідження питання публічного адміністрування соціальною сферою не буде повним без з'ясування суті поняття „соціальна сфера”.

Зміст поняття „соціальна сфера”, як і будь-якої іншої наукової категорії, є багатоаспектним. У науковій літературі виділяють декілька підходів щодо визначення сутності соціальної сфери, серед яких такі:

- сукупність великих соціальних груп: класів, націй, народів;
- сукупність галузей народного господарства, тією чи іншою мірою задіяних у процесі задоволення соціальних потреб громадян, працівники яких одержують відповідні доходи із засобів, що виділені суспільством на ці потреби;
- відносно самостійна сфера життєдіяльності суспільства, що охоплює відносини між соціальними спільнотами, всередині цих спільнот, між окремими особами, що мають різне становище в суспільстві і беруть неоднакову участь у його соціальному житті [2].

Вищезазначені дефініції не відображають повною мірою досліджуваного поняття, оскільки характеризують його односторонньо: чи то зі сторони суб'єктів, чи то сфер життєдіяльності.

Із огляду на викладене вбачається вдалою дефініція поняття „соціальна сфера”, сформульована Ю. Горященко, зміст якої полягає в тому, що соціальна сфера є цілісною, динамічною підсистемою суспільства, породженою його об'єктивною потребою у безперервному відтворенні суб'єктів соціального процесу [1, с. 41].

Це стійка сфера людської діяльності щодо відтворення власного життя, простір реалізації соціальних функцій суспільства. Саме у ній знаходить свою природу соціальна політика держави, реалізуються гарантовані національним законодавством права і свободи людини і громадянина [2].

Соціальна сфера безпосередньо пов'язана з розподілом матеріальних і духовних благ,



задоволенням специфічних потреб людини, якістю і рівнем її життя, умовами праці, побуту і дозвілля. Виробництво матеріальних і духовних благ, їх розподіл можливі лише за умови налагодженої системи адміністрування. Діяльність у відповідному напрямі забезпечує організованість і порядок, необхідні для нормального функціонування і розвитку будь-якої суспільної організації, незалежно від того, утворена вона державою чи суспільством. Тому адміністрування справедливо розцінюється як важлива складова частина всієї діяльності щодо забезпечення нормального функціонування суспільних інститутів [7, с. 4].

Соціальна політика та соціальна сфера на сьогодні формуються під впливом історичних процесів цілковитої відбудови держави і суспільства. Основними цілями соціальної політики держави на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України є:

- 1) створення громадянам умов задля задоволення власною працею, забезпечення власного добробуту;
- 2) забезпечення адресності соціальної підтримки з боку держави, у першу чергу малозахищених прошарків суспільства;
- 3) здійснення комплексних заходів і спеціальних програм у сфері оплати праці і пенсійного забезпечення, політики зайнятості;
- 4) формування нової житлової політики;
- 5) стимулювання усіх видів економічно ефективного житлового будівництва, зміна порядку оплати населенням житла і комунальних послуг;
- 6) удосконалення базового державного соціального стандарту – прожиткового мінімуму тощо [2].

Основні засади роботи Міністерства соціальної політики України у напрямі регулювання соціальної сфери сформовані на базі положень та завдань, визначених Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки „Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (далі – Програма), Національним планом дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки, Щорічним Посланням Президента України до Верховної Ради України „Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році”, Положенням про Міністерство соціальної політики України, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389, з урахуванням Основних напрямів бюджетної політики на 2012 рік, схвалених постановою Верховної Ради України від 13 травня 2011 р. № 3358-VI „Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік”, та доведених Міністерством фінансів України граничних показників видатків та надання кредитів загального фонду державного бюджету на 2012 рік та індикативних прогностичних показників обсягів видатків і надання кредитів з державного бюджету на 2013–2014 роки.

Впродовж 2011–2012 рр. під впливом економічного зростання, стабілізації ситуації у сфері державних фінансів, реалізації нових соціальних ініціатив Президента України Міністерством забезпечувалось проведення соціальних реформ та підвищення соціальних стандартів.

Протягом 2011 р. забезпечено підвищення соціальних стандартів та гарантій: прожиткового мінімуму в середньому на 8,9 % (до грудня попереднього року), мінімальної заробітної плати – на 8,9 %, мінімальної пенсії за віком – на 9,0 %. При цьому індекс споживчих цін становив 104,6 %. Це позитивно вплинуло на зростання грошових доходів громадян. У 2011 р. номінальні доходи населення збільшилися на 13,6 % порівняно з відповідним періодом попереднього року.

Наявний дохід, який може бути використаний населенням на придбання товарів та послуг, збільшився на 14,5 %, а реальний наявний, визначений з урахуванням цінового фактору, – на 6,1 %. Середньомісячна заробітна плата штатних працівників за 2011 р. зросла на 17,6 %, а реальна – на 8,7 %. Посадові оклади працівників бюджетної сфери зросли на 17,3 %. Зменшено грошовий розрив між мінімальною заробітною платою та посадовим окладом працівника I тарифного розряду ЄТС з 328 грн. на початок року до 300 грн. на кінець року.

Були збільшені розміри державної допомоги, зокрема, розміри допомоги при народженні дитини зросли більш ніж удвічі.

Спостерігається позитивна динаміка щодо ситуації з бідністю. Рівень бідності за абсолютним критерієм (витрати нижче прожиткового мінімуму) у 2011 р. знизився на 2,2 відс. пункти і становив 14,6 % (у 2010 р. – 16,8 %). Рівень бідності за вартістю добового споживання на



рівні 5 доларів США у 2011 р. становив 1,7 % проти 2,5 % у 2010 р. Відбулося незначне збільшення рівня бідності за відносним критерієм (75 % медіанних сукупних витрат населення), який за 2011 р. становив 24,3 % проти 24,1 % у 2010 р. Скорочення рівня бідності за відносним критерієм відбулося серед працюючих (з 23,5 % у 2010 р. до 19,6 % у 2011 р.), серед дітей (з 32,7 % у 2010 р. до 32,0 % у 2011 р.).

Покращилась ситуація на ринку праці. У 2011 р. порівняно з 2010 р. рівень зайнятості зріс з 58,5 до 59,2 %, а рівень безробіття зменшився з 8,1 до 7,9 % (за методологією Міжнародної організації праці).

З набранням чинності з 1 січня 2011 р. Законом України „Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” було замість внесків за чотирма видами соціального страхування запроваджено єдиний внесок, що нараховується на єдину базу, введено однаковий звітний період, єдину форму звітності щодо сплати єдиного соціального внеску.

З набранням чинності з жовтня 2011 р. Законом України „Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” розпочато комплекс заходів щодо стабілізації солідарної системи пенсійного страхування та визначено механізм запровадження накопичувальної системи.

З березня 2011 р. проводилося осучаснення розмірів пенсій на 20,0 % темпів зростання середньомісячної заробітної плати штатного працівника в Україні порівняно з попереднім роком.

Економічне зростання та цінова стабільність залишаються основним підґрунтям для підтримки розвитку соціальної сфери у 2012 р. Середньомісячна заробітна плата за I півріччя 2012 р. зросла на 16,9 %, а реальна – на 15,6 %.

Відповідно до зростання прожиткового мінімуму відбувається зростання мінімальної заробітної плати, пенсій та соціальних допомог. У 2012 р. продовжує зростати чисельність зайнятого населення віком 15–70 років. Рівень зайнятості в середньому за I квартал 2012 р. зріс порівняно з I кварталом 2011 р. з 58,6 % до 58,8 %. Рівень безробіття знизився з 8,7 % до 8,4 %.

Верховною Радою України 12 січня 2012 р. прийнято Закон України “Про професійний розвиток працівників” та 5 липня 2012 р. – Закон України „Про зайнятість населення” (нова редакція).

Удосконалюється система соціального страхування. З березня 2012 р. для 227 тис. осіб, потерпілих на виробництві, осучаснено щомісячні страхові виплати.

Станом на 1 січня 2012 р. в Україні виявлено понад 1,7 млн. громадян похилого віку, інвалідів, хворих, інших громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують соціального обслуговування. Для організації їх обслуговування функціонує 735 територіальних центрів соціального обслуговування та функціонує 324 інтернатні установи.

З метою посилення соціального захисту інвалідів у I півріччі 2012 р. у всіх регіонах створені сервісні центри з обслуговування інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації їх технічного обслуговування та ремонту.

1 серпня 2012 р. Кабінет Міністрів України затвердив Державну програму „Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів” на період до 2020 року”.

В Україні функціонує 90 закладів для бездомних осіб та установ для осіб, звільнених від відбування покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк та 54 недержавні організації, що надають соціальні послуги цим категоріям населення.

Здійснюються заходи, спрямовані на підтримку сім’ї. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2012 р. № 325-р схвалено Концепцію державної цільової соціальної програми підтримки сім’ї до 2016 року.

Здійснюється робота щодо влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у сімейні форми виховання (опіка, прийомні сім’ї, дитячі будинки сімейного типу). На сьогодні у сімейних формах виховання (опіка, піклування, прийомні сім’ї та дитячі будинки сімейного типу) перебуває понад 74 тисячі дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що складає 77,2 % від загальної кількості дітей зазначеної категорії (на кінець 2011 р. цей показник становив 76,4 %).

Разом із тим потребують подальшого врегулювання такі питання:

- підвищення рівня життя населення, зниження бідності та нерівності за грошовими доходами населення;
- підвищення рівня зайнятості населення, посилення конкурентоспроможності громадян



на ринку праці та забезпечення соціально-трудоових прав громадян;

- удосконалення системи соціального страхування та реформування системи пенсійного забезпечення;
- підвищення охоплення соціальною підтримкою та соціальним обслуговуванням, у першу чергу малозабезпечених верств населення, громадян похилого віку, чорнобильців та інвалідів тощо.

Підбиваючи підсумки викладеному вище матеріалу, ми дійшли таких висновків. Питання регулювання соціальної сфери стосується усього населення нашої держави, а отже, діяльність Мінсоцполітики у відповідному напрямі потребує упорядкування та вдосконалення з метою забезпечення прав та інтересів людей. При цьому, як свідчить практика, в Україні рівень розвитку соціальної сфери поступово підвищується і відповідна тенденція тримається уже декілька років поспіль.

#### Список використаної літератури:

1. Горященко Ю. Проблеми розвитку соціальної сфери економічних районів України // Україна: аспекти праці. – 2011. – № 1. – С. 37-43.
2. Державне управління соціальною сферою в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://cpsr.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=104:2010-06-23-10-53-18&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27](http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=104:2010-06-23-10-53-18&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27).
3. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: Метод. рек. / За заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – К., 2010.
4. Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент : возможности и ограничения [Электронный ресурс] // Государственное управление. Электронный вестник. – 2003. – № 1. – Режим доступа: <http://www.spa.msu.ru/>.
5. Сташків Б. Норми права соціального забезпечення // Право України. – 2002. – № 2. – С. 74-78.
6. Чорна В.Г. Адміністративно-правове регулювання позашкільної освіти України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2011.
7. Ярошенко І.С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2006.

Надійшла до редакції 03.09.2012

**СИДОРЕНКО К.О.**, здобувач  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 351.84

### ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕГУЛЮВАННЯ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Розкрито питання перспектив розвитку волонтерської діяльності в Україні, особливу увагу звернуто на перспективи удосконалення провадження волонтерської діяльності щодо надання волонтерської допомоги фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, щодо яких здійснюється волонтерська допомога.

**Ключові слова:** волонтер, волонтерська діяльність, перспективи розвитку волонтерської діяльності.

Раскрываются вопросы перспектив развития волонтерской деятельности в Украине, особое внимание обращается на перспективы совершенствования производства волонтерской деятельности по предоставлению волонтерской помощи физическим и юридическим лицам, а также объектам, в отношении которых осуществляется волонтерская помощь.

**Ключевые слова:** волонтер, волонтерская деятельность, перспективы развития волонтерской деятельности.

Reveals the prospects of volunteer activities in Ukraine, particular attention is paid to the prospects of improvement proceedings volunteering to provide volunteer as individuals and legal persons and objects in relation to which the volunteer help.

**Keywords:** volunteer, volunteer activities, the outlook for volunteering.



Волонтерська діяльність є основою побудови та розвитку громадянського суспільства. Вона втілює в себе найшляхетніші прагнення людства – прагнення миру, свободи, безпеки та справедливості для всіх людей. І тому держава спільно з недержавними утвореннями повинна сприяти всебічному розвитку даного інституту громадського суспільства.

Україна як член міжнародного співтовариства проводить послідовну політику у сфері волонтерської діяльності, сприяє роботі у сфері соціального розвитку та прав людини на основі комплексного підходу, дотримання принципів демократії, рівності, недискримінації, миру, соціальної справедливості. З урахуванням моральних засад і традиційних цінностей українського суспільства держава спрямована на забезпечення повного й рівного здійснення малозабезпеченими, безробітними, багатодітними, бездомними, безпритульними, особами, що потребують соціальної реабілітації, хворими, інвалідами, самотніми, людьми похилого віку та іншими особами, які через свої фізичні, матеріальні чи інші особливості потребують підтримки та допомоги, громадянами, які постраждали внаслідок стихійного лиха, екологічних, техногенних та інших катастроф, у результаті соціальних конфліктів, нещасних випадків, а також жертвами злочинів, біженцями, особами, які через свої фізичні або інші вади обмежені в реалізації своїх прав і законних інтересів, усіх без винятку прав людини й основоположних свобод, а також поваги притаманного їм достоїнства.

Вагомий внесок у становлення теорії волонтерства, розробку його теоретичних та методологічних засад зроблено російськими (І. Айнутдинова, О. Акімова, Л. Вандишева, В. Пестрикова), українськими (О. Безпалько, І. Зверєва, Н. Заверико, Г. Лактіонова, Л. Міщик, І. Мигович, С. Пальчевський, В. Петрович, Ю. Поліщук, А. Рижанова, М. Тименко) й зарубіжними (Р. Лінч, С. Маккарлі (США), Л. Питка, С. Матерна (Польща) дослідниками, які визначили сутність, ознаки, особливості, напрями та принципи волонтерської роботи.

У нашій державі існує низка актуальних проблем, що гостро потребують швидкого вирішення та пов'язані із провадженням волонтерської діяльності щодо відповідних *категорій фізичних осіб – отримувачів волонтерської допомоги* і стосовно певних *об'єктів волонтерської діяльності* – охорони навколишнього природного середовища, збереження культурної спадщини, історико-культурного середовища, пам'яток історії та культури, місць поховання та ін., а також безпосередньо з *волонтерами та волонтерськими організаціями* як найголовнішим ресурсом у сфері провадження волонтерської діяльності. Саме тому, розкриваючи види шляхів розвитку волонтерської діяльності, необхідно враховувати інтереси й отримувачів волонтерської допомоги, й об'єктів, на які спрямовано надання волонтерської допомоги, й волонтерів та волонтерських організацій.

Спектр таких проблем вельми різносторонній, починаючи від належного матеріально-технічного та кадрового забезпечення до інформаційного «голоду» з приводу головних засад провадження волонтерської діяльності та волонтерів зокрема. Перелік згаданих проблем не є вичерпним в силу постійного розвитку соціально-економічних відносин і охоплює незабезпечення у повній мірі реалізації прав вищезазначених осіб, які потребують волонтерської допомоги, зокрема у сфері освіти, користування транспортними послугами та зв'язком, безперешкодного доступу до об'єктів житлово-комунального та громадського призначення, інформації; обмежене фінансування програм соціального захисту інвалідів тощо. На даному етапі перед нами постає питання виділення перспективних напрямів розвитку провадження волонтерської діяльності.

На підставі вищевикладеного пропонуємо такі перспективні напрями удосконалення сфери волонтерської діяльності:

1. Першочергово необхідним є *проведення пропагандистських кампаній щодо популяризації волонтерства*, до яких варто залучати існуючих добровольців та студентське самоврядування. Також слід ввести навчальний курс у закладах освіти різного рівня акредитації, так як інформованість суспільства в галузі волонтерства є недостатньою. Не завадила б також організація тренінгової діяльності, оскільки часто волонтерський рух організовується ентузіастами, котрі не спроможні ефективно координувати волонтерів. На нашу думку, в Україні населенню маловідомо, хто такий волонтер. Тому потрібно встановити систему обміну інформацією. Телебачення, радіо, друковані видання та електронні засоби інформації можуть надавати інформацію про досягнення волонтерів. Держава також повинна приділяти увагу розвитку волонтерського руху, виділяти кошти на проведення соціальних актів, реклам. Держава може запропонувати свої тренінгові програми для волонтерів за тематикою техніки, управління фі-



нансами, надати частину ресурсів, таких як підручники, медикаменти, фінансування, у користування волонтерів.

Найбільший досвід волонтерської роботи набуто в практиці діяльності соціальних служб для молоді. Найпоширенішим напрямком волонтерської допомоги є соціальна допомога інвалідам, сиротам, дітям, які залишилися без піклування батьків, дітям вулиці, особам, схильним до наркоманії та алкоголізму, та ін. З цією метою реалізуються такі програми, як «Діти вулиці», «Книжки для дітей-інвалідів», «Друзі по телефону», «Ігротеки для дітей-інвалідів», «Сторінки, які ожили», «Разом заради розвитку», «Сучасне розуміння життя та здорового способу життя» тощо. Всього в соціальних службах у 58 програмах бере участь 4390 волонтерів. Практично всі програми, особливо на первинному рівні, реалізуються шляхом залучення волонтерів та громадських організацій. Нас сьогоднішній день в Україні функціонує близько 2 тис. волонтерських організацій різних напрямків діяльності [1].

2. *Потребує впровадження формалізація трудових відносин у сфері волонтерства*, що забезпечить добровольцям офіційний статус фахівця соціальної діяльності, а відповідно, і трудовий стаж. Страхове та соціальне забезпечення в такому випадку можна гарантувати шляхом сплати страхових внесків за рахунок організації, що залучає волонтера, або закладати статтю на подібні витрати до місцевого бюджету. Також можна розглядати пропозицію добровільної сплати волонтерами за власний кошт внесків до фондів соціального страхування, що в умовах сучасної економіки є найбільш адекватним варіантом.

3. Однозначно слід *впровадити налагоджену систему обліку волонтерів та розробити єдину форму звітності у сфері волонтерства* на основі кількісних показників та якісних характеристик діяльності. Це забезпечить усвідомлення вагомості й корисності проведеної роботи кожного окремого волонтера.

4. Реалізація даного кроку є неможливою без *створення національної електронної бази волонтерів та волонтерських організацій* даних для допомоги перспективним волонтерам в пошуках підходящих волонтерських позицій у відповідних організаціях, що дасть можливість обміну досвідом, прийняття нестандартних рішень, розширення свого кругозору, налагодження волонтерських зв'язків та ін., а також доповнення обов'язків волонтера пунктом, що стосується необхідності перед початком провадження волонтерської діяльності пройти вступний курс у волонтерській організації, з якою волонтер уклав договір про провадження волонтерської діяльності.

5. Доречно *ввести податкові пільги для фізичних та юридичних осіб, що підтримують волонтерські ініціативи*. Наприклад, можливим вважаємо скорочення суми податку з доходів фізичних осіб, котрі у звітному періоді вторинним місцем роботи обрали волонтерство. Для юридичних осіб пропонуємо можливе скорочення суми податкових стягнень у випадку зарахування до робочого часу годин волонтерства їх працівників.

6. *Підвищення рівня мотивації волонтерів щодо необхідності та важливості мети, завдань, цілей тієї діяльності, якої вони займаються*. Ефективність роботи волонтерів залежить від рівня їх мотивації, який підтримується соціальною службою шляхом здійснення різних заходів: підтримки професійної мотивації студентів, які навчаються на відділеннях чи факультетах соціальної роботи вищих навчальних закладів, оформлення навчальної і виробничої практики на основі волонтерської допомоги; різних матеріальних заохочень у вигляді спеціальних стипендій, проїзних квитків та ін. Волонтери, які самі звернулися у соціальну службу, встановлюють межі для своєї роботи, визначають її тривалість, прилаштовуючи свій час та енергію так, щоб досягти максимально успішного результату від роботи. Вони прагнуть виконувати будь-яке доручення, намагаючись зробити все необхідне, щоб їхні зусилля виявилися дієвими. Мотивацією для такого типу волонтерів є як «досягнення», так і «приєднання», що часто має вигляд чудової можливості залучитися до роботи та проявити себе у справі. Багато з утворюваних організацій покладаються на таких волонтерів, які працюють тривалий час, створюють робочі місця, що потребують постійного витрачання часу впродовж тривалого періоду. Мотивація волонтерів, які працюють тимчасово, – це не відчуття себе у групі, а лише визнання власних досягнень. Визнання є для них мірою вдячності з боку організації, що дає їм змогу просуватися вперед.

Основою запропонованих механізмів мотивації молоді до благодійництва, зокрема волонтерства, є свідомі бажання громади, виявлені шляхом проведеної дослідної роботи. А отже,



їх практичне впровадження забезпечить розвиток волонтерського руху. Однак для реалізації вище зазначених пропозицій необхідною є державна підтримка, за якої добродійна сфера спроможна полегшити навантаження на державний і місцевих бюджети щодо фінансування соціальної сфери, забезпечити підтримку особам, які цього потребують, а також активізувати громадське життя на регіональному рівні та в суспільстві в цілому [2].

7. *Створення та здійснення правового регулювання Школи волонтерів*, метою якої є сприяння підвищенню мотивації до волонтерської діяльності, оволодіння основними знаннями та вміннями, необхідними для здійснення волонтерської роботи, а також розвитку соціальної активності, навичок усвідомленого та активного вибудовування власного життя. Часто керівники організації, які залучають до роботи волонтерів, ігнорують їхні навчання, сподіваючись тим самим заощадити кошти і час. Таке ставлення є хибним і зводить волонтерський рух до процесу використання безоплатної робочої сили. Відсутність навчання позбавляє волонтера можливості певних досягнень і росту компетентності, що, у свою чергу, знижує мотивацію до роботи. На нашу думку, по-перше, постійні семінари і тренінги дають можливість забезпечувати психологічну підтримку; по-друге, дозволяють набути нових знань і навичок; по-третє, сприяють формуванню у волонтерів інтересу до справи.

Навчання на досвіді передбачає і супервізія. Супервізія має вигляд періодичного консультування з приводу окремих ситуацій, обміну інформацією. Обсяг супервізії має відповідати роботі й досвіду волонтера. Цей вид допомоги не повинен перерости лише у виправлення помилок та визначення недоліків у роботі. Супервізія забезпечує підтримку на професійному рівні. Але волонтер повинен відчувати позитивне підкріплення у вигляді емоційної підтримки. Ефективність спілкування і доступність організатора волонтерів завжди життєво необхідні для підтримки волонтерів. Це допомагає розвинути впевненість, здібності та підвищити самооцінку на особистісному рівні. Організатор повинен помічати ознаки дистресу, які виникають, наприклад, через хворобу, втрату або сімейні проблеми.

8. *Розширення системи міжнародного обміну волонтерів світу, залучення більшої кількості країн, які беруть участь у програмі обміну волонтерами, обмін міжнародним досвідом провадження волонтерської діяльності*. Головною метою даного напрямку удосконалення провадження волонтерської діяльності є руйнування стереотипів щодо діяльності волонтерів, налагодження міжнародного спілкування між молоддю з різних країн, з'ясування основних принципів роботи волонтерів та популяризація волонтерського руху в країнах Європи. Завданнями є: підвищити рівень обізнаності суспільства про волонтерський рух; розглянути, наскільки волонтерство на сьогодні популярне; з'ясувати, які теми найчастіше піднімають волонтери; популяризувати волонтерський рух через створення спеціального фільму.

Під час молодіжного обміну зазвичай застосовуються неформальні методи освіти, інтерактивні вправи, а також передбачені дискусії, обговорення, майстер-класи, міжнародне та міжкультурне спілкування, національні вечори та екскурсії.

9. *Підвищення рівня правового регулювання волонтерської діяльності кожного законодавчо визначеного напрямку волонтерської діяльності та прийняття Концепції державної політики у сфері волонтерської діяльності*. З метою сприяння розвитку інститутів волонтерства передбачається включення в законодавство України про волонтерську діяльність таких положень: 1) соціальна реабілітація дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків; 2) надання безоплатної юридичної допомоги громадянам і волонтерським організаціям та правове просвітництво населення; 3) безоплатне виготовлення та розповсюдження соціальної реклами; 4) сприяння розвитку науково-технічної творчості молоді; 5) сприяння патріотичному, духовно-моральному вихованню дітей та молоді, а також підтримка молодіжних ініціатив, проєктів, дитячих і молодіжних рухів і організацій. Разом з тим необхідно розширити перелік організаційно-правових форм, в яких можливе створення волонтерських організацій.

10. *Забезпечення публічною адміністрацією надання в безоплатну оренду приміщень та іншого майна волонтерам та волонтерським організаціям для провадження волонтерської діяльності*. Передбачається надання права органам державної влади та місцевого самоврядування затверджувати перелік державного майна та муніципального майна, яке може бути використано тільки в цілях надання його у володіння та (або) у користування на довгостроковій основі (в тому числі за пільговими ставками орендної плати) волонтерським організаціям, а також іншим неко-





мерційним організаціям, що займаються соціально значущими видами діяльності.

11. *Заохочення волонтерів за результатами їх діяльності.* Волонтерським необхідно продумати методи заохочення волонтерів. Дуже часто люди забувають, наскільки важливо заохочувати тих, хто працює на них. Ці заохочення демонструють, наскільки організація вміє цінувати людей. Волонтери мають відчувати вдячність за свою працю. Найважливіша нагорода – слово спасибі. Створення сприятливої атмосфери для роботи, звернення до волонтерів по імені, присвята їм вільного часу – теж нагорода.

Хоча б один раз на рік координатор повинен організувати загальні збори волонтерів і персоналу і висловити подяку за підсумками за рік. У цей момент дуже важливо нагадати кожному про місію, структуру і політику організації. Так волонтери можуть побачити своє місце в цілісній структурі. Таке ставлення особливо важливе в рамках рутинної роботи. Розглядаючи себе в контексті цінностей і успіхів організації, волонтер одержує ефективну мотивацію.

12. *Прийняття Кодексу волонтерів* – документу, дія якого розповсюджується на волонтерів волонтерських організацій та визначає основні принципи волонтерської діяльності, підстави для набуття статусу волонтера, цілі волонтерської діяльності, правовий статус волонтера та волонтерської організації, етичні норми волонтера.

Отже, можна зробити висновок, що волонтерська діяльність становить важливу частку в житті кожної цивілізації та суспільства. В цілому, на нашу думку, суспільство повинне прагнути такого розвитку волонтерства, який би: 1) збільшив залучення всієї спільноти у процес визначення та розгляду існуючих проблем; 2) заохотив молодь до лідерства через надання послуг протягом більшої частини життя; 3) надав можливість усім займатися волонтерською діяльністю; 4) дав змогу людям постійно здобувати нові знання та навички, розвивати особистий потенціал, впевненість у власних силах та творчі здібності; 5) сприяв родинній, національній та глобальній солідарності.

#### Список використаної літератури:

1. Офіційна інформація Міністерства соціальної політики України станом на 1 червня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua/>.
2. Зозулевич А.Р. Перспективи молодіжного волонтерства в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://confcontact.com/20111222/6\\_zozulevich.php](http://confcontact.com/20111222/6_zozulevich.php).

Надійшла до редакції 03.09.2012

**ШКВАРКО Т.В.**, здобувач  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74

### ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СКЛАДОВА ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Досліджено механізм здійснення парламентського контролю за правоохоронною діяльністю міліції України. Сформульовано поняття парламентського контролю за правоохоронною діяльністю міліції України. Визначено роль парламентського контролю за правоохоронною діяльністю міліції України.

**Ключові слова:** парламентський контроль, правоохоронна діяльність.

Исследуется механизм осуществления парламентского контроля за правоохранительной деятельностью милиции Украины. Формулируется понятие парламентского контроля за правоохранительной деятельностью милиции Украины. Определяется роль парламентского контроля за правоохранительной деятельностью милиции Украины.

**Ключевые слова:** парламентский контроль, правоохранительная деятельность.

The mechanism of parliamentary oversight of the law enforcement activities of the police in Ukraine, the notion of parliamentary control over the law enforcement activities of the police in Ukraine, the role of parliamentary oversight of the law enforcement activities of the police in Ukraine are analyzed.

**Keywords:** parliamentary control, law enforcement.



З метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, 19 червня 2003 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [1], який визначив правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави.

Статтею 6 цього Закону визначено систему та коло суб'єктів, що уповноважені здійснювати цивільний контроль над правоохоронними органами держави, зокрема і міліцією України, що є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [2]. Відповідно до цієї статті система цивільного контролю за правоохоронною діяльністю міліції складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та нагляду з боку органів прокуратури та громадського контролю. Таким чином, одним із суб'єктів цивільного контролю за правоохоронною діяльністю міліції України є Верховна Рада України. З огляду на це завданнями цієї статті є, по-перше, дослідити механізм парламентського контролю за правоохоронною діяльністю міліції України, по-друге, сформулювати поняття та визначити роль парламентського контролю за правоохоронною діяльністю міліції України.

У ст. 75 Конституції України зазначено, що «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України». У той же час Верховна Рада здійснює й інші функції, насамперед установчу та контрольну. Парламентський контроль є найвищим видом державного контролю в Україні, що зумовлено статусом Верховної Ради України, яка є представницьким органом усього народу України, єдиним органом законодавчої влади в системі органів Української держави [3].

Контрольні повноваження Верховної Ради України є однією з найважливіших сфер її діяльності. Конституційною основою парламентського контролю в Україні є п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України [4], який передбачає серед повноважень парламенту здійснення парламентського контролю в межах, визначених цією Конституцією. Конкретні контрольні повноваження парламенту зазначені в пп. 4, 8, 10, 11, 13, 14, 17, 25, 28, 34 ч. 1 ст. 85, у ст. 87, 89, 96, 97, 98, 101, 111 Конституції України.

Як показує практика, парламентський контроль найефективніший тоді, коли парламент має доступ до різноманітних джерел інформації й аналізу. Законодавчий орган здійснює парламентський контроль самостійно на пленарних засіданнях, а також через відповідні комітети. Стаття 85 Конституції України не дає чіткого означення форм контролю, а лише вказує, що Верховна Рада «здійснює парламентський контроль у межах, визначених цією Конституцією» [5, с. 9]. Відповідно до положень Конституції України Верховна Рада України, здійснюючи цивільний контроль за правоохоронною діяльністю міліції, наділена такими повноваженнями: прийняття законів та підзаконних правових актів з питань правоохоронної діяльності; визначення засад внутрішньої політики, зокрема з питань охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Міністерства внутрішніх справ України; визначення правових засад правового і соціального захисту та пенсійного забезпечення працівників міліції; визначення розміру витрат на забезпечення діяльності міліції при затвердженні Державного бюджету України; розгляд за поданням Кабінету Міністрів України і затвердження загальнодержавних стратегій та програм реформування та розвитку міліції; розгляд стану і доцільності використання бюджетних коштів, виділених на потреби міліції для здійснення правоохоронної діяльності; обговорення питань реформування правоохоронних органів на парламентських слуханнях тощо.

Таким чином, враховуючи повноваження Верховної Ради України у сфері здійснення цивільного контролю за правоохоронною діяльністю міліції України, всю сферу парламентського контролю можна поділити на: 1) контроль, який здійснює безпосередньо Верховна Рада



України; 2) контроль, здійснюваний спеціальними постійними органами й посадовими особами; 3) контроль, який здійснюють постійні чи тимчасові робочі органи парламенту; 4) контрольна діяльність народних депутатів України [6, с. 12]. Отже, механізм парламентського контролю за правоохоронною діяльністю міліції України включає у себе усі вищезазначені види контролю. Звичайно, в межах даної статті охопити усі види парламентського контролю ми не можемо, тому звернемо увагу лише на основні з них.

Дійовим інструментом впливу парламенту на правоохоронну діяльність міліції України, чинником підвищення відповідальності правоохоронного органу за виконання наданих їм Законами України повноважень, формою посилення гласності і відкритості діяльності міліції є парламентські слухання (наприклад, 5 жовтня 2011 р. у сесійному залі Верховної Ради України були проведені парламентські слухання на тему «Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів» [7]), які регулярно проводяться у Верховній Раді України з актуальних проблем правоохоронної діяльності міліції України.

Ключову роль у процесі парламентського контролю за правоохоронною діяльністю міліції України відіграють комітети парламентського контролю, а саме Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (далі – Комітет), який діє відповідно до Конституції та Закону України «Про комітети Верховної Ради України» [8].

Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності розглядає питання у сфері: кримінального законодавства; законодавства про адміністративні правопорушення; виконання кримінальних покарань та організації і діяльності органів та установ виконання покарань; організації та діяльності органів прокуратури, органів внутрішніх справ, податкової міліції, інших правоохоронних органів; оперативно-розшукової діяльності; досудового слідства (дівання і слідства); профілактики злочинів та адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; організації охорони громадського порядку та громадської безпеки, пожежної безпеки; охоронної і детективної діяльності; державного захисту учасників кримінального судочинства та державного захисту суддів, працівників правоохоронних органів; соціального захисту працівників правоохоронних органів та членів їх сімей [9].

Здійснення Комітетом ефективного систематичного контролю за правоохоронною діяльністю міліції України забезпечується шляхом: 1) аналізу практики застосування законодавчих актів у правоохоронній діяльності міліції України, її посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання Комітету, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; 2) участі Комітету у складанні, прийнятті, аналізі виконання Міністерством внутрішніх справ України Державного бюджету в частині, що віднесена до компетенції Комітету, з метою забезпечення доцільності та ефективності використання державних коштів; 3) організації та підготовки за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; 4) організації та підготовки слухань у комітетах; 5) підготовки та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету відповідно до положень п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України; 6) взаємодії з Рахунковою палатою; 7) взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; 8) направлення матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, підрозділам міліції України, їх посадовим особам.

Не менш важливу роль в організаційно-правовому механізмі здійснення Верховною Радою України парламентського контролю за правоохоронною діяльністю міліції України покликані відігравати тимчасові спеціальні та слідчі комісії (наприклад, Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування дій працівників органів внутрішніх справ України під час реалізації конституційного права на свободу мирних зборів учасниками мітингу 24 серпня 2011 року в місті Києві [10]). Таким чином, для вивчення, підготовки та попереднього розгляду окремих питань у сфері правоохоронної діяльності Верховна Рада України в межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасові слідчі комісії, які діють у визначеному законодавством порядку.

Як відомо, Конституція України уповноважує Верховну Раду України здійснювати контроль за виконанням Державного бюджету України (п. 4 ст. 85 Конституції України) через спеціальний контрольний орган – Рахункову палату, до повноважень якої належить лише контроль за



використанням коштів Державного бюджету України, а не за формуванням та виконанням бюджету в цілому. Отже, Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за використанням Міністерством внутрішніх справ коштів з Державного бюджету України.

Своєрідною складовою частиною контрольної функції парламенту за правоохоронною діяльністю міліції є також і передбачене ст. 86 Конституції України право народного депутата України звертатись із запитом. Метою надання цього права є забезпечення певного контролю зазначених у цій статті Основного Закону суб'єктів саме з боку члена парламенту.

Конкретний розвиток конституційних положень депутатського запиту закріплено в нормах Закону України «Про статус народного депутата України» [11] та Регламенту Верховної Ради України, що дало змогу зробити зміст депутатського запиту й відповіді на нього предметом обговорення в парламенті і тим самим перетворити депутатський запит у засіб контролю, здійснюваного всім парламентом [6, с. 12].

Підсумовуючи, зазначимо, що парламентський контроль за правоохоронною діяльністю міліції України – це цілеспрямована, планомірна та систематична діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів (комітетів, слідчих комісій), обраних нею посадових осіб та народних депутатів України щодо отримання, вивчення та оприлюднення інформації про правоохоронну діяльність підрозділів міліції України, рішення, правові акти, які приймаються у сфері правоохоронної діяльності, а також організацію з виконання підрозділами міліції законів та життя на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування.

Парламентський контроль за правоохоронною діяльністю міліції України є дієвим механізмом розвитку демократичної, правової, соціальної держави та громадянського суспільства. Саме від повноти реалізації Верховною Радою України своїх контрольних повноважень, системності і ефективності здійснюваного нею парламентського контролю залежатиме реальність впливу парламенту на правоохоронну діяльність міліції України. Саме завдяки парламентському контролю населення має змогу через своїх представників контролювати й оцінювати роботу правоохоронних органів, які зобов'язані захищати їх права, свободи й інтереси, а також забезпечувати безпеку суспільства в цілому.

#### Список використаної літератури:

1. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року № 975-IV // ВВР. – 2003. – № 46. – Ст. 366 (із змінами та доповненнями).
2. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (із змінами та доповненнями).
3. Андреева О. Б. Сутність та особливості парламентського контролю за діяльністю міліції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnvvs/2010\\_48/48/18.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnvvs/2010_48/48/18.pdf).
4. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (із змінами та доповненнями).
5. Матвеев В. Стан та актуальні проблеми парламентського контролю // Парламентський контроль: українські реалії та світовий досвід: Матеріали наук.-практ. конференції. – К., 2005. – С. 9-12.
6. Ясенчук Ю. Аналіз практики здійснення парламентського контролю // Парламентський контроль: українські реалії та світовий досвід: Матеріали наук.-практ. конференції. – К., 2005. – С. 12-16.
7. Про парламентські слухання на тему: "Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів" 5 жовтня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=244595403&cat\\_id=34989](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244595403&cat_id=34989).
8. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР // ВВР. – 1995. – № 19. – Ст. 134 (із змінами та доповненнями).
9. Предмети відання Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://komzakonpr.rada.gov.ua/komzakonpr/control/uk/publish/article?art\\_id=45044&cat\\_id=44826](http://komzakonpr.rada.gov.ua/komzakonpr/control/uk/publish/article?art_id=45044&cat_id=44826).
10. Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування дій працівників органів внутрішніх справ України під час реалізації конституційного права на свободу мирних зборів учасниками мітингу 24 серпня 2011 року в місті Києві [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site/p\\_temp\\_komity?pidid=2349](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site/p_temp_komity?pidid=2349).
12. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 № 2790-XII // ВВР. – 1993. – № 3. – Ст. 17 (із змінами та доповненнями).

Надійшла до редакції 14.09.2012



## ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА

МЕЖИВОЙ О.В., кандидат юридичних наук  
НАЗИМКО Є.С., кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 343.1+343.985 (477)

### ДОЦІЛЬНІСТЬ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ТА ДОПОВНЕНЬ ДО КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Проаналізовано зміст головних концептуальних засад законопроектів та концепцій щодо реформування кримінального судочинства в поєднанні з нормами чинного законодавства. Обґрунтовано доцільність внесення окремих змін та доповнень до кримінального законодавства в контексті реформування кримінального судочинства в Україні.

**Ключові слова:** *інститут кримінальних проступків, кодифікація, кримінальне законодавство, кримінальне судочинство.*

Анализируется содержание главных концептуальных основ законопроектов и концепций по реформированию уголовного судопроизводства в сочетании с нормами действующего законодательства. Обосновывается целесообразность внесения отдельных изменений и дополнений в уголовное законодательство в контексте реформирования уголовного судопроизводства в Украине.

**Ключевые слова:** *институт уголовных проступков, кодификация, уголовное законодательство, уголовное судопроизводство.*

The content of the main conceptual framework of laws and concepts to reform the criminal justice system in combination with the existing laws is analyzed. The necessity of making certain amendments to the criminal law in the context of criminal justice reform in Ukraine.

**Keywords:** *institute criminal offenses, codification, criminal law, criminal proceedings.*

В юридичній науці прийнято вважати, що процесуальні норми приводять у відповідність до матеріальних. Однак, зважаючи на останні тенденції розвитку законодавчої техніки в Україні, представники наукової громадськості «не перестають дивуватись» ініціативам та пропозиціям законотворця. На даний момент науковий інтерес викликає набуття чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України) [1], положення якого стосуються не лише реформування діяльності суб'єктів кримінального судочинства, але й здійснюють значний вплив на формування, функціонування та розвиток різних інститутів українського законодавства, у тому числі кримінально-правового.

Таким чином, реалії сьогодення фактично породжують новий механізм правотворчої політики, яка полягає у пристосуванні кримінальної, адміністративної та інших галузей законодавства України до сучасних вимог кримінального процесу. Логічно, що такий підхід призведе до виникнення різноманітних правових колізій та обумовить необхідність розробки певних напрямів, методів та засобів розв'язання проблемних питань.

Так, одним із аспектів приведення законодавства України у відповідність до вимог сучасного кримінального судочинства є запровадження інституту кримінального проступку. Проблемам реформування законодавства про кримінальну відповідальність щодо введення до кримінального законодавства України інституту кримінального проступку або створення окремого закону про кримінальні проступки присвячені наукові пошуки О.М. Бандурки, О.А. Банчука, І.П. Голосніченка, Н.О. Гуторової, В.К. Колпакова, В.М. Куца, Л.М. Лобойка, Є.Л. Стрельцова, М.І. Хавронюка, В.Б. Харченка, П.В. Хряпінського, П.Л. Фріса, М.Є. Шумила та інших учених. Проте єдності поглядів науковців на цю проблему не існує.

Впровадження інституту кримінального проступку на концептуальному рівні навряд чи може визвати здивування. Історії розвитку українського законодавства (або законодавства, що діяло на території теперішньої України) відомий досвід регулювання суспільних відносин кри-



мінально-правовою категорією «кримінальний проступок». Одночасно правоохоронними та судовими органами з цього приводу було напрацьовано певну юридичну практику.

Наведемо конкретні історичні факти законодавчого регулювання інституту кримінального проступку. Досить цікаво проаналізував історію розвитку цього явища В.Б. Харченко у статті «"Правопорушення" та "проступок" як публічно-правові категорії кримінального й адміністративного права».

Як стверджує вчений, виокремлення кримінальних проступків фактично відбулося з Уложення про покарання кримінальні та виправні (в редакціях 1845 р.) та включення до самостійного публічно-правового закону – Статуту про покарання, що накладаються мировими судьями. Саме зазначеним Статутом були розмежовані поняття «злочин» і «проступок» або «правопорушення», останні з яких розглядалися волосними й мировими судами. Наведені зміни передбачали не тільки поділ деліктів залежно від рівня їх шкідливості, а й установлення механізму застосування публічно-правової відповідальності у разі їх вчинення. За часів Радянського Союзу ситуація з підставами адміністративної і кримінальної відповідальності та поділом правопорушень на злочини й проступки в цілому повторилася. 27 липня 1927 р. Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом та Радою Народних Комісарів УРСР була прийнята постанова «Про надання адміністративним органам права вживати заходів адміністративного впливу за маловажні праволомства». Відповідно до цієї постанови, з метою звільнення судових установ від «маловажних» кримінальних справ та прискорення їх рішення, адміністративним органам різних рівнів було надано право вживати заходів адміністративного впливу за такі праволомства. Саме терміном «праволомство» в ті часи й позначався адміністративний проступок (правопорушення) як злочин проти закону або, російською мовою, «законопреступление». У подальшому ці маловажні праволомства й увійшли до Адміністративного кодексу УРСР [2].

Для європейського законодавства впровадження кримінальних проступків не є чимось новим, оскільки ще за часів середньовіччя в Англії відбувся поділ злочинів на фелонію та місдімінор. Фелонія (англ. felony) в англійському феодальному праві розглядалася, як «образливе» правопорушення, вчинене васалом стосовно сеньйора. Вперше цей термін згадувався в Нортгемптонській асизі (XII ст.), під час визнання зради лорду, що каралось втратою лена. В XIV ст. зі складу фелонії відокремлюється державна зрада. В англійському праві поняття фелонії охоплювало злочини, покарання за які полягало у смертній карі та конфіскації майна. Після скасування в XIX ст. смертної кари, а пізніше і конфіскації майна, до фелонії стали належати тяжкі злочини, які за ступенем суспільної небезпеки знаходяться між державною зрадою та місдімінором. З XIV ст. до категорії місдімінор (англ. misdemeanor) належали злочини стосовно інтересів приватних осіб, що не зачіпали інтереси корони та за які не передбачалася смертна кара і конфіскація майна. У сучасній системі англосаксонського права США та Великобританії місдімінор розглядається як категорія найменш небезпечних злочинів, які знаходяться на межі з адміністративними правопорушеннями [3].

Щодо національного законодавства, то планом заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 1153-р, було передбачено розробити протягом шести місяців після прийняття нового КПК України проект Кодексу України про кримінальні проступки, який передбачатиме розмежування правопорушень залежно від ступеня їх суспільної небезпеки, обмеження сфери застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі. Водночас розроблені в цьому напрямку сучасні законопроекти дещо відійшли від першочергових намірів.

На розгляді у Верховній Раді України знаходяться законопроекти від 28.02.2012 № 10126, від 05.03.2012 № 10126-1 та від 03.03.2012 № 10146, які мають на меті вдосконалення кримінального законодавства України за напрямом гуманізації покарання та впровадження інституту кримінальних проступків.

Так, проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» від 28.02.2012 № 10126, поданий народними депутатами України Стретовичем В.М., Головатим С.П., Притикою Д.М. та Шишкіною Е.В., передбачає «перетворити» окремі злочини невеликої тяжкості та адміністративні правопорушення у кримінальні проступки, за вчинення яких застосовуватимуться покарання у виді штрафу, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, а



також громадські роботи. При цьому характерними ознаками кримінального проступку, відповідно до положень законопроекту, визнаються відсутність у винної особи судимості за їх вчинення, а також те, що згідно з КК каратимуться лише закінчені діяння (за готування та замах на кримінальний проступок особа не нестиме кримінальної відповідальності). Альтернативний законопроект «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо гуманізації кримінальної відповідальності» від 05.03.2012 № 10126-1, поданий народним депутатом України Кармазіним Ю.А., має на меті гуманізацію кримінальної відповідальності шляхом зменшення кількості судимих осіб і осіб, які позбавлятимуться волі.

У проєкті Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків» від 03.03.2012 № 10146, внесеного народним депутатом України Швецем В.Д., усі кримінально карані діяння отримують узагальнюючу назву «кримінальні правопорушення», які поділяються на злочини та кримінальні проступки та врегульовуються окремими «Книгами» Особливої частини проєкту КК. Проєктом у назві Кодексу пропонується змінити слово «кримінальний» на «карний».

Водночас, беручи до уваги, що, згідно з висновками Експертного управління Верховної Ради, зміст головних концептуальних засад законопроектів не лише збігається, а є майже ідентичним [4], зазначимо, що на шляху реалізації вказаних законопроектів можуть виникнути певні проблеми, пов'язані з суттєвими розбіжностями їх положень із нормами чинного законодавства:

- невідповідність пропонованих змін Конституції України – у ст.ст. 30, 31, 34, 39, 60, 62, 76, п. 22 ст. 92, та ст. 111 Конституції [5] вживається саме термін «злочин», а не кримінальне правопорушення;
- невідповідність пенальній політиці України – з прийняттям законопроекту (-ів) змінюється сутність кримінального покарання;
- невідповідність планам, концепціям та напрямкам реформування органів кримінального судочинства (зокрема, Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008) – внесення змін до Кримінального кодексу України замість прийняття Кодексу України про кримінальні проступки.

Зазначене вище спонукало нас до проведення ретельного дослідження й вироблення певних зауважень та коментарів до цих законодавчих нововведень.

1. Перш ніж докорінно змінювати сталі принципи функціонування держави та права, характерні для вітчизняного типу кримінального законодавства, необхідно внести зміни та доповнення в Основний Закон держави.

2. Дослівне тлумачення назви Кодексу, запропонованої народним депутатом України Швецем В.Д., дозволяє дійти висновку, що основним завданням кримінальної політики України є кара особи за вчинені нею правопорушення.

Не заперечуючи проти висловлювання академіка О.М. Бандурки, що назва «Карний», «Карно-процесуальний» є більш доцільною, адже це відповідає правилам і вимогам державної мови [6], слід зазначити, що згідно з ч. 2 ст. 50 КК (як чинної редакції, так і в редакції законопроекту) покарання має на меті не лише кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів (кримінальних проступків і злочинів – у редакції законопроекту) як засудженими, так і іншими особами [7; 8].

Виправлення засудженого є необхідною умовою ресоціалізації (ч. 2 ст. 6 КВК України) [9], під якою слід розуміти вплив на особистість злочинця і криминогенні умови, з метою забезпечення їх нейтралізації, відмови від протиправної діяльності з його боку, а також забезпечення законслухняної поведінки і відновлення прийнятої в суспільстві системи цінностей [10, с. 52].

3. У законопроектах поняття «злочин» розуміється лише як різновид кримінального правопорушення поряд із кримінальними проступками.

У законопроекті від 03.03.2012 № 10146 здійснюється розмежування проступків, злочинів невеликої тяжкості та необережних злочинів. Водночас у концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008, один з видів кримінального (підсудного) проступку – це діяння, що за чинним КК України належать до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства визначатимуться законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки [11],



що в деяких випадках може означати ототожнення понять «кримінальний проступок» та «злочин невеликої тяжкості» для означення одного й того самого кримінально-правового явища.

4. У законопроекті від 03.03.2012 № 10146 (ст. 45) зазначено, що «Особа, яка вперше вчинила кримінальний проступок, злочин невеликої тяжкості або необережний злочин середньої тяжкості, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо вона після вчинення кримінального правопорушення визнала провину, сприяла розкриттю кримінального правопорушення і повністю відшкодувала завдані нею збитки або усунула заподіяну шкоду».

Не заперечуючи інноваційність пропонувананих нововведень для діяльності суб'єктів досудового розслідування та суду [12], слід зазначити, що із запровадженням вказаними законопроектами категорії кримінального проступку в інституті звільнення від кримінальної відповідальності по суті нічого не змінюється. Якщо ж ми збираємось розвивати національне законодавство за європейським шляхом, то маємо враховувати саме позитивний іноземний досвід у реформуванні чинного законодавства, а не створювати підміну понять у КК України.

5. У проекті КК України, запропонованому народним депутатом України В.Д. Швецем, інститут кримінальних проступків пропонується ввести як окрему «книгу» особливої частини Кримінального кодексу (ст. 51-1 проекту).

Новий КПК України у ст. 3 чітко визначає КК України та закон України про кримінальні проступки законодавчими актами, які встановлюють кримінальну відповідальність. Тому доповнення чинного КК України відповідними положеннями загального та особливого характеру, які стосуються запровадження кримінального проступку, аргументовані лише за умови прийняття окремого законодавчого акта, що забезпечить формування спеціального підходу до визначення і детального розкриття характерних ознак інституту кримінального проступку в кримінальному праві.

У зв'язку з цим доречним буде введення цього інституту не лише шляхом змін у Кримінальному кодексі, а кодифікувавши зазначені норми окремо в Кодексі про кримінальні проступки (це було також передбачено Концепцією реформування кримінальної юстиції України).

Хоча існують думки щодо виникнення складних правових питань у зв'язку з прийняттям окремого закону про кримінальні проступки, загальні положення якого на 90 % повторюватимуть положення Загальної частини Кримінального кодексу України (про суб'єктів діянь, вину, співучасть, повторність і сукупність, обставини, які виключають караність діянь, звільнення від покарання тощо), що не відповідатиме принципу мінімізації нормативного матеріалу. Ускладниться також і правозастосовча практика, особливо щодо відмежування різних видів караних діянь [13].

Для більшої аргументації зазначеного треба вказати на те, що у більшості європейських країн різновиди кримінально-караних діянь розміщуються в єдиному кодифікованому акті – кримінальному кодексі. Але є також приклади розміщення проступків в інших систематизованих актах: Польща – Кодекс про проступки від 1971 р., Німеччина – Закон про порушення громадського порядку від 1968 р. [3].

Як зазначає О.М. Бандурка, в проекті КПК реалізується ідея розподілу форм досудового слідства на «дідання по кримінальним проступкам та слідство по злочинам» [6]. Дійсно, дідання є формою досудового розслідування кримінальних проступків, яке, згідно з новим КПК України, здійснюється протягом одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку (з можливістю продовження строку до двох місяців) (ст. 219 КПК).

Як стверджує начальник Головного слідчого управління МВС України В.І. Фаринник, нововведення, зумовлені появою нового КПК України, забезпечать дотримання законності при обмеженні конституційних прав людини у кримінальному судочинстві. Утім, цей КПК не є досконалим – зміни та доповнення ще будуть вноситися під час правозастосовної діяльності [14, с. 12]. Досить закономірною і наближеною до сучасних умов діяльності правоохоронних органів, хоча і не позбавленою фаталізму, виглядає думка про необхідність неухильного дотримання положень Закону (КПК) незалежно від того, які переважають переконання в суспільстві щодо його ефективності [15, с. 194].

Як бачимо, провадження за злочинами та проступками здійснюється в різних формах. Беручи це до уваги, ідея кодифікації кримінальних проступків у єдиному Кодексі (або Законі) про кримінальні проступки є досить доцільною. Такий підхід, на нашу думку, дозволить забезпечити:

- подальшу гуманізацію кримінального законодавства;
- спрощену процедуру притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили





кримінальні проступки;

– оптимізацію діяльності ОВС, прокуратури та суду щодо виявлення, розслідування кримінальних правопорушень та судового розгляду;

– оптимізацію діяльності ОВС з розслідування кримінальних правопорушень, притягнення до відповідальності за вчинення яких не тягне судимості.

Запровадження інституту кримінальних проступків в Україні є необхідним елементом вдосконалення національного законодавства та підвищення ефективності правозастосовної практики. Однак початковий процес пов'язаний з виникненням різнопланових проблем як теоретичного, так і практичного характеру. У зв'язку із цим слід ще раз додатково переглянути доцільність формування чинного законодавства за логічною схемою «від процесуальних до матеріальних правових норм».

#### **Список використаної літератури:**

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI // *Голос України*. – 2012. – № 90-91. – С. 9-49.
2. Харченко В.Б. «Правопорушення» та «проступок» як публічно-правові категорії кримінального й адміністративного права // *Проблеми впровадження інституту кримінального проступку: Всеукраїнська Інтернет-конференція [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http://ivpz.org/golovna-konferents>.
3. Федотова Г.В. Правові тенденції визначення кримінального проступку в кримінальному законодавстві // *Проблеми впровадження інституту кримінального проступку: Всеукраїнська інтернет-конференція [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http://ivpz.org/golovna-konferents>. – Назва з екрана.
4. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату ВР України на Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» від 28.02.2012 № 10126 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=42706&pf35401=231709](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=42706&pf35401=231709).
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // *ВВР*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про стан підготовки до розгляду у другому читанні Кримінального процесуального кодексу України (реєстр. № 9700) : стенограма слухань Комітету Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (м. Київ, 29 лютого 2012 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://komzakonpr.rada.gov.ua/komzakonpr/control/uk/publish/article?jsessionid=64388F6BF40EB6E01C5DCDD593953F03?art\\_id=52829&cat\\_id=52828](http://komzakonpr.rada.gov.ua/komzakonpr/control/uk/publish/article?jsessionid=64388F6BF40EB6E01C5DCDD593953F03?art_id=52829&cat_id=52828).
7. Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків від 03.03.2012 № 10146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=42733&pf35401=215920](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=42733&pf35401=215920).
8. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // *ВВР*. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
9. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 № 1129-IV // *ВВР*. – 2004. – № 3. – Ст. 21.
10. Захаров В.П. Проблеми діяльності оперативних підрозділів кримінально-виконавчої системи щодо боротьби зі злочинністю (за матеріалами Державного департаменту України з питань виконання покарань): Дис. ... канд. юрид. наук: 21.07.04. – Х., 2001.
11. Концепція реформування кримінальної юстиції України: Указ Президента України від 8.04.2008 № 311/2008 // *Офіційний вісник України*. – 2008. – № 27. – С. 20.
12. Оніщук М.В. Проект нового КПК України – рух у правильному напрямку // *Дзеркало тижня*. – 2011. – № 28.
13. Пояснювальна записка до законопроекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» № 10126 від 28.02.2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=42706](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42706).
14. Фаринник В.І. Розвиток правового регулювання збирання доказів за новим Кримінальним процесуальним кодексом України // *Митна справа*. – 2012. – № 4 (82). – Ч. 2, книга 2. – С. 3-12.
15. Фаринник В.І. Початок досудового розслідування та особливості кримінального переслідування за новим Кримінальним процесуальним кодексом України // *Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ*. – 2012. – № 2 (57). – С. 178-194.

*Надійшла до редакції 04.09.2012*



ПОТОМСЬКА Н.А., кандидат юридичних наук  
(Міжрегіональна фінансово-юридична академія)

УДК 343.8

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИНІВ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті досліджено питання вдосконалення нормативно-правового регулювання криміналістичної профілактики органами прокуратури.

**Ключові слова:** криміналістична профілактика, прокуратура.

В статье исследуется вопрос совершенствования нормативно-правового регулирования криминалистической профилактики органами прокуратуры.

**Ключевые слова:** криминалистическая профилактика, прокуратура

In the article investigational question of perfection normatively legal adjusting of criminalistics prophylaxis by the organs of office of public prosecutor.

**Keywords:** criminalistics prophylaxis, office of public prosecutor.

Вивчення й аналіз вітчизняної законодавчої та відомчої нормативної бази, що регламентує діяльність правоохоронних органів щодо запобігання і профілактики злочинності в Україні, вказує на те, що цим проблемам не приділяється достатньої уваги.

Конституція України у формі загальних засад закріпила, що права та свободи людини і громадянина є невід'ємними й не можуть порушуватися або нехтуватися. Отже, заходи запобігання не можуть пригнічувати людину, принижувати її честь та гідність. Однак застосування запобіжних заходів нерідко може бути поєднане із вжиттям певних обмежень до особи. Так, наприклад, ст. 29 Основного Закону, встановлюючи, що кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність, припускає можливість у разі нагальної необхідності запобігти злочинові застосування до особи уповноваженими органами утримування під вартою як тимчасовий запобіжний захід.

Проаналізувавши вітчизняну законодавчу базу у сфері профілактики злочинів і правопорушень органами прокуратури, можна зазначити, що в Україні створено правове поле для діяльності держави та її органів із запобігання злочинам і іншим правопорушенням. Правову систему з питань правового регулювання запобіжної діяльності органів прокуратури складають Конституція України, Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Кримінально-виконавчий кодекс України, Податковий Кодекс України, Закони України «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державну податкову службу України» тощо та підзаконні нормативно-правові акти, які прийняті в останні роки. До них належать постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» від 20.12.2006 р. № 1767, указ Президента України «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» від 09.02.2004 р. № 175/2004 тощо.

Попереднє вивчення цих актів, на жаль, показало, що їх зміст та положення мають розгалужений та декларативний характер, зокрема, у нормативно-правових актах обов'язки, права, правові засоби запобігання злочинів органами прокуратури предметно не регламентовано.

Вирішення цієї проблеми, як нам здається, можливо через прийняття спеціального законодавчого акта, який би комплексно регулював діяльність всіх правоохоронних органів щодо запобігання й профілактики злочинів. Тим паче що потреба в цьому назріла вже досить давно. Так, пропозиції щодо прийняття саме такого нормативно-правового акта вносилися ще у 70-х роках минулого століття. Ще за радянських часів велася робота з розроблення проекту союзних Основ законодавства щодо запобігання (або профілактики) злочинності, яка, на жаль, не знайшла свого завершення і дотепер, уже в умовах існування незалежної України. Зокрема, існуючий проект Закону України «Про профілактику злочинів» від 12.05.1998 р. було офіційно зареєстровано у Верховній Раді України, запропоновану редакцію законопроекту було прийнято в першому читанні. Проте перед другим читанням від Юридичного Управління Секретаріату



Верховної Ради України надійшов негативний відгук, яким проект визнано таким, що суперечить Конституції та законам України, Загальній декларації прав людини та Конвенції про захист прав і основних свобод людини і, врешті-решт, знято з розгляду. Робота над проектом час від часу тривала у Міністерстві внутрішніх справ України, але не знаходила підтримки інших державних інституцій, зокрема Прокуратури України. Згодом мала місце пропозиція народних депутатів, яка була врахована Комітетом Верховної Ради України, змінити назву «Про профілактику злочинів» на «Про соціальну профілактику правопорушень в Україні», що, на нашу думку, було невірним й недоцільним, оскільки мова ведеться не про соціальну профілактику, а про профілактику злочинів.

Постановою Верховної Ради України «Про неприйнятність проекту Закону України «Про профілактику злочинів» № 326 від 20.03.2000 р. встановлено, що у зв'язку з неконституційністю (невідповідністю ст. 8 та ч. 3 ст. 22 Конституції України) проекту Закону України «Про профілактику злочинів» та відповідно до ст. 91 Конституції України, пп. 2 ст. 3.5.1, пп. 2 ст. 3.5.5, чч. 1, 2 та 4 ст. 3.5.7 Регламенту Верховної Ради України проект Закону України «Про профілактику злочинів» визнано неприйнятним.

Перш ніж розглядати проблему прийняття Закону України «Про профілактику злочинів», слід, як нам здається, принципово визначитися щодо його основної мети, завдань, предмета та меж нормативно-правового регулювання.

Сьогодні, коли законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти з питань попередження злочинів на загальнодержавному і відомчих рівнях формуються та приймаються головним чином за галузевою й видовою спрямованістю, закон про профілактику злочинів повинен містити норми, що складають основи попередження та профілактики правопорушень і злочинності в цілому в Україні.

Закон України «Про профілактику правопорушень» має відповідати Конституції України й іншим чинним законодавчим актам та повинен бути ототожнений із нинішніми реформуваннями у сфері державної політики. Саме профілактична діяльність повинна виключати різні чинники, які породжують злочинність. Важкий та складний процес ліквідації повинен проводитися усіма можливими правовими засобами, оскільки важливіше попередити злочин або правопорушення, не дати йому здійснитися, ніж згодом виявляти та розслідувати вже здійснене негативне явище.

Нам вважається, що доцільно було б пропонувати нову редакцію проекту Закону України із назвою «Про профілактику правопорушень в Україні», який би визначав систему заходів, спрямованих на охорону прав і свобод людини й громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довілля, конституційного устрою та безпеки України від протиправних посягань, профілактику правопорушень, і порядок їх здійснення органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку, окремими громадянами, а також права та обов'язки державних органів і організацій, що проводять роботу з профілактики правопорушень, та осіб, щодо яких здійснюються зазначені заходи. Зазначимо, що Проект повинен передбачати порядок здійснення державною контролю за виконанням вимог законодавства з профілактики правопорушень та відповідальність за невиконання або неналежне виконання обов'язків суб'єктами профілактики.

Пропонуємо профілактикою правопорушень визнати обов'язкову діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, у тому числі громадських організацій, спрямована на виявлення та усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень, а також виявлення осіб, схильних до вчинення правопорушень, та застосування заходів до їх виправлення.

У рамках даної проблематики також хотілося б торкнутися питання про такі важливі документи у сфері запобігання злочинності, як програми та плани протидії злочинності органами прокуратури, що видаються на виконання норм законів. Ці юридичні документи можуть сприяти налагодженню відносин у зазначеній сфері та розрізняються між собою тим, що програми, на відміну від планів, містять більш глобальні заходи, що спрямовані на вирішення стратегічних завдань.

Перші комплексні програмні документи з профілактики злочинності органами прокура-



тури були розроблені майже відразу після здобуття Україною незалежності. Проте жоден із них не привів до очікуваних результатів. Причиною недоцільності цих програм, як і багато інших процесів державотворення тієї пори, стали недоліки, що були характерні для процесів державного планування Радянського Союзу, адже не вистачало ані часу, ані можливостей.

Якісно новим програмним документом у сфері запобігання злочинності взагалі й у сфері оподаткування зокрема, стала Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки, в якій були закріплені такі позитивні здобутки: визначення завдання контролю над криміногенною ситуацією у державі; визначення форм підвищення ефективності координації діяльності правоохоронних і контролюючих органів у боротьбі зі злочинністю; акцентування на удосконаленні взаємодії суб'єктів протидії злочинності; системний підхід до формування нормативно-правової бази; створення економічних, політичних, правових, інформаційних, моральних, організаційних і технічних передумов для усунення або нейтралізації регіональних криміногенних факторів тощо.

Разом з тим Комплексна програма не була позбавлена недоліків, наприклад: у ній фактично відсутній прогноз розвитку кримінальної ситуації в країні та оцінка ефективності раніше вжитих профілактичних заходів; не визначено питання щодо здійснення етапного контролю за ходом реалізації програми в цілому або окремих її розділів; критично низькою є ресурсна забезпеченість профілактичних заходів; передбаченими заходами не забезпечено підготовку і підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з найнебезпечнішими або новими видами злочинів; в самій системі заходів не закладено можливість корегування програми в процесі її реалізації тощо.

Прийняття Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки дало можливість деякою мірою стабілізувати злочинність.

Мета Програми полягала у запобіганні виникненню умов, що сприяють вчиненню правопорушень, удосконаленні методів роботи з їх профілактики, забезпеченні захисту конституційних прав та свобод людини на основі чітко визначених пріоритетів, створенні умов для проведення ефективної правової та виховної роботи серед населення, поступового нарощування зусиль у цій справі правоохоронних органів, центральних і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та громадськості [1].

Вважаємо, що до проекту Закону України «Про соціальну профілактику правопорушень в Україні» [2], на нашу думку, необхідно внести статтю щодо найуразливіших сфер життя, зокрема у сфері оподаткування, стосовно ухилень від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), які потребують застосування певних заходів профілактичного впливу відповідними правоохоронними органами України.

Вивчення досвіду боротьби із злочинами у сфері оподаткування розвинутих країн продемонструвало, що система оподаткування є основним інструментом регулювання економіки. Оподаткування – це не тільки джерело великої частини доходів держави, а й один з найважливіших важелів державного впливу на сферу бізнесу.

З ростом податкового тягаря в багатьох країнах світу потенційні вигоди від ухилення від податків стають все більш привабливими для платників податків. Щоб протистояти діям недобросовісних платників податків, порушення при оподаткуванні законодавством багатьох країн віднесені до податкових злочинів та проступків.

На підставі аналізу зарубіжного досвіду діяльності спеціальних органів, що здійснюють контроль за сплатою обов'язкових платежів та притягують до відповідальності за ухилення від їх сплати та інші порушення законодавства у галузі оподаткування, можна зробити ряд висновків.

До заходів поліпшення обліку та сплати податків можна віднести: розширення бази збору податків; розширення бази оподаткування за рахунок поширення реального податкового тягаря на сфери, в яких найчастіше практикується ухилення від сплати податків; вирівнювання умов оподаткування за рахунок різкого скорочення податкових пільг.

Основний комплекс запобіжних засобів слід спрямувати на протидію корупції в державному апараті, в органах, що контролюють процес і точність сплати податків до державного бюджету. Тут важливо ліквідувати розрив між заробітною платою державних службовців і ринковими цінами на товари і послуги, що в принципі доки є проблемою у всіх країнах колишнього СНД. Низька оплата праці цих службовців створює умови для найбільшої корумпованості.



Для ефективного функціонування суб'єктів профілактики необхідно, щоб учасниками профілактичної діяльності чітко визначалися об'єкти діяльності та мета роботи, їх функції не дублювалися, забезпечувалася їх взаємодія і обсяг повноважень мав правову регламентацію.

З метою реалізації профілактичних заходів у компетенцію податкових органів входить узагальнення й аналіз причин порушення податкового законодавства, вжиття заходів щодо їх запобігання та усунення.

Зрозуміло, що державна політика протидії податковим злочинам може бути ефективною лише в тому випадку, якщо вона здійснюється в тісній єдності із соціально-економічними, організаційно-правовими і іншими заходами, у тому числі і глобального масштабу. Саме тому реалізація державної політики протидії податковим злочинам – це загальнодержавне завдання, завдання всіх органів держави. Органи, що застосовують закони, перебувають в епіцентрі цієї важливої роботи.

Характеризуючи проблему профілактики злочинності у сфері оподаткування, потрібно застосовувати цілий комплекс заходів, а саме: інформування громадян – потенційних платників податків про розвиток правозастосовної практики у справах про податкові правопорушення і злочини; спрощення й більша збалансованість податкової системи; усунення прогалин у законодавстві щодо податкових правовідносин, які «провокують» на здійснення злочинів; збільшення ризику залучення до відповідальності за здійснення податкових правопорушень і злочинів; розробка спеціальних заходів виховного характеру платників податків; поступове підвищення правової й податкової культури громадян; проведення податкової амністії з метою часткової легалізації капіталів і запобігання їх переміщення за межі країни; розробка кримінально-правової політики по боротьбі з податковими правопорушеннями й злочинами; інформування платників податків про те, куди, у якій кількості й на яку мету (враховуючи закритість деяких витрат) ідуть сплачені податки; заохочення сумлінних платників податків; робота над створенням і зміцненням позитивного іміджу працівників правоохоронних органів і податкової служби; повернення у правове русло деяких іноземних юридичних і фізичних осіб, що здійснюють комерційну діяльність на території держави й ухиляються від сплати податків; створення рівних умов для всіх категорій платників податків; поліпшення матеріальної забезпеченості працівників податкової поліції й податкових органів, накопичення високопрофесійних кадрів; розробка нормативних актів, спрямованих на регулювання найбільш криміногенних галузей фінансово-господарчої діяльності платників податків (торгівля, виробництво й реалізація піддакцизних товарів); усунення в порядках реєстрації й ліцензування юридичних осіб і приватних підприємств положень, що сприяють ухилянню від сплати податків і зборів.

Держава повинна стимулювати і зобов'язувати контролюючі та правоохоронні органи здійснювати профілактику злочинів. Вирішенням даного питання, на нашу думку, буде розробка та прийняття Закону України «Про профілактику правопорушень в Україні». На сьогоднішній день Україна потребує вдосконалення нормативно-правового регулювання криміналістичної профілактики злочинів у сфері оподаткування, яке полягає у виявленні та усуненні основних недоліків саме криміналістичного характеру.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006р. № 1767 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1767-2006-%EF>.
2. Про соціальну профілактику правопорушень в Україні: Проект Закону України від 12.05.1998 року, реєстраційний № 924 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rada.kiev.ua/osmir/tables/11\\_99/tab109240002.html](http://www.rada.kiev.ua/osmir/tables/11_99/tab109240002.html).

*Надійшла до редакції 06.11.2012*



САМОФАЛОВ О.Л., кандидат юридичних наук  
ЦАРЮК С.В., кандидат юридичних наук  
(Чернігівський юридичний коледж  
Державної пенітенціарної служби України)

УДК 343.81

## МОНІТОРИНГ ЗАСУДЖЕНИХ, ЯКІ ВЧИНИЛИ ЗЛОЧИНИ ПІСЛЯ ЗВІЛЬНЕННЯ З МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

Стаття присвячена розгляду кримінально-правової та соціально-демографічної характеристик засуджених, які звільнилися з місць позбавлення волі умовно-достроково. Проаналізовано структуру злочинів, вчинених у період умовно-дострокового звільнення, причини, які спонукали до їхнього вчинення. Наведено структуру соціально-демографічних ознак таких осіб.

**Ключові слова:** засуджені, умовно-дострокове звільнення, повторні злочини, кримінально-правова та соціально-демографічна характеристики засуджених.

Статья посвящена рассмотрению уголовно-правовой и социально-демографической характеристик осуждённых, которые освободились условно-досрочно из мест лишения свободы. Анализируется структура совершённых преступлений в период условно-досрочного освобождения, причины, способствующие их совершению. Приводится структура социально-демографических признаков таких лиц.

**Ключевые слова:** осуждённые, условно-досрочное освобождение, повторное преступление, уголовно-правовая и социально-демографическая характеристики.

The article shows criminal and legal, social and demographic characteristics of the prisoners who were released from custody subject to a condition. The article analyses the structure of crimes committed while on condition and the reasons that caused them. The article gives the structure of social and demographic features of such persons.

**Keywords:** prisons, a release from custody subject to a condition, repetitive crimes, criminal and legal, social and demographic characteristics of the prisoners.

Швидкий темп сучасного життя диктує свої умови розвитку науки, техніки і законодавства, що зачіпає усі сфери суспільного життя, в тому числі і пенітенціарну систему з її установами виконання покарань. Суспільство наразі приділяє значну увагу дотриманню прав людини в місцях позбавлення волі й зацікавлене у поверненні до повноцінного життя людей, які оступилися та вчинили злочини й опинилися в місцях позбавлення волі.

У свою чергу, Державна пенітенціарна служба України здійснює ряд заходів, спрямованих на виконання Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року, серед яких першочерговим є проведення дослідження стану рецидивної злочинності засуджених, які звільнилися умовно-достроково з місць позбавлення волі.

Метою даної статті є висвітлення результатів проведеного кримінологічного дослідження особи, яка вчиняє злочини у період умовно-дострокового звільнення від відбування покарання.

Для кримінологічної науки проблема дослідження особи, яка вчиняє злочини після звільнення з місць позбавлення волі, не є новою. Чимало науковців у різні історичні періоди зверталися до її дослідження, адже таке явище, як злочинність, охоплює не тільки вчинення злочинів до моменту засудження особи, а й стосується періоду відбування покарання та часу після звільнення з місць позбавлення волі. З-поміж багатьох відомих вчених в галузі кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології у вивчення даного питання свій внесок зробили Г.А. Аванесов, Ю.М. Антонян, Ю.В. Баулін, А.Б. Блага, В.С. Батиргареева, І.Г. Богатирьов, В.І. Борисов, В.В. Голіна, І.М. Даньшин, О.М. Джу́жа, Т.А. Денисова, А.П. Закалюк, О.Г. Колб, П.П. Михайленко, А.Х. Степанюк, І.С. Яковець та ін.

Необхідність проведення дослідження причин вчинення злочинів засудженими, які звільнені з місць позбавлення волі умовно-достроково, зумовлена зростанням відсотку вчинення ними злочинів під час перебування на волі. Така ситуація викликає певне занепокоєння з боку Державної кримінально-виконавчої служби України, адже в такому випадку досягнення мети покарання не відбувається й особа стає на шлях злочинної діяльності, що, без сумніву, збіль-



шує її потенційну загрозу для суспільства. У зв'язку з цим було проведено анкетування близько тисячі засуджених, котрі вчинили злочин після умовно-дострокового звільнення з місць позбавлення волі. Мета анкетування була спрямована на виявлення основних причин вчинення злочинів такими особами, а також на з'ясування їхнього кримінологічного портрету та кримінально-правової характеристики вчинених ними злочинів.

Зважаючи не те, що обсяг наукової статті не дозволяє висвітлити результати проведеного дослідження повною мірою, ми зупинимось лише на окремих його аспектах, а саме на кримінально-правовій характеристиці вчинених ними злочинів та соціально-демографічній характеристиці таких осіб.

У кримінологічній науці під кримінально-правовою характеристикою особи злочинця розуміють дані про склад вчиненого злочину, спрямованість і мотивацію злочинної поведінки, одноособовий чи груповий характер злочинної діяльності, форму співучасті, інтенсивність кримінальної діяльності, наявність судимостей тощо [1, с. 97]. Деякі вчені слушно звертають увагу й на той факт, що кримінально-правова характеристика засудженого визначає напрями діяльності суб'єктів кримінально-виконавчих правовідносин щодо їх виправлення та ресоціалізації [2, с. 167]. Ми також підтримуємо наукову позицію тих дослідників, які стверджують, що вона дає можливість правильно визначити напрями та межі вивчення особи злочинця та саме ті властивості, котрі відіграли вирішальну роль у вчиненні злочину [3, с. 85]. Зупинимось більш детально на розгляді кримінально-правової характеристики засуджених, які вчинили злочини у період умовно-дострокового звільнення від покарання.

Оскільки дослідженням охоплювалися особи, які, по суті, вже мали досвід перебування за ґратами, тому не дивно, що відсоток тих, котрі мали дві судимості, становить переважну більшість – 62 %, решта 32,4 % мали першу судимість. На наше переконання, така ситуація свідчить про недостатній рівень соціально-виховної роботи із засудженими, а також про формальний підхід щодо вивчення їхньої особистості у період перебування в місцях позбавлення волі. Якщо ж проаналізувати віковий показник серед таких осіб, то найбільшу вікову групу становлять засуджені, яких вперше до кримінальної відповідальності було притягнуто у віці від 16 до 20 років – 41,8 % засуджених; другу вікову групу становлять особи у віці від 21 до 25 років (20,2 %); третю у віці від 26 до 30 років (9 %); значно менші відсотки розподілилися між засудженими більш зрілого віку – від 31 до 35 років (3 %) та від 36 до 40 років (2,3 %); від 41 до 45 років (1,2 %); від 46 до 50 років (0,5 %) і віком понад 50 років – 0,3 %. Таким чином, можемо констатувати наявність тенденції, яка визначає, що із зростанням життєвого досвіду зменшується ймовірність вчинення злочину повторно. На підтримку такої позиції можуть слугувати й результати дослідження стану рецидивної злочинності в Україні, проведені В.С. Батиргарєвою. Вона, зокрема, зазначає, що після досягнення віку 30 років відбувається спад криміногенної активності рецидивістів [4, с. 246].

Зважаючи на різноаспектність вивчення причин, що сприяють вчиненню злочинів у період умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, було проаналізовано характер криміногенної спрямованості особи з урахуванням правової характеристики вчиненого ними злочинного діяння, яке привело до засудження, оскільки така інформація може надати уявлення про схильність особи до вчинення злочинів певного виду, глибину її криміногенної спрямованості та може бути використана у подальшому для побудови і планування ефективних заходів індивідуальної профілактичної роботи із даною специфічною категорією засуджених.

Аналіз результатів анкетування засвідчив, що найбільшу питому вагу у структурі вчинених протиправних діянь мають злочини корисливої спрямованості. Так, крадіжка майна становить 31,2 % від загальної кількості вчинених діянь, шахрайство – значно менше (2,5 %). Злочини корисливо-насильницької спрямованості, такі як грабїж – 13 %; розбій – 5,3 %. Незначний відсоток у загальній структурі вчинених злочинів займають ті, що пов'язані із незаконним обігом наркотичних речовин; а саме: незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (4 %); незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту (8 %); схиляння до вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (0,2 %). Серед опитаних осіб попередні судимості за злочини насильницької спрямованості мали 5,2 %.



Решту у структурі злочинності посідають злочини, що пов'язані порушеннями в економічній сфері (1,3 %); злочини проти життя і здоров'я особи (2,4 %); проти громадського порядку та моральності (0,5 %). Загалом вказана нами структура злочинності відтворює існуючу картину загального стану злочинності в державі.

Особливістю кримінально-правової характеристики особи є те, що вона дає чітке уявлення про особу злочинця саме з боку кримінального закону і відокремлює якості особи саме з кримінально-правових позицій. Досліджуючи кримінально-правову характеристику вчинених злочинів безпосередньо в період умовно-достокового звільнення, ми помітили, що має місце певна професійна спрямованість засуджених у їхній злочинній діяльності, особливо це стосується злочинів майнового характеру. Тобто після попереднього засудження вони знову вчиняють аналогічні злочини. Порівняємо отримані результати: крадіжка – за попередньою судимістю у 31,2 %, знову її вчинили у період умовно-достокового звільнення 33 %; грабіж – за попередньою судимістю у 13 %, у період умовно-достокового звільнення – 17,2 %; злочини, пов'язані із незаконним обігом наркотичних речовин, – 4 % і 5,3 % відповідно. Усе це дає підстави вважати, що причинами вчинення нових злочинів є причини, що пов'язані із майновим станом особи, коли після умовно-достокового звільнення вона позбавлена можливості отримати джерела легального доходу (відсутність роботи та перспектив заняття підприємницькою діяльністю), та причини особистого характеру, коли особа прагне покращити свої злочинні навички і продовжити в подальшому свою злочинну кар'єру. Причому для останньої категорії осіб умовно-достокове звільнення є способом тимчасового «відпочинку» від місць позбавлення волі. Тому якщо в першому випадку подолати причини соціального характеру можна завдяки проведенню заходів, спрямованих на соціальний аспект (сприяння у працевлаштуванні, надання тимчасової державної допомоги, соціальний захист), то для подолання прагнення у засудженого будувати злочинну кар'єру слід посилити індивідуально-профілактичну роботу, сприяти здобуттю професії, виважено підходити до оцінки особистості засудженого, зважати на його соціальні перспективи, а також на інформацію, котра надходить від оперативних працівників установи. Що ж стосується решти вчинених злочинів, то вони у відсотковому співвідношенні розподілися таким чином: злочини проти життя і здоров'я особи (5 %); злочини проти громадської безпеки (2 %); злочини у сфері господарської діяльності (0,2 %). Решта злочинів становлять собою незначні відсотки у загальній структурі злочинів, котрі вчиняються засудженими в період умовно-достокового звільнення від покарання.

Паралельно з кримінально-правовим дослідженням проводилось соціально-демографічне, яке мало на меті виявити причини та умови вчинення злочинів засудженими після їх умовно-достокового звільнення. На думку проанкетованих, основними причинами повторного вчинення злочину є: тяжкий матеріальний стан (20,2%) респондентів; вживання алкоголю наркотиків (14%); відсутність роботи (12%); важке дитинство (8%). Ці причини становлять загалом 54,2%. На те, що економічний та духовний занепад у державі впливає на причини вчинення повторних злочинів, вказало 8,2% опитаних. Засуджені вважають, що основним стримуючим фактором у повторній злочинності є загроза позбавлення волі. На це вказали 38 % опитаних. Майже така кількість респондентів (39,2 %) так не вважають, а 22,5 % взагалі не визначились з відповіддю. Практично половина респондентів (42,7 %) вважають, що можуть змінитися позитивно в умовах позбавлення волі. При цьому кару за вчинений злочин вважають основною метою покарання 46,2 % засуджених, виправлення – 35,7 %, попередження повторного злочину – 14,7 %. Усі показники дають підстави для висновку, що більшість засуджених не втрачають надію залишитися людьми і повернутися в суспільство з розумінням того, що воно покарало їх справедливо.

За результатами дослідження встановлено, що найбільший відсоток засуджених (75 %) становлять ті, котрі після умовно-достокового звільнення протягом двох років не вчинювали новий злочин. 28 % утрималися від вчинення злочину 6 місяців, 26 % – рік; 16,3 % – понад 2 роки. Тому, на нашу думку, необхідно звернути увагу на відсутність відповідних державних програм, спрямованих на надання підтримки таким засудженим, особливо протягом перших двох років після звільнення.

Викликають тривогу значні терміни перебування опитаних осіб у місцях позбавлення волі. Результати свідчать, що більше 20 років знаходились за ґратами 2,6 % опитаних, від 10 до





20 років – 12,3 %, від 5 до 10 років – 36,6 % і до п'яти – 44,1 %. Враховуючи, що 80,7 % – це особи, які перебувають за ґратами до 5 і 10 років, мають повторні судимості, можна спрогнозувати, що частина з них в подальшому не припинить злочинну діяльність.

Чимала кількість запитань, на які пропонувалось відповісти респондентам, стосувалася соціальних проблем у період після їх умовно-дostroкового звільнення, впливу на їхню поведінку оточуючих та обраного ними способу життя. Досліджувалася також можливість вирішення звільненими проблем пов'язаних із їхньою ресоціалізацією за допомогою державних служб та громадських організацій, родин.

На питання про те, чи отримували допомогу від адміністрації колонії під час попереднього дострокового звільнення, 54,6 % відповіли негативно, а 34,8 % вказали на надання допомоги. Слід зазначити, що 41,2 % засуджених не було повідомлено про центри соціальної адаптації для звільнених з місць позбавлення волі, що є одним із негативних чинників соціальної реабілітації таких осіб. Разом з тим зверталися та отримали допомогу 18,7 % респондентів. Органами до яких зверталися умовно-достроково звільнені були: центри зайнятості населення (20,1 %), місцеві органи влади (11 %), органи внутрішніх справ (6,5 %) і лише 4 % звертались у центри соціальної адаптації для осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Серед тих, хто знав про існування соціальних інституцій, які можуть надавати допомогу звільненим, 47,4 % взагалі не звертались до таких організацій.

Викликає стурбованість стан зайнятості засуджених після звільнення. Так, 11,1 % ніде не працювали, більше року не працювало 5,6 % опитаних, від шести місяців до одного року 7 %, від трьох до шести місяців – 15,5 % і 19 % до трьох місяців. Фактично майже 50 % даних осіб тривалий час не мали можливості отримувати засоби для існування законним шляхом. Крім того, 57,2 % не змогли працевлаштуватись за спеціальністю, яку мали до засудження. Тому засоби до існування та отримання матеріальної допомоги після звільнення 32,7 % респондентів надавали рідні, 45,8 % використали попередні заощадження, 14,5 % використали протизаконну діяльність.

Стосовно впливу місць позбавлення волі на респондентів їхні відповіді розподілилися таким чином: у 24 % погіршився стан здоров'я, у 18,5 % – матеріальне становище, 12 % втратили зв'язки з рідними та близькими, 3 % набули нових злочинних навичок, 2,7 % декваліфікувалися як фахівці. Загалом, більше ніж у 80 % проявилися негативні наслідки перебування в місцях позбавлення волі, 12 % втратили віру в людей, 15 % опитаних вказали на те, що знайшли підтримку серед таких, як вони, засуджених.

Переважна більшість засуджених (54,4 %) раніше не були одружені, у 27,1 % сім'ї після засудження розпалися, а у 14 % сім'ї існують формально. Ініціатори розриву сімейних відносин розподілились так: з ініціативи засудженого – 15 %, за бажанням дружини (чоловіка) – 19 %, за сприяння інших родичів – 15 %.

Фактором, який значною мірою впливає на особу, звільнену з колонії, є наявність відповідних житлових умов. Респонденти у своїх відповідях на питання про стан побутових умов після дострокового звільнення повідомили, що 65,7 % проживали у значно кращих умовах порівняно з колонією, 11 % – у гірших, а 16,3 % було важко відповісти на це питання.

За результатами проведеного нами аналізу було встановлено найбільш значимі причини, що впливають на вчинення звільненими умовно-достроково повторного злочину. Так, найбільш значущими причинами виступають такі: відсутність постійної роботи (16 %); вживання наркотиків та алкоголю (13,6 %); тяжке матеріальне становище особи (12,7 %); криміногенне оточення (9,3 %). Крім того, серед несприятливих причин мають місце відсутність місця постійного проживання (9 %); труднощі у спілкуванні з рідними та близькими (9 %); проблеми зі здоров'ям (7 %). Особистісні чинники також мають неабиякий вплив на формування протиправної поведінки, яка в подальшому призводить до вчинення повторного злочину. Серед опитаних як фактори, що вплинули на їх протиправну поведінку, 6,5 % назвали важке дитинство, 3 % – збіг несприятливих життєвих обставин, 5 % – особистісні риси характеру, а ще 4 % покладають провину на ставлення до них з боку оточуючих, які постійно нагадують їм про їхнє злочинне минуле. Матеріальне становище батьків, як свідчать результати, також впливає на вчинення повторних злочинів. Майже порівну розподілилися частки засуджених, які зазначили, що матеріальний стан їхніх батьків був достатнім (51,5 %) і незадовільним (49,1 %). У по-



дальшому ці обставини впливають й на підтримку стосунків між ними у період відбування покарання за повторний злочин. Переважна більшість батьків підтримує з дітьми нормальні стосунки (60 %), а також надає матеріальну допомогу через посилки та передачі (46 %). 27 % не підтримують жодних стосунків з батьками, а 6 % взагалі не визначилися щодо характеру взаємовідносин з ними. Частка засуджених, котрі залишилися взагалі без матеріальної підтримки з боку батьків, становить 34,7 %.

Підбиваючи підсумки, можна констатувати, що наше дослідження переконливо свідчить про низку проблем, що існують у сфері виховання та реабілітації засуджених, які були умовно-дostroково звільнені з місць позбавлення волі. Ці проблеми мають багатоаспектний характер і стосуються не тільки органів і установ пенітенціарної служби, а лежать у площині діяльності багатьох державних інституцій. Безумовно, в суспільстві, де, за відповідними оцінками, 30 % населення знаходиться за межею бідності, важко приділити достатню увагу особам, які вчинили злочини і відбувають покарання чи звільнилися з місць позбавлення волі. Але в той же час результати нашого дослідження вказують на можливість здійснення деяких організаційно-практичних, правових та наукових заходів, у тому числі: 1) на необхідність глибокого вивчення персоналом установ виконання покарань осіб, які можуть бути кандидатами на дострокове звільнення; 2) на дієву координацію діяльності державних і недержавних (приватних) інституцій у здійсненні ресоціалізаційних заходів щодо звільнених з місць позбавлення волі; 3) постійно проводити моніторинг вивчення причин та умов вчинення повторних злочинів особами, що були умовно-достроково звільнені; 4) на рівні областей, міст, районів повинні бути зарезервовані місця на підприємствах для вказаних вище осіб, а також відшукані можливості для проживання у гуртожитках тих звільнених, які не мають житла; 5) потребують активізації наукові дослідження у напрямі вирішення проблем, що розглянуті у статті. При цьому слід зазначити, що певні дослідження існують, але вони відірвані від практики, їх результати майже не використовуються, а самі дослідники працюють в інших закладах і державних структурах.

Безумовно, наше дослідження та розроблені висновки тільки загострюють проблемні питання і, думається, що це буде поштовхом до поглиблення наукової роботи у даному напрямі.

#### Список використаної літератури:

1. Курс кримінології: загальна частина: Підручник: У 2 кн. / За заг. ред. О. М. Джузи. – К., 2001. – Кн. 1.
2. Богатирьов І. Г., Халимон С. І. Кримінально-виконавча інспекція як суб'єкт запобігання злочинам: Монографія. – Х., 2009.
3. Іванов Ю. Ф., Джуза О. М. Кримінологія: Навч. посібник. – К., 2006.
4. Батиргареева В. С. Рецидивна злочинність в Україні: соціально-правові та кримінологічні проблеми: Монографія. – Х., 2009.

Надійшла до редакції 26.10.2012

**БЕРЛЯНД К.І.**, здобувач  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.343.3

### КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ПРОТИДІЯ ХУЛІГАНСТВУ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД

Розглянуто питання щодо дії закону про кримінальну відповідальність за хуліганство з позиції історії розвитку українського законотворення.

**Ключові слова:** хуліганство, склад злочину, історичний досвід.

Рассматриваются вопросы действия закона об уголовной ответственности за хулиганство с позиций истории развития украинского законотворчества.

**Ключевые слова:** хулиганство, состав преступления, исторический опыт.

The questions regarding the law on criminal liability for hooliganism stories from the perspective of development of the Ukrainian legislation.

**Keywords:** hooliganism, corpus delicti, historical record.



У системі заходів, що застосовуються для протидії злочинам, важлива роль належить нормам кримінального права, бо кримінальний закон впливає на свідомість людей, а тому є важливим запобіжним чинником. Без належної кримінально-правової охорони неможливе нормальне функціонування держави, а також стабільність у суспільстві, що, у свою чергу, потребує вдосконалення кримінального закону, підвищення його якісних параметрів, оскільки формування правової держави, побудова громадського суспільства в нашій країні не можливі без надійного правового захисту кожної особи, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також громадських та державних інтересів та інститутів. Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю [1]. Але права і свободи людини і громадянина не існують ізольовано, вони знаходяться в тісному зв'язку і взаємозалежності з багатьма правовими та соціальними інститутами, що потребує вдосконалення чинного законодавства, особливо у найбільш гострих і проблемних випадках. Одним з таких гострих питань є кримінальна відповідальність за хуліганство, про що свідчить вся історія розвитку українського законотворення у сфері кримінально-правової протидії цим злочинам, в ході якої склад злочину, що передбачає відповідальність за хуліганство, протягом існування його у кримінальних кодексах 1922, 1927, 1960, 2001 років постійно коригується шляхом внесення до нього певних змін чи доповнень, в результаті яких ознаками цього складу злочину охоплюється більше або менше коло діянь, ті або інші дії піддаються криміналізації або декриміналізації, за ті або інші хуліганські дії відповідальність підвищується або зменшується. Це потребує наукових розробок, спрямованих на дослідження цього історичного досвіду та урахування його при вдосконаленні конкретних кримінально-правових заходів протидії сучасному хуліганству.

Питання щодо кримінально-правової протидії хуліганству розглядалися у роботах таких українських вчених, як В.І. Борисов, І.М. Даньшин, В.Т. Дзюба, В.П. Ємельянов, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.М. Костенко, Л.О. Кузнецова, В.А. Ломако, П.П. Михайленко, В.О. Навроцький, М.Л. Наклович, В.В. Налуцишин, А.В. Савченко, А.П. Тузов, С.С. Яценко та інші. При цьому переважна увага при розгляді хуліганських дій приділяється складу злочину, який мав місце чинній редакції статті Кримінального кодексу. Але ознаки цього складу злочину не завжди були однаковими за своїм змістом, у зв'язку з чим потребують ретельного вивчення в історичному аспекті.

В українських кримінальних кодексах 1922, 1927, 1960 років редакція складу злочину, який передбачав відповідальність за хуліганство, змінювалася декілька разів.

У кодексі 1922 р. відповідальність за хуліганство встановлювалась у ст. 176 КК, яка була розміщена у підглаві 5 «Інші посягання на особистість та її гідність» Глави 5 Особливої частини КК «Злочини проти життя, здоров'я, волі і гідності особи» і спочатку мала такий вигляд:

«176. Хуліганство, тобто бешкетні, безцільні, поєднані з явним проявом неповаги до окремих громадян чи суспільства в цілому дії, – карається примусовими роботами чи позбавленням волі на строк до одного року» [ 2 ].

У подальшому кримінальна відповідальність за хуліганство була значно посилена і згідно з Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 25 серпня 1926 р. «Про посилення боротьби з хуліганством» ст. 176 КК була викладена в іншій редакції, відповідно до якої ця стаття складалася з трьох частин, в яких встановлювалося: «Хуліганство, тобто бешкетні, пов'язані з явною неповагою до суспільства дії, тягнуть за собою примусові роботи на строк до одного місяця або штраф до 50 карбованців. Ті ж дії, якщо вони ускладнювалися буйством чи бешкетом, або вперто не припинялися, незважаючи на попередження органів, що охороняють громадський порядок, – позбавленням волі на строк до трьох років з суворою ізоляцією. Ті ж дії, якщо вони пов'язані із вбивством, звалтуванням, тяжкими тілесними ушкодженнями або з підпалом, – позбавлення волі на строк до десяти років з суворою ізоляцією, з підвищенням, при особливо обтяжуючих обставинах, до вищої міри соціального захисту (розстріл)» [ 3, с. 13-14 ].

Отже, нова редакція ст. 176 КК містила ознаки трьох класичних складів злочину – простий (основний), кваліфікований та особливо кваліфікований склад хуліганства.

У Кримінальному кодексі 1927 р. ст. 70 КК, яка передбачала відповідальність за хуліганство і містилася у Главі II Особливої частини КК «Злочини проти порядку управління», також спочатку складалася з трьох частин, але мала певні особливості порівняно зі ст. 176 КК 1922 р.



і була викладена у такій редакції:

«70. За хуліганство, тобто за бешкетні вчинки, поєднані з очевидною неповагою до Республіки або суспільства, якщо вони ускладнені буйством чи бешкетом, або вчинені повторно, або вперто не припинялися, незважаючи на попередження органів, що охороняють суспільний лад, –

позбавлення волі на строк до двох років.

За ті самі вчинки, якщо вони позначалися винятковим цинізмом чи нахабством, або їх учинила група осіб, або відносно малолітніх чи жінок, –

позбавлення волі з суровою ізоляцією на строк до трьох років.

За ті самі вчинки, якщо вони поєднані з убивством, згвалтуванням, тяжким тілесним ушкодженням чи підпалом, –

позбавлення волі з суровою ізоляцією на строк до десяти років з підвищенням при особливо обтяжуючих обставинах аж до розстрілу» [4].

Слід зауважити, що одразу же після прийняття Кримінального кодексу 1927 р. Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 4 листопада 1927 р. із санкції ч. 3 ст. 70 КК був виключений розстріл як захист соціальної оборони [5].

Що стосується конструкції ст. 70 КК 1927 р., то порівняно зі ст. 176 КК 1922 року, з одного боку, було фактично декриміналізовано просте хуліганство, ознаки якого передбачалися раніше у ч. 1 ст. 176 КК, а з іншого – ознаки кваліфікованих хуліганських дій, відповідальність за які передбачалися у ч. 2 ст. 176 КК, були доповнені новими ознаками (вчинені повторно, позначалися винятковим цинізмом чи нахабством, їх учинила група осіб або відповідно малолітніх чи жінок) та певним чином штучно поділені між частинами 1 і 2 ст. 70 КК 1927 р. Тобто у чч. 1 і 2 ст. 70 КК 1927 р. містилися фактично ознаки однакових за своєю суспільною небезпекою дій, які можна охопити поняттям «Злісне хуліганство», але чому вони передбачалися у різних частинах цієї статті – зрозуміти дуже важко. Вочевидь, тому, що Постановою ЦВК і РНК СРСР від 29 березня 1935 р. «Про міри боротьби з хуліганством» було визначено, що за злісне хуліганство, передбачене відповідними статтями кримінальних кодексів союзних республік, повинне бути встановлено покарання до 5 років тюрми, ст. 70 КК зазнала нову редакцію, відповідно до якої ознаки частин 1 і 2 цієї статті були включені в єдину для них частину, частина 3 стала частиною 2, а саме:

«70. За хуліганство, тобто за бешкетні вчинки, поєднані з очевидною неповагою до Республіки або суспільства, якщо вони ускладнені буйством чи бешкетом, або вчинені повторно, або вперто не припинялися, незважаючи на попередження органів, що охороняють суспільний лад, або за своїм змістом відзначалися винятковим цинізмом чи нахабством, або вчинені групою осіб, або відносно малолітніх чи жінок, –

позбавлення волі на строк до п'яти років.

За ті самі дії, якщо вони поєднані з убивством, згвалтуванням, тяжким тілесним ушкодженням чи підпалом, –

позбавлення волі на строк до десяти років» [6-8].

Відповідно до Указу Президії Верховної Ради УРСР від 16 листопада 1940 р., який був прийнятий на виконання Указу Президії Верховної Ради УРСР від 10 серпня 1940 р. «Про кримінальну відповідальність за дрібні крадіжки на виробництві та за хуліганство», до ст. 70 КК знов були внесені певні зміни та доповнення, згідно з якими відповідальність за хуліганство встановлювалась таким чином: у частині першій – за хуліганські дії на підприємствах, в установах та громадських місцях – тюремне ув'язнення строком на один рік, якщо ці дії за своїм характером не тягнуть за собою більш тяжкого покарання; у частині другій – за ті самі дії, якщо вони ускладнені буйством чи бешкетом, або вчинені повторно, або які вперто не припинялись, незважаючи на попередження органів, які охороняють громадський порядок, або за своїм змістом відзначались винятковим цинізмом чи нахабством, або вчинені групою осіб, або щодо малолітніх чи жінок, – позбавлення волі на строк до п'яти років; у частині третій – за ті самі дії, якщо вони поєднані з убивством, згвалтуванням, тяжким тілесним ушкодженням чи підпалом, – позбавлення волі на строк до десяти років [9, с. 39-40; 10, с. 30].

Таким чином, у новій ч. 1 ст. 70 КК було відновлено кримінальну відповідальність за просте хуліганство, а частина 1 і 2 попередньої редакції статті стали частинами 2 і 3 ст. 70 КК у



новій редакції, яка знов стала містити ознаки трьох класичних складів хуліганства – простий, кваліфікований та особливо кваліфікований. У такій редакції ця стаття мала чинність до прийняття Кримінального кодексу 1960 р.

У Кодексі 1960 р. відповідальність за хуліганство передбачалася у ст. 206 КК, перша і наступні редакції якої суттєво відрізнялися від редакції ст. 70 КК 1927 р. З моменту прийняття Кодексу 28 грудня 1960 р. ст. 206 КК складалася з двох частин, в яких встановлювалась відповідальність за просте та злісне хуліганство, і мала такий зміст:

«Стаття 206. Хуліганство

Хуліганство, тобто дії, які порушують громадський порядок і виражають явну неповагу до суспільства, –

карається позбавленням волі на строк до одного року або виправними роботами на той же строк.

Злісне хуліганство, тобто ті ж дії з опором представнику влади чи представнику громадськості, який виконує обов'язок по охороні громадського порядку, або такі, що за своїм змістом відзначаються винятковим цинізмом чи зухвальством, або вчинені особою, раніше судимою за хуліганство, чи особливо небезпечним рецидивістом, –

карається позбавленням волі на строк до п'яти років» [11].

Тобто на відміну від останніх редакцій ст. 176 КК 1922 року і ст. 70 КК 1927 року у ст. 206 КК 1960 р. містилися ознаки лише простого та кваліфікованого складів хуліганства. Особливо кваліфікований склад, який мав місце у ч. 3 ст. 176 і ч. 3 ст. 70 попередніх кодексів і встановлював відповідальність за хуліганські дії, поєднані з убивством, згвалтуванням, тяжкими тілесними ушкодженнями чи підпалом, у ст. 206 КК 1960 р. був відсутній. Також не знайшли відбиття у ч. 2 ст. 206 КК 1960 р. і кілька ознак кваліфікованого складу хуліганства, що мали місце у ч. 2 ст. 70 КК 1927 р., а саме такі, як хуліганські дії, вчинені повторно, або групою осіб, або щодо малолітніх чи жінок.

Однак трохи пізніше український законодавець відновив класичну тріаду складу хуліганства з розподілом його на основний (простий), кваліфікований та особливо кваліфікований склад, відповідно до яких хуліганські дії, що підпадають під ознаки, що вказані у частинах 1, 2 або 3 ст. 206 КК, отримали назви просте хуліганство, злісне хуліганство та особливо злісне хуліганство.

Зокрема, Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 17 серпня 1966 р. було внесено суттєві зміни і доповнення до ст. 206 КК, відповідно до яких ця стаття кримінального закону була викладена у такій редакції:

«Стаття 206. Хуліганство

Хуліганство, тобто навмисні дії, що грубо порушують громадський порядок і виражають явну неповагу до суспільства, а так само дрібне хуліганство, вчинене особою, до якої протягом року було застосовано захід адміністративного впливу за дрібне хуліганство, –

карається позбавленням волі на строк від шести місяців до одного року, або виправними роботами на той же строк, або штрафом у розмірі від тридцяти до п'ятдесяти карбованців.

Злісне хуліганство, тобто ті ж дії, що відзначаються за своїм змістом винятковим цинізмом чи особливою зухвалістю, або пов'язані з опором представнику влади чи представнику громадськості, який виконує обов'язки по охороні громадського порядку чи іншим громадянам, які присікають хуліганські дії, а так само вчинені особою, раніше судимою за хуліганство, –

карається позбавленням волі на строк від одного до п'яти років.

Дії, передбачені частинами 1 або 2 цієї статті, якщо вони вчинені із застосуванням чи спробою застосування вогнепальної зброї або ножів, кастетів чи іншої холодної зброї, а так само інших предметів, спеціально пристосованих для нанесення тілесних ушкоджень, –

караються позбавленням волі на строк від трьох до семи років» [12].

Як бачимо, у порівнянні з попередньою редакцією ст. 206 КК у новій редакції цієї статті було здійснено такі зміни і доповнення. У ч. 1 ст. 206 КК межі простого хуліганства були розширені за рахунок доповнення його ознаками дрібного хуліганства, вчиненого особою, до якої протягом року було застосовано захід адміністративного впливу за дрібне хуліганство. З ч. 2 ст. 206 КК виключена така кваліфікуюча ознака, як вчинення хуліганських дій особливо небез-



печним рецидивістом. При цьому безумовною новелою не тільки у порівнянні з попередньою редакцією ст. 206 КК, але й в цілому з попереднім законодавством про кримінальну відповідальність за хуліганство була нова частина 3 ст. 206 КК, згідно з якою до особливо кваліфікованого хуліганства стали належати дії, передбачені чч. 1 і 2 цієї статті, якщо вони вчинені із застосуванням чи спробою застосування вогнепальної зброї або ножів, кастетів чи іншої холодної зброї, а так само інших предметів, спеціально пристосованих для нанесення тілесних ушкоджень. Що ж стосується хуліганських дій, поєднаних з убивством, звалтуванням, тяжким тілесним ушкодженням чи підпалом, ознаки якого передбачались у ч. 3 ст. 176 КК 1922 р. і ч. 3 ст. 70 КК 1927 р., то згідно з положеннями КК 1960 р. такі дії кваліфікувалися за сукупністю з відповідними складами злочинів, які передбачали відповідальність за вказані поєднані з хуліганством дії.

Крім того, ще однією новелою у КК 1960 р. було передбачення у ст. 93 КК, яка встановлювала відповідальність за умисне вбивство при обтяжуючих обставинах, такої кваліфікуючої ознаки як умисне вбивство з хуліганських мотивів (п. «б» ст. 93 КК). Як зазначає з цього приводу Л.О. Кузнецова, тут «історично важливим є те, що хуліганство почалося на законодавчому рівні розумітися не тільки як окремий злочин, але й одночасно як мотив» [9, с. 41].

У подальшому до ст. 206 КК були внесені ще такі суттєві зміни. Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 грудня 1969 р. у ч. 3 ст. 206 КК був введений термін «особливо злісне хуліганство» [13]; Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 23 березня 1977 р. ч. 1 ст. 206 КК була змінена та викладена у такій редакції: «Хуліганство, тобто навмисні дії, що грубо порушують громадський порядок і виражають явну неповагу до суспільства» [14]. Таким чином, останнім Указом було декриміналізовано дрібне хуліганство, вчинене особою, до якої протягом року було застосовано захід адміністративного впливу за дрібне хуліганство, в результаті чого зміст простого хуліганства знов став таким, яким він був у першій редакції ст. 206 КК.

При цьому в спеціальній літературі роз'яснювалося, що просте хуліганство може виявлятися в нанесенні побоїв, легких тимчасових ушкоджень без розладу здоров'я, пошкодженні або знищенні майна, тривалому публічному співанні непристойних пісень, спричиненні тривалого неспокою, телефонними дзвінками з вживанням брутальних слів тощо; злісним хуліганством, яке відзначається винятковим цинізмом, можуть бути визнані хуліганські дії, що супроводжувались демонстративною неповагою до загальноприйнятих норм моралі, наприклад, проявом безсоромності, знущанням над хворими, старими особами, які знаходяться у безпорадному стані; злісним хуліганством за ознакою особливої зухвалості може бути визнане таке злочинне порушення громадського порядку, яке виражає явну неповагу до суспільства, супроводжуване, наприклад, насильством із заповіданням тілесних ушкоджень або знущанням над особою, яке тривалий час вперто не припиняється або пов'язане зі знищенням чи пошкодженням майна, зривом масового заходу, тимчасовим припиненням нормальної діяльності установи, підприємства чи громадського транспорту [15, с. 621-622].

У Кримінальному кодексі України 2001 р. відповідальність за хуліганство передбачається у ст. 296 КК, яка складається з чотирьох частин, де ч. 1 містить ознаки кримінального караного хуліганства, а інші частини – кваліфікуючі ознаки цього злочину, і має такий вигляд:

«Стаття 296. Хуліганство

1. Хуліганство, тобто грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом, – карається штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до п'яти років.

2. Ті самі дії, вчинені групою осіб, – караються обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк до чотирьох років.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, якщо вони були вчинені особою, раніше судимою за хуліганство, чи пов'язані з опором представникові влади або представникові громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку, чи іншим громадянам, які припиняли хуліганські дії, –

караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років.



4. Дії, передбачені частинами першою, другою або третьою цієї статті, якщо вони вчинені із застосуванням вогнепальної або холодної зброї чи іншого предмета, спеціально пристосованого або заздалегідь заготовленого для нанесення тілесних ушкоджень, –

караються позбавленням волі на строк від трьох до семи років" [16].

Співставлення диспозицій статей 206 КК 1960 р. і 296 КК 2001 р. показує, що чинний КК України частину хуліганських дій, що охоплюється поняттям «просте хуліганство», декриміналізував і відніс їх до розряду адміністративних. На це прямо вказується у п. 3 постанови Пленуму Верховного Суду України від 22 грудня 2006 р. № 10 "Про судову практику у справах про хуліганство" таким чином: "При вирішенні питання про відмежування кримінально караного хуліганства від дрібного слід виходити з того, що відповідно до ч. 1 ст. 296 КК хуліганство – це умисне грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, яке супроводжується особливою зухвалістю або винятковим цинізмом. Якщо таке порушення не супроводжувалось особливою зухвалістю або винятковим цинізмом, його необхідно кваліфікувати як дрібне хуліганство за ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення" [17, с. 5].

Тобто у сучасний момент, як й у період з 1927 по 1940 роки, просте хуліганство не є кримінально каранім. Ця обставина, а також особливості конструкції ст. 296 КК 2001 р. не дозволяють класифікувати хуліганство як просте, злісне та особливо злісне, а стаття, яка складається з чотирьох частин, не відповідає класичній тріаді складів злочинів – основний (простий), кваліфікований та особливо кваліфікований. Це сталося значною мірою у зв'язку з тим, що відновлена у ст. 296 КК така кваліфікуюча ознака, як вчинення хуліганства групою осіб, яка також мала місце у ст. 70 КК 1927 р., чомусь передбачена окремо від інших кваліфікуючих ознак у самостійній частині 2 ст. 296 КК, що навряд чи можна вважати доцільним, враховуючи історичний досвід передбачення цієї кваліфікуючої ознаки.

Поряд з цим звертає на себе увагу і ця обставина, що декриміналізація простого хуліганства здійснена одночасно з деяким розширенням меж хуліганства що супроводжується особливою зухвалістю. Так, відповідно до п.5 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 22 грудня 2006 р. № 10 «за ознаками особливої зухвалості хуліганством може бути визнано таке грубе порушення громадського порядку, яке супроводжувалось, наприклад, насильством із завданням потерпілій особі побоїв або заподіянням тілесних ушкоджень, знущанням над нею, знищенням чи пошкодженням майна, зривом масового заходу, тимчасовим припиненням нормальної діяльності установи, підприємства чи організації, руху громадського транспорту тощо, або таке, яке особа тривалий час уперто не припиняла» [17, с. 5]. Отже, за ознаками особливої зухвалості хуліганство визнається, якщо воно супроводжувалось насильством із завданням потерпілій особі побоїв або заподіянням тілесних ушкоджень, тоді як раніше хуліганство, яке супроводжувалось нанесенням побоїв та легких тілесних ушкоджень без розладу здоров'я, розцінювалось як просте хуліганство [15, с. 621] і не належало до злісного хуліганства за ознакою особливої зухвалості.

Таким чином, кримінально-правова протидія хуліганству в Україні характеризується постійним пошуком оптимального варіанту ознак відповідного складу злочину у статті кримінального закону. У зв'язку з цим вдосконалення закону про кримінальну відповідальність за хуліганство може бути обгрунтованим і якісним, якщо буде ретельно вивчений та врахований історичний досвід законотворення у цієї сфери.

#### **Список використаної літератури:**

1. Конституція України. – Х., 2011.
2. Уголовный кодекс УССР. – Х., 1922.
3. Наклович М.Л. Кримінально-правова боротьба з хуліганством. – Львів, 1974.
4. Уголовный кодекс УССР / В ред. 1927 года. – 2-е изд., официальное. – Х., 1927.
5. Про обмеження застосування виключного заходу соціальної оборони (розстріл) і про зміну арт. арт. 57 і 67 Кримінального кодексу УСРР. Постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 4 листопада 1927 р. // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1927. – № 55. – Ст. 230.
6. Кримінальний кодекс УСРР. – К., 1935.
7. Кримінальний кодекс УСРР. – К., 1938.
8. Кримінальний кодекс УСРР. – К., 1940.



9. Кузнецова Л.О. Кримінальна відповідальність за хуліганство: порівняльно-правове дослідження: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2011.
10. Уголовный кодекс Украинской ССР. Официальный текст с изменениями на 10 октября 1954 г. и с приложением постановно систематизированных материалов. – М., 1954.
11. Кримінальний кодекс Української РСР: Прийнятий Законом Української РСР 28 грудня 1960 р. // ВВР УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 14.
12. Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 17 серпня 1966 р. // ВВР УРСР. – 1966. – № 32. – Ст. 195.
13. Про внесення доповнень і змін до Кримінального кодексу Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 грудня 1969 р. № 2368 – VII // ВВР УРСР. – 1969. – № 50. – Ст. 388.
14. Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 23 березня 1977 р. № 1848 – IX // ВВР УРСР. – 1977. – № 14. – Ст. 128.
15. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України: Спец. випуск / Відп. ред. Я.Ю. Кондратьєв, С.С. Яценко; Спец. редактори В.І. Антипов, В.А. Клименко. – К., 1994.
16. Кримінальний кодекс України: Прийнятий Законом України від 5 квітня 2001 р. // ВВР. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
17. Про судову практику у справах про хуліганство: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 22 грудня 2006 р. №10 // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 2. – С. 4-7.

Надійшла до редакції 26.09.2012

**БОНДАРЧУК В.В.**, аспірант  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

УДК 343.37

### **ЮРИДИЧНІ ОЗНАКИ ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО ст. 205 КК УКРАЇНИ, ПОТРЕБУЮТЬ СУЧАСНОГО КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ**

Стаття присвячена аналізу об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого ст. 205 КК України, її суттєвих юридичних ознак.

**Ключові слова:** *обов'язкові ознаки об'єктивної сторони, фіктивне підприємництво, незаконна діяльність, здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона.*

Статья посвящена анализу объективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 205 УК Украины, ее существенных юридических признаков.

**Ключевые слова:** *обязательные признаки объективной стороны, фиктивное предпринимательство, незаконная деятельность, осуществление видов деятельности, относительно которых существует запрет.*

The article analyzes the objective side of the crime under art. 205 of the Criminal Code of Ukraine, its significant legal grounds.

**Keywords:** *binding characteristics of the objective side, fictitious business, illegal activities, the implementation of the activities for which there is prohibition.*

Практика застосування ст. 205 Кримінального кодексу України (далі – КК) свідчить про велику кількість таких підприємств, які створюються або придбаються з метою прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона, що завдає суттєву шкоду економічній системі України<sup>1</sup>. Це зумовлює необхідність дослідження юридичних ознак фіктивного підприємництва.

<sup>1</sup> Відповідно до статистичних даних, опублікованих на офіційному сайті МВС України ([www.mvs.gov.ua](http://www.mvs.gov.ua)), за 6 місяців 2012 р. зареєстровано 205 злочинів, передбачених ст. 205 КК України, що на 37,5 % менше зареєстрованих у аналогічному періоді минулого року (328 злочинів). У 2012 р. розслідувано 221 злочин за ст. 205 КК України, що на 13,6 % менше за показники минулого року. Виявлено 163 особи, які вчинили злочин, передбачений ст. 205 КК.





Юридичні ознаки фіктивного підприємництва (ст. 205 КК) характеризуються сукупністю зовнішніх ознак злочину, які виявляються в протиправних діях, що створюють загрозу заподіяння шкоди або заподіюють шкоду встановленому законодавством порядку зайняття підприємницькою діяльністю (ст. 42 Конституції). Ці ознаки фіктивної діяльності суб'єкта господарювання, на наш погляд, свідчать про наявність певних організаційних дій, які мають кримінально-правовий характер. Використання недійсних (втрачених, загублених) та підроблених документів для реєстрації юридичної особи дає підстави вбачати в такому діянні ознаки злочину, передбаченого ст. 358 КК „Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів”. Здійснення фінансово-господарської діяльності або реалізацію повноважень без наміру здійснювати таку діяльність слід розглядати як ознаки шахрайства (ст. 190) або фіктивне підприємництво (ст. 205). Так, свого часу в юридичній літературі зазначалось, що фіктивне підприємництво – це своєрідний вид шахрайства, оскільки головний спосіб його вчинення – обман, адже особа, яка набуває право власності на підприємство, не має наміру використовувати його відповідно до його призначення [1, с. 395-396].

Дослідження наукових джерел, практики застосування ст. 205 КК засвідчує суттєві вади об'єктивної сторони цього злочину. На наш погляд, зовнішніми ознаками об'єктивної сторони фіктивного підприємництва не може бути лише створення або придбання суб'єкта підприємницької діяльності (юридичної особи). В юридичній літературі об'єктивну сторону злочину визначають із складових цього посягання, до яких відносять: дію або бездіяльність, наслідки, причинний зв'язок між дією/бездіяльністю і заподіяною шкодою, спосіб, місце, час, обстановка, знаряддя і засоби його вчинення, які поділяють на обов'язкові та факультативні ознаки в залежності від конструкції злочину [2, с. 103; 3, с. 101].

Ознаки об'єктивної сторони злочину мають повно характеризувати діяння з його зовнішньої сторони, бути зафіксовані у відповідних процесуальних документах, що дає підстави правозастосувачеві при аналізі ознак фактичного складу взяти їх за основу при кваліфікації цього діяння. Фактичні ознаки повинні відповідати юридичним ознакам цього злочину, що утворюють систему його ознак та його об'єктивну сторону. Відсутність будь-якої основної (обов'язкової) ознаки або використання іншої подібної (схожої), але не тотожної ознаки веде до порушення закону при його застосуванні. В силу цього ми погоджуємось з авторами, які стверджують, що юридична і фактична сторона складу злочину становлять не що інше, як повну інформацію про юридичні та фактичні ознаки вчиненого посягання.

Вважаємо, що встановлення всієї сукупності юридичних ознак, які утворюють об'єктивну сторону досліджуваного злочину, можливо тоді, коли фактичні ознаки діяння в законний спосіб зібрані, систематизовані, співставленні із ознаками цього злочину та отримали від правозастосувача лише їм належну юридичну оцінку. Тобто тоді, коли ці фактичні обставини набули значення юридичних обставин, за словами С.А. Тарарухіна, «фактичного складу обвинувачення і кваліфікації» [4, с. 89-132]. Іншими словами, йдеться про сукупність не лише зовнішніх (об'єктивних), але і суб'єктивних ознак, тобто про сукупність ознак, які обумовлені фактичним складом цього злочину. Зазначимо, що шляхом бездіяльності цей злочин вчинити неможливо, що підтверджується матеріалами судової практики, науковими дослідженнями.

Саме така єдність властивостей дозволяє здійснювати їх співставлення в процесі кваліфікації [5, с. 301] та розглянути: 1) об'єктивну сторону складу злочину як наукову юридичну ознаку, що характеризує діяння із зовнішньої сторони, якій притаманні обов'язкові та факультативні ознаки; 2) наявність та доведеність таких ознак дає можливість дослідити механізм посягання на ті соціальні цінності, які взяті під охорону ст. 205 КК; 3) шляхом вивчення правозастосовної практики судів щодо кваліфікації фіктивного підприємництва, встановити основні ознаки цього посягання та дати їм кримінально-правове визначення; 4) сформулювати пропозиції щодо удосконалення кримінально-правової норми, передбаченої ст. 205 КК України.

Деякі проблеми при визначенні ознак об'єктивної сторони виникають у зв'язку з термінопоняттями, вжитими у ч. 1 ст. 205 КК: „з метою прикриття незаконної діяльності” або „здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона”. Питання видів діяльності, щодо яких є заборона, детально досліджувались українськими науковцями [6, с. 5-22; 7].

У зв'язку зі вступом у силу Закону України № 4025-VII (4025-17) від 15.11.2011 р. стаття 203 КК України „Зайняття забороненими видами господарської діяльності” виключена. Такий



підхід законодавця до гуманізації відповідальності за господарські злочини, на нашу думку, може призвести до серйозних проблем при застосуванні ст. 205 КК України в частині притягнення осіб до кримінальної відповідальності за створення або придбання юридичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності з метою здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона, при відсутності безпосередньо кримінальної відповідальності за здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона, та наявності окремих кримінально-правових норм, якими передбачена відповідальність за здійснення окремо визначених видів діяльності, щодо яких є заборона (наприклад, зайняття гральним бізнесом – ст. 203-2 КК) Вважаємо, що це питання вимагає окремого ґрунтовного дослідження.

У науці кримінального права України норма, передбачена ст. 205 КК, належить до так званих бланкетних, що характеризуються такими юридичними ознаками: 1) техніко-юридичними ознаками – вказують на положення та/або норми нормативно-правових актів або інших галузей законодавства (зокрема, це такі поняття: підприємництво, господарська або підприємницька діяльність, суб'єкт підприємницької діяльності, види діяльності, щодо яких є заборона тощо); 2) лінгвістичними (мовними) ознаками – це слова, сукупність слів, що утворюють термінопоняття, за допомогою яких виписується система понять, які у своїй сукупності розкривають зміст діяння, його правові та юридичні сутнісні ознаки; 3) нормативно-правовими ознаками – конкретизують кримінально-правові ознаки діяння, акцентують увагу правозастосувача саме на основних обов'язкових його ознаках дій („створення або придбання юридичних осіб”, „прикриття незаконної діяльності”, „здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона”). За формою викладення бланкетна норма зобов'язує правозастосувача обов'язково використати певну групу чи види нормативних актів, за допомогою яких розкривається кримінально-правовий зміст термінів, понять, що застосовуються, та вимагає встановлення положень базового законодавства та інших нормативно-правових актів (цивільного, господарського, податкового та ін.). Це дає підстави злочин, передбачений ст. 205 КК, віднести до злочинів з формальним складом, а саму норму визнати такою, що підпорядкована принципу незакінченого злочину (ст. 14 КК), що обумовлює відповідну специфіку при кваліфікації цього злочину.

Вжите у ст. 205 КК поняття „незаконна діяльність” охоплює діяльність, яка поєднується з порушенням норм не лише кримінального, а й адміністративного, фінансового, цивільного, трудового та ін. законодавства. Створення або придбання юридичної особи – суб'єкта підприємництва з метою прикриття незаконної діяльності є умисним створенням умов для її здійснення, тобто це не що інше, як готування до правопорушення. В юридичній літературі зазначається, що „підстав для такої криміналізації не вбачається” [8].

При дослідженні наукових джерел ми встановили, що поза увагою дослідників залишилась така обов'язкова юридична ознака, як спосіб вчинення злочину, передбаченого ст. 205 КК. На наш погляд, спосіб (способи) об'єктивної сторони цього злочину є тією юридичною ознакою, яка характеризує із зовнішньої сторони сам механізм посягання на порядок здійснення підприємницької діяльності та дає можливість встановити наявність або відсутність підстав кримінальної відповідальності за фіктивне підприємництво, а також настання інших правових наслідків (скасування державної реєстрації фіктивного підприємства та ін.).

У науці кримінального права загально визаним є положення про те, що спосіб вчинення злочину знаходиться у нерозривному зв'язку і взаємозалежності з об'єктом, об'єктивною стороною, суб'єктом і суб'єктивною стороною [9]. В той же час дискусійним залишається питання щодо в'яснення функцій способу вчинення злочину, особливості його фіксації в нормах КК та його роль при вирішенні питань притягнення до кримінальної відповідальності.

Способи вчинення злочину, передбаченого ст. 205 КК, нормативно визначені. Це дії, які з зовнішнього боку є цілком легальними. Так, створення та придбання суб'єкта підприємницької діяльності здійснюється за процедурою та у спосіб, передбачений Цивільним кодексом України (далі – ЦК), Господарським кодексом України (далі – ГК), Законом України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”, галузевими підзаконними нормативно-правовими актами залежно від організаційно-правової форми та виду суб'єкта підприємницької діяльності для того, щоб у встановленому порядку без будь-яких підозр з боку державного реєстратора або інших державних органів створити (набути) юридичну особу.

А тому визначені ознаки об'єктивної сторони цього злочину визначаються в першу чергу



через способи: 1) створення суб'єкта підприємницької діяльності; 2) придбання суб'єкта підприємницької діяльності з метою прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона. Тобто об'єктивна сторона цього злочину характеризується сукупністю об'єктивних і суб'єктивних ознак, а не лише однією, навіть суттєвою ознакою.

Механізм вчинення злочину, передбаченого ст. 205 КК, обумовлений нормативно визначеною метою цього злочину, що полягає у прикритті незаконної діяльності або здійсненні діяльності, забороненої законом, з використанням статусу суб'єкта підприємницької діяльності – юридичної особи як учасника (суб'єкта) цивільних, податкових та інших відносин, тобто приховати від державних контролюючих та правоохоронних органів факт зайняття незаконною діяльністю або здійснити види діяльності, заборонені законом. В юридичній літературі стверджується, що саме в цьому виявляється фіктивність (обман, шахрайство) цієї діяльності, яка може проявитися перед початком або в процесі незаконної діяльності чи здійснення видів діяльності, заборонених законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 14 КК, готування до злочину полягає в підшукуванні або пристосуванні засобів чи знарядь, *підшукуванні співучасників* (курсив – В. Б.) або змові на вчинення злочину, усуненні перешкод, а також іншому умисному створенні умов злочину. Як свідчать результати дослідження судової практики, у 73 % дії засуджених були викриті на стадії готування. Виникає питання, чи були дотримані вимоги, передбачені ч. 2 ст. 14 КК, при засудженні цих осіб, оскільки готування до злочину невеликої тяжкості не тягне за собою кримінальної відповідальності.

Я.В.М. засуджено за ч. 1 ст. 205 та ч. 2 ст. 205 КК України за те, що „не маючи наміру здійснювати діяльність підприємства, пов'язану з купівлею та продажем власної нерухомості виробничо-технічного та невиробничого призначення, комерційної, консультаційної, виробничо-господарської та іншої діяльності, спрямованої на надання послуг, виробництво промислової продукції і товарів народного споживання, їх реалізації, а також здійснення зовнішньоекономічної діяльності й одержання прибутку, зафіксованих в статутних документах ТОВ „Легат-М”, усвідомлюючи протиправний характер запропонованих йому дій як майбутньому засновнику та власнику вказаного підприємства, він погодився на таку пропозицію”. Для цього вказана особа надала невстановленій особі свої паспортні дані та ідентифікаційний номер, які необхідні для складання статутних та реєстраційних документів підприємства. Далі невстановлена слідством особа у невстановленому місці при невстановлених обставинах виготовила протокол загальних зборів учасників вказаного підприємства та статут цього підприємства, за якими Я.В.М. визначався як засновник [10].

Наведений приклад та дані судової практики засвідчують, що у 95 % випадків створення фіктивних підприємств особи, які фактично створюють та використовують ці фіктивні підприємства, уникають внесення своїх дійсних ідентифікаційних даних до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України. Для цього підшукують осіб, яких суди визнають пособниками у вчиненні цього злочину, а самі залишаються „невстановленими слідством особами”. Найбільш поширеними способами досягнення цього є створення підприємств через підставних осіб (в тому числі й реєстрація підприємства на документи, які були передані їх власником для здійснення реєстрації добровільно); підроблення документів, які посвідчують особу та використання документів, які були втрачені попередніми власниками або викрадені у них. Такі підприємства створюються з метою легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом; одержання кредитів для здійснення підприємницької діяльності без наміру їх повернення; ухилення від оподаткування; монополізації ринку товарів і послуг; залучення коштів населення з їх подальшим використанням для власних цілей тощо. З цього слідує, що фактично *метою створення фіктивних підприємств слід визнавати одержання незаконного прибутку*.

Стаття 205 КК України обмежує спосіб вчинення злочину створенням або придбанням юридичних осіб – виключно суб'єктів підприємницької діяльності. Вважаємо, що для осіб, які створюють або придбають юридичну особу, не має вирішального значення статус фіктивного підприємства як суб'єкта підприємницької діяльності – господарського підприємства, а важлива лише можливість використання фіктивної юридичної особи для здійснення протиправної діяльності.

Відповідно до цього науковцями висловлювалась думка, що обмеження способу вчинення фіктивного підприємництва виключно підприємницькими (комерційними) товариствами



обмежує сферу застосування кримінально-правової норми про фіктивне підприємництво та таке обмеження не є виправданим і не створює належних законодавчих передумов для протидії злочинності [11, с. 47-49; 12]. Таку позицію науковців ми підтримуємо. У багатьох випадках не має вирішального значення вид фіктивної юридичної особи (якого саме статусу вона набуває): статус комерційного товариства – суб'єкта підприємницької діяльності або статус неприбуткової організації може використовуватися для здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона або прикриття незаконної діяльності (наприклад, створення релігійної або громадської організації для ухилення від сплати податків або легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом).

Порядок створення юридичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності визначається Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15.05.2003 р., ЦК України, ГК України та іншими нормативно-правовими актами, які встановлюють вичерпний перелік дій. Державна реєстрація суб'єктів господарювання має правовстановлююче значення, оскільки вона має публічний характер, засвідчує факт створення юридичної особи та здійснюється шляхом внесення відповідних записів до єдиного державного реєстру [13, с. 34-38].

Дії зі створення або придбання юридичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності можна поділити на дореєстраційні, реєстраційні та післяреєстраційні етапи. Як засвідчують результати дослідження практики застосування ст. 205 КК, притягнення до кримінальної відповідальності можливе лише за умови встановлення дореєстраційних, реєстраційних, та, обов'язково, післяреєстраційних дій (взяття на облік у територіальних органах державної податкової служби, державних цільових фондів, отримання дозволів на виготовлення штампів і печаток, а також виготовлення і отримання останніх, відкриття банківських рахунків, отримання дозволів (узгоджень) на початок роботи, дозволів (ліцензій) і патентів на здійснення певних видів господарської діяльності, реєстрація в митних органах України та ін.), які спрямовані на надання підприємству статусу юридичної особи.

Метою (цілями) створення таких юридичних осіб є прикриття незаконної або забороненої діяльності. Для цього складаються статутні документи, які ззовні не відрізняються від подібних документів, прийнятих у діловій практиці, та містять усі обов'язкові відомості, встановлені законодавством до цих документів. Вважаємо, що жодна особа, яка реєструє фіктивне підприємство не буде вказувати „фіктивне підприємництво” в главі „мета та предмет діяльності товариства”....

Аналіз судової практики застосування ст. 205 КК України засвідчив, що понад у 30 % вироки особи засуджувались за ст. 205 та відповідною частиною ст. 358 КК. Підставою для такої кваліфікації за сукупністю злочинів суди вважали внесення до статутних документів відомості про мету створення (отримання прибутку) та інші відомості, які свідчать про намір зайняття підприємницькою діяльністю. Вважаючи, що так як суб'єкт підприємницької діяльності створювався без наміру її здійснювати, а виключно для прикриття незаконної діяльності або зайняття діяльності, які заборонена законодавством, ці відомості є завідомо неправдивими, а статутні документи є офіційними, слідство та суди кваліфікували дії підсудних як внесення неправдивих відомостей до офіційних документів та, відповідно, кваліфікували за сукупністю злочинів, передбачених статтями 205 та 358 КК України.

Так, Г.Ю.К. засуджено 25.07.2011 р. за вчинення злочинів, передбачених ч. 1 ст. 205, ч. 2 ст. 358 КК. Підставою для кваліфікації дій Г.Ю.К. за ч. 2 ст. 358 КК суд визнав внесення до Статуту ТОВ „К.” те, що Г.Ю.К. внесений та зазначений у Статуті як єдиний засновник товариства, а фактично Г.Ю.К. засновником товариства не був, а зазначену мету та предмет діяльності засуджений наміру виконувати не мав та не виконував фактично [14].

Зазначене положення в установчих документах про мету господарського товариства – отримання прибутку – взагалі є законодавчо визначеною метою створення господарських товариств. Внесення такої інформації (відомостей) є способом вчинення злочину, передбаченого ст. 205 КК, і тому окремої кваліфікації за сукупністю зі ст. 358 КК не потребує. Тому ми визнаємо таку кваліфікацію подвійним інкримінуванням.

Придбання підприємства в розумінні ст. 205 КК – це фактично вчинення комплексу дій зі створення фіктивного підприємств на базі реально чинного шляхом набуття корпоративних прав на це підприємство з метою використання іміджу та репутації такого підприємства як реа-



льно працюючого та існуючого. Щодо способу „придбання юридичної особи” зазначимо, що юридична особа є суб’єктом, а не об’єктом права, а тому вести мову про придбання юридичної особи не зовсім коректно. У цьому випадку слід вести мову про набуття права власності на корпоративні права, володіння якими дає можливість здійснювати фактичне керівництво діяльністю такого суб’єкта підприємництва або впливати на прийняття рішень його керівним органом (наприклад, купівлю контрольного пакета акцій акціонерного товариства, частки у статутному капіталі товариства з обмеженою відповідальністю, придбання одним чи кількома учасниками господарського товариства частки у його майні, яка належить іншим учасникам). У підприємствах корпоративного типу під терміном «придбання» необхідно розуміти «зміну носіїв корпоративних прав». Вважаємо, що набуття корпоративних прав (набуття права власності на підприємство) не є набуттям права власності на все або частину майна цього підприємства, а набуття права власності на майно підприємства не має наслідком набуття будь-яких прав засновника цього підприємства.

В юридичній літературі також вказувалась точка зору, що окрім придбання можливе також набуття права власності на майно юридичної особи як у цілому, так і в тій частині, яка дозволяє фактично керувати діяльністю підприємства, впливати на прийняття рішень його керівних органів без зміни складу засновників, і тому не варто обмежуватись лише придбанням в розумінні зміни носіїв корпоративних прав юридичної особи [11]. Ми вважаємо, що в такому випадку ми не можемо вести мову про фіктивне підприємництво.

В юридичній літературі лунала точка зору про наявність ще одного способу вчинення злочину, передбаченого ст. 205 КК, а саме „прикриття незаконної господарської діяльності”. Як зазначає П.П. Андрушко, прикриття незаконної діяльності – це її приховування, утаювання від контролюючих органів (податкових, міліції тощо) [15, с. 623-624]. На наш погляд, такі дії спрямовані на створення умов для вчинення цього злочину та ухилення організаторів діяння від відповідальності. Вони об’єднуються із нормативно визначеними способами вчинення цього злочину ознакою використання статусу юридичної особи для досягнення цілей фіктивного підприємництва.

Як вже зазначалось, злочин, передбачений ч. 1 ст. 205 КК, має формальний склад. За наявності наслідків як факультативної ознаки об’єктивної сторони цього злочину дії винних осіб утворюють кваліфікований склад злочину, передбачений ч. 2 ст. 205 КК, за ознакою „заподіяння великої матеріальної шкоди...”.

Аналіз судової практики засвідчує, що у справах, порушених за ч. 2 ст. 205 КК, у 87 % було встановлено заподіяння матеріальної шкоди у великому розмірі. В поодиноких випадках під час досудового слідства було заявлено цивільні позови. Проте слідчих дій із забезпечення цивільного позову не було вжито. У судовому засіданні такі позови не розглядалися, а заподіяна шкода не стягувалась [16].

В той же час питання наслідків від злочинів у сфері господарської діяльності ґрунтовно досліджено українськими науковцями. П.С. Берзін зазначає, що матеріальна шкода від фіктивного підприємництва може полягати як у реальних збитках, так і в упущеній вигоді [16, с. 575]. О.О. Дудоров та Н.О. Гудорова сформулювали пропозиції на законодавчому рівні передбачити систему нових кваліфікуючих ознак, що обтяжуватимуть відповідальність за цей злочин [11; 18, с. 333-336].

Як показало проведене дослідження, в результаті декриміналізації, що відбулася в 2011 – 2012 роках, та переведення частини кримінально-правових норм до числа адміністративних правопорушень було порушено системність норм, якими встановлювалась відповідальність за злочини у сфері господарської діяльності. Прийняття нового КПК, в якому використано термінопоняття „кримінальне правопорушення”, яке відсутнє у КК України, а також введення нового поняття „кримінальний проступок” ускладнює розуміння та практичне застосування понять „злочин” і „правопорушення”, „злочин” і „проступок”.

Погоджуючись із висловленими пропозиціями провідних українських науковців, враховуючи новели законодавця щодо гуманізації кримінальної відповідальності за злочини у сфері господарської діяльності, встановлення законодавцем кримінальних правопорушень (кримінальних проступків), вважаємо за доцільне розглянути наслідки від зайняття незаконною діяльністю або здійсненням видів діяльності, щодо яких є заборона, в якості юридичного критерію відмежування злочину „фіктивне підприємництво” від адміністративних правопорушень та передбачити систему кваліфікуючих ознак залежно від розміру заподіяної шкоди.



Отже, проведений аналіз практики застосування ст. 205 КК України дає підстави зробити висновок, що найбільш поширеним способом створення або придбання фіктивних підприємств є дії осіб щодо створення або придбання юридичних осіб шляхом внесення до відповідних державних реєстрів фіктивних відомостей щодо цих юридичних осіб (складу засновників у т.ч.), тобто створення та подальша реєстрація юридичних осіб через підставних осіб, а також використання при створенні та реєстрації підроблених документів, без обмеження їх виключно суб'єктами підприємницької діяльності. А тому пропонується ч. 1 ст. 205 Кримінального кодексу України викласти в такій редакції: „Утворення (створення, реорганізація) або придбання юридичної особи через підставних осіб або вчинення цих дій шляхом використання підроблених документів”.

Аналіз судової практики дає підстави стверджувати, що більшість злочинів у сфері економіки вчиняються з використанням юридичних осіб, які створюються або придбаються групою осіб за попередньою змовою з метою їх використання в наступній протиправній діяльності. Вважаємо обґрунтованим рішення законодавця щодо визначення фіктивного підприємництва як злочину, а не кримінального проступку. Результати проведеного дослідження свідчать, що способи вчинення злочину, передбаченого ст. 205 КК України, об'єднані однією юридичною ознакою, а саме використанням юридичної особи з метою прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона. А тому вважаємо коректним визнати домінуючим способом цього злочину „використання створеного або придбаного суб'єкта підприємницької діяльності (юридичної особи) з метою прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона” та пропонуємо таку редакцію ч. 2 ст. 205 КК України: „Використання створеного або придбаного суб'єкта підприємницької діяльності (юридичної особи) з метою прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона, що вчинені групою осіб за попередньою змовою”.

#### Список використаної літератури:

1. Коржанський М.Й. Популярний коментар Кримінального кодексу України. – К., 1997.
2. Панов М.І. Об'єктивна сторона злочину // Кримінальне право України: Загальна частина: Підручник для студентів юрид. спец. вищ. закладів освіти / За ред. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К.–Х., 2003.
3. Кримінальне право України. Загальна частина: Підручник / За ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка. – 5-те вид., переробл. та допов. – К., 2009.
4. Тарарухин С.А. Кваліфікація преступлений в судебной и следственной практике. – К., 1995.
5. Кримінальне право. Загальна частина: Підручник / За ред. А.С. Беніцького, В.С. Гусласького, О.О. Дудорова, Б.Г. Розовського. – К., 2011.
6. Кримінальна відповідальність за порушення порядку здійснення господарської діяльності / Авт. коментар П.П. Андрушко. – К., 2007.
7. Андрушко П.П. Коментар до статі 205 Кримінального кодексу України // Юридичний вісник України. – 2001. – № 52.
8. Дудоров О.О. Бланкетність у кримінальному праві: проблеми і перспективи // Вибрані праці з кримінального права. – Луганськ, 2010. – С. 50-56.
9. Панов Н.И. Способ совершения преступления и уголовная ответственность. – Х., 1982.
10. Архів Подільського районного суду м. Києва. Справа № 1-565/11 (2011).
11. Дудоров О.О. Кримінально-правова характеристика фіктивного підприємництва як злочинного посягання на систему оподаткування // Законодавство України: Науково-практичні коментарі. – 2005. – № 4 – С. 43-91.
12. Загнітко О.П., Марков В.І. Попередження створення фіктивного підприємництва // Вісник Одеського ін-ту внутр. справ. – 2004. – № 3 (Ч. 1). – С. 66-70.
13. Квасніцька О.О. Державна реєстрація суб'єктів господарювання як інститут господарського права // Юридичний вісник. – 2007. – № 2-3. – С. 34-38.
14. Архів Печерського районного суду м. Києва. Справа № 1-685/11.
15. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / За заг. ред. П.П. Андрушка, В.Г. Гончаренка, Є.В. Фесенка. – К., 2008.
16. Архів Шевченківського районного суду м. Києва. Справа № 1-1166/11
17. Берзін П.С. Злочинні наслідки: поняття, основні різновиди, кримінально-правове значення: Монографія. – К., 2009.
18. Гуторова Н.О. Кримінально-правова охорона державних фінансів України: Монографія. – Х., 2001.

Надійшла до редакції 05.11.2012



ГУЖВА О.І.

(Управління Державної пенітенціарної  
служби України в Чернігівській області)

УДК 343.82

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОТРИМАННЯ ЖІНКАМИ, ЯКІ НАРОДИЛИ ДИТИНУ В УМОВАХ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ, СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Стаття висвітлює проблемні питання, пов'язані із реалізацією права жінки на отримання соціальної допомоги при народженні дитини в місцях позбавлення волі. Наводиться аналіз нормативно-правової бази, яка регулює дане питання, та пропонуються шляхи законодавчого його вдосконалення.

**Ключові слова:** жінки в місцях позбавлення волі, будинок дитини, соціальна допомога.

В статті освещаются вопросы, связанные с реализацией права женщины на получение социальной помощи при рождении ребёнка в местах лишения свободы. Дается анализ нормативно-правовой базы, которая регулирует данный вопрос, и предлагаются пути его законодательного усовершенствования.

**Ключевые слова:** женщины в местах лишения свободы, дом ребенка, социальная помощь.

This article is devoted to the problematic questions concerned with realization of women's rights on social aid who has born a child being incarcerated. Analyzing normatively-legal bases in the criminal-executive branch of law, a set of propositions concerning its improvement has been presented.

**Keywords:** incarcerated women, child house, social aid.

На сучасному етапі розвитку пенітенціарної служби України одним із важливих завдань є організація соціального захисту осіб, які утримуються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах. В рамках досить широкого визначення «соціальний захист осіб, які позбавлені волі» окремим структурним елементом, на нашу думку, необхідно розглядати соціальний захист засуджених та ув'язнених жінок, враховуючи їх фізичні, професійні, соціальні і психологічні потреби, і особливо увагу приділяти категорії вагітних жінок та жінок, які народили дітей в умовах позбавлення волі, як найбільш соціально вразливого прошарку засуджених.

Метою даної статті є висвітлення нормативно-правового забезпечення процесу отримання жінками, які народили дітей в умовах позбавлення волі, соціальної грошової допомоги як важливої складової частини соціального захисту жінок.

Проблеми виконання покарання у виді позбавлення волі стосовно засуджених жінок неодноразово розглядалися у сучасній науковій літературі, зокрема, цій тематиці присвячені роботи Ю.М. Антоняна, А.Х. Степанюк, А.Б. Благої, В.А. Бадири, М.С. Басенко, І.Г. Богатирьова, М.Н. Голоднюк, О.М. Джузи, Т.А. Денисової, І.О. Кирилової, І.В. Корзуна, В.О. Меркулової, С.В. Нікітенко, А.Т. Потьомкіної, М.В. Стрюк, О. Серебрякової, Є.В. Середи, Л.О. Шевченко, Т.О. Шмаєвої, В.В. Федусік, Т.М. Явчуновської, І.С. Яковець та ін. Небайдужим до питань соціального захисту жінок, позбавлених волі, є представники міжнародних правозахисних організацій, які здійснюють моніторингові дослідження дотримання прав людини [2, с. 204-209; 7].

Загальновідомим в Україні є той факт, що жінка, яка завагітніла та народила дитину, забезпечується соціальною грошовою допомогою, розмір якої останніми роками збільшився. Таким чином, для повноцінного утримання та виховання дитини державою гарантується певний рівень матеріальної підтримки для сімей з дітьми. Відповідно до ст. 141 Кримінально-виконавчого кодексу України жінки, які відбувають покарання у виді позбавлення волі, можуть народжувати й мати при собі дитину, тобто навіть перебуваючи за ґратами виховувати її до досягнення нею трирічного віку.

При Чернігівській виправній колонії № 44 функціонує Будинок дитини, на території якого проживають діти засуджених жінок, які відбувають покарання. Установу виконання покарань регулярно відвідують представники державних, громадських та релігійних організацій. Після ознайомлення з умовами проживання дітей та засуджених жінок працівникам установи



доволі часто доводиться чути запитання : „Чи отримують жінки, які разом із своїми дітьми перебувають на повному державному забезпеченні, види соціальної грошової допомоги?” На поставлені запитання працівниками установи надається відповідь, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1751 виплата допомоги припиняється у разі перебування отримувача допомоги у місцях позбавлення волі за рішенням суду, тому така ситуація не може не викликати занепокоєння і потребує обов'язкового вирішення.

Актуальність питання забезпечення соціального захисту засуджених жінок, які мають дітей в Будинку дитини, на даний час залишається гострою у зв'язку з тим, що виплата видів соціальної матеріальної допомоги жінкам, які відбувають покарання у виді позбавлення волі, не проводиться, хоча працівниками виправної колонії готуються відповідні документи, які направляються за призначенням. У поданні Генеральної прокуратури України від 12.01.2012 року Про усунення порушень Закону України „Про державну допомогу сім'ям з дітьми” було вказано на необхідність вжиття заходів із забезпечення соціального захисту жінок з дітьми та направлення до органів соціального захисту населення матеріалів із клопотанням про розгляд питання щодо призначення видів грошової допомоги. Однак, незважаючи на усі необхідні заходи, дане питання залишається не вирішеним і дотепер. Головною причиною такої ситуації є, на наш погляд, відсутність правового регулювання нарахування та виплати допомоги засудженим жінкам, які народили дитину в місцях позбавлення волі. Турботу із зазначеного питання висловив під час візиту до Чернігівської виправної колонії Ю.О. Павленко, Уповноважений Президента України з прав дитини [8]. Проблематика виплати матеріальної допомоги при народженні дитини та по догляду за дитиною обговорювалась у рамках реалізації українсько-швейцарського проекту «Підтримка пенітенціарної реформи в Україні», зокрема, його компоненту «Жінки та матері з дітьми в ув'язненні [1].

Зупинимося більш детально на розгляді цього питання. Безпосередньо порядок нарахування та виплати грошових видів соціальної допомоги регламентується Законом України „Про державну допомогу сім'ям з дітьми” від 21 листопада 1992 р. та Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1751 „Про порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми”.

У переліку документів, які є обов'язковими для отримання допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, зазначена довідка встановленого зразку, видана лікувально-профілактичним закладом. Ідеться про документ облікової статистичної форми № 147/о для призначення і виплати державної допомоги у зв'язку із вагітністю та пологами жінкам, які не застраховані в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, що встановлена наказом Міністерства охорони здоров'я України від 18.03.2002 № 93. Цим наказом затверджена „Інструкція про порядок видачі документів, що засвідчують тимчасову непрацездатність громадян” [3]. Відповідно до пункту 3 зазначеної Інструкції право видачі довідки мають лікарі лікувально-профілактичних закладів, в яких здійснюються спостереження за вагітними та/або акушерська допомога, й вона надається в органи, що призначають та здійснюють виплату такої допомоги. У тих колоніях, де працюють будинки дитини, є й медичні частини, у штатній структурі яких передбачена посада «лікар акушер-гінеколог», однак медичні частини цих установ виконання покарань не мають можливості видавати довідку облікової статистичної форми жінкам, які завагітніли в умовах позбавлення волі. Це пов'язано із тим, що відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 28.10.2002 № 385 „Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад та посад молодших спеціалістів з фармацевтичною освітою у закладах охорони здоров'я” [4] зазначені медичні частини не віднесені до „лікувально-профілактичних” закладів, отже, не мають права видавати таку довідку. Аналогічна ситуація має місце і зі слідчими ізоляторами, які також мають медичну частину, до якої може звернутися вагітна жінка. Тому ми маємо ситуацію, коли уповноважуюча норма виключає застосування дозвільної норми, призводячи до правової колізії.

Подібна з точки зору суперечливості правового забезпечення ситуація виникає при оформленні документів для отримання *допомоги при народженні дитини* (курсив наш – О.Г.). Для реалізації цього права у відділі реєстрації актів цивільного стану територіального головного управління юстиції Міністерства юстиції України необхідно отримати витяг з Державного реєстру актів цивільного стану громадян про народження дитини або довідку, видану виконавчим органом сільської, селищної, міської рад. Але засуджена особа в силу зрозумілих причин сама





не може самостійно отримати у відділі реєстрації актів цивільного стану витяг з Державного реєстру. Перелік фізичних осіб та дитячих закладів, адміністрація яких може отримати цей витяг з Державного реєстру, передбачений окремим документом [6]. У переліку зазначено, що представники закладу охорони здоров'я, навчального або іншого дитячого закладу, де постійно перебуває дитина, за умови пред'явлення ним довіреності, паспорта або паспортного документа можуть отримати витяг з Державного реєстру. Будинок дитини при установі виконання покарань до цього переліку не занесений. Крім того, необхідно врахувати, що Будинок дитини при установі виконання покарань на даний час юридично не має статусу „дитячого закладу, де постійно перебуває дитина”.

Намагаючись вжити заходів із забезпечення соціального захисту засуджених жінок, які народили дітей в умовах позбавлення волі, адміністрація установи виконання покарань надає сприяння у підготовці необхідних документів, після чого засуджена подає відповідну заяву, яка разом із документами передається до територіального органу соціального захисту населення для призначення виплати соціальної допомоги. У контексті питання, яке розглядається у статті, важливо звернути увагу на п. 13 постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1751 «Про порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми», відповідно до якого виплата допомоги припиняється у разі: *перебування отримувача допомоги у місцях позбавлення волі за рішенням суду* (курсив наш – О.Г). Виходячи із логічного способу тлумачення норм права, робимо висновок, що виплата допомоги спочатку призначається, а лише потім – припиняється. На практиці ситуація є аналогічною – виплата грошової допомоги спочатку призначається, а потім, одразу, приймається рішення про припинення виплати у зв'язку із тим, що отримувач допомоги – жінка перебуває у місцях позбавлення волі за рішенням суду. Відповідне рішення і направляється на адресу установи виконання покарань.

Досліджуючи правовий аспект окресленої нами проблеми, ми звернули увагу на відсутність законодавчого закріплення поняття „місця позбавлення волі”, яке неодноразово вживається у нормативних документах, оскільки має важливе значення для правозастосовної діяльності відповідних суб'єктів. У коментарі до ст. 393 Кримінального кодексу України зазначається, що об'єктивною стороною даного злочину є самовільне залишення одного з „місць позбавлення волі” і такими місцями можна вважати: виправну установу; установу для попереднього ув'язнення; кабінет прокурора, слідчого або особи, яка проводить дідання; залу судового засідання; місце проведення слідчих дій; транспортний засіб для конвоювання; гауптвахту; ізолятор тимчасового утримання. Із наведеного переліку ми бачимо, що визначення терміна „місця позбавлення волі” суттєво виходить за рамки таких понять, як „установа виконання покарань” або «слідчий ізолятор». Тому, на нашу думку, необхідно конкретизувати термін „місця позбавлення волі”, тобто передбачити правовий статус жінки як „ув'язненої”, „засудженої” в період перебування її в слідчому ізоляторі, виправній колонії, або перевезенні (етапуванні).

Якщо ж розглядати питання про можливість отримання допомоги після звільнення жінки з установи виконання покарань, тобто коли вона фактично перестає перебувати в місцях позбавлення волі за рішенням суду, а дитина, яка разом із матір'ю залишає межі установи виконання покарань, ще не досягла трирічного віку, необхідно згадати, що термін подачі письмової заяви для поновлення виплат передбачений протягом шести місяців після припинення виплати. Сумуючи строк для призначення допомоги – не пізніше ніж через 12 календарних місяців після народження дитини та шість місяців після припинення виплати – неважко підрахувати загальний термін, який в сумарному обрахуванні дорівнює 18 місяцям з дати народження дитини. У більшості випадків дитина, яка залишає установу разом із своєю матір'ю, на дату звільнення має вік, який перевищує 18 місяців. Беручи до уваги те, що строк призначеного покарання майже завжди поглинає визначений шестимісячний термін для подання заяви, це призводить до фактичного позбавлення засудженої жінки можливості реалізувати поновлення виплати. Єдиним шляхом для поновлення строків є отримання відповідного судового рішення в порядку цивільного судочинства.

Таким чином, підсумовуючи все вищевикладене, зазначимо, що при практичному застосуванні нормативно-правових актів у процесі забезпечення соціального захисту засуджених жінок з дітьми на даний час мають місце чітко визначені проблемні питання, які можливо вирішити шляхом внесення деяких змін та доповнень. На необхідність відпрацювання механізму



отримання допомоги при народженні дитини жінками, які відбувають покарання у виправних колоніях, звертають увагу і представники ЗМІ [5].

Зокрема, потребує доповнень постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1751 «Порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми». До переліку довідок, які дають підстави для отримання допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, доцільно додати довідку, отриману від медичної частини установи виконання покарань.

На даний час нормативно не врегульоване питання обстеження жінок із діагнозом «вагітність» за межами установи виконання покарань, тобто не за фактичним місцем проживання до засудження та перебування на обліку лікаря-гінеколога, з подальшим отриманням відповідної довідки (форми 147/О). Доцільно внести зміни, якими буде передбачено, що після перебування засудженої на обліку медичної частини установи у неї буде можливість отримання вищезгаданої довідки як підстави для отримання допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами.

Ведучи мову про внесення змін, важливо загадати про постанову КМУ від 22 серпня 2007 р. № 1064 «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян», в якій передбачити одним із суб'єктів подання заяви для отримання витягу з Державного реєстру актів цивільного стану громадян про народження дитини адміністрацію СІЗО або виправної (виховної) колонії.

#### Список використаної літератури:

1. Виконання покарання у виді позбавлення волі щодо засуджених жінок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://penreform.org.ua/ua/normativno-pravove-regulyuvannya-dkvsu/vikonannya-pokarannya-u-vidi-pozbavleniya-voli-shhodo-zasadzhenih-zhinok.html>.
2. Кримінально-виконавче право України: Підруч. для студ. юрид. спеціальностей вищих навчальних закладів / За ред. проф. А.Х. Степанюка. – Х., 2006.
3. Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад та посад молодших спеціалістів з фармацевтичної освітою у закладах охорони здоров'я: Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 385 від 28 жовтня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0892-02>.
4. Про затвердження форм облікової документації щодо призначення державної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами жінкам, які не застраховані в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, та інструкцій щодо їх заповнення: Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 93 від 18 березня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0346-02>.
5. Фоміна Н. Діти, народжені у колоніях: поза «зоною» державної допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24621016.html>.
6. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2007 р. № 1064 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1064-2007-п>.
7. Права людини в Україні – 2008: Узагальнена доповідь правозахисних організацій «Права жінок та гендерна рівність» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://khpg.org/index.php?id=1245857799#\\_ftn7](http://khpg.org/index.php?id=1245857799#_ftn7).
8. Уповноважений Президента України з прав дитини відвідав будинок дитини при Чернігівській виправній колонії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/23198.html>.

*Надійшла до редакції 26.10.2012*



ЄМЕЛЬЯНОВ М.В., здобувач  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.72.(477)

## КВАЛІФІКУЮЧІ ОЗНАКИ СКЛАДІВ ЗЛОЧИНІВ, ЩО ПЕРЕДБАЧАЮТЬ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ШАХРАЙСТВО

Розглянуто питання щодо кваліфікуючих ознак складів злочинів, що передбачають відповідальність за шахрайство, та запропоновано шляхи вдосконалення чинного кримінального законодавства.

**Ключеві слова:** шахрайство, складі злочинів, кваліфікуючі ознаки.

Рассматриваются вопросы квалифицирующих признаков составов преступлений, предусматривающих ответственность за мошенничество, и предлагаются варианты усовершенствования действующего уголовного законодательства.

**Ключевые слова:** мошенничество, составы преступлений, квалифицирующие признаки.

Considered issues concerning qualifying signs the crimes, which include liability for fraud and proposes options to improve the criminal law.

**Keywords:** fraud corpus delicti, qualifying elements

Склади злочинів за ступенем їх суспільної небезпечності традиційно поділяють на основні і кваліфіковані.

Основні складі злочинів містять у собі основні ознаки конкретних злочинів і передбачаються у диспозиціях відповідних статей Особливої частини КК України.

Під кваліфікованими розуміють складі злочинів, які наділені ознаками, що посилюють відповідальність, тобто крім ознак основного складу вони також містять ознаки, що характеризують підвищену суспільну небезпечність діяння порівняно з основним складом. Отже, кваліфікований склад – це склад злочину з обтяжуючими обставинами (кваліфікуючими ознаками). Такі складі містяться у частинах статей, які передбачаються після ознак основного складу, встановленого у диспозиції певної статті. Залежно від конструкції статті та розподілу кваліфікуючих ознак за відповідними частинами статей в науці виділяють: 1) складі злочинів зі звичайними обтяжуючими ознаками (кваліфіковані складі злочинів, наприклад, ч. 2 ст. 190, ч. 2 ст. 222, ч. 2 ст. 289, ч. 2 ст. 308 КК); 2) складі злочинів з особливо обтяжуючими ознаками (особливо кваліфіковані складі злочинів, наприклад, ч. 3 ст. 190, ч. 3 ст. 289, ч. 3 ст. 308, ч. 3 ст. 410 КК); 3) складі злочинів з винятково обтяжуючими ознаками (винятково кваліфіковані складі злочинів, наприклад, ч. 4 ст. 185, ч. 4 ст. 186, ч. 4 ст. 187, ч. 4 ст. 190 КК); 4) складі злочинів з надзвичайно обтяжуючими ознаками (надзвичайно кваліфіковані складі злочинів, наприклад, ч. 5 ст. 185, ч. 5 ст. 186, ч. 5 ст. 191 КК) [1, с. 157].

При цьому звертає на себе увагу те, що однакові обтяжуючі обставини (кваліфікуючі ознаки) у різних статтях можуть належати до різних кваліфікованих складів, тобто тотожним кваліфікуючим ознакам може надаватися різний ступінь кваліфікованості. Це повною мірою стосується також і складів злочинів, які передбачають відповідальність за шахрайство, що потрєбує відповідних наукових досліджень.

Питання щодо кваліфікуючих ознак складів злочинів взагалі та шахрайства зокрема розглядалися у роботах таких вітчизняних вчених, як П.П. Андрушко, В.О. Глушков, В.К. Гришук, Ю.П. Дзюба, О.О. Дудоров, В.П. Ємельянов, М.Й. Коржанський, М.Л. Кривоченко, П.С. Матишевський, М.І. Мельник, А.А. Музика, В.О. Навроцький, М.І. Панов, О.В. Смаглюк, В.П. Тихий, Є.Ф. Фесенко, М.І. Хавронюк та інші. Але переважну увагу в цих дослідженнях приділено розгляду кваліфікуючих ознак, які містяться у конкретних складах злочинів, без порівняння їх з кваліфікуючими ознаками, що містяться у споріднених складах злочинів. Тому метою нашої публікації є розгляд питань щодо кваліфікуючих ознак складів злочинів, що передбачають відповідальність за шахрайство, у порівнянні їх між собою, встановлення певних неузгодженостей та пропозиція шляхів удосконалення закону про кримінальну відповідальність за шахрайство.

Ознаками основних складів шахрайства встановлюється відповідальність за заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману чи зловживання довірою (ч. 1 ст. 190



КК), шахрайство з фінансовими ресурсами (ч. 1 ст. 222 КК), заволодіння шляхом шахрайства вогнепальною зброєю (крім гладкоствольної мисливської), бойовими припасами, вибуховими речовинами вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами (ч. 1 ст. 262 КК), транспортними засобами (ч. 1 ст. 289 КК), наркотичними засобами, психотропними речовинами або їх аналогами (ч. 1 ст. 308 КК), прекурсорами (ч. 1 ст. 312 КК), обладнанням, призначеним для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (ч. 1 ст. 313 КК), офіційними документами, штампами чи печатками (ч. 1 ст. 357 КК), паспортом або іншим особистим документом (ч. 3 ст. 357 КК), зброєю, бойовими припасами, вибуховими або іншими бойовими речовинами, засобами пересування, військовою та спеціальною технікою чи іншими військовим майном (ч. 1 ст. 410 КК).

Кваліфікуючі ознаки містяться у відповідних частинах вказаних статей і щодо випадків, які кваліфікуються як шахрайство, передбачаються таким чином.

У ч. 2 ст. 190 КК – шахрайство, вчинене повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або таке, що завдало значної шкоди потерпілому; у ч. 3 ст. 190 КК – шахрайство, вчинене у великих розмірах або шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки; у ч. 4 ст. 190 КК – шахрайство, вчинене в особливо великих розмірах або організованою групою.

У ч. 2 ст. 222 КК – ті самі дії, якщо вони вчинені повторно або завдали великої матеріальної шкоди.

У ч. 2 ст. 262 КК – ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб; у ч. 3 ст. 262 КК – вчинені організованою групою.

У ч. 2 ст. 289 КК – ті самі дії, вчинені повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони завдали значної матеріальної шкоди; у ч. 3 ст. 289 КК – вчинені організованою групою або якщо вони завдали великої матеріальної шкоди.

У ч. 2 ст. 308 КК – ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або особою, яка раніше вчинила один із злочинів, передбачених статтями 306, 307, 310, 311, 312, 314, 317 цього Кодексу, або у великих розмірах; у ч. 3 ст. 308 КК – вчинені в особливо великих розмірах або організованою групою.

У ч. 2 ст. 312 КК – ті самі дії, вчинені повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або у великих розмірах; у ч. 3 ст. 312 КК – вчинені організованою групою осіб в особливо великих розмірах.

У ч. 2 ст. 313 КК – ті самі дії, вчинені повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або особою, яка раніше вчинила один із злочинів, передбачених статтями 306, 312, 314, 315, 317, 318 цього Кодексу; у ч. 3 ст. 313 КК – вчинені організованою групою або з метою виготовлення особливо небезпечних наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

У ч. 2 ст. 357 КК – ті самі дії, якщо вони спричинили порушення роботи підприємства, установи чи організації або вчинені щодо особливо важливих документів, штамтів, печаток.

У ч. 2 ст. 410 КК – ті самі дії, вчинені військовою службовою особою повторно, або за попередньою групою осіб, або такі, що заподіяли істотну шкоду; у ч. 3 ст. 410 КК – якщо вчинені в умовах воєнного стану або в бойовій обстановці.

До основного складу, передбаченого у ч. 3 ст. 357 КК, не встановлено взагалі жодних кваліфікуючих ознак.

Отже, частіше за все у статтях, що встановлюють відповідальність за шахрайство, згадуються такі кваліфікуючі ознаки, як вчинення злочину повторно (статті 190, 222, 262, 289, 308, 312, 313, 410 КК) або за попередньою змовою групою осіб (статті 190, 262, 289, 308, 312, 313, 410 КК), які передбачаються як звичайні кваліфікуючі ознаки у всіх випадках. В якості звичайних кваліфікуючих ознак передбачаються також завдання значної шкоди (ч. 2 ст. 190, ч. 2 ст. 289 КК) та заподіяння істотної шкоди (ч. 2 ст. 410 КК). Тоді як завдання шкоди у великих розмірах в одних випадках передбачається як звичайна кваліфікуюча ознака (ч. 2 ст. 222, ч. 2 ст. 308, ч. 2 ст. 312 КК), в інших випадках – як особлива кваліфікуюча ознака (ч. 3 ст. 190, ч. 3 ст. 289 КК), а завдання шкоди в особливо великих розмірах в одних випадках передбачається як особливо кваліфікуюча ознака (ч. 3 ст. 289, ч. 3 ст. 308, ч. 3 ст. 312 КК), в інших – як винятково кваліфікуюча ознака (ч. 4 ст. 190 КК). Також вчинення шахрайства організованою групою в одних випадках передбачається як особливо кваліфікуюча ознака (ч. 3 ст. 262, ч. 3 ст. 289, ч. 3 ст. 308, ч. 3 ст. 312, ч. 3 ст. 313 КК), в інших – як винятково кваліфікуюча ознака (ч. 4 ст. 190 КК).



Більше того, якщо у відповідних частинах ст. 190 КК йдеться про шахрайство, яке завдало значної матеріальної шкоди або вчинене у великих чи особливо великих розмірах, то у ст. 222 КК згадується лише про завдання великої матеріальної шкоди, у ст. 289 КК – значної або великої матеріальної шкоди, у статтях 308 і 312 КК – про вчинення злочину у великих або особливо великих розмірах, у ст. 410 КК – лише про істотну шкоду, а у статтях 262 і 313 КК взагалі немає будь-яких згадувань про розмір шкоди; якщо у відповідних частинах статей 190, 262, 289, 308, 312, 313 КК в якості кваліфікуючих ознак вказуються вчинення злочину за попередньою змовою групою осіб або організованою групою, то у ст. 410 КК йдеться лише про вчинення злочину за попередньою змовою групою осіб, а у статтях 222 і 357 КК відсутні такі кваліфікуючі ознаки.

Вказана різноманітність та непослідовність у підходах до передбачення однакових кваліфікуючих ознак у складах злочинів, що передбачають відповідальність за шахрайство, свідчить про недосконалість та неузгодженість положень розглянутих статей та потребує вдосконалення закону про кримінальну відповідальність за шахрайство шляхом уніфікації його положень у частині встановлення кваліфікуючих ознак у відповідних статтях Кримінального кодексу.

Крім того, певного вдосконалення та уніфікації потребує закон про кримінальну відповідальність за шахрайство також у частині визначення та закріплення у законі змісту деяких конкретних кваліфікуючих ознак, які містяться у розглянутих статтях кримінального закону. Насамперед тут маються на увазі такі кваліфікуючі ознаки, як вчинення злочину повторно та заповнення певної матеріальної шкоди.

Поняття повторності злочинів дається у ст. 32 КК України. Зокрема, у ч. 1 ст. 32 КК вказується, що повторністю злочинів визнається вчинення двох або більш злочинів, передбачених тією самою статтею або частиною статті цього Кодексу, а у ч. 3 ст. 32 КК йдеться про те, що вчинення двох або більш злочинів, передбачених різними статтями цього Кодексу, визнається повторно лише у випадках, передбачених в Особливій частині цього Кодексу, тобто закон визнає два види повторності: 1) повторність тотожних злочинів і 2) повторність однорідних злочинів.

Дослідження з цих позицій змісту повторності, яке має місце у розглянутих статтях, показує, що в одних випадках встановлюється повторність тотожних злочинів (статті 222, 262, 312, 410 КК), в інших випадках – повторність однорідних злочинів (статті 190, 289, 308, 313 КК), при цьому у ст. 357 КК взагалі відсутня така кваліфікуюча ознака. З огляду ознак повторності одразу ж здається незрозумілим, чому у статтях 190 і 289 КК встановлена повторність однорідних злочинів, а у статтях 262 і 410 КК – повторність тотожних злочинів, також чому у статтях 308 і 313 КК – встановлення однорідних злочинів, а у ст. 312 КК – повторність тотожних злочинів. Більш того, незрозумілим вважається й те, чому при встановленні ознак повторності однорідних злочинів не співпадають за змістом переліки статей, які визначають зміст такої повторності, що передбачені у статтях 190 і 289 КК та у статтях 308 і 313 КК.

Зміст повторності, передбаченої ознаками ст. 190 КК, встановлюється у примітці до ст. 185 КК, де вказується: «У статтях 185, 186 та 189-191 повторним визнається злочин, вчинений особою, яка раніше вчинила будь-який із злочинів, передбачених цими статтями або статтями 187, 262 цього Кодексу». У примітці до ст. 289 КК зміст повторності визначається таким чином: «Відповідно до частини другої цієї статті під повторністю слід розуміти вчинення таких дій особою, яка раніше вчинила незаконне заволодіння транспортним засобом або злочин, передбачений статтями 185, 186, 187, 189-191, 262, 410 цього Кодексу».

Порівняння цих переліків статей, які визначають зміст повторності однорідних злочинів у статтях 190 і 289 КК, одразу ж викликає питання про те, чому в одному переліку має місце ст. 410 КК, а в іншому вона відсутня, тоді як предмет злочину, передбачений ст. 410 КК, має відношення не тільки та не стільки до транспортних засобів. Коментуючи положення ст. 410 КК, С.І. Дячук вказує: «Предметом даного злочину є зброя, бойові припаси, вибухові або інші бойові речовини, засоби пересування, військова та спеціальна техніка, а також інше військове майно... До іншого військового майна можна віднести будь-яке інше державне майно, закріплене за відповідними військовими частинами, зокрема, будинки, споруди, передавальні пристрої, паливно-мастильні матеріали, продовольство, технічне, аеродромне, шкіперське, речове, культурно-просвітницьке, медичне, ветеринарне, побутове, хімічне, інженерне майно, майно зв'язку та інше майно, а також кошти [2, с. 1327, 1329], а М.І. Хавронюк зазначає так: «Військові майно взагалі – це державне майно, закріплене за військовими частинами, закладами,



установами та організаціями. До військового майна належать будинки, споруди, передавальні пристрої, всі види озброєння, бойова та інша техніка, боєприпаси, пально-мастильні матеріали, продовольство, технічне, аеродромне, шкіперське, речове, культурно-просвітницьке, медичне, ветеринарне, побутове, хімічне, інженерне майно, майно зв'язку тощо. Військове майно закріплюється за військовими частинами, закладами, установами та організаціями ЗС та інших військових формувань на праві оперативного управління, а також може потрапити в їхню власність або розпорядження в результаті ведення ними господарської діяльності: виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг, ведення підсобних господарств, отримання в оренду певних рухомого та нерухомого майна» [3, с. 1104]. При цьому підкреслюється, що предметом шахрайства при вчиненні дій, передбачених ст. 410 КК, є не тільки військове майно, а й право на нього [2, с. 1327; 3, с. 1104].

Отже, важко зрозуміти, чому незаконне заволодіння будь-яким рухомим та нерухомим військовим майном чи правом на нього створює повторність для незаконного заволодіння транспортним засобом, але не створює повторності для злочинів проти власності, чому незаконне заволодіння вогнепальною зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами, яке передбачене ст. 262 КК, створює повторність для злочинів проти власності, а незаконне заволодіння військовою зброєю, бойовими припасами, вибуховими чи іншими бойовими речовинами, що передбачено ст. 410 КК, не створює повторності для злочинів проти власності.

З іншого боку, також важко зрозуміти, чому незаконне заволодіння військовою зброєю, бойовими припасами, вибуховими чи іншими бойовими речовинами, що передбачено ст. 410 КК, створює повторність для незаконного заволодіння транспортним засобом, передбаченого ст. 289 КК, але не створює повторності для незаконного заволодіння вогнепальною зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами, передбаченого ст. 262 КК, яка взагалі не містить ознак повторності однорідних злочинів. Не містить ознак повторності однорідних злочинів і ст. 410 КК, що навряд чи можна вважати доцільним, оскільки це породжує неузгодженість та суперечливість чинного закону про кримінальну відповідальність.

Суперечливим є також встановлення ознак повторності у статтях 308, 312 і 313 КК. Зокрема, у ч. 2 ст. 308 КК з цього приводу вказується, що повторними визнаються ті самі дії, вчинені повторно або особою, яка раніше вчинила один із злочинів, передбачених статтями 306, 307, 310, 311, 312, 314, 317 цього Кодексу, у ч. 2 ст. 313 К – ті самі дії, вчинені повторно або особою, яка раніше вчинила один із злочинів, передбачених статтями 306, 312, 314, 315, 317, 318 цього Кодексу, а в ч. 2 ст. 312 КК йдеться лише про повторність тотожних злочинів.

Отже, незрозуміло, чому дії, передбачені ст. 312 КК, створюють повторність щодо дій, передбачених статтями 308 і 313 КК, тоді як дії, передбачені останніми статтями, для дій, передбачених ст. 312 КК, повторності не створюють. Також важко зрозуміти, чому у статтях 308 і 313 КК переліки статей, які створюють зміст повторності однорідних злочинів, суттєво відрізняються один від одного.

З метою усунення встановлених суперечливостей доцільно вдосконалити положення розглянутих статей у частині встановлення такої кваліфікуючої ознаки, як вчинення злочину повторно шляхом передбачення у всіх цих статтях (190, 262, 289, 308, 312, 313, 410 КК) ознак повторності однорідних злочинів, зміст якої визначити у відповідних переліках статей, котрі повинні бути одноковими для статей 190, 262, 289 і 410 КК та для статей 308, 312 і 313 КК.

Певні неузгодженості мають місце в законі про кримінальну відповідальність за шахрайство і в частині встановлення таких кваліфікуючих ознак складів злочинів, як завдання значної шкоди потерпілому, а також вчинення злочину у великих чи особливо великих розмірах.

Так, відповідно до примітки, що має місце у ст. 185 КК, значна шкода визначається із урахуванням морального становища потерпілого та якщо йому спричинені збитки на суму від ста до двохсот п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян; у великих розмірах визнається злочин на суму, яка в двісті п'ятдесят і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян; в особливо великих розмірах визнається злочин на суму, яка в шістьсот в більш разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян. Водночас у примітці ст. 289 КК вказується, що відповідно до частині другої і третьої цієї статті матеріальна шкода



визнається значною у разі заподіяння реальних збитків на суму від ста до двохсот п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а великою – у разі заподіяння реальних збитків на суму понад двісті п'ятдесят неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Порівняння приміток до статей 185 і 289 КК показує, що в частині встановлення підвищеної кримінальної відповідальності залежно від заподіяння шкоди скали злочинів проти власності відрізняються від складу злочину, передбаченого ст. 289 КК, не тільки тим, що в них йдеться про три види матеріальної шкоди – значна, велика та особлива велика, тоді як у ст. 289 КК згадується лише про два її виду – значна та велика, але й межами, які встановлюються щодо значної та великої шкоди, а саме: якщо згідно з приміткою до ст. 185 КК великою буде шкода, яка перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян в двісті п'ятдесят і більше разів, то згідно з приміткою до ст. 289 КК великою буде шкода, яка перевищує показник «двісті п'ятдесят». Тобто шкода на суму двісті п'ятдесят неоподаткованих мінімумів доходів громадян згідно з приміткою до ст. 185 КК буде визнаватися великою, а згідно з приміткою до ст. 289 КК – значною. Це також потребує вдосконалення кримінального закону шляхом уніфікації його положень щодо видів та меж заподіяної шкоди.

На підставі викладеного слід зробити висновок, що встановлення кваліфікуючих ознак у складах злочинів, які передбачають відповідальність за шахрайство, у багатьох випадках характеризується неузгодженістю та суперечливістю положень, котрі містяться у розглянутих статтях закону, у зв'язку з чим такі положення потребують відповідного вдосконалення та уніфікації шляхом внесення науково обгрунтованих змін та доповнень до Кримінального кодексу України.

#### Список використаної літератури:

1. Гришук В.К. Кримінальне право України. Загальна частина: Навч. посібник. – К., 2006.
2. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / За заг. ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – 6-те вид., перероб. і доп. – К., 2009.
3. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / За заг. ред. П.П. Андрушка, В.Г. Гончаренка, Є.В. Фесенка. – 2-е вид., перероб. і доп. – К., 2008.

Надійшла до редакції 31.10.2012

**ЖУРОВА І.І.**, здобувач  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.24

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ВІДБУВАННЯ ПОКАРАННЯ

У статті здійснена спроба аналізу правового регулювання звільнення від відбування покарання.

**Ключові слова:** *правове регулювання, звільнення, відбування покарання, засуджений.*

В статье осуществляется попытка анализа правового регулирования освобождения от отбывания наказания.

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, освобождение, отбывание наказания, осужденный.*

The article is dedicated to analysis of legal regulation of release from serving punishment.

**Keywords:** *legal regulation, release, serving punishment, convict.*

В умовах реформування Державної кримінально-виконавчої служби України все частіше постають питання, пов'язані з ефективністю того або іншого виду кримінально-виконавчої діяльності. Серед такого виду діяльності особливе місце посідає звільнення від відбування покарання, від ефективності реалізації якого залежить закріплення досягнення мети покарання і кримінально-виконавчого законодавства та успішна ресоціалізація особи.

Так, протягом 6 місяців 2012 р. з установ виконання покарань звільнено 21625 осіб, з них на території України – 21377, в тому числі за місцем проживання – 20851 (98 %), за місцем судимості – 241. 237 засудженим адміністраціями надано допомогу у влаштуванні до лікуваль-



них закладів, 99 – до центрів соціальної адаптації та 48 – до будинків-інтернатів.

У науці кримінально-виконавчого (виправно-трудового) права дослідженню питань звільнення від відбування покарання присвятили свої роботи І.Г. Богатирьов, А.П. Гель, О.М. Джужа, В.П. Ємельянов, М.П. Мелентьєв, О.С. Міхлін, О.О. Наташев, О.Л. Ременсон, В.В. Скибицький, А.Х. Степанюк, М.О. Стручков, В.М. Трубников, І.В. Шмаров, І.С. Яковець та ін. Поряд із цим переважна більшість робіт вищезазначених та інших авторів спираються на раніше чинне кримінальне та виправно-трудова законодавство (відповідно до 2001 та 2004 років), багато з них належать до радянської доби, що не могло не накласти певного політико-ідеологічного відбитку на інститути законодавства, зокрема звільнення від відбування покарання.

Пристаючи до даного дослідження, наголосимо, що передумовою ефективної реалізації на практиці процедури звільнення від відбування покарання є детальна правова регламентація даного інституту та будь-яких питань, з ним пов'язаних.

Метою статті є здійснення аналізу норм чинного законодавства, що регламентують звільнення від відбування покарання.

Різноманітність завдань, що виконують органи і установи виконання покарань, вимагає розгалуженого правового регулювання. С.С. Алексєєв до елементів (складових) механізму правового регулювання відносить: юридичні норми, правові відносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, нормативні юридичні акти, правову культуру і правосвідомість, які в послідовному, закономірному зв'язку утворюють єдину систему юридичних засобів впливу на суспільні відносини [1, с. 35]. До елементів механізму правового регулювання, на погляд А.М. Вітченка, належать норми права різного призначення, акти застосування права і діяльність організацій та посадових осіб щодо втілення їх у життя [2, с. 42].

Виносячи вирок особі, винній у вчиненні злочину, суд признає покарання з огляду на те, що воно є не тільки карою за вчинений злочин, а й має на меті виправлення і ресоціалізацію засудженого та запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами [3; 4]. При призначенні покарання суд враховує характер і ступінь суспільної небезпеки вчиненого злочину, особу винного, обставини, які пом'якшують чи обтяжують відповідальність. Перелік встановлених законом обставин показує, що конкретна міра покарання визначається виходячи із можливості досягнення виправлення і ресоціалізації засудженого, який відбув встановлений судом строк покарання. Залежно від ступеня подолання критеріїв соціальної занедбаності та становлення на шлях виправлення, певна частина засуджених досягає цього виправлення раніше визначених судом строків, у деяких засуджених змінюються життєві обставини, що дають законні підстави для їх дострокового звільнення від покарання, яке здійснюється тільки на основі особливих судових рішень або актів вищих органів законодавчої влади та указів Президента.

Необхідно зазначити, що звільнення від відбування покарання завершує процес виконання покарання. Ця важлива подія має комплексний характер і регулюється не тільки нормами кримінально-виконавчого, а й кримінального і кримінального процесуального законодавства.

Звільнення засудженого від відбування покарання є юридичним фактом, що припиняє кримінально-виконавчі правовідносини і дію норм кримінально-виконавчого права на засудженого. Змінюється і правовий статус громадянина. При звільненні від основного (якщо не було призначено додаткового) і додаткового покарання правовий статус громадянина відновлюється в повному обсязі. Разом із тим наслідки відбутого покарання у вигляді певних обмежень можуть існувати в межах дії інституту судимості. Так, ст. 155 Кримінально-виконавчого кодексу (КВК) України [5] передбачає, що особи, які відбули покарання, несуть обов'язки і користуються правами, встановленими для громадян України, з обмеженнями, передбаченими для осіб, які мають судимість. Такі обмеження можуть бути встановлені лише законом.

Досить важливим є те, що для засуджених, які відбували покарання у виді позбавлення волі, з моменту звільнення від покарання розпочинається перебіг: а) випробувального строку при умовно-достроковому звільненні; б) строку відбування додаткових покарань.

Підстави звільнення засуджених від відбування покарання законодавчо закріплені у ст. 152 КВК України:

- відбуття строку покарання, призначеного вироком суду;
- закон України про амністію;
- акт про помилювання;





- скасування вироку суду і закриття кримінальної справи;
- закінчення строків давності виконання обвинувального вироку;
- умовно-дострокове звільнення від відбування покарання;
- хвороба;
- інші підстави, передбачені законом.

Усі перелічені вище підстави дають можливість виділити два основні види звільнення:  
– звільнення у зв'язку із відбуттям строку покарання;  
– дострокове звільнення.

Юридичними підставами для здійснення адміністрацією органів і установ виконання покарань дій щодо звільнення засуджених від відбування покарання є відповідні документи, видані компетентним органом. До таких документів віднесено: вирок, постанова або ухвала суду, Закон України “Про застосування амністії в Україні” [6], указ Президента України “Про Положення про порядок здійснення помилування” [7].

Для звільнення засудженого у зв'язку із відбуттям строку покарання юридичною підставою для звільнення є відповідний вирок суду – процесуальний документ, постановлений судом першої інстанції при розгляді кримінальної справи по суті, з усіма наступними змінами, внесеними до нього в апеляційній та касаційній інстанціях. Строк відбування покарання призначається відповідно до вимог кримінального законодавства і обчислюється роками, місяцями, днями.

На законодавчому рівні порядок звільнення засуджених з установ виконання покарань визначений у частинах 1-4 ст. 153 КВК України. Відбування покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, арешту, обмеження волі, тримання у дисциплінарному батальйоні військовослужбовців, позбавлення волі припиняється в першій половині дня останнього дня строку покарання з урахуванням тих змін, які можуть бути внесені у строк покарання відповідно до закону.

Засуджені до арешту, обмеження волі або позбавлення волі після відбуття строку покарання, призначеного вироком суду, звільняються в першій половині останнього дня строку покарання.

Якщо строк покарання закінчується у вихідний або святковий день, засуджений звільняється у передвихідний або передсвятковий день.

При обчисленні строків місяцями строк закінчується відповідного числа останнього місяця, а коли цей місяць не має відповідного числа – в останній день цього місяця. Якщо строк покарання визначений у місяцях та днях, то вирахування точної дати закінчення строку проводиться в такому порядку: до дати початку строку покарання додається кількість місяців, а потім, починаючи з наступного дня, – відповідна кількість календарних днів.

Своєчасність звільнення засуджених залежить від правильного ведення обліків і матеріалів особових справ на засуджених. Так, один раз на рік, у січні місяці, відділи по контролю за виконанням судових рішень установ виконання покарання проводять звірку даних про строк покарання, що містяться в судових рішеннях, особовій справі, обліковій і контрольно-строкових картках засудженого. З метою здійснення контролю за своєчасним звільненням засуджених, а також вирахуванням строків розгляду питання відносно подання до суду матеріалів щодо умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, заміни невідбутої частини покарання більш м'яким або подання до Державної пенітенціарної служби України матеріалів щодо переведення засуджених на підставах, встановлених ч. 1 ст. 101 КВК України, на кожного засудженого, що перебув до установи, заповнюється контрольно-строкова картка, з яких складається контрольно-строкова картотека. Наприкінці кожного року з неї вилучаються картки на засуджених, які підлягають звільненню в наступному році, і розташовуються за датами закінчення строку покарання (місяцем та днем). У тих випадках, коли особа переміщується в інше місце відбування покарання, звільняється або в разі її смерті контрольно-строкова картка вилучається із картотеки й долучається до його особової справи. За три місяці до розгляду матеріалів на засіданні комісії відділ по контролю за виконанням судових рішень складає списки засуджених, які надаються для організації роботи з підготовки матеріалів заступнику з соціально-виховної роботи, начальником оперативної та медичної служби, а щодо засуджених, які підпадають під встановлення адміністративного нагляду, також відділу нагляду і безпеки установи.

З особою, яка звільняється, проводиться повний розрахунок, повертаються особисті документи, цінності та речі, які їй належать, видаються гроші, що зберігалися на її особовому рахунку, а також видається довідка, де зазначаються підстави звільнення. На прохання особи, яка зві-



льняється, видається характеристика. Засудженому, що звільняється, можуть бути видані документи про освіту та виробничу кваліфікацію, які він отримав в установі виконання покарань.

При звільненні з місць позбавлення волі засуджений зобов'язаний здати майно установи, що перебуває у його користуванні, – постільну білизну, одяг, книги, кульгінвентар тощо.

Паспорт особі, яка звільняється від відбування покарання у виді арешту, обмеження або позбавлення волі, видається при звільненні. При встановленні факту відсутності паспорта в особовій справі засудженого адміністрація установи виконання покарань завчасно вживає заходів щодо його одержання (як із матеріалів кримінальної справи, так і в разі втрати чи потреби у заміні за особистим проханням засудженого). Питання стосовно отримання паспортів, поновлення втрачених або заміни паспортів старого зразка на нові вирішуються працівниками соціально-психологічної служби за особистою заявою засудженого (ця діяльність не є обов'язком адміністрації установи та здійснюється у формі надання допомоги засудженим. Процедура отримання, поновлення чи заміни паспортів врегульована спільним розпорядженням ДДУПВП та МВС України від 5 серпня 2002 р. № 331/86).

Слід зазначити, що протягом першого півріччя 2012 р. адміністраціями установ виконання покарань оформлено 2407 паспортів засуджених, що складає 13 % від усіх засуджених, які не мають паспорта. Із них 467 отримали паспорти вперше, 1608 – замість втрачених та у зв'язку з обміном паспортів старого зразку – 332. Разом із тим у деяких областях робота щодо сприяння засудженим в оформленні паспортів організована незадовільно, що нерідко призводить до написання ними скарг до Державної пенітенціарної служби України та до різних державних інстанцій.

Засудженим та особам, узятим під варту, які звільняються з установи виконання покарань або слідчого ізолятору, видається довідка про звільнення. Заповнення довідки про звільнення здійснюється розбірливо, чітко, без підчисток та виправлень. На довідку про звільнення наклеюється фотокартка встановленого для внутрішнього паспорта громадянина України зразка.

Довідку про звільнення підписує начальник установи (слідчого ізолятору), начальник відділу по контролю за виконанням судових рішень установи (слідчого ізолятору) або особи, які виконують їх обов'язки. На фотокартку засудженого (особи, взятої під варту) проставляється гербова печатка установи (слідчого ізолятору).

Частина А довідки про звільнення підшивається до особової справи засудженого (особи, взятої під варту), а частина Б видається засудженому під підпис.

Довідка про звільнення засудженого, у якого строк покарання закінчується під час дозволеного короткострокового виїзду за межі установи (слідчого ізолятору), надсилається до органів внутрішніх справ за місцем виїзду цієї особи.

Довідка про звільнення особи, хворої на психічні розлади, яка направляється після звільнення до психіатричного лікувального закладу охорони здоров'я, передається разом із цією особою та її особистими документами адміністрації психіатричного лікувального закладу, а якщо ця особа передається під опіку родичам або опікуну, то цим особам під розписку.

Дострокове звільнення від відбування покарання проводиться у день надходження відповідних документів, а якщо документи одержані після закінчення робочого дня – у першій половині наступного дня.

Кримінально-виконавча інспекція в день закінчення строку покарання у виді громадських чи виправних робіт, а при звільненні за іншими підставами – не пізніше наступного робочого дня після одержання відповідних документів направляє повідомлення власнику підприємства, установи, організації або уповноваженому ним органу, де засуджений відбував покарання, про припинення виконання громадських робіт чи відрахувань із його заробітної плати. Засудженому за його вимогою може видаватися довідка про відбуття покарання або про звільнення від нього.

Отже, проблема звільнення від покарання і забезпечення належних соціальних умов праці та побуту щодо осіб є вельми актуальною для держави і суспільства на сучасному етапі реформування Державної кримінально-виконавчої служби України.

#### Список використаної літератури:

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М., 1966.
2. Витченко А.М. Механизм правового регулирования социалистических общественных отношений, его понятие и структура // Вопросы теории государства и права: Сб. статей. – Саратов, 1968. – Вып. 1. – С. 65-92.



3. Богатирьов І. Г. Кримінальні покарання, не пов'язані з позбавленням волі (теорія і практика їх виконання кримінально-виконавчою інспекцією): Дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. – К., 2006.
4. Гель А.П. Кримінально-виконавче право України: Навч. посібник / За ред. проф. А.Х. Степанюка. – К., 2008.
5. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 лип. 2003 р. // ВВР. – 2004. – № 3-4. – Ст. 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1129-15>.
6. Про застосування амністії в Україні: Закон України від 1 жовт. 1996 р. № 392/96-ВР.
7. Про Положення про порядок здійснення помилування: Указ Президента України від 16 верес. 2010 р. № 902/2010.

Надійшла до редакції 26.10.2012

**ПЕРЕПЕЛИЦЯ Г.Б.**, аспірант  
(Національний університет «Юридична  
академія України імені Ярослава Мудрого»)

УДК 343.353-057.3(477)

### ПЕРІОДИЗАЦІЯ ІСТОРИЧНИХ ЕТАПІВ ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ «СЛУЖБОВА ОСОБА» У ВІТЧИЗНЯНОМУ ПРАВІ

У статті комплексно, з використанням історичного методу проаналізовано еволюцію поняття «службова особа» у кримінальному законодавстві, яке було чинним в різних регіонах сучасної України, і в науковій літературі. Виділено історичні етапи формування даного поняття.

**Ключові слова:** зловживання владою, зловживання службовим становищем, службова особа, посадова особа, публічні відносини, Руська Правда, Статуту Великого князівства Литовського, Уложення про покарання кримінальні та виправні, Кримінальний кодекс України.

В статье комплексно, с использованием исторического метода проанализирована эволюция понятия «службное лицо» в уголовном законодательстве, действовавшем в разных регионах современной Украины, и в научной литературе.

**Ключевые слова:** злоупотребление властью, злоупотребление служебным положением, должностное лицо, публичные отношения, Русская Правда, Статуты Великого княжества Литовского, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, Уголовный кодекс Украины.

In the article the evolution of the concept of «official person» in the criminal legislation applicable to the different regions of modern Ukraine, and in the scientific literature are subjected to the complex analysis. The historical method was widely used.

**Keywords:** Abuse of authority, Abuse of official position, officers, public relations, The Russian Pravda, The Statutes of the Grand Duchy of Lithuania, The Code of criminal and corrections punishment, The Criminal Code of Ukraine.

Дослідження будь-якого кримінально-правового інституту важко уявити без використання історично-ретроспективного методу пізнання, бо саме наступність в розвитку законодавства про кримінальну відповідальність є його закономірністю. Завдяки історичному методу є можливість дослідити об'єкт з позиції не лише теперішнього часу, але й минулого, прогнозувати його розвиток у майбутньому.

Вивчення історичного шляху, який пройшли певні сучасні законодавчі приписи, завжди допомагає зрозуміти їхню правову природу, обґрунтованість і доцільність існування в чинному законодавстві, визначитись із подальшими перспективами розвитку та тенденціями правозастосовної практики щодо цього.

Також історичний аналіз допоможе уникнути помилок, із якими вже стикалися попередні покоління юристів, і врахувати позитивні результати їхньої роботи. Недарма вважається, що результатом копіювання історії є тупцювання суспільства на місці, а її осмислення та врахування її уроків стимулює подальший розвиток.

Не є виключенням із цього так звичне для юристів поняття, як «службова особа». Воно пройшло величезний дійсно вистражданий шлях до того, як набрати вигляд дефініції, розміщеної у Кримінальному кодексі України.

Зі зрозумілих сучасному правникові причин тексти Руської Правди не містили норми,



які б описували зловживання службових осіб. Ця обставина обґрунтовується історичними реаліями створення цього документу в період формування й організаційного оформлення структур і установ публічної влади. Разом із тим у деяких приписах знаходимо вказівки на осіб, котрі мали певні адміністративно-публічні функції, і в сучасних умовах знаходимо в них ознаки службових осіб. Так, наприклад, у ст. 41 Короткої Руської Правди є згадка про оплату мечників (княжих слуг, які також несли судові обов'язки, за що одержували особливе судове мито [1, с. 90]), у тексті ст. 42 цього ж документу – норми утримання для вірників (княжих збирачів віри – тобто грошової пені за каліцтво або вбивство, яка стягувалася зі злочинців [2, с. 371]), якими їх повинна була забезпечувати община (громада), на території якої цей вірник перебував [3].

У ст. 108 Пространної Руської Правди йдеться про те, що в разі, коли особа сама знайде свого холопа в якомусь місті, то посадник (сановник, котрий мав найвищу владу в місті та замінював князя [2, с. 1847-1848]) виділяє отроків, котрі зв'яжуть холопа, за що посадник одержує «в'язебне» мито в розмірі 10 кун [4]. Абсолютно аналогічна за змістом норма відображена в тексті ст. 46 Скороченої Руської Правди [5].

Наведені приклади наочно ілюструють нам регулятивний характер приписів, які містилися в Руській Правді та в яких згадувалися особи, котрі мали певні владні повноваження. Саме ж поняття службової особи в Руській Правді було відсутнім.

Статути Великого князівського Литовського (далі – Статути ВКЛ) також не містять визначення службової особи або іншої публічної особи, котра була покликана виконувати якісь адміністративні функції в тогочасній державі. Утім, у тексті цього історичного документу знаходимо певні посилання на таких осіб [6]. Це, наприклад, статті 10, 14, 17 Розділу I Статуту ВКЛ 1588 р., у тексті яких згадується маршалок, воєвода, каштеляни, старости, минцари, тобто працівники «мынца» – монетного двору.

Також не було законодавчих визначень службової особи ні в збірниках Магдебурзького права, ні списках Зерцала Саксонського, які застосовувалися на деяких українських землях, ні в тексті Прав, за якими судиться малоросійський народ, які, утім, так і не набрали чинності.

Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р. (далі – Уложення 1845 р.) доволі детально врегульовувало питання відповідальності за посадові злочини та проступки. Проте законодавчого визначення службової або посадової особи в його нормах все ще не було. Дана прогалина характерна і для його редакції 1885 р. Відсутність такої дефініції стимулювала певну наукову дискусію щодо цього. Деякі автори намагалися виділити ознаки посадової особи з приписів юридичних норм, дехто висловлював власне бачення правової природи таких осіб, а були вчені, котрі наголошували на шкідливості подібного визначення в тексті законодавчого акта [7, с. 425; 8, с. 47-48; 9, с. 530].

У період часу після лютневої революції 1917 р. й аж до 1921 р. на території України, яка перебувала під владою УНР, Гетьмана й Директорії, застосовувалися норми кримінального права Російської імперії. 25 листопада 1917 р. Українською Центральною Радою було ухвалено закон, який передбачав, що всі закони й постанови, які діяли на території УНР до 27 жовтня 1917 р., оскільки їх не змінено та не скасовано Універсалами, законами й постановами Української Центральної Ради, мають силу й надалі як закони та постанови УНР [10, с. 2]. Таким чином, до захоплення влади в Україні більшовиками чинним було Уложення 1845 р. в редакції 1885 р.

Власне ж радянське законодавство про посадові злочини починає розвиватися відразу після жовтневого перевороту 1917 р., і його приписи застосовувалися радянськими управлінськими й особливо каральними органами на захоплених українських землях.

У постанові Касаційного відділу ВЦВК від 6 жовтня 1918 р. «Про підсудність революційних трибуналів» було здійснено спробу в загальній формі відобразити деякі ознаки зловживання владою та відповідно до цього окреслити коло осіб, котрі б підлягали відповідальності за нього. Так, відповідно до приписів даного документу кримінальній відповідальності підлягали особи, що скоїли злочинні діяння в момент виконання своїх службових обов'язків, а також особи, котрі вчинювали будь-які злочинні діяння, яким-небудь чином використовуючи своє становище на радянській службі. Співчасниками визнавалися всі інші особи, які брали участь у злочині, чи такі, що перебували у відносинах зі службовцями під час вчинення злочинного діяння [11, с. 36].

Утім, більш-менш розширене поняття «посадова особа» з відповідними ознаками впер-



ше з'явилося в радянському законодавстві на кілька місяців раніше вищезгаданої постанови Касаційного відділу ВЦВК – у декреті РНК від 8 травня 1918 р. «Про хабарництво». У ньому йшлося про осіб, які перебували на державній або громадській службі в РСФРР. До них належали: посадові особи радянського уряду, члени фабрично-заводських комітетів, будинкових (домових) комітетів, правлінь кооперативів і професійних спілок, подібних установ і організацій, або особи, які служать у них [12, с. 25]. Із наведеного очевидно копіювання радянськими нормотворцями положень Уложення 1845 р. і Уложення 1903 р. в частині визначення такої ознаки посадової особи, як її перебування на державній або громадській службі. Також слід звернути увагу на те, що ця ознака розкривається шляхом перелічення категорій посадових осіб і, відповідно, інших службовців.

Узагалі визначення посадової особи, сформульоване в названому декреті «Про хабарництво», мало велике значення для подальшого процесу законодавчого дефініювання. Саме ця словесна формула була пізніше використана як своєрідний фундамент при конструюванні складів посадових злочинів під час роботи над текстами радянських кримінальних кодексів. Чимале значення має воно й для сучасного вітчизняного законодавства. Не є секретом, що під час роботи над чинним Кримінальним кодексом України вчені, які входили до складу робочих груп, використовували найкращі надбання радянської юридичної техніки, беручи до уваги вже перевірені часом формулювання та законодавчі конструкції. Не стало виключенням і визначення терміна «службова особа». Автори цього декрету зробили його своєрідним містком, що через радянські кодекси поєднав непогані результати дореволюційної науки кримінального права, яка мала багатовікову традицію, із кримінальним законодавством незалежної України.

Щодо КК УСРР 1922 р., то слід зазначити, глава II «Посадові (службові) злочини» містила не так багато складів злочинів, які охоплювалися чотирнадцятьма статтями (від 105 до 118 включно).

Доволі визначним є той факт, що в примітці до ст. 105 «Зловживання владою» містилося поняття суб'єкта службового злочину – посадової особи. Нею визнавалися особи, котрі обіймають постійні або тимчасові посади в будь-якій державній (радянській) установі або підприємстві, а також в організації або об'єднанні, які мають згідно із законом певні права, обов'язки й повноваження у здійсненні господарських, адміністративних, просвітницьких та інших загальнодержавних завдань.

Як бачимо, традиції розміщувати поняття суб'єкта службових злочинів у примітці до першої статті відповідного розділу, започаткованої радянським законодавцем на початку 1920-х років, дотримується й сучасний законодавець.

У КК УРСР 1927 р. глава III була присвячена посадовим (службовим) злочинам і містила 13 статей (від 97 до 109). У примітці до ст. 97 наводилося поняття посадової особи як суб'єкта цих злочинів. Нею визнавалися: особи, котрі обіймали постійні або тимчасові посади або котрі виконували постійно або тимчасово ті чи інші обов'язки в якій-небудь державній установі, державному підприємстві чи товаристві (спілці – Г.П.) з виключною або переважною участю державного капіталу, у кооперативній організації, у господарській організації громадського характеру, а також в організації або об'єднанні, яке, відповідно до закону, має певні права, обов'язки чи повноваження у здійсненні господарських, адміністративних, судових (по суду, слідству, нагляду, захисту тощо), просвітницьких і інших функцій публічно-правового характеру, а також окремі члени таких організацій, якщо вони наділяються тими ж правами, обов'язками чи повноваженнями.

Очевидно, це більш розширене визначення порівняно з КК УСРР 1922 р., утім, як бачимо, воно також не було ідеальним.

Слід зазначити, що в тогочасній науці точилася тривала дискусія щодо визначення поняття службових (посадових) осіб. Значний доробок у цю царину внесли Г.Р. Смолицький, А.Н. Трайнін, В.Д. Меньшагін, З.А. Вишинська [13, с. 4; 14, с. 144].

На виконання вимог Основ 1958 р. Верховна Рада УРСР 28 грудня 1960 р. затвердила новий кримінальний кодекс і приписала ввести його в дію з 1 квітня 1961 р. Глава VII даного акта називалася «Посадові злочини», а перша норма в ній – ст. 164 – містила визначення поняття посадового злочину й посадової особи.

У ч. 2 ст. 164 КК України 1960 р. зазначалося, що посадовими особами в статтях глави VII визнаються особи, котрі постійно або тимчасово здійснюють функції представників влади,



а також котрі обіймають постійно або тимчасово в державних або громадських установах, організаціях чи на підприємствах посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки в указаних установах, організаціях і на підприємствах за спеціальним повноваженням [15, с. 82].

Як бачимо з наведеного визначення, законодавцем було враховано обґрунтовану критику та рекомендації учених, сформульовані в результаті наукової дискусії, яка точилася навколо визначення посадової особи в КК УРСР 1927 р. із середини 1930-х років. Законодавча дефініція в КК України 1960 р. доволі лаконічна, зрозуміла та проста для сприйняття. Разом із тим вона повністю виключає можливість притягнення до кримінальної відповідальності простих працівників, таких як пастухи, прибиральники або секретарі.

Із 1 вересня 1995 р. набрали чинності зміни й доповнення до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності посадових осіб, згідно з якими Главу VII КК України 1960 р. було викладено в новій редакції. Дещо змінилася і ст. 164, у тому числі й у частині визначення посадової особи. Законодавець урахував загальну трансформацію, яка охопила всі сфери життєдіяльності суспільства й, у першу чергу, економіку, та замість державних і громадських установ, організацій або підприємств указав, що вони можуть бути будь-якої форми власності [16, с. 99]. У такому вигляді визначення посадової особи застосовувалося до набрання чинності нинішнім Кримінальним кодексом України 1 вересня 2001 р.

Як показує проведений аналіз, визначення службових осіб у вітчизняному кримінальному законодавстві має глибоку багатовікову обґрунтованість. Починаючи з перших правових пам'яток, нормотворцями приділялася певна увага особам, котрі здійснювали публічні функції. Утім, безпосередньо визначення службових або посадових осіб з'явилося в текстах нормативно-правових актів порівняно недавно.

Ураховуючи вищенаведене, маємо змогу запропонувати періодизацію історичних етапів формування поняття «службова особа» у вітчизняній юриспруденції і праві.

Відразу необхідно зазначити, що вона не співпадає з періодизацією кримінально-правових джерел, які були чинними на територіях сучасної України, бо для її основи ми обрали не загальний розвиток законодавства (у тому числі кримінального), а еволюцію системи приписів, у яких згадувалися особи, котрих можна кореспондувати зі службовими особами в сучасному розумінні. Вітчизняне кримінальне законодавство довгий час не містило такого визначення, що обґрунтовує доволі велику протяжність у часі першого періоду, коли нормотворець обмежувався називанням певної публічної особи в тексті закону, іноді перелічував деякі її повноваження та передбачав відповідальність за певні порушення. Також цей період позначився відсутністю зібраних за певною ознакою правопорушень, вчинюваних такими особами, у якій мусь одному розділі або главі нормативно-правового акту.

Цей проміжок часу можемо обмежити такими часовими рамками: *від першої половини XI століття (оформлення перших редакцій Руської Правди) до 1845 р. (набрання чинності Уложенням про покарання кримінальні та виправні)*. Це перший період. Він позначився чинністю декількох правових актів, серед яких найбільш визначальними є Руська Правда та Статут ВКЛ 1588 р.

Другий виділений нами історичний етап є значно меншим за протяжністю в часі й охоплює період чинності однієї основної кодифікації – Уложення 1845 р. Хоча в ньому не розмежувалися посадові злочини й посадові проступки, однак детально врегульовувалися питання відповідальності за них, норми вже містилися в спеціальному V розділі. Як уже згадувалося вище, усе це стимулювало наукову дискусію із зазначених питань. Автори намагалися виділити ознаки посадової особи з приписів юридичних норм, дехто висловлював власне бачення правової природи таких осіб, а були вчені, котрі наголошували на шкідливості подібного визначення в тексті законодавчого акту. Також на загальне розуміння суб'єкта злочину по службі значно вплинула й правозастосовна практика. У результаті визначення суб'єкта злочину по службі вперше у вітчизняній історії вноситься до тексту закону – Кримінального уложення 1903 р. Проте воно повністю так і не набуло чинності й на практиці застосовувалося Уложення 1845 р. в редакції 1885 р.

Таким чином, другий період можна позначити такими часовими рамками: *від 1845 р. (набуття чинності Уложенням про покарання кримінальні та виправні) до початку 1921 р.*



(остаточного захоплення влади в Україні більшовиками та введення ними на цих територіях радянського законодавства).

Третій період умовно можна назвати радянським періодом у законодавстві. *Із 1921 р. до 2001 р. – час застосування декретів, а в подальшому трьох кримінальних кодексів радянської доби (1922 р., 1927 р і 1960 р.).* Він характеризується постійним удосконаленням поняття службової особи, поступово відбувається остаточне її ототожнення із суб'єктом службових злочинів, урахуванням в останній дефініції зауважень учених і слідчо-судових тенденцій правозастосування.

Четвертий період – період чинності Кримінального кодексу України 2001 р. – триває до теперішнього часу.

**Список використаної літератури:**

1. Мрочек-Дроздовский П.Н. Исследования о Русской Правде: Выпуск II. Текст Русской Правды с объяснениями отдельных слов. – М., 1885.
2. Энциклопедический словарь / Под ред. Ф. Павленкова. – СПб., 1905.
3. Краткая Русская Правда (по Академическому списку половины XV века) // Тихомиров М.Н. Пособие для изучения Русской Правды. – М., 1953.
4. Пространная Русская Правда (по Троицкому списку второй половины XIV века) // Тихомиров М.Н. Пособие для изучения Русской Правды. – М., 1953.
5. Сокращенная Русская Правда (по Толстовскому списку второй половины XVII века) // Тихомиров М.Н. Пособие для изучения Русской Правды. – М., 1953.
6. Статут Великого княжества Литовского 1588 года / Под ред. О. Лицкевич. – Минск, 2002-2003.
7. Лохвицкий А.В. Курс русского уголовного права. – СПб., 1871.
8. Есипов В.В. Превышение и бездействие власти по русскому праву. – СПб., 1892.
9. Жижиленко А.А. Подлог документов. Историко-догматическое исследование. – СПб., 1900.
10. Кісілюк Е.М. Кримінальне законодавство в період українського державотворення (1917–1921 рр.): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – К., 2003.
11. О подсудности революционных трибуналов: Постановление Кассационного отдела ВЦИК от 6 октября 1918 г. // Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917–1952 гг. – М., 1953. – С. 36.
12. О взяточничестве: Декрет СНК от 8 мая 1918 г. // Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917–1952 г.г. / Под ред. И.Т. Голякова. – М., 1953. – С. 25.
13. Смолицкий Г.Р. Должностные преступления. – М., 1947.
14. Трайнин А.Н., Меньшагин В.Д., Вышинская З.А. Уголовный кодекс РСФСР. Комментарий. – М., 1944.
15. Уголовный кодекс Украинской ССР. Официальный текст с изменениями и дополнениями на 1 августа 1971 г. и постановочными материалами / Под ред. А.Г. Дмитриевой, Е.А. Пих. – К., 1972.
16. Кримінальний кодекс України 1960 р. станом на 15 листопада 1997 р.: Офіц. видання. – К., 1997.

Надійшла до редакції 22.10.2012



**КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО  
ТА КРИМІНАЛІСТИКА**

**ДЖАМАЛОВ И.Д.,**  
кандидат юридических наук,  
член Международной  
организации правовых исследований

УДК 343.14

**ТАКТИЧЕСКИЙ ПРИЕМ И ДОПУСТИМОСТЬ ДОКАЗАТЕЛЬСТВА**

Розглядаються поняття і зміст тактичного прийому, його співвідношення з процесом збору та формування доказів. Досліджуються проблеми допустимості обману при збиранні доказів, його межі і критерії. Пропонуються рекомендації щодо зміни і доповнення кримінально-процесуального законодавства.

**Ключові слова:** тактичний прийом, доказ, співвідношення, допустимість, обман, умови застосування, кримінально-процесуальний закон.

Рассматриваются понятие и содержание тактического приема, его соотношение с процессом сбора и формирования доказательств. Исследуются проблемы допустимости обмана при собирании доказательств, его пределы и критерии. Предлагаются рекомендации по изменению и дополнению уголовно-процесуального законодательства.

**Ключевые слова:** тактический прием, доказательство, соотношение, допустимость, обман, условия применения, уголовно-процесуальный закон.

The concept and content of tactical technique, its correlation with the process of collecting and forming of evidence are considered. It is investigated problems the admissibility of deception in collecting of evidence, its limits and criteria. Recommendations for changes and amendments to the Criminal Procedure Code are suggested.

**Keywords:** tactical technique, evidence, correlation, admissibility, deception, conditions of use, Criminal Procedure Law.

Понятие тактического приема в юридической литературе до настоящего времени является дискуссионным, что обуславливает его неоднозначное применение. В криминалистике сложились несколько основных направлений во взглядах на сущность тактического приема, согласно одному из которых он рассматривается как своеобразная научная рекомендация. В частности, А.Н. Васильев и Л.М. Корнеева определяют тактический прием как «рекомендацию, разработанную на основе данных специальных наук (главным образом логики, психологии, научной организации труда), а также обобщения следственной практики для применения логических методов познания (формальной логики) в специфических условиях расследования, формирования психологии отношений следователя с участниками следственных действий, организации планомерного расследования» [5, с. 4-5].

Р.С. Белкин и Н.А. Якубович определяли тактический прием как способ действия или линию поведения [1, с. 281; 3, с. 105; 23, с. 143]. Так, Р.С. Белкин указывал, что тактический прием – это «наиболее рациональный и эффективный способ действия или наиболее целесообразная в данных условиях линия поведения лица, осуществляющего процессуальное действие» [2, с. 143]. По мнению С.П. Митричева, тактический прием выступает как «законное и наиболее целесообразное в данных условиях действие или поведение лица, производящего расследование, обеспечивающее достижение эффективных результатов при проведении того или иного процессуального действия» [11, с. 9]. В свою очередь, А.А. Филющенко указывает, что «тактический прием представляет собой результат мыслительной деятельности, содержанием которой являются оценка конкретной ситуации, выбор наиболее эффективного способа действия из других вариантов поведения...» [20, с. 7-9].

Отдельные авторы рассматривают тактические приемы как «разрабатываемые криминалистической наукой рекомендации о способах действий, использование которых с учетом конкретной следственной ситуации и требований процессуального закона обеспечивает наиболее эффективное и быстрое решение отдельных следственных задач и достижение общей цели рас-





крытия преступления» [12, с. 281-283], другие считают, что «тактический прием» и «рекомендация» – понятия хотя и не тождественные, но настолько неразрывные, что жестко разделять их нецелесообразно [10, с. 58-60], третьи полагают, что понятие «тактический прием» и «тактическая рекомендация» являются разнопорядковыми и при их использовании должно соблюдаться условие – аспект рассмотрения следственной тактики. По их мнению, понятие «тактический прием» отражает прежде всего практическую направленность следственной тактики, поскольку это способ целенаправленной практической деятельности при расследовании преступлений. Понятие же «тактической рекомендации», как и «криминалистической рекомендации» вообще, относится к науковедческой сфере криминалистики [6, с. 30-32].

С нашей точки зрения, в определении понятия тактического приема необходимо акцентировать внимание на деятельностном факторе, указывать, что это именно способ действия, поскольку определение понятия тактического приема как научной рекомендации содержит указание на источник его формирования и не отражает самой сущности приема, а способ показывает практическую реализацию приема, тогда как рекомендация существует лишь абстрактно.

Некоторые определения тактического приема содержат указание на то, что это не только способ действия, но и линия поведения лица, осуществляющего процессуальное действие, способ воздействия. Так, Р.С. Белкин отмечает, что тактическим может быть и «поведенческий» прием, т. е. выбор и осуществление лицом, производящим расследование, наиболее целесообразной линии поведения [3, с. 104-106], а Л.Б. Филонов и В.И. Давыдов характеризуют тактические приемы как «способы воздействия на человека, вызывающие определенные психологические изменения, с помощью которых достигается желаемый результат» [19, с. 113-115].

Представляется, что тактическим приемом может выступать не любой способ по осуществлению процессуального действия, а лишь наиболее рациональный и эффективный при определенных обстоятельствах его реализации.

Р.С. Белкин к числу факторов, влияющих на признание способа действия наиболее рациональным и эффективным, относил: системность операций, составляющих в своей совокупности способ действий; разрешающую способность используемых технико-криминалистических средств и иных технических устройств, обязательное соблюдение правил обращения с ними; параметры используемых технических средств; физические и психологические возможности человека; индивидуальные особенности субъекта, использующего прием, обуславливающие формирование, выбор им данного приема и его реализацию [1, с. 281-283].

Представляется, что перечисленные факторы, недостаточно полно отражают признак способа действия, связанный с его рациональностью и эффективностью, в связи с чем предложенный перечень может быть дополнен и такими факторами, как достоверность и полнота криминалистически значимой информации, на которой основан тот или иной прием; правильность определения ситуации, при которой целесообразно использовать способ действия; оптимальная последовательность размещения способов действия в цепи их использования при конкретной ситуации; тактически обусловленный момент применения способа действия.

На основании изложенного представляется возможным определить тактический прием как соответствующий определенным требованиям способ осуществления действия, направленный на достижение конкретной цели, основанный на психологическом механизме его реализации, являющийся наиболее рациональным и эффективным при определенных ситуациях.

О содержании требований, предъявляемых к тактическому приему, в криминалистике также нет единого мнения. Так, А.Н. Васильев в качестве требований, предъявляемых к тактическим приемам, предлагает следующие: научность; структурная форма каждого приема, его принадлежность к системе приемов; рекомендательный характер приема, представляющий возможность выбора из нескольких возможных; законность; направленность на проведение в жизнь соответствующей нормы уголовно-процессуального закона; соответствие тактического приема этическим нормам; способность помогать широкому применению научно-технических средств [5, с. 3-8].

Н.И. Порубов в качестве основных требований, предъявляемых к тактическим приемам, называет: полное соответствие тактического приема уголовно-процессуальному закону, процессуальному порядку ведения следствия; соответствие принципам морали, требованиям профессиональной этики; научную обоснованность, использование новейших данных таких наук,



как психология, логика, научная организация труда, и др.; эффективность и экономичность; свободу выбора конкретного приема [14, с. 62-66].

С нашей точки зрения, наиболее важными требованиями, предъявляемыми к тактическим приемам, являются законность, этичность, научность, избирательность, познавательная ценность и коррелятивная способность к взаимодействию.

Представляется, что в уголовно-процессуальном законе не могут содержаться тактические приемы, так как, во-первых, тактический прием основывается, исходит из процессуальных норм и не должен противоречить им; во-вторых, процессуальная норма, если она даже и альтернативная, не может являться тактическим приемом в силу того, что она имеет предписывающий или обязательный характер в определенных границах; в-третьих, тактический прием более гибок, его применение определяется ситуационной обусловленностью, которую законодатель в деталях предвидеть не может, а может представить и предписать только общий процессуальный порядок; в-четвертых, тактический прием не может быть применен «во всех случаях», а лишь при определенных условиях, обстоятельствах, соответствующих ситуациям его применение будет оптимальным.

Поскольку такие требования, как законность и этичность, понимаются в криминалистической литературе неоднозначно, представляется необходимым более подробно остановиться на их основной составляющей – недопустимости обмана.

Согласно толковому словарю, обман – это намеренное искажение истины, неправда, ложь, создание ложного представления и т.п. [13, с. 431]. С позиций этики, обман является аморальным, а потому не может быть использован для достижения правых целей уголовного судопроизводства.

В этой связи справедливо отметили А.Р. Ратинов и Ю.Г. Зархин: «...следовать неизменному правилу «цель оправдывает средства» – значит забывать, что применением недостойных средств можно испоганить и извратить любую благородную цель» [17, с. 39].

Кроме того, как указывает С.Д. Ширалиева, «...пользователи обмана и лжи называются обманщиками, лгунами, лжецами, жуликами, мошенниками и т.п. Надо согласиться, что следователь – лжец, прокурор – жулик или судья – мошенник не совсем удачные сочетания для участников уголовного процесса» [22, с. 57].

Это одна сторона вопроса, а вторая, образующая проблему, состоит в том, что, с нашей точки зрения, практически в основе всех криминалистических приемов, рекомендаций, комбинаций и т.п. лежат ложь и обман, без которых они таковыми не являются.

Рассмотрим справедливость указанного на анализе основных приемов, разработанных и рекомендуемых ведущими специалистами во всех учебниках по криминалистике, что практически делает их обязательными для исполнения.

Так, в криминалистической литературе неоднократно рекомендуется в качестве тактического приема формирование у подследственного ошибочного представления об обстоятельствах, которые в действительности могли бы привести к нежелательным решениям и действиям [7, 102; 9, с. 291; 16, с. 113]. Речь идет об оставлении в неведении относительно объема имеющейся у следователя доказательственной информации либо о создании преувеличенного представления об этом. Однако, сопоставив изложенное с общепринятыми понятиями обмана и лжи, можно сделать вывод об их абсолютной тождественности.

Другой прием состоит в формировании у подследственного ошибочного представления о, якобы, неосведомленности следователя относительно ложности выдвинутых объяснений и заявленных утверждений [16, с. 115]. Представляется, что формирование ошибочного представления есть создание ложного представления, а это ложь и обман.

Аналогичный характер имеет формирование у заинтересованных лиц ошибочного представления об осведомленности следователя относительно подлинных целей, которые они преследуют [16, с. 117]. С нашей точки зрения, умышленное формирование ошибочного представления – обман, сопряженный с нарушениями прав участника процесса.

Соответственно, создание затруднений для правильной оценки заинтересованными лицами подлинных целей следователя по сути своей является обманом, сопряженным с правонарушением воздействием и нарушением прав [16, с. 119].

Формирование у подследственного намерения воспользоваться негодными средствами



противодействия расследованию также есть обман – введение в заблуждение [16, с. 111].

Такая же суть у психологического воздействия в процессе допроса, непосредственно направленного на преодоление установки на ложь и на получение правдивых показаний [5, с. 119]. Как справедливо отмечает С.Д. Ширалиева, «...воздействуя на кого-либо с целью получения правдивых показаний и предлагая дать таковые, порядочный человек (не обманщик, не лгун, не лжец и т.п.) должен не скрывать правду (не обманывать) и заранее разъяснить, чем грозит лицу то или иное показание. Так, предлагая карманнику рассказать правду об обстоятельствах совершенной кражи, порядочный человек (не обманщик, не лгун, не лжец и т.п.), каковым обязан быть следователь или прокурор, должен заранее разъяснить, что в случае наличия соучастников или рецидива наказание может быть реальным и более строгим, а не условным, как при совершении кражи впервые и без соучастников. Также, предлагая выдать оружие преступления и рассказать об его обстоятельствах, надо, не лукавя, разъяснить правду, что собранные доказательства будут положены в основу обвинения» [22, с. 59-60].

Прием, заключающийся в разъяснении обвиняемому последствий заpirationательства, можно условно считать допустимым, если не скрывать, что подобная позиция (заpirationтельство) может помочь уклониться от уголовной ответственности [8, с. 168].

Прием допущения легенды [8, с. 80; 21, с. 129] заключается в том, что допрашиваемому представляется возможность беспрепятственно излагать ложные показания, а затем он избличается во лжи. Таким образом, до пресечения лжи у допрашиваемого создается ложное представление, что ему верят, однако создание ложного представления – обман.

То же относится к отвлечению внимания, или косвенному допросу [5, с. 111; 21, с. 240]. Представляется, что отвлекать внимание – прием мошенников и жуликов, основанный на обмане.

Умолчание об отдельных уже известных следствию обстоятельствах [18, с. 112] – утаивание правды, а это также обман.

Аналогичный характер несут рекомендуемые приемы «ловушка тщеславия», «выжидание и вызов», «интрига», «ловушка с эмоциональным матрицированием», «ловушка с активацией заблуждения» и др. [9, с. 170-309].

Изложенное подтверждает вышеуказанный вывод, что в основе криминалистической тактики лежит обман противника, если таковым считать одного из участников уголовного процесса. Следует также согласиться, что обман и ложь, преподнесенные в особо хитроумной форме, от этого не перестают быть таковыми, а становятся лишь более квалифицированными и аморальными [15, с. 20].

История криминалистической тактики, особенно ее советский период, характеризовалась безуспешными попытками найти моральное обоснование допустимости лжи и обмана либо камуфлирующих синонимов, что в любом случае было обречено на провал, т.к. находилось в порочном круге взаимосвязанных иезуитских понятий и положений. Так, считалось и продолжает считаться, что условиями (критериями) допустимости тактического приема и других элементов криминалистической тактики и признания их правомерными являются законность (непротиворечие букве и духу закона) и нравственность (соответствие принципам морали, нравственности) [4, с. 220-221]. Однако из закона можно убрать положения о запрете обмана и лжи, но составными частями нравственности они от этого автоматически не станут.

Все изложенное верно, но надо признать, что в уголовном судопроизводстве без криминалистических приемов, основанных на лжи и обмане, не обойтись. В противном случае, если исходить из декларативных положений о запрете обмана, подавляющее большинство доказательств по делу должно быть признано недопустимыми. Так как же преодолеть этот порочный круг – цепочку логически взаимосвязанных положений: обман аморален – недопустим – должностное лицо государства не может быть аморальным – не должно обманывать, т.к. – обман аморален и т.д.? Тактические приемы, комбинации, криминалистические игры, эффекты, ловушки и т.п. основаны на обмане, представляют собой термины и понятия других наук и видов человеческой деятельности, где вопрос о допустимости обмана и лжи не стоит так остро и нет надобности в фарисействе и лицемерии. Криминалистика не будет таковой без тактики и методики, а последние не могут существовать без обмана и лжи. Образуется еще один порочный круг, выход из которого мы видим в следующем.

Священные книги большинства конфессий допускают обман во благо, в определенных



условиях, когда правда, как это ни парадоксально, безнравственна, когда возникает противоречие между отдельными ценностями и необходимо решение, направленное на сохранение наиболее значимой из них.

Следовательно, в первую очередь необходимо определить случаи, когда ложь и обман не будут противоречить нравственности. Кроме того, обман в этих случаях опять-таки должен быть ограничен определенными рамками и процедурами, основными из которых остаются законность, избирательность воздействия и нравственность.

Законность означает, что допустимость обмана в уголовном процессе должна быть законодательно закреплена. Избирательность воздействия – направленность воздействия на определенные лица и нейтральность по отношению к остальным. Нравственность элемента криминалистической тактики, основанного на обмане, с нашей точки зрения, означает, что тактический прием не должен унижать честь и достоинство участников уголовного процесса; влиять на позицию невинного, способствуя признанию им несуществующей вины; оправдывать совершение преступления и приуменьшать его общественную значимость; способствовать оговору невинных или обвинению виновных в большем объеме и т.п.

#### Список использованной литературы:

1. Белкин Р.С. Общая теория советской криминалистики. – Саратов, 1986.
2. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. От теории – к практике. – М., 1988.
3. Белкин Р.С. Очерки криминалистической тактики: Учебное пособие. – Волгоград, 1993.
4. Белкин Р.С. Курс криминалистики. – М., 1997. – Т. 3: Криминалистические средства, приемы и рекомендации.
5. Васильев А.Н., Карнеева Л.М. Тактика допроса при расследовании преступлений. – М., 1970.
6. Волобуев А.Ф. Соотношение понятий «тактический прием» и «тактическая рекомендация» в системе следственной тактики // Криминалистика и судебная экспертиза. – К., 1983. – С. 30-33.
7. Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Котов Д.П. Судебная этика. – Воронеж, 1974.
8. Доспулов Г.Г. Психология допроса на предварительном следствии. – М., 1969.
9. Зорин Г.А. Использование криминалистических игр, инверсий, эффектов и тактических ловушек при расследовании, обвинении и защите по уголовным делам: Учебно-методическое пособие. – М., 2002.
10. Комиссаров В.И. Теоретические проблемы следственной тактики. – Саратов, 1987.
11. Криминалистика: Учебник. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 1973.
12. Криминалистика: Учебник / Под ред. И.Ф. Крылова. – Л., 1976.
13. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. – 4-е изд. – М., 2000.
14. Порубов Н.И. Научные основы допроса на предварительном следствии. – Минск, 1978.
15. Проблемы судебной этики. – М., 1974
16. Рагинов А. Р. Теория рефлексивных игр в приложении к следственной практике // Правовая кибернетика. – М., 1970.
17. Рагинов А., Зархин Ю. Следственная этика // Соц. законность. – 1970. – № 10. – С. 39-41.
18. Усманов У.А. Тактика допроса. – М., 2001.
19. Филонов Л.Б., Давыдов В.И. Психологические приемы допроса обвиняемого // Вопросы психологии. – 1966. – № 6. – С. 114-115.
20. Филющенко А.А. Предмет и содержание криминалистической тактики. Теоретические проблемы криминалистической тактики. – Свердловск, 1981.
21. Шепитько В.Ю. Теоретические проблемы систематизации тактических приемов в криминалистике. – Х., 1995.
22. Ширалиева С.Д. Концептуальные основы использования интегративной криминалистической тактики при расследовании преступлений : Дис. ... канд. юрид. наук. – Баку, 2005.
23. Якубович Н.А. Общие проблемы криминалистической тактики // Советская криминалистика. Теоретические проблемы. – М., 1978. – С. 131-168.

Поступила в редакцию 31.10.2012



**ЧАПЛИНСЬКА Ю.А.,**  
кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.98

## ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ДОПИТУ

Стаття присвячена дослідженню актуальних проблемних питань організаційного забезпечення проведення допиту. Автором проаналізовані наявні у юридичній літературі точки зору щодо цього питання, запропоновані організаційні заходи проведення слідчої дії.

**Ключові слова:** допит, організаційне забезпечення, організація, слідчі дії, досудове розслідування.

Научная статья посвящена рассмотрению актуальных проблем организационного обеспечения проведения допроса. Автором проанализированы имеющиеся в юридической литературе мнения по этому вопросу, предложены организационные меры проведения следственного действия.

**Ключевые слова:** допрос, организационное обеспечение, организация, следственные действия, досудебное расследование.

This article is devoted to consideration of actual problem questions of tactical supply of a pretrial investigation. The author has analysed the scientific supply of an investigation of crimes.

**Keywords:** tactics, tactical supply, pretrial investigation.

Допит є найбільш розповсюдженою та ефективною слідчою дією, за допомогою якої збирається інформація про злочин і злочинну діяльність певних осіб. Це обумовлюється високими інформативними можливостями допиту та надійністю, простотою та швидкістю отримання результату. У той же час допит є однією з найскладніших слідчих дій. З одного боку, складність допиту визначається тим, що слідчий не володіє до моменту допиту вичерпними даними про особу злочинця і певною сукупністю доказів, що можна використати під час слідчої дії. З іншого боку, злочинці не завжди зацікавлені у повному й всебічному розкритті та розслідуванні злочину, що не може не впливати на правдивість їх показань. Окрім того, на потерпілих і свідків здійснюється негативний вплив з боку злочинців, що нерідко тягне до зміни їхніх показань. Зважаючи на це, успішне проведення допиту і отримання позитивних його результатів залежить від якості володіння слідчими знаннями про закони мислення, логічні методи і прийоми, закономірності психології та тактичні прийоми, що розроблені у криміналістиці. Узагальнення слідчої практики свідчить, що 68 % працівників слідчих підрозділів вказують на необхідність оновлення організаційно-тактичного забезпечення проведення допиту з урахуванням сучасних потреб правоохоронної практики. Таким чином, питання організаційного забезпечення очної ставки на сьогодні має низку невирішених організаційно-тактичних проблем.

Організаційно-тактичні основи допиту досить повно висвітлені вченими-криміналістами та процесуалістами у криміналістичній літературі. Зокрема, вагомий внесок у розробку наукових основ проведення допиту зробили М.В. Бахарев, О.М. Васильєв, В.К. Весельський, Ф.В. Глазирін, А.В. Дулов, Л.М. Карнеєва, В.О. Коновалова, С.Д. Лук'яничков, М.І. Порубов, О.В. Соловйов, С.М. Стахівський, О.Р. Рагінов, В.М. Тертишник, К.О. Чаплинський, В.Ю. Шепітько та інші. Значущість проведених досліджень зумовлюється створенням ґрунтовної бази для подальших наукових пошуків удосконалення тактики провадження цієї слідчої дії, яка достатньо широко застосовується у правоохоронній практиці і є досить розповсюдженим способом збирання фактичних даних з особистісних джерел. Разом з тим на теперішній час відсутня комплексна розробка з організаційного забезпечення проведення допиту. Не повною мірою досліджені чинники, що впливають на ефективність проведення даної слідчої дії. Отже, метою цієї статті є висвітлення проблемних питань організаційного забезпечення допиту із урахуванням сучасних потреб слідчої практики.

Важливе місце в тактиці допиту займають організаційно-підготовчі заходи до його проведення. Своєчасна, ретельна і всебічна підготовка до допиту є необхідною умовою отримання найбільш повних та об'єктивних показань у справі. Це, на нашу думку, сприяє досягненню тактичної мети слідчої дії. Відсутність планування або неналежна підготовка до допиту призводить до поверховості та безрезультатності його проведення. У науковій літературі вчені по-



різному підходять до підготовчих заходів з проведення допиту.

Так, на думку однієї групи вчених (С.Ю. Якушин, С.С. Чернявський), підготовка до допиту має складатися з таких заходів:

- вивчення матеріалів кримінальної справи;
- підготовка спеціальних питань;
- вивчення особи допитуваного;
- складання плану допиту [1, с. 80; 2, с. 532].

Друга група вчених (Р.С. Белкін, В.П. Лавров, І.М. Лузгін, Ю.Г. Корухов) вважає, що підготовка до допиту повинна вмішувати такі заходи:

- збирання вихідних даних, що стосуються предмета допиту;
- визначення кола осіб, які підлягають допиту;
- вивчення особи допитуваного;
- встановлення способу виклику на допит і черговості його проведення;
- підготовка місця допиту;
- запрошення до участі у слідчій дії третіх осіб;
- визначення технічного забезпечення допиту;
- складання плану слідчої дії [3, с. 99; 4, с. 160].

М.І. Скригонюк додає такі заходи, як:

- визначення часу допиту;
- створення необхідної психологічної та матеріально-речової обстановки для допиту;
- поглиблене вивчення спеціальних проблем, які можуть виникнути в процесі допиту;
- визначення кола учасників допиту [5, с. 160].

А.В. Хірсін виділяє такі заходи щодо підготовки до допиту:

- ретельна підготовка до проведення слідчої дії;
- виявлення спроб протидіяти слідству і негайна їх нейтралізація;
- недопущення інформаційних контактів між затриманими;
- проведення розвідувальної бесіди перед допитом;
- проведення негайних допитів на місці затримання злочинців;
- диференціація допитуваних в залежності від наявної у слідчого доказової бази на кожному з учасників злочинної групи;

- використання конфліктів між учасниками організованої групи [6, с. 11].

Узагальнення поглядів вчених та сучасного стану слідчої діяльності, дозволяє дійти висновків, що під час підготовки до проведення допиту слідчий повинен здійснювати такий комплекс організаційно-підготовчих заходів:

1. Повне, всебічне і ретельне вивчення матеріалів кримінальної справи.

Вивчення слідчим матеріалів справи є необхідною передумовою успішного проведення допиту. Аналізу підлягають дані, які містяться як у протоколах слідчих дій, так і в інших матеріалах справи. Це дозволяє виявити існуючі прогалини, розбіжності й суперечності між учасниками процесу та своєчасно вжити заходів щодо їх усунення. В іншому разі деякі обставини можуть залишитися невстановленими, що не може не вплинути на повноту, всебічність та об'єктивність розслідування і тягне за собою, як правило, необхідність проведення додаткових або повторних допитів та очних ставок.

Вивчення матеріалів справи дозволяє встановити коло осіб, які підлягають допиту, визначити предмет допиту, сформулювати запитання допитуваному, обрати низку тактичних прийомів (комбінацій), які будуть використовуватися під час допиту.

2. Визначення предмета допиту та сформованої слідчої ситуації.

Визначення предмета допиту полягає у встановленні обставин, які можуть бути відомі допитуваному. З усього обсягу зібраних відомостей потрібно відібрати ті, що стосуються предмета допиту. Їх необхідно правильно оцінити та найбільш повно використати під час допиту. На підставі визначеного предмета допиту слідчий формулює запитання для допитуваного та обирає систему тактичних прийомів.

3. Визначення кола осіб, які підлягають допиту.

Такий захід залежить від низки факторів, у тому числі й від обсягу наявної інформації. Вказівки на конкретних осіб, яким відомі певні обставини справи, можуть міститися в матеріалах



кримінальної справи, а також виявлятися під час проведення оперативно-розшукових заходів.

#### 4. Визначення послідовності проведення допитів.

При підготовці до допиту слідчий повинен вирішити питання щодо послідовності його проведення і з яких саме епізодів злочинної діяльності потрібно розпочати. Послідовність допитів обирає слідчий виходячи з особливостей кримінальної справи та особи допитуваного.

Рішення слідчого про послідовність допитів має ґрунтуватися на оцінюванні таких обставин:

- особи злочинця, його віку, психічних властивостей, наявності злочинного (життєвого) досвіду, судимості, становища в структурі злочинної групи та ролі у вчинених злочинах (наприклад, неповнолітніх підозрюваних необхідно допитувати невідкладно);

- наявності доказів про злочинну діяльність відносно кожного допитуваного та їх зацікавленості у кінцевому результаті досудового розслідування;

- ступені участі кожного допитуваного у спільній злочинній діяльності групи;

- стан емоційного збудження допитуваного – є найбільш сприятливим моментом для початку допиту, оскільки після вчинення злочину та безпосереднього затримання злочинці перебувають у стані напруженості (сильно хвилюються) і не здатні повною мірою протидіяти розслідуванню (наприклад, швидко продумати досить переконливий захист, створити неправдиве алібі);

- характеристики відносин між членами злочинної групи (наявність розбіжностей, конфліктів та протиріч) та ін.

Невідкладному першочерговому допиту підлягають особи, які:

- найбільш поінформовані про обставини справи, неповною мірою зацікавлені у тому, щоб злочин залишився нерозкритим, та можуть повно й об'єктивно викласти інформацію, що має значення для кримінальної справи;

- безпосередньо пов'язані між собою епізодами злочинної діяльності, що дозволяє у разі необхідності провести очні ставки між ними;

- виконували другорядні функції під час учинення злочинів (зокрема, після викриття злочинної групи вони можуть претендувати на роль свідків чи пособників, а ніяк не співвиконавців);

- мають незначний злочинний досвід, не притягувалися до кримінальної відповідальності, піддаються психологічному впливу, схильні переоцінювати ступінь поінформованості слідчого або мають у групі статус «опозиціонерів» і конфліктують з лідером й іншими членами групи та ін.

Отже, допит кількох підозрюваних за часом повинен максимально наблизитися до їх затримання, що дозволяє використовувати фактор раптовості та створювати напругу. Тобто допитувати злочинців необхідно одночасно відразу ж після їх затримання, не даючи можливості обміркувати своє становище, обрати загальну лінію поведінки, проаналізувати обсяг доказової інформації, що має слідчий, та протидіяти розслідуванню.

#### 5. Вивчення особистості допитуваного.

Вивчення особистості допитуваного є найважливішою тактичною вимогою підготовки до будь-якого допиту, оскільки від її повноти та всебічності, а також встановлених особливостей психіки залежить успіх та результативність допиту. Такий захід дозволяє слідчому в найкоротший проміжок часу встановити з ним психологічний контакт, обрати найбільш доцільні та ефективні прийоми і способи впливу для отримання правдивих показань, правильно оцінити показання, прогнозувати можливі способи протидії та діагностувати можливу поведінку у тій чи іншій ситуації, що склалася під час допиту.

#### 6. Збирання оперативної інформації про допитувану особу та вчинені нею злочинів.

Використання оперативної інформації дозволяє визначати лінію поведінки злочинців на досудовому слідстві, мотиви й способи вчинення злочинів, відношення до тих чи інших доказів та запобігати домовленостям між собою та свідками. Окрім того, таку інформацію можна використовувати для висунення слідчих версій або вибору низки тактичних прийомів допиту. Вона повинна бути законспірована та захищена від витоку. Планування у цьому випадку запобігає випадковому розголошенню джерела, отриманої інформації, непродуманим питанням або пред'явленню доказів, наявність яких у слідчого на певному етапі розслідування дозволяє зло-



чинцям здогадатися про джерело їх отримання.

О.О. Закатов і С.І. Цветков вказують на необхідність використання слідчими відомостей, що отримані в результатів оперативно-розшукової діяльності, або коли за справою продовжується проведення оперативно-розшукових заходів. Окрім того, слідчий повинен узгодити із працівниками оперативних підрозділів такі заходи:

- форми використання оперативних даних під час допиту;
- оцінку поінформованості допитуваного про стан розслідування;
- можливості оперативного працівника в межах тактичного забезпечення допиту і запланованих тактичних прийомів (комбінацій);
- можливі наслідки допиту у випадку зміни слідчої ситуації;
- оцінку тактичного ризику [7, с. 14].

#### 7. Визначення часу проведення допиту.

Приймаючи рішення про час проведення допиту, слідчий повинен виходити з конкретної слідчої ситуації, що склалася під час розслідування. Допити підозрюваних, особливо після їх затримання, необхідно проводити негайно. Це дозволить запобігти змові між ними, визначенню лідером загальної лінії поведінки на досудовому слідстві і впливу на допитуваних з боку злочинної групи та інших зацікавлених осіб. Будь-яке невинуватене зволікання з проведенням допитів тягне за собою приховання доказової інформації, яка необхідна для розкриття та розслідування злочинів, отримання неправдивих показань або взагалі відмови від їх давання.

#### 8. Визначення місця проведення допиту.

Готуючись до допиту, слідчий вибирає місце проведення слідчої дії. Вирішення питання про місце допиту залежить від конкретної слідчої ситуації. В цілому допити, як правило, можуть проводитися за місцем проведення досудового слідства, на місці події або за місцем перебування допитуваного. На думку В.П. Бахіна, В.К. Весельського і Т.С. Малікова, вибір місця допиту необхідно визначати з позиції зручності слідчого [8, с. 28].

Недоцільно проводити допит за місцем проживання злочинців (квартира, дача) або роботи (офіс, ресторан). Це зумовлюється тим, що дії слідчого можна записати на відеокамеру або диктофон, створивши для цього спеціальні умови, з метою подальшої компрометації або шантажування, а також перебувати у найкритичніший момент; слідчому взагалі невідомі обстановка приміщення та інші труднощі, з якими він може зустрітись.

9. Підбір речових доказів та інших матеріалів для пред'явлення допитуваному. Вказаний захід дозволяє слідчому проводити допит наступально та використовувати низку тактичних прийомів, зокрема, «пред'явлення доказів», «створення уявлення про інформованість слідчого», «використання раптовості» та ін.

#### 10. Визначення технічних засобів фіксації допиту та їх підготовка.

#### 11. Визначення учасників проведення допиту.

Готуючись до допиту, слідчий визначає коло учасників слідчої дії, виходячи зі слідчої ситуації, що склалася; предмету допиту; особи злочинця та інших обставин, що стосуються майбутнього допиту. Загалом, до учасників допиту можна віднести прокурора, захисника, спеціаліста, експерта, законного представника, педагога, лікаря, перекладача, особу, яка розуміє знаки глухих або німих, а також працівників правоохоронних органів та ін.

Так, залучені до проведення допиту спеціалісти сприяють слідчому у виявленні та фіксації доказів. Працівників оперативних підрозділів до участі у допитах доцільно залучати в таких випадках:

- для безперервного спостереження за поведінкою допитуваного та його емоційними реакціями;
- при застосуванні швидкого темпу допиту;
- необхідна допомога у тактично правильному використанні оперативної інформації;
- можуть бути отримані відомості, які підлягають негайній перевірці;
- оперативний працівник у неофіційній бесіді встановив з допитуваним психологічний контакт та отримав достовірні відомості без їх процесуального закріплення та ін.

#### 12. Забезпечення сприятливих умов проведення допиту.

Слідчий повинен забезпечити відповідні умови для якісного проведення допиту із урахуванням необхідності гарантування безпеки його учасників.





На думку В.П. Бахіна, В.К. Весельського і Т.С. Малікова, створені умови повинні виключити наявність сторонніх осіб, надати можливість слідчому контролювати весь процес допиту [8, с. 28].

#### 13. Використання оперативно-розшукової інформації.

Істотну допомогу в підготовці до допиту надає вивчення матеріалів оперативно-розшукової діяльності. Саме завдяки оперативній інформації слідчий може отримати відомості, що характеризують учасників кримінально-процесуальної діяльності. Особливого значення мають відомості про особу злочинця.

На думку С.М. Стахівського, вивчення оперативних матеріалів значного розширює пізнавальні можливості слідчого та сприятливо впливає на хід встановлення істини у справі [9, с. 16].

#### 14. Планування допиту.

Планування допиту є заключним етапом до його підготовки. План є динамічною системою, тому під час допиту він суттєво коригується: окремі положення замінюються, уточнюються чи доповнюються. План носить орієнтовний і динамічний характер, оскільки у ньому неможливо передбачити усі особливості допиту, тому він повинен визначати лише головні моменти: час та місце допиту, його учасників, спосіб виклику допитуваного, технічні засоби фіксації, використання доказів, перелік питань допитуваному, тактичні прийоми та ін.

Узагальнення слідчої практики, дозволяє зробити висновок, що при розслідуванні злочинів план проведення допиту слідчими, як правило, не складається (89 % випадків). Більшість слідчих (92 %) вказують, що це обумовлено такими чинниками: знаходження у провадженні слідчих великої кількості кримінальних справ, залучення працівників слідчих підрозділів до виконання обов'язків по охороні громадського порядку та ін.

Зважаючи на це, безплановість допиту тягне за собою неповноту та безсистемність постановки запитань, використання тактичних прийомів, що в цілому негативно може відбитись на результатах допиту.

Отже, узагальнюючи викладене, необхідно зазначити, що до основних організаційно-підготовчих заходів до проведення допиту можна віднести:

- повне, всебічне і ретельне вивчення матеріалів кримінальної справи;
- визначення предмета допиту та сформованої слідчої ситуації;
- визначення кола осіб, які підлягають допиту;
- визначення послідовності проведення допитів;
- вивчення особи злочинця;
- збирання оперативної інформації про допитувану особу та вчинених нею злочинів;
- визначення часу проведення допиту (тривалість допиту);
- визначення способу виклику на допит;
- визначення місця проведення допиту;
- підбір речових доказів та інших матеріалів для пред'явлення допитуваному;
- визначення технічних засобів фіксації допиту та їх підготовка;
- визначення учасників проведення допиту;
- забезпечення сприятливих умов проведення допиту;
- ознайомлення зі спеціальною літературою або використання допомоги осіб, що володіють спеціальними знаннями;
- використання оперативно-розшукової інформації;
- визначення низки тактичних прийомів, що будуть застосовуватися під час допиту;
- планування допиту.

Підсумовуючи, слід зазначити, що показання підозрюваних і обвинувачених є найбільш змістовним джерелом інформації. Вони особисто зацікавлені у результатах кримінальної справи. До початку вчинення злочинів дана категорія осіб домовляється не видавати один одного у випадку затримання, а тому заздалегідь підготовлена до методичного заперечення вини. У деяких випадках з перших допитів злочинці погоджуються на діалог зі слідчими, намагаючись таким завуальованим способом отримати інформацію про зміст показань допитаних раніше свідків, потерпілих або співучасників та заходи, що приймаються слідчим.

Загальна поведінка цієї категорії осіб спрямована на зменшення своєї ролі у вчинених злочинах, приховання минулої злочинної діяльності. Вони впливають на стійкі позиції потер-



пільх та свідків, зволікають терміни досудового слідства, створюють перешкоди розслідуванню, тому допит вказаних осіб та проведення між ними очних ставок є найвідповідальнішою слідчою дією. Звідси проведення допитів та очних ставок з такою категорією осіб багато у чому залежить від правильного та ефективного володіння й оперування слідчими тактичними прийомами й застосування їх у практиці.

**Список використаної літератури:**

1. Якушин С.Ю. Тактические приемы при расследовании преступлений: Монография. – Казань, 1983.
2. Чернявський С.С. Фінансове шахрайство: методологічні засади розслідування: Монографія. – К., 2010.
3. Криміналістика / Под ред. профессоров Р.С. Белкина, В.П. Лаврова, И.М. Лузгина. – М., 1988. – Т. 2.
4. Криміналістика / Под ред. Б.А. Викторова, Р.С. Белкина. – М., 1976.
5. Скригонюк М.І. Криміналістика: Підручник. – К., 2005.
6. Хірсін А.В. Криміналістичне забезпечення розслідування корисливо-насильницької організованої злочинної діяльності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 2006.
7. Закатов А.А., Цветков С.И. Тактика допроса при расследовании преступлений, совершаемых организованными преступными группами: Лекция. – М., 1998.
8. Бахін В.П., Весельський В.К., Маліков Т.С. Поліцейський допит у США (поради допитуючому): Навч. посібник. – К., 97.
9. Стахівський С.М. Слідчі дії як основні засоби збирання доказів: Наук.-практ. посібник. – К., 2009. – 64 с.

Надійшла до редакції 03.09.2012

**БЕЗРУКАВА А.Ф.**, здобувач  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.126.7

**ПІДСТАВИ ОБРАННЯ ЗАПОБІЖНОГО ЗАХОДУ  
У ВИДІ ДОМАШНЬОГО АРЕШТУ**

У статті аналізуються підстави та особливості обрання нового запобіжного заходу – домашнього арешту.

**Ключові слова:** запобіжні заходи, підстави обрання запобіжних заходів, домашній арешт.

В статті аналізуються основания и особенности избрания новой меры пресечения – домашнего ареста.

**Ключевые слова:** меры пресечения, основание избрания мер пресечения, домашний арест.

In this article grounds and specifics of choosing new preventive measure house arrest are analyzed.

**Keywords:** preventive measures, grounds of preventive measures, house arrest.

З прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України постала необхідність у дослідженні підстав застосування запобіжного заходу у виді домашнього арешту.

Актуальність проблеми дослідження підстав застосування запобіжного заходу у виді домашнього арешту полягає в недостатній розробці цього питання у працях вітчизняних науковців, недосконалості законодавчого забезпечення підстав обрання домашнього арешту, а також у відсутності практики його обрання.

Аналіз останніх наукових досліджень показує, що тема підстав обрання запобіжного заходу у виді домашнього арешту досліджувалася переважно російськими вченими [1; 4; 17; 22; 25-26], а вітчизняні науковці у своїх працях приділяли більше уваги підставам застосування застави та взяттю під варту [2; 6; 13; 16; 21; 23; 24]. Хоча тема домашнього арешту висвічувалась у працях таких українських авторів, як М. Бурдін [3], Ю. Котнюк [10], О. Кучинська [14], В. Пилипенко [18], П. Пилипчук [19], В. Фаринник [32], детально підстави його обрання так і не були досліджені.



Метою роботи є аналіз правового регулювання підстав обрання запобіжного заходу у виді домашнього арешту, визначення поняття підстав обрання домашнього арешту, систематизація останніх та надання пропозицій щодо вдосконалення правових норм, що їх регулюють.

У Конституції України [2] проголошено, що кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29). У визнаних Україною нормах міжнародного права зазначається про заборони здійснювати дії, що обмежують свободу особистості, інакше як відповідно до процедури, яка встановлена законом [7-8; 15]. На практиці при обранні запобіжних заходів виникає велика кількість помилок, які свідчать про порушення конституційних гарантій на особисту свободу та недоторканність людини. Для того щоб не допустити зловживання з боку уповноважених осіб та забезпечити захист прав і законних інтересів підозрюваного та обвинуваченого, запобіжні заходи, в тому числі і домашній арешт, повинні обиратись лише за наявності чітко визначених у законі підстав.

У науці кримінального процесу відсутній єдиний підхід до визначення підстав застосування запобіжних заходів. Так, відповідно до юридичної енциклопедії юридичними підставами є «сукупність передбачених правом обставин, умов, фактів і передумов, що забезпечують настання юридичних наслідків, і є однією із спеціальних юридичних гарантій законності, важливою умовою досягнення мети правового регулювання правомірними засобами» [33, с. 552]. Н.В. Буланова вказує, що підставами застосування запобіжного заходу є обставини, які обґрунтовують його застосування [2, с. 69], а В.В. Рожнова наголошує на необхідності наявності підстав як обов'язкової передумови обґрунтованого застосування заходів процесуального примусу [21, с. 12]. В.А. Светочев, говорячи про підстави обрання запобіжних заходів, вказує на їх необхідність та достатність. Достатність – це сукупність фактичних даних, які містяться в матеріалах кримінальної справи та мають доказове значення, отримані відповідно з вимогами кримінально-процесуального закону, інакше їх використання, в тому числі і для обґрунтування необхідності застосування того чи іншого запобіжного заходу, було б недопустимим [26, с. 93].

Отже, можливо виділити такі головні ознаки підстав застосування запобіжних заходів, як достатність, обґрунтованість та необхідність. Без наявності таких підстав досягнутий результат щодо застосування запобіжних заходів буде незаконним.

Під час розслідування кримінальних правопорушень у органів, на які покладено обов'язок обрання запобіжних заходів, часто виникають питання, чи обирати до підозрюваного, обвинуваченого запобіжний захід, а якщо так, то який саме. Найбільш розповсюдженим запобіжним заходом є взяття під варту. Відповідно до статистичних даних, кількість обраних запобіжних заходів у виді тримання під вартою за 2009 р. складає 39100, за 2010 р. – 40400, за 2011 р. – 41300 [5, с. 12]. Досить помітним є зростання з кожним роком кількості запобіжних заходів у виді тримання під вартою, що призводить до криміналізації суспільства. Домашній арешт включено в систему запобіжних заходів, щоб знизити кількість підозрюваних, обвинувачених, які тримаються під вартою. Виникає необхідність виокремлення підстав обрання саме цього запобіжного заходу.

З прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) визначення підстав обрання запобіжних заходів дещо змінилося порівняно з Кримінально-процесуальним кодексом УРСР 1960 р. (далі – КПК 1960 р.). Проаналізувавши главу 18 нового КПК [11], що регулює процесуальний порядок обрання та застосування запобіжних заходів, в тому числі й домашнього арешту, можна визначити, що підставами його обрання є:

- 1) наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення (ч. 2 ст. 177 КПК);
- 2) наявність ризиків, які дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що особа може здійснити дії, передбачені ч. 1 ст. 177 (ч.2 ст. 177 КПК);
- 3) доведеність неможливості застосувати більш м'якого запобіжного заходу (ч. 3 ст. 176 КПК);
- 4) наявність фактичних даних, які вказують, що за вчинений злочин передбачено покарання у виді позбавлення волі (ч. 2 ст. 181)

Розглянемо більш детально кожен з вищезазначених підстав.

1. Наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення (ч. 2 ст. 177 КПК).

Перша підстава стосується необхідності встановити фактичні дані, які будуть достатні-



ми, щоб підозра у причетності особи до скоєння злочину була обґрунтованою. У КПК 1960 р. лише у статті, що регулювала взяття під варту, наголошувалося на обов'язковості цієї підстави, хоча науковці неодноразово вказували на неї в своїх працях. В.М. Тертишник зазначає, що до фактичних підстав застосування запобіжних заходів «належить система незаперечних, неспростованих доказів того, що особа скоїла злочин» [13, с. 657]. Наявність неспростованих доказів вчинення обвинуваченим (підозрюваним) злочину, на думку М. Савенко, є фактичною підставою обрання цього запобіжного заходу [23, с. 29].

Важливим є те, що, з одного боку, необхідно довести обґрунтованість підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення, а з іншого – дотриматися принципу презумпції невинуватості [7-9]. Хоча в процесуальних документах і мають міститися відомості, що підтверджують обґрунтованість підозри про причетність особи до вчинення злочину, вони ні в якому разі не визначають її винність. Відповідно до презумпції невинуватості особа є невинуватою у вчиненні злочину, доки її вину не буде встановлено обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили.

На практиці цього принципу часто не дотримуються. Так, у справах про взяття особи під варту трапляються випадки, коли судді в постановках про застосування запобіжного заходу визнавали особу винною у вчиненні злочину, вказуючи на повне підтвердження вини матеріалами справи, та навіть давали злочину кваліфікацію [20], що є грубим порушенням норм кримінально-процесуального законодавства. Таким чином, для того щоб слідчий суддя чи суд могли обрати запобіжний захід у виді домашнього арешту, підозра у вчиненні особою злочину повинна бути обґрунтованою та підтвердженою відповідними процесуальними документами, але така особа вважається невинною до винесення проти неї обвинувального вироку, що набрав законної сили.

2. Друга підстава передбачає, що в матеріалах кримінального провадження повинні бути відомості, що свідчать про наявність ризиків, які дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що особа може здійснити дії, передбачені ч. 1 ст. 177 КПК.

Слідчий суддя, суд повинні бути переконані, що підозрюваний, обвинувачений буде переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду, знищить, сховає або спотворить будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення, буде незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні, перешкоджатиме кримінальному провадженню іншим чином або вчинить інше кримінальне правопорушення чи продовжуватиме кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується [11].

Досить розповсюдженою є практика, коли органи досудового слідства і дізнання у поданні про застосування запобіжного заходу, не обґрунтовуючи його, формально зазначають, що особа має намір ухилитися від дізнання, слідства або суду, перешкодити встановленню істини у кримінальній справі, продовжити злочинну діяльність [24, с. 194]. Цитування цих ризиків особою, яка здійснює розслідування у клопотанні про обрання запобіжного заходу, а також суддею в описово-мотивувальній частині відповідної ухвали без посилання на конкретні фактичні дані, які підтверджуються матеріалами кримінального провадження і доводять їх, є грубим порушенням вимог процесуального законодавства.

Необхідно зазначити, що на практиці досить важко довести, що відомості, які є в матеріалах кримінального провадження, дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що особа може здійснити зазначені дії. Труднощі викликані тим, що точно довести можливо лише ту подію, яка відбулася у минулому, а настання майбутньої події має вірогідний, прогностичний характер.

3. Доведеність неможливості застосувати більш м'якого запобіжного заходу (ч. 3 ст. 176 КПК).

Виходячи з положень ст. 176 КПК, суд зобов'язаний відмовити у застосуванні запобіжного заходу у виді домашнього арешту, якщо слідчий, прокурор не доведе, що неможливо застосувати більш м'який запобіжний захід, такий як особисте зобов'язання, особиста порука або застава, для забезпечення уникнення ризиків, передбачених ч. 1 ст. 177 КПК.

Законодавець сам зазначає, що найбільш м'яким запобіжним заходом є особисте зобов'язання, а найбільш суворим – тримання під вартою (ч. 3. ст. 176 КПК). Таким чином, домашній арешт серед запобіжних заходів, якщо розглядати їх за критерієм обмеження прав осо-



бистості, знаходиться після тримання під вартою, тому можна дійти висновку, що він значною мірою обмежує права підозрюваного, обвинуваченого. В.В. Назаров пише про взяття під варту, що цей запобіжний захід суттєво обмежує свободу громадян, тому повинен застосовуватися лише у випадках, коли інші заходи є неефективними [16, с.31]. Твердження В.В. Назарова є слухним і для обрання домашнього арешту.

4. Наявність фактичних даних, які вказують, що за вчинений злочин передбачено покарання у виді позбавлення волі (ч. 2 ст. 181 КПК).

Домашній арешт, виходячи з положення ч. 2 ст. 181 КПК та ст. 12 КК, може застосовуватися до осіб, які підозрюються, обвинувачуються за вчинення злочину середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі злочини, а саме за злочини, за вчинення яких передбачається покарання у вигляді позбавлення волі.

Подібні положення відображені в Кримінально-процесуальних кодексах РФ [31, ст. 107], Республіки Азербайджан [27, ст. 163], Республіки Таджикистан [30, ст. 110], Республіки Білорусь [28, ст. 125], але в них конкретизовано, що домашній арешт обирається до осіб, що скоїли злочини, за які передбачене покарання від двох років позбавлення волі. Хоча не зазначено максимальну межу щодо якої тяжкості злочинів домашній арешт не може бути обрано. На відміну від кримінально-процесуального законодавства цих країн, а також України, законодавець КПК Республіки Молдова [29, ст. 188] передбачив, що домашній арешт може застосовуватися за скоєння незначних злочинів, злочинів середньої тяжкості або тяжкі злочини, а також за скоєння злочину з необережності. У цій країні домашній арешт може обиратися й до осіб, які обвинувачуються у вчиненні особливо тяжкого злочину. Такими особами можуть бути тільки особи віком понад 60 років, інваліди I групи, вагітні жінки а також жінки, які мають на утриманні дітей віком до 8 років.

Особи, які вчинили особливо тяжкий злочин, є небезпечними для суспільства. За такий злочин передбачене покарання у виді позбавлення волі на строк понад 10 років або довічне позбавлення волі. Розуміння того, що за злочин буде призначене таке покарання, може спонукати підозрюваного, обвинуваченого до спроб ухилитися від нього шляхом втечі з місця виконання домашнього арешту чи будь-яким іншим способом. Відсутність ефективних способів контролю за виконанням цього запобіжного заходу також може сприяти таким спробам. Тому вбачається необхідним законодавчо закріпити, що домашній арешт не може застосовуватись до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні особливо тяжкого злочину, за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі понад 10 років або довічне позбавлення волі.

Запобіжний захід у виді домашнього арешту та такий вид покарання, як обмеження волі, мають деякі спільні риси в обмеженні прав та волі особи: вона не ізолюється повністю від суспільства, на неї покладаються певні обов'язки та обмеження, а також за нею здійснюють нагляд спеціальні уповноважені державою органи. Вважаємо доцільним також застосовувати домашній арешт до осіб, які підозрюються чи обвинувачуються у вчиненні злочину, за який передбачено покарання у виді обмеження волі.

Таким чином, підставами обрання домашнього арешту є достатня, необхідна сукупність передбачених КПК фактичних даних, які містяться в матеріалах кримінального провадження та відповідають вимогам належності та допустимості. Такі дані, по-перше, повинні підтверджувати обґрунтованість підозри вчинення особою злочину, які ні в якому разі не визначають її винність. По-друге, доводять неможливість застосування більш м'якого запобіжного заходу. По-третє, вказують на наявність ризиків, передбачених ч. 1 ст. 177 КПК, хоча такі ризики важко довести, оскільки точно можливо довести лише ту подію, яка відбулася у минулому, а настання майбутньої події має імовірний, прогностичний характер. По-четверте, підтверджують тяжкість вчинення злочину. Необхідним є внести уточнення до цієї підстави, вказавши, що домашній арешт може обиратися, якщо за злочин, в якому підозрюється чи за який обвинувачується особа, передбачене покарання у виді обмеження волі чи позбавлення волі строком до 10 років.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробці концептуальної моделі норми, яка має уточнити та доповнити регулювання спеціальних підстав обрання домашнього арешту, а також в наданні практичних рекомендацій щодо провадження даної нової процесуальної дії.



**Список використаної літератури:**

1. Балтабаев К.Т. Домашний арест в уголовном судопроизводстве Республики Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Екатеринбург, 2001.
2. Буланова Н.В. Заключение под стражу при предварительном расследовании преступлений: Науч.-метод. пособие / Под ред. М.Е. Токаревой. – М., 2005.
3. Бурдін М.Ю. Запобіжні заходи за Статутом кримінального судочинства 1864 р. // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Сер. Юридические науки. – 2011. – Т. 24 (63). № 2. 2011. – С. 11-16.
4. Григорьева А.Е. Вопросы теории и практики избрания следователями органов внутренних отдельных мер пресечения: залога и домашнего ареста: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Красноярск, 2009.
5. Довідник підзаконних нормативно-правових актів, що набрали чинності разом з Кримінальним процесуальним кодексом України, прийнятим 13 квітня 2012 року. – Дніпропетровськ, 2012.
6. Донченко Ю.В. Актуальні проблеми застосування запобіжного заходу у вигляді застави // Право України. – 1999. – № 3. – С. 61-64.
7. Європейська конвенція з прав людини. – К., 2005.
8. Загальна декларація прав людини // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. – Амстердам. – Київ, 1996.
9. Конституція України. – Х., 2006.
10. Котнюк Ю. Домашний арест как гуманная альтернатива // Судебно-юридическая газета. – 2012. – № 39. – С. 13.
11. Кримінальний процесуальний кодекс України: набрання чинності 19 лист. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
12. Кримінально-процесуальний кодекс України: за станом на 18 жовт. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
13. Кримінально-процесуальне право України: Підручник. – 4-те вид., доп. і переробл. – К., 2003.
14. Кучинська О.П. Домашний арешт як запобіжний захід в кримінально-процесуальному законодавстві // Адвокат. – 2010. – № 7 (118). – С. 17-19.
15. Міжнародний пакт про громадські та політичні права // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. – Амстердам. – Київ, 1996.
16. Назаров В.В. Взяття під варту: теоретичні та практичні аспекти // Право. – 2010. – № 4. – С. 30-35.
17. Овчинников Ю.Г. Домашний арест как мера пресечения в уголовном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Омск, 2006.
18. Пилипенко В. Електронний моніторинг дозволить заощадити на триманні під вартою, а в перспективі – і на тюрмах // Закон і Бізнес. – 2012. – № 11 (1050). – С. 1.
19. Пилипчук П.П. Реформування системи запобіжних заходів у кримінальному судочинстві // Збірник матеріалів. – К., 2000. – С. 7.
20. Практика застосування судами запобіжного заходу у вигляді взяття під варту // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 6 (58). – С. 22-29.
21. Рожнова В.В. Застосування заходів процесуального примусу, пов'язаних з ізоляцією особи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 2003.
22. Русман Г.С. Судебный контроль за применением мер пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Челябинск, 2006.
23. Савенко М. Деякі питання застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту в стадії досудового слідства // Юрид. вісн. України. – 2004. – № 24. – С. 29-32.
24. Садова Т. Аналіз сучасного стану обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту в Україні // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Зб. наук. праць. – 2011. – №1. – С. 192-197.
25. Салтыков Е.В. Домашний арест в российском уголовном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Екатеринбург, 2007.
26. Светочев В.А. Домашний арест как мера пресечения в уголовном процессе Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Калининград, 2009.
27. Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики. – Баку, 2001.
28. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь. – СПб., 2001.
29. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова. – Кишинэу, 2003.
30. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан. – Душанбе, 2010.
31. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: от 18 дек. 2001 г. // Ведомости Федерального Собрания РФ. – 2002. – № 1. – С. 1.
32. Фаринник В. Домашний арест – альтернатива триманню під вартою // Юридичний вісник України: загальнонаціональна правова газета. – 2012. – № 25. – С. 4
33. Юридична енциклопедія: В 4т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К., 2002 – Т. 4: Н-П. – 2002.

Надійшла до редакції 22.10.2012



## ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ

ЛОГІНОВА Н. М., кандидат педагогічних наук  
(Національна академія Державної прикордонної  
служби України ім. Б.Хмельницького)

УДК 355.486 : 341.3

### ПОНЯТТЯ ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ МАЙБУТНІХ МАГІСТРІВ З ПРАВознавства при підготовці до викладацької діяльності

У статті розглянуто поняття правового виховання майбутніх магістрів з правознавства, визначено його значення в сучасному суспільстві.

**Ключові слова:** *правове виховання, магістри, правосвідомість, правовий простір, права, свободи.*

В статье рассматриваются особенности правового воспитания будущих магистров по правведению, определяется его значение в современном обществе.

**Ключевые слова:** *правовое воспитание, магистр, правосознание, правовое пространство, права, свободы.*

The article deals with the concept of legal education of future masters of jurisprudence determined its importance in modern society.

**Keywords:** *legal education, masters, justice and legal space, rights, freedom.*

Специфіка правовиховної діяльності держави полягає в тому, що вона має організований, цілеспрямований і керований характер і проводиться для досягнення поставлених цілей, прогнозованих результатів і позитивного ефекту за допомогою певних засобів, з використанням відповідних форм і методів. Зміст цього виду діяльності держави – дія суб'єктів на об'єкти, мета – формування правової компетентності громадян, правове виховання як на індивідуальному, так і на державному рівні, сприяння формуванню правосвідомості, прищеплення навичок правомірної поведінки і підвищення їх соціально-правової активності.

Різноманітні аспекти правового виховання правоохоронців розглядали у своїх працях науковці В.І. Кириленко [1], В.В. Копейчиков [2], В.В. Райко [3] С.С. Сливка [4], Г.Х. Яворська [5] та багато інших.

Метою статті є визначення поняття правового виховання майбутніх магістрів з правознавства при їх підготовці до викладацької діяльності та його значення в сучасному суспільстві.

Більшість базових теоретичних досліджень з даної тематики належать до радянського періоду, а це означає, що практичні рекомендації, розроблені на їх основі, характеризуються певною своєрідністю і деякою ідеологічною спрямованістю. Тому в плані свого загальнотеоретичного і практичного освоєння стан даної проблеми сьогодні вже не відповідає новим умовам життя, які істотно змінилися.

У сучасних умовах в правовому просторі України склалася абсолютно неоднозначна ситуація. З одного боку, дана ситуація характеризується прагненням вийти на рівень міжнародних стандартів у правовому забезпеченні соціально-політичних процесів, що відбуваються в країні (введення в категоріальний апарат і осмислення таких ключових понять, як «правова держава», «правова система», «правова особа» і ін.), що послужило поштовхом, який вивів науку із застійного періоду, а з іншого – ситуація, що створилася, характеризується руйнуванням сталої правової системи і пов'язаної з нею форми правової адаптації: загальносоюзне законодавство відразу перестало існувати, а республіканське законодавство, практично дублюючи його, виявилось неприйнятним в нових реформованих умовах.

Незвичайна ситуація, що склалася в правовому просторі, спричинила нестійкість не лише державного, але й суспільного життя, зумовила певні соціальні потрясіння, радикальні зміни усталених роками умов життя людей. Тому на тлі проблем життєво важливого плану правове виховання для більшості осіб має другорядне значення, поступово втрачаючи свою важливість і актуальність.

Це виразилося в тому, що освітні установи ще не встигли перебудувати свою навчально-



виховну систему, правоохоронним органам в умовах різкої криміногенності суспільства не було часу займатися правовим вихованням громадян. Правова наука, зважаючи на відсутність зацікавленості держави в розвитку даної проблематики, тобто відсутності державного замовлення, практично перестала реагувати на подальше вивчення, розробку і впровадження ідей правового виховання. Внаслідок цього за останній час в науково-теоретичній літературі фактично утворився правовий вакуум: не публікувалися дослідження з проблем правового виховання і не розроблялися нові методики його впровадження з урахуванням умов сьогодення.

Теоретичні аспекти правового виховання, які існують в нинішньому варіанті, об'єктивно потребують як перегляду багатьох положень, так і розробки принципово нових, таких, що відображають позиційну форму і якісний стан правового виховання і правовиховного процесу в сучасній державі. При цьому необхідно враховувати, що в будь-якому явищі або процесі завжди присутні подвійні моменти – внутрішній і зовнішній, тобто, з одного боку, це явище або процес зберігає свої постійні істотні ознаки (внутрішній момент), а з іншого – це явище або процес прагне до свого вдосконалення, тобто до зміни або, вірніше, розвитку. Взаємодія цих двох моментів і дає поштовх до подальшого розвитку і вдосконалення даного явища або процесу.

Отже, подальший ефективний розвиток теорії правового виховання буде тепер цілком залежати від рівня теоретичної розробленості її положень, розробки нових методик, адаптованих для різних соціальних груп, і, що уявляється важливим, від їх прикладного впровадження в правову практику як сталої і теоретично освоенної правової категорії.

Таким чином, концепція правового виховання при підготовці майбутніх магістрів з правознавства, що існує в сучасних умовах, об'єктивно потребує нових теоретичних розробок, історичного дослідження даної проблеми, а також нового наукового пошуку, заснованого на спільній творчості вчених філософів, соціологів, культурологів і правознавців.

На думку В.В. Райка, під час правового виховання є необхідним комплексне вирішення цілого ряду соціальних, юридичних, педагогічних і психологічних проблем. Необхідно, щоб курсантами займалися одночасно науково-педагогічний та командний склад для здійснення комплексного виховного впливу. Велике значення має також виховання правосвідомості курсанта, нормальний розвиток його емоційно-вольової сфери. У майбутнього офіцера-прикордонника слід виховувати альтруїзм. Він повинен усвідомлювати себе членом колективу, що має обов'язки перед ним. Функція науково-педагогічного складу в організації спільної діяльності полягає в умінні ставити науково обґрунтовану мету і завдання, спонукати вихованця до досягнення цієї мети, до виконання майбутньої діяльності (з визначенням основних способів її організації, послідовності виконання і передбачуваних результатів). При цьому педагогу необхідно уміти зрозуміти мотиви, потребу, соціальні очікування вихованця, спонукаючи його до діяльності [3].

Підсумуємо: правове виховання – формування шанобливого ставлення до закону, бачення закону великою соціальною цінністю, що стосується безпосередньо кожного індивіда; розвиток відчуття відповідальності, непримиренності до свавілля, корупції.

Правознавці-практики указують на юридичний аспект поняття «правове виховання» як особливий різновид юридичної практики, пов'язаної зі становленням в Україні правової державності [6]. У сучасну дійсність входять такі поняття, як «правовиховна діяльність» держави, «інститут правового виховання», що говорить про те, що правове виховання розглядається як вид державної діяльності.

Виховання плавно перетікає у свідомість, формує загальну правову культуру майбутніх офіцерів-прикордонників. Правове виховання нерозривно пов'язане і реалізується через правову освіту – безпосереднє отримання знань. Правове навчання – це «спосіб зовнішнього виразу і організації передачі теоретичного правового матеріалу об'єкту виховання» [7]. Метою правового навчання є формування теоретичної основи правової свідомості і правової культури, забезпечення необхідного рівня систематизації знань про право, розвиток правових інтересів, відчуттів, правового мислення, формування наукового правового світогляду [8]. Загальні вимоги суспільства до правового (юридичного) виховання і навчання громадян (шкільному навчанню) оформилися в офіційних документах; так, наприклад, стандарт основної загальної освіти формує цілі правового навчання школярів, що полягають у розвитку пізнавальних інтересів у процесі сприйняття правової інформації, розвитку етичної і правової культури; виховання ци-





вільної відповідальності, прихильності гуманістичним і демократичним цінностям, закріпленим в Конституції України; освоєнні знань про механізми реалізації і захисту прав людини і громадянина.

У структурі правосвідомості прийнято виділяти дві взаємозв'язані частини: правову психологію і правову ідеологію. Правова психологія формується в результаті повсякденної практики. У цю область правосвідомості включаються правові відчуття, настрої, бажання, звички, характерні для особи, соціальної групи або суспільства в цілому. Правова психологія відображає емоції людей, що виникають у правовій сфері. Для неї властиві стихійність, зв'язок з особистими інтересами і цінностями. Правова ідеологія – це сукупність систематизованих теоретично обґрунтованих юридичних знань, ідей і прав. У ній відображаються вимоги суспільства і соціальних груп, які пред'являються до особи. У демократичних суспільствах правова ідеологія володіє великим етичним потенціалом, що виражається в затвердженні високої цінності прав і свобод людини.

Таким чином, правове виховання майбутніх магістрів з правознавства при підготовці до викладацької діяльності є соціальним продуктом. Суспільство є носієм того правового досвіду, який його історично супроводить. Правовий досвід попередніх поколінь переосмислюється, трансформується у свідомості наступних поколінь і перетворюється на суб'єктивне уявлення людини, групи людей, суспільства в цілому про об'єктивне право, що існує в сьогоденні, що існувало у минулому і якому належить існувати в майбутньому.

Продовжити дослідження доцільно за такими напрямками: удосконалення керівництва процесом формування правового виховання майбутніх магістрів з правознавства; характеристика компонентів методики формування правового виховання у майбутніх магістрів з правознавства у процесі викладання юридичних дисциплін.

#### **Список використаної літератури:**

1. Основи законодавства України: Підручник / За заг. ред. Кириленка В.І. – Вінниця, 2002.
2. Правознавство / За ред. проф. В.В. Копейчикова – К., 2002.
3. Райко В.В. Особливості правового виховання майбутніх офіцерів-прикордонників під час формування їх правової культури // Зб. наук. праць Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького / Гол. ред. В.О. Балашов. – Хмельницький, 2008. – № 43. – Ч. 2. – С. 146-149.
4. Сливка С.С. Юридична деонтологія. – К., 2001.
5. Царенко В.І. Формування правосвідомості особистості військовослужбовців-прикордонників України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 13.00.01. – Хмельницький, 2003.
6. Яворська Г.Х. Педагогіка для правників: Навч. посібник. – К., 2004.
7. Почтарь Т.М. Правове виховання в педагогічних вузах: питання методології і методики: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2001.
8. Певцова Е.А. Современные дефинитивные подходы к правовой культуре и правовому сознанию // Журнал российского права. – 2004. – № 3.

*Надійшла до редакції 07.09.2012*



**НАУКОВЕ ЖИТТЯ****РЕЦЕНЗІЯ****на монографію Гулієва А.Д. «Інститут президентства в протидії міжнародному тероризму (конституційно-правовий аналіз законодавств України і Азербайджанської Республіки)»**

Монографія Гулієва А.Д. є актуальною для України в умовах становлення вітчизняної антитерористичної системи та необхідності її адаптації до міжнародних стандартів. На пострадянському просторі фактично немає подібних монографічних праць, предметом дослідження яких виступав би інститут президентства в механізмах міжнародно-правового регулювання боротьби з тероризмом.

У монографії цілісно і послідовно аналізуються та вирішуються питання стану і перспектив розвитку категоріально-понятійного апарату правового регулювання боротьби з тероризмом, наукового і правового осмислення тероризму в аспекті забезпечення правопорядку в різних державах і регіонах світу, змісту, форм і методів безпосереднього і опосередкованого впливу інституту президентства в Україні і Азербайджанській Республіці на боротьбу з тероризмом тощо.

Також в роботі досліджено питання впливу тероризму на розвиток систем національного і міжнародного права, участі України та Азербайджанської Республіки в міжнародному співробітництві із запобігання тероризму, особливостей юридичної відповідальності за тероризм і удосконалення норм міжнародного і національного права в цій сфері.

Приділено увагу в монографічному дослідженні і ролі інституту президентства в добросовісному виконанні міжнародно-правових зобов'язань по боротьбі з тероризмом, напрямкам діяльності інституту президентства з адаптації міжнародних антитерористичних норм до національного законодавства та підвищенню ефективності інституту президентства у формуванні міжнародно-правового механізму боротьби з тероризмом.

Автор визнає неефективними існуючі механізми боротьби з тероризмом і інституту президентства в них, а тому пропонує цілком обґрунтовані пропозиції щодо їхнього вдосконалення. Виділено в монографії основні напрямки з підвищення ефективності взаємодії інституту президентства з органами влади всередині держави і в рамках міжнародної взаємодії.

Перевагою рецензованої роботи є запозичення досвіду Азербайджанської Республіки в боротьбі з тероризмом. У роботі автор аргументовано пропонує утворити в Україні та Азербайджанській Республіці координуючий орган з попередження і боротьби з ядерним тероризмом, підконтрольний і підзвітний главі держави. Також обґрунтовується необхідність прийняття комплексної цільової державної програми попередження і боротьби з тероризмом, розробленої і схваленої під керівництвом глави держави. Слід погодитися з пропозицією автора про утворення єдиного координуючого органу, діяльність якого буде спрямована на координацію діяльності спецслужб світу у сфері боротьби з тероризмом.

Автором запропоновано нову концепцію антитерористичного законодавства, оскільки існуючий підхід до формування антитерористичної законодавчої бази не відповідає логіці побудови, яка мала б з здійснюватися за схемою: «концепція – програма – закон – підзаконні акти».

Навряд чи можна погодитися із запронованими вченим інструментами запобігання тероризму, які здебільшого спрямовані не на усунення корінних причин тероризму, а на другорядні причини і умови тероризму як складного міжнародного соціального явища. Також цінності роботи додало б внесення з боку автора практичних пропозицій щодо доповнення і змін вітчизняного законодавства в частині збільшення повноважень Президента України у сфері боротьби з тероризмом.

Підсумовуючи, слід зазначити, що Гулієвим А.Д. проведена значна за обсягом робота, введений в науковий обіг новий матеріал. Монографію професора Гулієва А.Д. у подальшому може бути успішно використано в наукових дослідженнях та в навчальному процесі, у практичній діяльності Адміністрації Президента України, державних антитерористичних органів та при підготовці законопроектів в антитерористичній сфері. Зазначене монографічне наукове дослідження подає гідний приклад вдалого поєднання практичного досвіду автора, сполученого з теоретичними досягненнями в юридичній науці.

**Доцент кафедри міжнародного права  
Інституту міжнародних відносин  
Національного авіаційного університету,  
кандидат юридичних наук**

**В.Н. Кубальський**



## З М І С Т

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:****ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

<b>ОБРУСНА С.Ю.</b> ФОРМУВАННЯ КОРПУСУ СУДДІВ ЗА СУДОВОЮ РЕФОРМОЮ 1864 РОКУ .....	3
<b>СВОРАК С.Д.</b> ІДЕЇ НАРОДОВЛАДДЯ У ДЕРЖАВНИЦЬКІЙ КОНЦЕПЦІЇ СИМОНА ПЕТЛЮРИ .....	8
<b>КРУГЛОВА О.О.</b> КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ .....	12
<b>МАКУШЕВ П.В., ПОТІП М.М.</b> ЩОДО ЯКОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	15
<b>ПОЛХОВСЬКА І.К.</b> ПОНЯТТЯ І ПРИНЦИПИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ В УКРАЇНІ .....	19
<b>ХРИСТОВА Ю.В., КЕНЮ Ю.В.</b> ВЗАСМОДІЯ ОМБУДСМЕНА З НЕДЕРЖАВНИМИ ПРАВОНАХИСНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ТА ЮРИДИЧНИМИ ВУЗАМИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД .....	23
<b>АНДРІЮШКО І.Я.</b> ПРАВОВЕ МИСЛЕННЯ В ЦЕНТРІ ПРОФЕСІЙНОЇ ЮРИДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ .....	28
<b>ВАСІН Є.Ю.</b> ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ В ПРАВОНАХОСОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ .....	33
<b>ЛАЗАРЕНКО Л.А.</b> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ЗВЕРНЕННЯ ....	37
<b>МАНЛІЧ О.В.</b> МІСЦЕ РЕЛІГІЙНИХ НОРМ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ .....	43

**ЦИВІЛІСТИКА. ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

<b>ЛУКАШЕВ О.А.</b> КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ .....	48
<b>САМСІН І.Л.</b> ПРИРОДА ПОДАТКОВОГО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ .....	51
<b>ГРИЦУК В.Л.</b> ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ: ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ .....	55
<b>ЄНА Р.О.</b> ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ ВІДПОВІДНО ДО ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ .....	59
<b>ПЩИКЕВИЧ В.В.</b> ДОЦІЛЬНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ ТЕРМІНА «ЛІЦЕНЗОВАНА ДІЯЛЬНІСТЬ» У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ .....	63
<b>РОМАНОВ С.А.</b> СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКА ДОРАДЧА СЛУЖБА ЯК СУБ'ЄКТ ГОСПОДАРЮВАННЯ .....	68
<b>СОКОЛОВ О.А.</b> ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОЇ ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА .....	72
<b>ЦАРУК О.В.</b> ІСТОРИЧНА ЕВОЛЮЦІЯ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН .....	77



**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ**

<b>МІНКА Т.П.</b> ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ПЕРЕБУВАННЯ В УКРАЇНІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА .....	82
<b>ДОНЕНКО В.В.</b> ЩОДО СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ .....	86
<b>КОМІСАРОВ О.Г.</b> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ БЕЗПЕКИ ПЕРЕМІЩЕННЯ ОСОБИ .....	93
<b>ЧЕРНИШОВА Т.В.</b> ПРАВОВІ РЕЖИМИ ІНФОРМАЦІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ .....	97
<b>ЧИСТЯКОВ П.М.</b> ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЧЕРГОВОЇ СЛУЖБИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ .....	102
<b>ЖМУРКО О.В.</b> ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ .....	106
<b>НЕДОДАТКО О.С.</b> ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ .....	111
<b>ПОСДИНОК Я.А.</b> ДОКАЗУВАННЯ У ПРОВАДЖЕНІ ПРО ВИЗНАННЯ ІНОЗЕМНОГО ГРОМАДЯНИНА (ОБГ) БІЖЕНЦЕМ АБО ОСОБОЮ, ЩО ПОТРЕБУЄ ДОДАТКОВОГО ТА ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ .....	116
<b>РАМАЗАНОВА У.В.</b> СУТНІСТЬ ПОНЯТЬ «ГРОМАДСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ» ТА «ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ» .....	121
<b>САВКА А.Ю.</b> МІЛІЦІЯ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПРИМУСУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ РОЗСЛІДУВАННІ .....	125
<b>СІВКОВ С.В.</b> ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ МІНІСТЕРСТВОМ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ .....	129
<b>СИДОРЕНКО К.О.</b> ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕГУЛЮВАННЯ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ .....	133
<b>ШКВАРКО Т.В.</b> ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СКЛАДОВА ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ .....	137

**ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА**

<b>НАЗИМКО Є.С., МЕЖИВОЙ О.В.,</b> ДОЦІЛЬНІСТЬ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ТА ДОПОВНЕНЬ ДО КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ .....	141
<b>ПОТОМСЬКА Н.А.</b> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИНІВ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ .....	146
<b>САМОФАЛОВ О.Л., ЦАРЮК С.В.,</b> МОНІТОРИНГ ЗАСУДЖЕНИХ, ЯКІ ВЧИНИЛИ ЗЛОЧИНИ ПІСЛЯ ЗВІЛЬНЕННЯ З МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ .....	150
<b>БЕРЛЯНД К.І.</b> КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ПРОТИДІЯ ХУЛІГАНСТВУ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД .....	154



<b>БОНДАРЧУК В.В.</b> ЮРИДИЧНІ ОЗНАКИ ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТ. 205 КК УКРАЇНИ ПОТРЕБУЮТЬ СУЧАСНОГО КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ .....	160
<b>ГУЖВА О.І.</b> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОТРИМАННЯ ЖІНКАМИ, ЯКІ НАРОДИЛИ ДИТИНУ В УМОВАХ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ, СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА .....	167
<b>ЄМЕЛЬЯНОВ М.В.</b> КВАЛІФІКУЮЧІ ОЗНАКИ СКЛАДІВ ЗЛОЧИНІВ, ЩО ПЕРЕДБАЧАЮТЬ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ШАХРАЙСТВО .....	171
<b>ЖУРОВА І.І.</b> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ВІДБУВАННЯ ПОКАРАННЯ .....	175
<b>ПЕРЕПЕЛИЦЯ Г.Б.</b> ПЕРІОДИЗАЦІЯ ІСТОРИЧНИХ ЕТАПІВ ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ «СЛУЖБОВА ОСОБА» У ВІТЧИЗНЯНОМУ ПРАВІ .....	179

### ***КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА***

<b>ДЖАМАЛОВ И.Д.</b> ТАКТИЧЕСКИЙ ПРИЕМ И ДОПУСТИМОСТЬ ДОКАЗАТЕЛЬСТВА .....	184
<b>ЧАПЛИНЬСКА Ю.А.</b> ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ДОПИТУ .....	189
<b>БЕЗРУКАВА А.Ф.</b> ПІДСТАВИ ОБРАННЯ ЗАПОБІЖНОГО ЗАХОДУ У ВИГЛЯДІ ДОМАШНЬОГО АРЕШТУ .....	194

### ***ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ***

<b>ЛОГІНОВА Н.М.</b> ПОНЯТТЯ ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ МАЙБУТНІХ МАГІСТРІВ З ПРАВознавства ПРИ ПІДГОТОВЦІ ДО ВИКЛАДАЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ .....	199
--	-----

<b><i>НАУКОВЕ ЖИТТЯ: РЕЦЕНЗІЇ</i></b> .....	202
---	-----



**ПРАВО**  
**І СУСПІЛЬСТВО**

**4 • 2012**

НАУКОВИЙ  
ЖУРНАЛ

---

Науковий журнал

Виходить шість разів на рік

---

*Українською, російською та англійською мовами*

---

Підписано до друку 22.11.2012 р. Формат 70x100/16. Папір офсетний.  
Обл.-вид. арк. 25,75 Ум. друк. арк. 25,00. Наклад 120 прим. Ціна договірна.

---

ВНПЗ «Дніпропетровський гуманітарний університет»  
49046, м. Дніпропетровськ, вул. Орловська, 1-Б, т. (056) 371-51-42