

Кузьмічов Володимир Сергійович –
доктор юридичних наук, професор,
проректор Київського національного
університету внутрішніх справ по роботі
з персоналом та з міжнародних зв'язків,
полковник міліції

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВІДБОРУ КАНДИДАТІВ ДО ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ МВС УКРАЇНИ

Висвітлено актуальні питання щодо відбору кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів МВС України, надано пропозиції стосовно покращання зазначеного напрямку діяльності в органах і підрозділах внутрішніх справ.

The actual questions about selection of the candidates for training to the higher educational establishments of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are examined in this article and the proposals on improvement of the indicated direction of the activity in the Internal Affairs agencies are presented too.

В умовах соціально-економічного реформування суспільства питання підготовки людини до праці, продуктивної творчості набувають пріоритетного значення, вимагають кваліфікованої оцінки, наукового осмислення, прийняття конструктивних рішень щодо їх практичного втілення. Вибір професії є тим процесом, що викликає глибокий інтерес у широкої громадськості, постійно стає предметом обговорення в сім'ї між батьками та майбутніми абітурієнтами, вимагає конкретних практичних рішень.

Злочинність стала одним із визначальних чинників, що загрожує національній безпеці, а отже, вимагає рішучої протидії з боку держави. Ефективним шляхом розв'язання цієї проблеми є кадрове забезпечення боротьби зі злочинністю, здійснення цілеспрямованих заходів щодо поліпшення організаційно-кадрової та освітньо-виховної роботи, підготовки молоді до свідомого й самостійного вибору майбутньої професії працівника міліції [1, с. 4–5].

На вимоги суспільства, що постійно зростають, система правоохоронних органів повинна реагувати більш підготовленим кваліфікованим і працездатним кадровим складом, здатним діяти, використовуючи нові методи та прийоми, гнучко змінювати свої організаційні структури. Удосконалення процесу професійного відбору кадрів до органів внутрішніх справ, створення якісного резерву нового прийому шляхом залучення до службової діяльності кандидатів, найбільш здібних і підготовлених до виконання складних функціональних обов'язків, є одним із пріоритетних шляхів підвищення ефективності роботи міліції. Науково обґрунтована система професійного відбору, формування та розвитку кадрового апарату може стати могутньою перешкодою на шляху проникнення до лав органів внутрішніх справ випадкових людей, осіб, які за своїми якостями не здатні досконало оволодіти міліцейською спеціальністю, схильних до девіантної поведінки та професійної деформації. Водночас така система покликана оптимально розставити кадри по різних службах і підрозділах Міністерства внутрішніх справ України, здійснити раціональне призначення на посади, своєчасно діагностувати та прогнозувати професійні відхилення серед працівників органів внутрішніх справ [2, с. 5–6].

При комплектуванні органів і підрозділів Міністерства внутрішніх справ України важливе значення має правильний відбір кандидатів серед тих, хто бажає проходити службу в органах внутрішніх справ. Щоб не схибити, не зарахувати на службу випадкову людину, потрібно дбати про постійний резерв кадрів. Це надасть можливість ще до прийому на службу або навчання всебічно вивчити кандидата, виявити його недоліки й переваги, схильності, здібності.

За сучасних умов пріоритетним напрямом у комплектуванні органів внутрішніх справ новим поповненням є підготовка фахівців через систему навчальних закладів, що суттєво підвищує їх значення і відповідальність. Залучення кандидатів є одним з найголовніших завдань закладів освіти. Особливістю відомих освітніх закладів є те, що вступити до них можна лише за направленням кадрового підрозділу органів внутрішніх справ.

У зв'язку з реформуванням вищої освіти в Україні, вступна кампанія 2008 року має низку особливостей. Так, на виконання Указу Президента України "Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні" від 4 липня 2005 року № 1013, постанови Кабінету Міністрів України "Про невідкладні заходи щодо запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти" від 31 грудня 2005 року № 1312 та з метою підвищення якості загальної середньої освіти, забезпечення рівного доступу до вищої освіти і створення передумов для входження України в європейський освітній простір запроваджено зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти, які виявили бажання вступати до вищих навчальних закладів.

Зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень випускників, з одного боку, є державною підсумковою атестацією, а з іншого – вступними іспитами до вищого навчального закладу. Для його реалізації створено Український центр оцінювання якості освіти та його дев'ять регіональних центрів. З поточного року зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень випускників є обов'язковим і поширюється також на випускників попередніх років. До умов прийому до вищих навчальних закладів внесено відповідні новації, які передбачають проведення конкурсу та прийому на навчання за сертифікатами Українського центру оцінювання якості освіти. Вступники до відомчих вищих навчальних закладів поточного року мають надати сертифікати з української мови та літератури й основ правознавства. Окрім цього, ті, хто вступатиме на денну форму навчання, додатково складатимуть іспити з фізичної підготовки та проходилимуть співбесіду щодо готовності до навчання та служби в органах внутрішніх справ. Водночас не всі кадрові апарати на місцях ретельно добирають кандидатів на вступ. Зазначене питання неодноразово ставало предметом обговорення на нарадах за участю керівництва Міністерства внутрішніх справ України та його департаментів, зокрема освіти і науки, кадрового забезпечення, керівників кадрових апаратів ГУ-УМВС та УМВС на залізничному транспорті. За даними, наведеними у виступі заступника Міністра внутрішніх справ України М.Г. Вербенського, минулого року до іспитів не було допущено 144 абітурієнти, особові справи яких були направлені до вузів. Причина – недбале оформлення матеріалів вивчення кандидата. Такою ж недбалістю можна пояснити й випадки, коли людина в останній момент змінює своє рішення і відмовляється складати іспити. Усе це негативно позначається на підсумкових результатах вступної кампанії [3, с. 8].

У контексті заходів, спрямованих на проведення профорієнтаційної роботи, з метою підвищення престижності міліцейської професії, організації професійного відбору персоналу на службу до органів внутрішніх справ та навчання у вищих навчальних закладах системи Міністерства внутрішніх справ України, територіальні органи й підрозділи внутрішніх справ проводять заходи, спрямовані на формування, насамперед, привабливого уявлення у молоді про професію правоохоронця. Однак така діяльність ризикує перетворитися на неефективну, марнотратну й призвести до непередбачуваних наслідків, якщо вона не ґрунтуватиметься на наукових дослідженнях. Адже система професійної орієнтації молоді до служби в органах внутрішніх справ – це, насамперед, комплексна науково обґрунтована система форм, методів та способів впливу на особу, завданням якої є сприяння підвищенню ефективності правоохоронної діяльності через поліпшення якості кадрового забезпечення органів і підрозділів внутрішніх справ України шляхом надання консультативної допомоги громадянам в отриманні інформації про специфіку несення служби працівниками міліції та вимоги, що висуваються до кандидатів на службу й навчання у

вищих навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ України [4]. На необхідність наукового підходу до системи профорієнтації населення, проведення фундаментальних та прикладних наукових досліджень у цій сфері звертає увагу й Уряд України [5].

Перед тим, як планувати та спрямовувати інформаційно-агітаційну роботу, слід детально вивчити, що ж насправді приваблює молодь у професії правоохоронця, чого очікують абітурієнти від майбутнього, що викликає у них бажання вступити до відомчого вищого навчального закладу. Необхідно також дослідити наслідки професійних мотивацій для подальшого навчання в такому вищому навчальному закладі й визначити ті з них, які найбільш сприяють оволодінню обраною професією. Слід не лише залучати абітурієнтів, а вже на етапі формування у школярів професійних орієнтацій прагнути відібрати й залучити до вступу саме тих юнаків і дівчат, чий погляд і очікування сприятимуть оволодінню професією, тих, хто зможе стати фаховим правоохоронцем [6].

Представники міськрайорганів міліції у бесідах з кандидатами повинні знайомити їх із професіями та спеціальностями системи Міністерства внутрішніх справ України, умовами служби в міліції, правами й обов'язками працівників, розкриваючи перед ними перспективи на майбутнє, не приховуючи труднощів, що можуть виникнути в подальшому. Надзвичайно важливо довести до кандидата інформацію про обмеження, що обов'язково супроводжують службу в міліції. Необхідно створювати адекватне уявлення про професію правоохоронця. Таке уявлення має орієнтувати абітурієнтів на високе почуття відповідальності, виховання вольових якостей, на обов'язкове постійне самовдосконалення, саморозвиток для виконання професійних обов'язків – захисту закону та зниження рівня злочинності.

Підготовчий етап слід розпочинати зі створення та розвитку спеціалізованих закладів освіти першого рівня: ліцеї, гімназії та класи загальноосвітніх шкіл з юридичним спрямуванням і посиленою фізичною підготовкою. Важливо здійснювати відбір учнів до таких навчальних закладів з подальшою їх професійною орієнтацією, а саме: формуванням почуття справедливості, поваги до людей, закону, непримиренності до будь-яких протиправних виявів. Разом з вирішенням цих проблем учням необхідно прищеплювати етику поведінки, службового та військового етикету. Залежно від ступеня засвоєння запропонованих програм навчання, реагування на певні обмеження, які неодмінно супроводжують службову діяльність правоохоронця, та уміння виконувати поставлені завдання і має прийматися рішення щодо рекомендації випускника до навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України. Це фактично стане першим своєрідним "фільтром", що дозволить уникнути направлення на навчання осіб, які мають глибокі нахили та звички чи негативні установки.

Як свідчить аналіз, однією з причин відтоку кадрів після закінчення навчального закладу є відсутність сформованого світогляду,

уявлення про специфіку служби в міліції, через те, що вибір за абітурієнта робили його батьки. Для уникнення цього необхідно докладати зусиль, щоб на службу до органів внутрішніх справ приходили зрілі люди. Слід надавати перевагу дітям працівників органів внутрішніх справ, випускникам, які закінчили школи та отримали атестати з відзнаками, тим, хто пройшов строкову службу у Збройних Силах, внутрішніх військах Міністерства внутрішніх справ України [7].

При створенні інформаційних і рекламних відеоматеріалів необхідно уникати зайвого романтизму. Відеоматеріали мають бути спрямовані на конкретний сегмент випускників (на тих, хто відчуває самотність від служіння людям, суспільству) та ґрунтуватися на цінностях, культурних кодах, значимих для цієї аудиторії: цінність самовдосконалення, відповідальність, героїзм, сила волі, витривалість, відданість закону, захист людей.

Необхідно надавати перевагу співпраці зі школами. Важливо віднайти форми заохочення вчителів, здійснювати відбір найбільш придатних для професії правоохоронця випускників та рекомендувати їм вступати до відомчих вищих навчальних закладів. Слід розробити форми висловлення вдячності керівництву тих шкіл і вчителям, чий випускник успішно навчається у вищих навчальних закладах.

Важливо звернути увагу на залучення до профорієнтаційної роботи курсантів. Одним із завдань під час перебування їх у канікулярних відпустках має бути проведення профорієнтаційної роботи серед учнів своєї школи, тому слід обов'язково зорієнтувати їх на правильне надання рекламної інформації про навчальний заклад. Це має акцентувати увагу на сприятливих професійних мотиваціях, а не приваблювати випускників уявленням про професію як тільки про захоплюючу гру зі зброєю.

Корисною буде розроблення методичних рекомендацій кадровим службам територіальних органів щодо того, кого з випускників та яким чином залучати до вступу до відомчих навчальних закладів.

Психологам при співбесіді з молодими людьми, які бажають оволодіти професією правоохоронця, слід приділяти особливу увагу дітям працівників міліції для виявлення несприятливих професійних мотивацій та примусу з боку батьків. Треба також звертати увагу на наявність в абітурієнтів надмірного прагнення до гострих вражень і ризику, виявів інфантильного потягу до зброї, бажання влади, соціального домінування і свободи від моральних норм. Ми поділяємо думку начальника Департаменту освіти і науки МВС України В.Я. Горбачевського, що в контексті вступної кампанії 2008 року кадрові служби та освітяни повинні акцентувати увагу на таких напрямках, як забезпечення інформування абітурієнтів щодо нових умов прийому й адаптації законодавства до цих умов [3]. Тіснішою має бути співпраця і з Українським центром оцінювання якості освіти: за необхідності, Міністерство внутрішніх справ України повинно рекомендувати для участі в

цій процедурі кваліфікований науково-педагогічний склад, вирішувати інші питання щодо взаємодії.

Робота з відбору кадрів повинна мати обов'язковий перспективний характер [8, с. 21–22]. Тому дуже важлива взаємна відповідальність комплектуючих органів та вищих навчальних закладів за підготовку фахівців. Комплектуючі органи мають цікавитися тим, чи підтвердилися виявлені якості своїх кандидатів під час навчання, а навчальні заклади, у свою чергу, – як проходить процес адаптації свого випускника в колективі практичного органу внутрішніх справ, чи відповідають сформовані у вищих навчальних закладах психологічні та професійні якості вимогам, що необхідні для успішного виконання ним службових обов'язків на практиці. Така взаємна інформація надасть можливість постійно працювати над удосконаленням методики вивчення кандидатів на службу й допоможе врахувати щонайменші деталі та особливості характеру молодого працівника для більш ефективного виховного впливу на нього.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Пащенко О. Ю. Підготовка молоді до вибору професії правоохоронця : [монографія] / Пащенко О. Ю. – Херсон : Олді-плюс, 2002. – 152 с.
2. Барко В. І. Професійний відбір кандидатів до органів внутрішніх справ (психологічний аспект) : [монографія] / Барко В. І. – К. : Ніка-Центр, 2002. – 296 с.
3. Вступна кампанія – 2008 // Іменем Закону. – 2008. – № 5.
4. Про затвердження єдиної системи профорієнтації населення до служби в органах та підрозділах внутрішніх справ України : Розпорядження МВС України від 19 лип. 2007 р. № 709. – К., 2007.
5. Про затвердження плану заходів, спрямованих на розвиток системи професійної орієнтації населення, на період до 2009 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лип. 2007 р. № 576-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
6. Свеженцева Ю. Хто і для чого йде у міліціонери / Ю. Свеженцева, А. Мороз // Соціальна психологія : укр. наук. журн. – К., 2008. – № 1.
7. Риторика нужна // Еженедельник 2000. – 2004. – № 23.
8. Кутушев В. Г. Подбор кадров в органах внутренних дел : [учеб. пособие] / Кутушев В. Г. – Хабаровск : Хабаров. высш. шк. МВД СССР, 1988. – 60 с.

ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Цимбалюк Михайло Михайлович —
кандидат юридичних наук

ПРАВОСВІДОМІСТЬ У КОНТЕКСТІ “ДИЛЕМИ” ЕКЗИСТЕНЦІЙНОГО ТА ЕСЕНЦІЙНОГО АСПЕКТІВ ЛЮДСЬКОГО БУТТЯ

Розглянуто питання правосвідомості в контексті “дилеми” екзистенційного та есенційного аспектів людського буття.

Одним з основних параметрів, що задає ту “демаркаційну лінію”, котра відділяє суто природне буття від суспільнокультурної історії, є, як відомо, роздвоєння світу на дійсний та бажаний. Адже генерування здатності до осмислення “недосконалості” реально наявного порядку речей та проектування останнього в площину ідей потенційно-належного стимулює відповідний розвиток “олюдненого світу”. Коли ж суспільство сягає такого свого еволюційного рівня, за якого створюється необхідність та можливість правової регуляції індивідуальної свободи природного та соціального буття людини, то говорять про перехід людської історії від дикості та варварства до цивілізаційних форм організації.

Водночас цей перехід закономірно породжує в надрах свідомості дилему, спричинену поляризацією уявлень про “універсальну сутність речей”, згідно з якою має узгоджуватись людське існування, та індивідуально-особистісних орієнтирів і смислів цього існування. Не вдаючись до розгляду історії згаданої дилеми, зазначимо, що вона й досі відчутно позначається на ключових тенденціях сучасних філософсько-правових досліджень. Вони тяжіють до пошуку тих фундаментальних онтологічних детермінант, котрі є безвідносними (а отже, апріорними) принципами світоупорядкування, відповідність яким має бути визнана за кінцевий критерій раціональності відношення індивіда до світу природних та суспільних реалій; таким чином спонукається зорієнтованість на створення так званого “чистого права”, ідеали якого були розвинуті в руслі платонівсько-кантівської традиції. Протиположно цій

тенденції виступає "правовий екзистенціалізм", спрямований на відстоювання пріоритетів права "вільного вибору" особистості, збереження самобутності та "аутентичності" її індивідуального існування, не "спотвореного" безликими стандартами тотальності буття.

Очевидно, що обидві позиції мають певні підстави для власної переконливості. Щодо першої з них, то цілком зрозумілим є її тяжіння до своєрідної "універсалізації" та "об'єктивізації" основ правового регулювання, оскільки за самою своєю природою право покликане узгоджувати та приводити до позаособистісної уніфікації норми, реалізація яких має гармонійно врівноважувати різноспрямовані індивідуальні дії та інтереси, бути джерелом суспільного порядку, перешкоджаючи таким чином виникненню руйнівних антагонізмів та конфліктів.

Така постановка питання щодо витоків права онтологічно актуалізується з переходом до ліберальних цивілізацій. Річ у тім, що становлення останніх супроводжується відповідним обґрунтуванням "природності" прав людини, їх незалежності від "милості влади" чи її свавілля. Згідно з таким розумінням, право не дарується державою, а оберігається нею, водночас як правові імперативи мають формулюватися "... чистим, а ригорі законодавчим розумом, що не бере до розрахунку жодної з емпіричних цілей" [1, с. 283]. Ідеться про "універсальний" (незалежний від конкретно-емпіричних обставин) характер правових ідеалів та принципів.

Отже, можна зробити висновок про максимально можливе абстрагування правових регулятивів від політичних, економічних, національних цілей та інтересів, від волі тих чи інших суспільних груп, індивідів тощо. Адже описаний підхід передбачає деривацію основних принципів "чистого права" із стандартної формули кантівського категоричного імперативу: чинити лише за такою максимою, що являє свою бажаність як всезагального закону на будь-які часи [2, с. 143].

До того ж, коли йдеться про "загальний зміст права", його позасуб'єктивну логіку організації та сутнісне призначення, що зумовлені принциповими механізмами світоупорядкування, то, здавалося б, стають "зайвими" будь-які емпіричні та часо-просторові конкретизації цих характеристик. "У цьому розумінні чисте право являє собою за своєю суттю реальне буття *чистого розуму*, причому, як можна припустити, *чистого розуму в його найвищому вираженні, що є можливим у реальному (зовнішньому), практичному житті людей*. Чисте право виявляється "формою", здатною, а можливо, і покликаною "дати" людям у найбільшій мірі значуще для них, для їхнього практичного життя духовне благо – реальне нормативно-правове буття категоричного імперативу" [3, с. 577].

У філософсько-правових дослідженнях ХХ століття орієнтація на побудову "чистого права" найбільш рельєфно прослідковується у працях Г. Кельзена. У його інтерпретації така побудова має абстрагуватися від усіх "зовнішніх" чинників і зв'язків з метою послідовного об'єктивного підходу до обґрунтування правових нормативів, зосере-

дивши дослідницьку увагу виключно на їх *юридичній формі*, аналогічно тому, як це має місце в точних теоретичних науках. Це, на думку Г. Кельзена, має забезпечити формально-алгоритмічну строгість юридичних визначень та імперативів, а також універсальність їх застосовності (з огляду на їх незалежність від "емпіричних констант"). Обґрунтування ж кожної норми передбачається за цього підходу не шляхом її співвіднесення з об'єктною галуззю, а шляхом логічного виведення із вищепорядкових норм. Таким чином має вибудовуватися жорстка "нормативна піраміда позитивного права" від норм, що безпосередньо пов'язані з регуляцією суспільних відносин ("основа піраміди"), аж до її "вершини", що увінчується "основною нормою": "Кожен повинен чинити так, як це продиктовано автором правового порядку" [4, с. 204]. Така гранична формалізація обґрунтування та побудови права аргументується Г. Кельзеном тією обставиною, що правові норми виражаються переважно не категоричними, а умовними судженнями (скажімо, "якщо хтось вчиняє протиправну дію А, то до нього застосовується санкція В") і тим самим "... правова наука не має справи з безпосереднім буттям, а лише з належністю, не з реальністю, а з ідеальністю" [5, с. 8].

Аналогічної позиції дотримується А. Кауфман, вважаючи реалізацію права суто дедуктивним, а не "історичним" процесом. На його думку, відмінність між позитивною та природно-правовою моделлю полягає виключно у тлумаченні природи "основної норми": у межах другої вона подається як базовий культурно-ціннісний (релігійний, моральний та ін.) імператив, водночас як перша інтерпретує її як "... трансцендентальну умову правопорядку" [6, с. 107].

Безперечно, раціональність правосвідомості повинна мати свої логіко-онтологічні виміри (інакше саме поняття раціональності як узгодженості розуму і буття втрачало б сенс), однак навряд чи ці виміри можуть бути іррелевантними щодо того чи іншого конкретного соціокультурного контексту. Насправді, сутність права та правосвідомості полягає не стільки в узгодженні суспільного існування людини з буттєвими підвалинами світобудови, скільки в заданні певної *належності* даному існуванню. Водночас якби нормативні основи останньої повністю збігалися з принципами організації природного буття, то навряд чи довелося б констатувати навіть сам факт виникнення суспільства на тлі "доісторичного універсуму".

Отже, мабуть, не доцільно здійснювати пошук правових нормативів, придатних "для усіх часів і народів". Адже навіть природні закони далеко не завжди мають лінійний характер (тобто однозначність визначення залежності між актуальним та потенційним буттям); що ж до правових норм суспільної належності, то їх "неабсолютність" та "небезумовність" підсилюються величезною кількістю таких суб'єктивних чинників, як воля, бажання, ідеали, цінності, інтереси, потреби, уподобання, примхи тощо.

Крім того, не можна погодитися із твердженням про те, що "правова наука не має справи з реальністю, а лише з ідеальною на-

лежністю", адже остання викликається до життя саме через людську "незадоволеність дійсністю", відповідно, у самій дійсності потрібно шукати корені "належності". Водночас будь-які ідеї стосовно належного здобувають свій сенс, насамперед, мірою їх *реалізованості* (а отже, узгодженості з конкретноемпіричною реальністю. І, нарешті, навіть будучи реалізованими, вони далеко не завжди є *доцільними* в аспекті своєї культурноісторичної своєчасності та доречності; останні ж, зрозуміло, також визначаються лише в контексті правової реальності.

Такі критичні зауваження на адресу "есенційно-універсалістського" підходу до феномена права та його осмислення на рівні правосвідомості, звичайно ж, стимулюють розвиток альтернативних концепцій, у яких переважає зворотний – екзистенційний – акцент у тлумаченні цих явищ. Вихідною ідеєю тут фігурує положення, згідно з яким "... людині, безумовно, даним є лише існування, але сутність її не дана із самого початку. Вона здобуває її у процесі існування в соціальному та культурному світах. Несучи на собі відбиток належного, сутність може бути розглянута як нормативно-ціннісне утворення, що фіксує той конкретно-історичний рівень розвитку людини, досягнення якого вона має право розглядати як мету та сенс власного існування" [7]. Ідеться, насамперед, про те, що, як висловився свого часу Ж.-П. Сартр, "немає і не може бути ніякої первісної людської сутності", що передувала б самому існуванню реальних людей; "людина спочатку існує, зустрічається, з'являється у світі, і лише потім вона визначається"; отже, якщо "немає ніякої природи людини, як немає і бога, котрий би її замислив", то людина "є лише тим, що сама з себе робить" [8].

Отже, спроби пояснити ті чи інші характеристики правосвідомості, відповідно до об'єктивної логіки буття або певних параметрів, що інтегруються в понятті "людська природа", у межах екзистенціалістських підходів порівнюються з невдалими претензіями класичного раціоналізму й виявлення граничних підстав буття та його "універсальної сутності", з яких би дедукувалися всі їх онтологічні вияви.

Дійсно, традиційний для класичного раціоналізму підхід до реальності з позиції апіорних ідей та схем давно дискредитував себе через те, що реальність далеко не завжди є такою, що вписувалася б у жорсткий каузально-детерміністський схематизм.

Однак, по-перше, "... людина під час свого "самовизначення" не перебуває по той бік суспільного буття з усіма його об'єктивними суперечностями, а тому вся її життєдіяльність, її буття у світі протікає саме як розв'язання цих суперечностей, а також суперечностей між світом та його "недосконалістю" для самої людини. Людське існування, як органічна частина матеріальної історії, не може не бути підпорядковано універсальній логіці гармонізації буття" [8; 9, с. 154].

По-друге, під "універсальною логікою" слід розуміти не "апіорні схеми", що привносяться розумом у буття, а ті загальні принципи його *самоорганізації*, завдяки яким можна взагалі розглядати світ як цілісне

системне утворення (інакше останній позбавлявся б будь-якої своєї інтегруючої основи).

По-третє, ця логіка розглядається в контексті сучасної науки не лише у своєму лінійному (детерміністському) варіанті, але і як нелінійні принципи взаємообмеження свободи систем та процесів, унаслідок чого вони не можуть бути суто хаотичними (позбавленими будь-яких логічних тенденцій). Отже, і формування, розвиток та функціонування правосвідомості (як на суспільному, так і на індивідуальному рівні) також не є *абсолютно* довільними процесами, будучи вплетеними в контекст єдиної та цілісної системи самоорганізації буття, а також ціннісного універсуму того соціуму, в якому вони протікають.

Таким чином, невиправданими є також спроби звести правове смислоутворення виключно до конкретності умов людського існування, уникаючи при цьому питання про вплив загальноонтологічних та суспільнобуттєвих чинників. Саме останні, мабуть, змусили Ж.-П.Сартра все ж визнати неабсолютність свободи людського вибору в екзистенційній ситуації: "... я можу приймати за мету мою свободу лише в тому випадку, коли поставлю своєю метою свободу інших"; тобто в суспільноонтологічному розумінні "... вибір припустимий в одному напрямі, але неможливо не вибирати" [8, с. 34].

Заглиблюючись в онтологічне підґрунтя дилеми екзистенційного та есенційного аспектів людського буття, можна помітити, що найбільш загальною причиною її виникнення є та обставина, згідно з якою світовий універсум осмислюється людиною не безпосередньо, а виключно крізь призму її власного індивідуального існування. Тому, як суб'єкт культури, особистість може не тільки адаптуватися до зовнішніх обставин та суспільних норм, а й свідомо протистояти їм, якщо в плані життєвозначущих смислів цього існування вони видаються їй нерозумними.

Водночас кардинальна суперечність між буттям світу та існуванням людини полягає у часо-просторовій обмеженості останнього, тоді як сутнісні смисли першого позбавлені таких меж. З одного боку, ця суперечність породжує "екзистенціальні потреби", що "... виводять фізичного індивідуума, обмеженого границями власних життєвих ритмів, у соціокультурну сферу, де перед ним відкривається можливість прилучення до безмежності універсуму загальнолюдських цінностей, щоб звідти брати необхідний матеріал для сходження по щаблях духовності. Динаміка такого сходження є не лише формою соціокультурного існування, у найбільшій мірі відповідною сутності людини, але й засобом вирішення значної частини суперечностей, пов'язаних з екзистенційними потребами" [7, с. 293–294]. З іншого ж боку, з огляду на зазначену суперечність, індивідуальна свідомість здебільшого сприймає "вічні" та актуальні суспільні цінності у тій мірі, в якій вони здатні виявити свою значущість у площині власних екзистенційних орієнтирів суб'єкта. Зокрема, у надрах індивідуальної правосвідомості спостерігається значно більша внутрішня схильність до дотримання норм, ви-

моги яких збігаються із суб'єктивною життєвою орієнтацією особистості. Скажімо, громадяни, які здійснюють вільну підприємницьку діяльність, значно схвальніше та активніше сприймають законодавчі ініціативи з лібералізації економічного та соціального життя, ніж ті категорії громадян, достаток яких залежить не стільки від їх власної трудової самовіддачі, скільки від державної стандартизації їх праці. Балансуючи між буттям та небуттям, людське існування знаходить простір для асиміляції суспільнобуттєвих цінностей та норм мірою того, як їх реалізація здатна схилити цей баланс на користь першого: індивід, котрий з тих чи інших причин опиняється на межі даного балансу, є відчутно схильнішим до трансгресії – переступання меж моральних та правових регулятивів суспільного буття.

Очевидно, що у сфері права як есенційний ("об'єктивний"), так і екзистенційний ("суб'єктивний") зміст суспільного регулювання можуть реалізуватися здебільшого мірою своєї позитивно-нормативної матеріалізації в законі. У межах останнього певний "дуалізм" цих змістів виявляється, зокрема, у тому, що він є носієм двох полярно орієнтованих форм права – публічного та приватного.

Як зазначав видатний російський правознавець І.А. Покровський, юриспруденція "інстинктивно відчуває" в розрізненні публічного та приватного права дещо "глибоко принципове; вона *невиявно* вловлює глибоку відмінність самого духу права публічного та приватного" [10, с. 38]. Водночас і одне, і друге, зазвичай, є "відфільтрованими" крізь призму державновладних інтересів, оскільки "... державна влада принципово не може допустити у цих царинах поряд із собою ніякої іншої волі, нічиєї більше ініціативи" [10], що нерідко спричинює поглиблення прірви відчуження індивіда від системи суспільного буття та загострення екзистенційних конфліктів.

Ці дві форми права характеризуються не лише різним "духом", а й істотними відмінностями щодо їх принципової організації. Якщо публічне право ґрунтується на таких категоріях, як "компетенція", "дисципліна", "підлеглисть", "відповідальність" тощо, то в основу приватного права покладено категорії "домовленості", "диспозитивності", "захисту", "реституції" та ін. Тобто перше є правом, що визначає порядок "влади – підпорядкування", водночас як друге задає "юридичний порядок, згідно з яким окрема приватна особа має право самостійно, автономно, за власною волею, незалежно від розсуду державної влади, визначати юридично значущі умови своєї поведінки..." [3, с. 568].

До того ж публічне право характеризується імперативною домінантою побудови правового матеріалу (тобто передбачає пріоритетність моделі, що визначає координацію юридичної *зобов'язаності* та *відповідальності* й будується за принципом: "заборонено все, крім прямо дозволеного законом"), а приватне – диспозитивною (що ґрунтується на окресленні діапазону *суб'єктивних прав* та їх юридичних *гарантій* і у своїй принциповій основі передбачає, навпаки, "дозволеність усього, що не заборонено законом"). Водночас зрозуміло, що

реальні (а не лише юридичні) гарантії суб'єктивних прав можуть бути забезпечені за такої необхідної умови, як встановлення строгого суспільного правопорядку, регламентованого нормами публічного права.

Таким чином, раціоналізація правосвідомості навряд чи передбачає подолання згаданих "роздвоєнь" права, оскільки вони спричинені двоєдністю самого його онтологічного підґрунтя: у своєму суспільному бутті людина виступає одночасно і як *продукт* умов свого існування, і як їх *творець*. Відповідно, виміри належності її буття визначаються одночасно як її внутрішнім прагненням свободи, так і зовнішньою необхідністю розумного обмеження останньої. Тут, мабуть, доречною буде аналогія з гармонійним коливальним рухом, котрий є неможливим без урівноваження та взаємокомпенсації двох полярних сил – відцентрової та доцентрової: "відцентрові" тенденції розширення суб'єктивних прав мають врівноважуватися "доцентровими" імпульсами обов'язків та відповідальності, інакше реалізація прав та свобод одних блокуватиме відповідні права та свободи інших, а отже, останні не гарантуватимуться законом.

Однак, незважаючи на природність такого правового дуалізму, актуальним залишається питання про засоби гармонізації нормативних вимог "внутрішньої" (суб'єктивної) та "зовнішньої" (об'єктивної) належності. Саме через цю обставину сучасна цивілізація все більше схиляється до демократичних форм правління, оскільки такі форми передбачають принаймні *можливість* узгодження законодавчих норм з волею якщо не кожного окремого громадянина, то, бодай, *більшості* з них. Уже самі спроби узагальнення та конституційного закріплення певного "мінімального" діапазону невідчужуваних прав людини (а, отже, кожної окремої особи) є показником поєднання загальнолюдського (есенційного) та індивідуально-особистісного (екзистенційного) моментів людського буття. З метою інтенсифікації таких спроб у сучасній теорії та філософії права розробляються моделі "образу людини", що мають репрезентувати параметри визначення цих прав та їх законодавчого гарантування. Згадані моделі переважно орієнтуються на формулу "... самовизначального, значущого та відповідального способу життя", котра могла б "... стати спільним знаменником та універсальним нормативним ідеалом різних культур" [11, с. 145].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кант И. Сочинения на немецком и русском языках / Кант И. – Т. 1. – М., 1994.
2. Кант И. Сочинения на немецком и русском языках / Кант И. – Т. 3. – М., 1997.
3. Алексеев С. С. Право: опыт комплексного исследования / Алексеев С. С. – М.: Статут, 1999.
4. Kelsen H. Reine Rechtslehre / Kelsen H. – Wien, 1960.
5. Kelsen H. Hauptprobleme der Staatsrechtslehre / Kelsen H. – Tübingen, 1911.

6. Kaufmann A. Preliminary Remarks on a Legal Logic and Ontology of Relation / Kaufmann A. // *Law, Interpretation and Reality. Essays in Epistemology, Hermeneutics and Jurisprudence.* – Dordrecht, 1990.
7. Бачинин В. А. Философия права и преступления / Бачинин В. А. – Х. : Фолио, 1999.
8. Сартр Ж.-П. Экзистенциализм – это гуманизм / Сартр Ж.-П. // *Сумерки богов.* – М. : Политиздат, 1989.
9. Гвоздік О. І. Раціональність: загальна теорія та логіка історії / Гвоздік О. І. – К. : НАВСУ, 1994.
10. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права / Покровский И. А. – М. : Статут, 1998.
11. Брюггер В. Образ людини у концепції прав людини / Брюггер В. // *Проблеми філософії права.* – К.-Чернівці : Рута, 2003. – Т. 1.

Тімуш Ірина Сергіївна –
кандидат юридичних наук,
доцент, завідувач кафедри
цивільно-правових дисциплін
юридичного факультету
КНУВС

СТРУКТУРА ПРАВА: ОСНОВИ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ТА СИНТЕЗУ

Висвітлено низку дискусійних моментів цієї проблеми та запропоновано варіант концептуальних основ єдності права як суспільного інституту та сфери теоретичного знання.

Integral approaches to modern legal science are inevitably connected with the problem of its unity. So, the article elucidates the chain of discussive moments of this problem and proposes some conceptual foundations of the integration of law as the social institution and the sphere of scientific knowledge.

Зрагнучи системної єдності права (що розглядається і як соціально-культурний феномен, і як система наукового знання, і як законодавче оформлення його джерел), від якої, очевидно, суттєво залежить ефективність правового регулювання суспільних відносин, ми постаємо перед необхідністю виявлення, насамперед, самих коренів, першопочаткових витоків, що зумовлюють його розгалуження на окремі рівні, форми та сфери. При цьому нас, безумовно, цікавитиме, наскільки необхідним чи довільним є поділ цілісності права на відносно самостійні елементи й підгрупи, а також у якій мірі він є природним чи штучним (адже в останньому випадку створюються додаткові перешкоди для оптимізації будь-якого з видів діяльності, спрямованої на створення, забезпечення чи гарантування прав).

Щодо виділення у структурі права таких його центральних елементів, як правові галузі, доцільно розрізняти дві його основні "субстанційні" форми, пов'язані з роздвоєнням самої сутності людського буття на суспільно-кооперативне та індивідуально-особистісне начала. Ідеться про відповідний поділ права на публічне та приватне.

Уже стало традиційним асоціювати перше з них з тією стороною права, котра стосується держави як публічного утворення та її владної діяльності; а друге – з визначенням рамок правової свободи окремих суб'єктів (тобто розрізнявати зазначені форми права на суто предметній основі). Водночас є підстави вважати, що будь-які

"предметні розгалуження" у структурі права нерозривно пов'язані з логіко-організаційними особливостями упорядкування та методологічною специфікою способів реалізації останнього. Мається на увазі та обставина, що для виділення будь-якої самостійної форми чи галузі права недостатньо "прив'язати" її до певної сфери суспільних відносин, що мають регулюватися за її допомогою; для цього, певна річ, потрібно ще й окреслити видові відмінності даного правового різновиду щодо цілей та методів його побудови, а також механізмів його застосування і здійснення. Саме тому один і той самий вид людської діяльності чи поведінки регулюється, зазвичай, більш ніж однією галузю права, кожна з яких побудована на основі свого специфічного правового механізму – "об'єктивованого на нормативному рівні, системно організованого комплексу юридичних засобів, необхідних для досягнення конкретних цілей (чи сукупності цілей)"; тобто "особливих конструкцій позитивного права, що формалізують певний "набір" юридичних регуляторів, таких як: права, обов'язки, заборони, принципи, презумпції, фікції, строки, процедури, заходи заохочення, міри відповідальності тощо" [1, с. 15–16]. Отже, вирізнення кожної сфери чи галузі права передбачає не тільки набір основних своїх нормативних засобів, організованих у певний спосіб та підпорядкованих чітко визначеним цільовим орієнтирам, а і свої засоби правореалізації, що виконують функцію своєрідних "зв'язків", "блоків" правових інструментів, "... сконструйованих законодавцем для гарантованого здійснення суб'єктами своїх законних інтересів та досягнення правомірних цілей" [1, с. 14].

У цьому контексті "публічна" сторона права покликана виражати ту суспільну необхідність, що полягає у потребах централізації, загальної дисципліни та субординації, лише завдяки яким у суспільстві й може бути встановлений певний відносно стійкий правопорядок. Тобто "галузі публічного права побудовані на принципах влади і підпорядкування. Їх норми регулюють так звані владні відносини... Типовим і найбільш яскравим прикладом такого регулювання є організація збройних сил, де все підпорядковане єдиному центру управління. Лише від нього можуть виходити норми, що визначають становище усього суспільства і кожного індивіда. Жодні домовленості нічого не можуть змінити. Все підпорядковане одній керівній волі, одному командному центру... Саме цей централізм становить сутність публічного права" [2, с. 35]. Зрозуміло, що в логіко-організаційному плані, з огляду на зазначені обставини, для публічного права характерною є тенденція до нормативізму з його імперативною деонтологічною домінантою (тобто заснованістю переважно на загальних зобов'язаннях та заборонах).

Принципово інакшою, як відомо, є організація приватного права: у цій своїй площині право представлене у своєму децентралізованому – диспозитивному – вигляді, однак, звичайно, не в "анархічній" формі, а як фактор "поліцентричного" регулювання суспільних відно-

син, за якого держава позбавляється монополії у здійсненні регулятивних функцій. У межах цієї форми права "... можливість вирішення тієї чи іншої життєвої ситуації не лише у якійсь мірі заздалегідь запрограмована у типізованих рішеннях, юридичних нормах, але й надана самим учасникам відносин, котрі визначають вирішення ситуації самі, автономно, власною волею і у власних інтересах (переважно шляхом договорів)" [3, с. 42]. Отже, при цьому законодавець "... не присвоює собі права бути єдиним центром такого регулювання. Він наділяє цим правом багато інших маленьких центрів, які за своєю суттю є самостійними соціальними одиницями як суб'єкти права" [2, с. 35]. Такими суб'єктами можуть бути як окремі громадяни (фізичні особи), так і різні громадські утворення (юридичні особи). Держава ж позбавляється права визначення характеру таких відносин у самостійному та примусовому порядку і виконує функцію органа, призначеного для охорони того, що визнане іншими правосуб'єктами. Скажімо, держава не може зобов'язати приватну особу стати власником, спадкоємцем чи взяти шлюб, але "... державна влада бере на себе обов'язок охороняти відносини, встановлені приватною волею"; відповідно, "... публічне право є системою субординації, а цивільне – системою координації. Якщо перше – це сфера влади і підпорядкування, то друге – сфера свободи і приватної ініціативи" [2, с. 35–36].

Водночас виділення форм права, що розглядаємо, пов'язано також із двоєдиністю сутнісного визначення останнього як єдності прав й обов'язків, свободи та необхідності. Адже без відповідних обмежень суб'єктивних прав і свобод шляхом встановлення рамок бажаної та необхідної для стабілізації життя суспільства поведінки, визначених юридичними зобов'язаннями та заборонами, унеможливується і гарантування та забезпечення самих цих прав і свобод. Як слушно зазначає з цього приводу В. Костицький, "... свобода і необхідність – ось два справжні критерії, два справжні ключі до розуміння права як цілісного феномена, який поєднує публічне і приватне життя суспільства. Свобода, як така, живе тоді, коли, наче птах, може мати два крила, з яких одне – приватне життя особи, побудоване на праві на власну ідентичність та приватну власність, а друге – право на участь у публічному житті, очевидно, перш за все – виборче право. І тоді необхідність розуміється як обов'язок індивіда враховувати в реалізації своїх інтересів публічні і приватні інтереси" [4, с. 8].

На відміну від радянського права, у контексті якого домінував державний нормативізм (а, отже, за своїм характером це право було здебільшого владно-суб'єктивістським, тобто несумісним з пріоритетністю чи навіть рівносуб'єктністю приватної особи по відношенню до держави та абсолютизуючим заангажоване партійно-державною ідеологією публічне право), Конституція України у статті 3 встановила, що "особа, її свобода визначають зміст і напрями діяльності держави, перетворивши право із дарованої можливості у систему договірних норм рівних суб'єктів – особи і держави" (там само).

Однак, хоча конституційне закріплення такої рівносуб'єктності є необхідною умовою демократизації соціально-економічного та політичного життя будь-якої країни, воно саме по собі не буде достатнім гарантом зазначених перетворень без розроблення та впровадження відповідного "режиму децентралізації", на підставі якого здійснювалося б юридичне врегулювання процедур набуття та реалізації відповідних прав. Цей режим можна визначити як "сукупність правових норм та способів розподілу, передачі й здійснення владних управлінських повноважень у системі управляючих суб'єктів з метою забезпечення оптимальної керованості життєвими процесами та найбільш повної реалізації демократичних прав і свобод громадян" [5, с. 27].

Таким чином, можна стверджувати, що внутрішня диференціація права на публічне та приватне, будучи спричиненою подвійним характером як самого людського буття, так і субстанційності права, є цілком природною. Штучною була якраз, навпаки, спроба утвердження "правової єдності" шляхом викорінювання всього "приватного" з життя людини та права, що його регулює. На нашу думку, більш доцільним напрямом досягнення цієї єдності буде не прагнення "єдиноприйнятності" тієї чи іншої з форм правового регулювання, а орієнтація на систему права як "дискретного цілого", де публічний та приватний інтереси могли б бути гармонійно поєднані та врівноважені.

Питання стосовно визначення підстав для поділу у структурі права (безвідносно до його приватності чи публічності) окремих галузей і донині є доволі дискусійним. Не вдаючись до заглиблення в тонкощі численного розмаїття існуючих дослідницьких позицій з приводу вирішення цієї проблеми, нагадаємо лише, що переважна більшість з них, ґрунтуючись на парадигмальній схемі класичної раціональності (яка передбачає "жорстке" диференціювання суб'єктивного та об'єктивного), виходить із галузевої класифікації правової структури, або з ідеї примату членування суспільних відносин як предметної сфери правового регулювання, або з внутрішньої неоднорідності самої "ідеї права", що зумовлює відповідну гетерогенність правової реальності.

Перший з таких полярних підходів був домінуючим як у системі радянського права, так і досі не втратив більшості своїх прихильників: адже він приваблює своїм тяжінням до "об'єктивних підвалин права", що є вагомим чинником у подоланні "правового суб'єктивізму". Проте, як уже зазначалося вище, суто "предметна" основа поділу структури права на окремі галузі не є задовільною щодо врахування організаційно-методологічної та регулятивно-режимної специфіки кожної з них, оскільки ця специфіка є похідною від цільових орієнтирів правосуб'єкта. Отже, через відмінність таких орієнтирів у межах певної предметної сфери остання буде регулюватися різногалузевими нормами.

Другий із згаданих альтернативних підходів ґрунтується на принципі, згідно з яким саме право є тією "об'єктивованою реальністю", що задає своєрідну "матрицю" сприйняття суспільної дійсності та способів входження суб'єкта до неї. Ідеться про те, що підстави виділення

і розрізнення окремих правових галузей вже містяться в організаційних особливостях самого права і не привносяться до нього "іззовні". Отже, згідно з цією позицією, не структура права узгоджується із передзаданою структурою суспільних відносин, а, навпаки, суспільні відносини прогресують лише тією мірою, якою вони наближаються до узгодження з "ідеєю права" та її власним внутрішнім упорядкуванням.

Такий підхід досить помітно розвивається в умовах сучасних демократизаційних процесів; і це цілком зрозуміло: звільнившись від "державної диктатури" у праві і переходячи до нового політично-правового світогляду, в межах якого навіть діяльність державно-владних інституцій підпадає під правову регламентацію, ця "окриленість правовою свободою" нерідко схиляє до іншої крайності. Зокрема, у руслі проблеми, що розглядаємо, все частіше висловлюється занепокоєння тим фактом, що сучасна юридична наука країн пострадянського простору вже, начебто, "попрощалася" з догмами недалекого соціалістичного минулого, однак "ідеологічно гіперболізовані" уявлення про основоположну роль "предмета" у класифікаціях права все ще дається взнати. "В той же час, галузі права відрізняються якраз саме тим, що для них характерним є юридично своєрідне регулювання з точки зору самої їхньої природи. Наша юридична наука, пройшовши через ряд дискусій стосовно системи права, на щастя (і до честі науки), підійшла до неминучого висновку про те, що галузі права – не просто зони юридичного регулювання, не штучно скомпоновані сукупності норм "по предмету", а реально існуючі та юридично своєрідні підрозділи в самому юридичному змісті права. А ні в чому-небудь іншому, окрім як у юридичних особливостях, іншими словами, в особливих режимах регулювання, ця юридична специфіка окремих структурних підрозділів права виражатися не може" [3, с. 250].

Проте, якщо вже послідовно дотримуватися такої позиції, то доведеться визнати суто апіорний характер права (як це, скажімо, вже не раз спостерігалось в історії звернення до ідеї "чистого права", котра щоразу розбивалася об "скелі" реальності, що "не бажала вписуватися" в абстрактну схематику цієї ідеї). До того ж навіть та обставина, що історія суспільного буття як такого є значно давнішою за історію буття права як регулятивної інституції суспільства схиляє до думки про первинність саме першого. Правда, "первинність у часі" (тобто "первинність фізична") ще не є остаточним аргументом на користь висновку про "первинність логічну" (так само, наприклад, як більша давність існування сировинного матеріалу, з якого зроблено певний витвір людської діяльності, за сам "ідеальний задум" даного витвору, навряд чи переконуватиме в цілковитій логічній залежності останнього від його матеріального субстрату). Однак, мабуть, суб'єкт апелює до права (як у філогенетичному, так і в конкретно-ситуативному плані) лише мірою зіткнення в суспільному бутті, тобто в реальних міжлюдських відносинах, з такими труднощами реалізації власної свободи, котрі потребують для свого насправді "людського",

цивілізованого вирішення саме правових засобів. Тобто "ідея права", перед тим як бути певним чином матеріалізованою в суспільній реальності, має "виросли" з усвідомлення незадоволеності цією реальністю і піднятися до вершин правової належності (котра за своєю суттю є також реальністю, але не актуальною, а потенційною, бажаною; і, щоб бути здійснюваною, їй також доводиться шукати певних "каналів зв'язку" з наявним буттям).

До того ж "логічних різновидів" режимів правового регулювання є лише два: централізовано-імперативний та диспозитивно-дозвільний, водночас як число галузей права є значно більшим. Відповідно, не тільки на підставі "... модусів логічної організації" класифікуються галузі права. Тому, ведучи мову, наприклад, про "спеціальні галузі" (на відміну від "фундаментальних"), навіть відверті опоненти "предметної основи" даної класифікації змушені визнати те, що тут "правові режими є модифікованими та пристосованими до особливих сфер життя суспільства: трудове право, земельне право, фінансове право, право соціального забезпечення, сімейне право, кримінально-виконавче право..." [3, с. 46]. Для цього вводиться спеціальне поняття галузевого режиму, що означає систему регулятивних засобів, які характеризуються певним цільовим призначенням, особливим порядком виникнення, формування та здійснення прав й обов'язків, специфікою санкцій та способів їх реалізації, а також поєднаністю загальними для цієї системи принципами. Проте слід зауважити, що, ведучи мову про цільові підстави диференціації галузевих режимів, варто розглядати виміри самої "доцільності" не в суто суб'єктивному плані, а як критерії гармонізації "бажаного" та "об'єктивно-дійсного". До того ж такі поняття, як "раціональність" та "доцільність" можуть відноситись не лише до свідомої людської діяльності, але й розглядатися "як іманентний принцип самоорганізації буття. Тим самим навіть неорганічна природа втрачає, так би мовити, свою індиферентність, онтологічно прагнучи до станів, що характеризуються найвищими показниками імовірності та стійкості... Аналогічним чином, "онтологічна раціональність" моральних, правових норм або ж інших регулятивних цінностей визначається тим, наскільки їхня реалізація врівноважує обсяги поширення індивідуальних прав та свобод людини (а, отже, діапазон свободи кожного має обмежуватися цими регулятивами там, де він починає порушувати природні права та свободи інших). Саме такий стан системи регуляції суспільної поведінки індивідів є аттрактором еволюції цієї системи, оскільки йому притаманна стійка та "онтологічно доцільна" рівновага" [6, с. 136].

Інакше кажучи, одним з факторів синтезу цілісного праворозуміння як такого та розробки інтегративних підходів до правознавства є методика узгодження суб'єктивної та об'єктивної площин права. У своїй демократичній інтерпретації зміст права не може бути зведеним ні до фактичної даності його орієнтирів (тобто певних суто об'єктивно-буттєвих основ), ні до владно-суб'єктної нормативності.

В умовах сучасного демократичного суспільства право все більше набуває інтерсуб'єктивного характеру, будучи формованим у середовищі суспільної комунікації автономних суб'єктів. Як зазначив Ю. Хабермас, сутність права "опиняється поміж фактами та нормами"; його "... комунікативна раціональність являє собою децентралізований комплекс структурних умов та регулятивних засобів, проникаючих та адаптованих до усіх сфер міжлюдських відносин;... але ж вона не є суб'єктивною здатністю апріорно встановлювати для учасників цих відносин, що саме вони повинні робити" [7, р. 4].

На нашу думку, варто зосередити увагу на такому поєднанні "об'єктивно-предметних" та "методологічно-цілевих" основ їх поділу, яке забезпечувало б, з одного боку, чітке вирішення (як на теоретичному рівні, та і у практиці правотворчої і правозастосовної діяльності) проблем галузевої кваліфікації тих чи інших дій, а з іншого – якомога значніше розширення можливостей функціонування різних галузей права як єдиної та цілісної системи.

У цьому плані галузі права звичайно поділяють, насамперед, на три основні рівневі групи: профілюючі (базові), спеціальні та комплексні [3, с. 45–46]. До першої відносять ті з них, що у найбільш концентрованому вигляді задають генеральні правові режими, характеризуються чітко вираженими організаційно-методологічними домінантами, є юридично первинними щодо інших (більш специфікованих) галузей, а тому виконують функцію своєрідного ядра правової системи. До таких належить конституційне право (як фундаментальні засади правового регулювання в тій чи іншій країні, від яких юридично похідними є всі інші галузеві законодавчі регулятиви), три галузі матеріального права: адміністративне, цивільне та кримінальне, а також три відповідні їм галузі процесуального права: адміністративно-процесуальне, цивільне процесуальне та кримінально-процесуальне. Такий склад цієї групи мотивується (окрім добре відомих "предметних" підстав) дедалі частіше й тим, що цивільне та адміністративне право виражають на даному рівні дві визначальні сфери – приватне та публічне право і, згідно з цим, утілюють у своїх режимах базові методи регулювання – диспозитивний та централізований. Водночас кримінальне право є зорієнтованим на виконання охоронної функції. До того ж у логіко-організаційному аспекті, деонтичними домінантами цих трьох галузевих спрямувань є, відповідно, дозволи (цивільне право), зобов'язання (адміністративне право) та заборони (кримінальне право) [3, с. 253, 589].

Однак навряд чи можна стверджувати, наприклад, що цивільне процесуальне право має переважно диспозитивно-дозвільний характер, оскільки процедурні аспекти здійснення правових свобод та юридичної відповідальності у цій сфері регламентуються і реалізуються державними органами. Стосовно ж превалювання дозволів, зобов'язань чи заборон у тій чи іншій царині правового регулювання варто, мабуть, визнати, що такі організаційні особливості різних регулятивних режимів викликані, насамперед, цільовими орієнтирами останніх, від яких вже

буде похідною й організація відповідного режиму. Скажімо, не сама по собі наявність у деонтичній архітектоніці права модальності "дозволено" поряд з модальностями "обов'язково" та "заборонено" є причиною становлення і розгортання цивільного права, а, навпаки, саме через те, що переважно через правові дозволи можуть реалізуватися відповідні актуалізовані розвитком громадянського демократичного суспільства суб'єктивні права та свободи на засадах юридичної рівності сторін, цивільне право будується, насамперед, у дозвільному режимі. Аналогічним чином, оскільки адміністративно-правове регулювання зорієнтоване на ті суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері державного управління, і передбачає встановлення певної субординації та здійснення примусових заходів у разі її недотримання, воно здебільшого реалізується через зобов'язувальні норми, а тому є "схильним" до централізованого регулятивного методу. Правоохоронні ж функції потребують формального визначення "меж дозволеної свободи" шляхом позитивізації кримінально-правових заборон та їх підкріплення відповідними карними санкціями (але ж, звичайно, не навпаки: адже просте усвідомлення "невседозволеності" ще не породжує і не детермінує системи кримінального права; це підтверджується вже хоча б тим фактом, що суспільні заборони є значно давнішими за кримінально-правові).

Не коректно, на нашу думку, стверджувати те, що переважно імперативний характер одних правових галузей та здебільшого диспозитивний характер інших є підставою для визнання домінування обов'язків і заборон в одних сферах суспільних відносин, а прав і свобод – в інших. Адже насправді, як уже зазначалося, кожне право генерує відповідні обов'язки (і, навпаки, – для здійснення тих чи інших обов'язків суб'єкт наділяється відповідними правами та повноваженнями), а суспільна свобода суб'єкта є координованою з його суспільною відповідальністю. Тому, розглядаючи домінуючий статус правових свобод чи юридичних обов'язків в організації певної галузі права, слід мати на увазі не "кількісну перевагу" будь-яких із них, а логіко-юридичну первинність (тобто, що через що реалізується: права через обов'язки чи навпаки).

Другу рівневу групу – "спеціальних" – галузей права становлять ті з них, які хоча й характеризуються власним чітко визначеним предметом та методами, однак притаманні їм правові режими сформовані на базі матеріалу вищерозглянутих профілюючих галузей (наприклад, цивільне право є основоположним для цілої низки спеціалізованих галузей цивілістичного профілю: сімейного, трудового, житлового, приватизаційного права та ін.).

До третьої групи належать комплексні галузі права, що поєднують у собі різні інститути як профілюючих, так і спеціальних галузей (наприклад, морське право, право прокурорського нагляду, торгове право тощо).

Отже, маючи ієрархічно-рівневу організацію, галузева структура права може бути синтетично узгодженою та системно реалізованою на основі такого інтегративного підходу до праворозуміння, у межах якого навіть протилежно спрямовані методологічно-цільові орієнтири правового регулювання (що вирізняються вже навіть на рівні базових галузей, а тому позначаються на механізмах упорядкування й функціонування усієї їх ієрархії) знайшли б своє доцільне та "історично своєчасне" поєднання (аналогічно тому, як будь-який гармонійно-механічний рух є результатом взаємоузгодження відцентрових та доцентрових силових імпульсів). Оскільки становлення інституцій демократичного громадянського суспільства спонукає до пріоритизації прав людини, що конститууються в самому буттєвому середовищі суспільних відносин, відповідно, домінантного статусу мають набувати саме ті правові смисли, що надходять із цього середовища. Отримуючи свою соціокультурну легітимацію, останні повинні набувати форми юридичного закону і вже в централізованому порядку гарантуватися, здійснюватися та охоронятися державою (яка перестає бути єдино-особним "джерелом правової належності", концентруючись здебільшого на виконавчо-владних функціях, регламентованих утворенням у вищезгаданий спосіб правом). За такого співвідношення "висхідних" та "низхідних" методологічних орієнтирів при побудові моделей правового регулювання полярні імпульси права стають комплементарними, а не "антагоністичними" і, таким чином, мають сприяти його органічній цілісності та рівноважній стабільності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шундигов К. В. Правовые механизмы: основы теории / К. В. Шундигов // Государство и право. – 2006. – № 12. – С. 12–21.
2. Бірюков І. Предмет і метод приватного права / І. Бірюков // Право України. – 2002. – № 3. – С. 34–37.
3. Алексеев С. С. Право : опыт комплексного исследования / Алексеев С. С. – М. : Статут, 1999.
4. Костицький В. Право як цілісність / В. Костицький // Право України. – 2002. – № 2. – С. 8–10.
5. Махина С. Н. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории "децентрализация" в современном демократическом государстве / С. Н. Махина // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 21–30.
6. Гвоздік О. І. Онтологія розуму та раціональність філософського світогляду / О. І. Гвоздік // Філософські проблеми гуманітарних наук. – 2006. – № 8–9. – С. 134–141.
7. Habermas J. Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. – Cambridge : Polity Press, 1996.

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ

Олійник Анатолій Юхимович –
кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри загальноюридич-
них дисциплін юридичного факультету
КНУВС

РОЛЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОНСТИТУЦІЙНИХ СВОБОД

Розглянуто функції, форми й методи роботи центральних органів виконавчої влади у процесі забезпечення основних свобод людини і громадянина. Сформульовано теоретичні висновки й практичні рекомендації стосовно підвищення ефективності такої діяльності.

Functions, forms and methods of work of the Central organs executive powers during maintenance of basic freedom of the man and citizen are considered in this article. The theoretical conclusions and practical recommendations concerning increase of efficiency of such activity are formulated.

Нідлеглими Кабінетові Міністрів України органами є міністерство, державні комітети та служби, інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Головними центральними органами виконавчої влади є міністерства. Вони підзвітні й підконтрольні Кабінету Міністрів України і ним утворюються, реорганізуються та ліквідовуються за поданням Прем'єр-міністра України. Таке подання повинно містити пропозиції щодо правового статусу, функцій та повноважень новостворюваного або реорганізованого органу, викладені у вигляді проекту положення про цей орган, а також щодо штатної чисельності та розміру осигнувань на його утримання або аргументи на користь ліквідації такого органу. Не допускається ліквідація або утворення но-

вих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади шляхом їх реорганізації, якщо існування таких органів визначено Конституцією України. Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади. Основним його завданням є забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. Кожне міністерство, здійснюючи свої повноваження у визначеній для нього сфері державної політики, забезпечує і певні конституційні свободи. Конституційні громадянські та політичні свободи забезпечують, реалізуючи свої повноваження, такі міністерства України, як: а) внутрішніх справ; б) з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; в) оборони; г) охорони здоров'я України; д) охорони навколишнього природного середовища України; е) юстиції. Конституційні економічні й соціальні свободи забезпечують такі міністерства України: а) аграрної політики; б) будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства; в) вугільної промисловості; г) економіки; д) палива та енергетики України; е) праці і соціальної політики України; є) промислової політики України; ж) транспорту та зв'язку України; з) у справах сім'ї, молоді та спорту; і) фінансів. Конституційні культурні свободи забезпечують міністерства освіти і науки, культури і туризму, закордонних справ [1] тощо. Очолює міністерство і здійснює керівництво у визначеній сфері міністр. Він несе особисту відповідальність за розробку і впровадження з відповідних питань Програми Кабінету Міністрів України та реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. На нього покладається обов'язок здійснювати управління в цій сфері, спрямовувати й координувати діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання.

Отже, міністерство є головним органом центральної виконавчої влади, що організує виконання своїх повноважень у визначеній сфері державного управління та забезпечує реалізацію конституційних свобод як самостійно, так і через інші центральні органи виконавчої влади та через місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування з питань реалізації делегованих повноважень.

Серед інших центральних органів виконавчої влади виділяють державні комітети (державні служби) та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Державний комітет (державна служба) – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр, один з віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Завданням цього органу є: а) внесення пропозицій щодо формування державної політики відповідним членом Кабінету Міністрів України; б) забезпечення реалізації названої політики у визначеній сфері діяльності; в) здійснення державного управління у цій сфері; г) міжгалузева координація та функціональне регулювання з питань, віднесених до відання державного комітету (державної служби). Комітет очолює його голова [2, с. 260]. В Україні функціонують такі державні комітети: а) архівів; б) лісового господарства; в) телебачення та

радіомовлення; г) з державного матеріального резерву; д) по водним ресурсам; е) по земельним ресурсам; є) у справах національностей та міграції. До центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державних комітетів України відносяться: 1) Вища атестаційна комісія; 2) Головне контрольно-ревізійне управління; 3) Пенсійний фонд; 4) державні служби: а) автомобільних доріг; б) з нагляду за забезпеченням безпеки авіації [3]. Державні комітети лісового господарства, по водним і земельним ресурсам, відповідно до своїх функцій, забезпечують конституційні екологічні свободи людини і громадянина. Конституційні свободи біженців і національних меншин та мігрантів забезпечує Державний комітет у справах національностей та міграції. Конституційні свободи на недоторканність життя, здоров'я та безпеки людини під час польотів забезпечує Державна служба з нагляду за забезпеченням безпеки авіації.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – це різновид центрального виконавчого органу, що має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання і повноваження. Названий орган очолює його голова. Стосовно нього законодавством може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівника та вирішення інших питань відповідно до законодавства України [4, с. 271–272]. До системи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом входять: 1) Адміністрація Державної прикордонної служби України; 2) Антимонопольний комітет України; 3) Головне управління державної служби України; 4) Державні комісії: а) з регулювання ринків фінансових послуг України; б) з цінних паперів та фондового ринку; 5) Державні служби: а) митна; б) експортного контролю; 6) Державні адміністрації: а) податкова; б) судова; 7) Державний департамент України з питань виконання покорань; 8) Державне агентство України з інвестицій та інновацій; 9) Державні комітети: а) статистики; б) з питань регуляторної політики та підприємництва; в) з питань технічного регулювання та споживчої політики; г) фінансового моніторингу; д) ядерного регулювання; 10) Міністерство економіки України; 11) Національні комісії: а) з питань регулювання зв'язку; б) регулювання електроенергетики; 12) Національні агентства: а) з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів; б) космічне; 13) Служба безпеки України; 14) Управління державної охорони України; 15) Фонд державного майна України [3]. Названі органи діють відповідно до положення про них. У межах визначеної компетенції вони забезпечують конституційні громадянські та політичні свободи, наприклад, Служба безпеки України. На неї як державний правоохоронний орган спеціального призначення покладається завдання забезпечувати державну безпеку України, конституційні громадянські, політичні, економічні й інші свободи людини та громадянина. До завдань Служби безпеки України також належать попередження, виявлення, припинення та

розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [5].

Забезпечення конституційних свобод покладається на Адміністрацію Державної прикордонної служби України, яка організує охорону державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму. Вона забезпечує: а) здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів й іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення, чим забезпечує конституційну свободу пересування; б) охорону суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій; в) ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної [6] та оперативно-розшукової діяльності [7] в інтересах забезпечення захисту державного кордону України; г) участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидію незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів; д) участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб [8]; е) охорону закордонних дипломатичних установ України; є) координацію діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язану із захистом державного кордону України, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму й режиму в пунктах пропуску через державний кордон України [9].

У Положенні про кожен з вищеназваних центральних органів виконавчої влади закріплюються їх завдання та функції щодо забезпечення конституційних свобод людини і громадянина як в Україні, так і за її межами. Ці положення приймаються на підставі загального Положення. Президентом України 12 березня 1996 року було затверджено "Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади", в якому визначені основні напрями організації і діяльності міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, у тому числі й забезпечення конституційних свобод людини і громадянина. Кожне міністерство і будь-який інший вищенаведений орган центральної виконавчої влади здійснює забезпечення конституційних свобод людини в певній сфері відповідно до своїх повноважень. Міністерство (інший центральний орган державної виконавчої влади) України є центральними органами державної виконавчої влади, підпорядкованими Кабінету Міністрів України безпосередньо чи через відповідне міністер-

ство. Вони реалізують державну політику у відповідній галузі. У своїй діяльності названі органи керуються Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженням Кабінету Міністрів України, а також положенням про такі органи. На них покладаються обов'язки щодо узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства та внесення їх в установленому порядку на розгляд Президента України і Кабінету Міністрів України, як суб'єктів законодавчої ініціативи. У межах своїх повноважень міністерство (інший центральний орган виконавчої влади) організовує виконання законів, інших нормативно-правових актів вищих органів виконавчої влади, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. Як центральний орган міністерство (інший центральний орган виконавчої влади): 1) бере участь у формуванні та реалізації державної політики як загалом, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації; 2) прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах; 3) бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; 4) готує пропозиції та бере участь у формуванні й реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб; 5) розробляє цілові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; 6) реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей); 7) вносить у встановленому порядку пропозиції про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях; 8) готує пропозиції про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки; 9) бере участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики відповідно до пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки; 10) розробляє фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх упровадження, затверджує галузеві стандарти; 11) вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку; 12) видає в передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (ліцензії) на проведення окремих видів підприємницької діяльності; 13) виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру; 14) бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру; 15) здійснює у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства; 16) складає макроекономічні та міжгалузеві баланси; 17) розробляє пропозиції що-

до визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки; 18) бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики як загалом, так і за відповідними напрямками (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання, застосування антимонопольного законодавства); 19) забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави в межах, визначених законодавством повноважень; 20) забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті міністерства, на підприємствах, в установах й організаціях, що належать до сфери його управління; 21) здійснює інші функції, відповідно до покладених на нього завдань [10].

Міністерство (інший центральний орган виконавчої влади), для здійснення покладених на нього повноважень щодо забезпечення конституційних свобод, наділяється певними правами, а саме: а) залучати спеціалістів центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з керівниками) для розгляду питань, що належать до їх компетенції; б) представляти Уряд України, за його дорученням, у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України; в) безоплатно одержувати, в установленому законодавством порядку, від органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів інформацію, документи й матеріали та статистичні дані, для виконання покладених на них завдань; г) скликати в установленому порядку наради з питань, що належить до їх компетенції; д) притягати до дисциплінарної відповідальності керівників територіальних органів, підприємств, установ й організацій, що належать до сфери їх управління; е) самостійно або за участю роботодавців підприємств недержавної форми власності проводити переговори й укладати галузеві угоди з представниками найманих працівників [2]. При виконанні покладених на них завдань щодо забезпечення конституційних свобод названі органи можуть взаємодіяти з іншими органами державної виконавчої влади, виконавчими органами Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав. Для здійснення своїх повноважень міністерство (інший центральний орган виконавчої влади) на основі та на виконання актів законодавства, які деталізують норми щодо конституційних свобод, видає накази, організовує контроль за їх здійсненням. У передбачених законодавством випадках, такі накази є обов'язковими для виконання місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності, окремими громадянами. Їх нормативно-правові акти підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому законодавством. Для реалізації певних спільних завдань у разі потреби міністерство може видавати разом з іншими центральними та місце-

вими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі в міністерстві утворюється колегія у складі міністра (керівника), його перших заступників та заступників, а також інших керівних працівників міністерства. Колегії утворюються і в інших центральних органах виконавчої влади. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністра чи керівника іншого центрального органу виконавчої влади. Для розроблення наукових рекомендацій, інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань при забезпеченні конституційних свобод людини і громадянина у міністерстві (іншому центральному органі виконавчої влади) може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців. Склад науково-технічної (наукової) ради і положення про неї затверджує міністр (або керівник іншого центрального органу виконавчої влади).

Міністерство (інший центральний орган виконавчої влади) є юридичною особою, має своє найменування, самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України. Спрямування і координацію діяльності окремих центральних органів виконавчої влади здійснює міністр у спеціальному директивному наказі стратегії діяльності та основних завдань названих органів. Зазначені органи зобов'язані щорічно звітувати про результати їх діяльності в межах директивного наказу. У порядку, передбаченому законодавством України, центральні органи виконавчої влади можуть утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати свої територіальні органи. Призначення на посаду та звільнення з посади керівників територіальних органів здійснює керівник центрального органу виконавчої влади. Територіальні органи є з вертикальним і горизонтальним підпорядкуванням. Територіальні органи з вертикальним підпорядкуванням здійснюють свої повноваження незалежно від місцевих державних адміністрацій і підпорядковуються лише вищим відомчим органам з усіх питань діяльності, у тому числі й забезпечення конституційних свобод. Територіальні органи з горизонтальним підпорядкуванням мають подвійне підпорядкування як по вертикалі – вищим органам свого відомства, так і місцевій державній адміністрації. У межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, Кабінет Міністрів України може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Вони діють у складі відповідних центральних органів виконавчої влади і здійснюють: а) управління окремими підгалузями або сферами діяльності; б) конт-

рольно-наглядові функції; в) регулятивні та дозвоільно-ресстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб. Керівників урядових органів призначає на посаду і звільнює з посад Кабінет Міністрів України за поданням керівника відповідного центрального органу виконавчої влади. Положення про урядовий орган державного управління затверджує Кабінет Міністрів України.

Кабінет Міністрів України у взаємодії з центральними органами виконавчої влади має право: 1) скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині; 2) призначати на посади та звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністрів, голів Служби безпеки України, Фонду державного майна, Антимонопольного комітету, Державного комітету по телебаченню і радіомовленню); 3) контролювати роботу названих органів та заслуховувати звіти їх керівників. Особливості відносин Кабінету Міністрів України з окремими центральними органами виконавчої влади (наприклад, Службою безпеки України), а також інші питання організації, компетенції і порядку діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади визначаються відповідними нормативними актами.

Кабінет Міністрів України проаналізував підсумки економічного й соціального розвитку за січень–серпень 2006 р. Визначено, що в економіці країни наявні значні системні диспропорції, що становить загрозу енергетичній, продовольчій та фінансовій безпеці держави й може в найближчому майбутньому призвести до падіння економічного зростання та погіршення матеріального становища широких верств населення. Проведені перевірки показали, що ефективність системи виконавчої влади, зокрема впливу її місцевих органів на розвиток відповідних територій, не була достатньою. Незважаючи на поступове подолання у більшості регіонів негативних тенденцій у соціально-економічному розвитку, що спостерігалися з початку року, керівники значної частини областей надто повільно та неефективно розв'язували існуючі проблеми. Це призвело до зменшення обсягів інвестицій в основний капітал підприємств у Кіровоградській (на 2,3 %), Сумській (22,3 %) областях та м. Києві (на 7,9 %). Зменшилися обсяги виробництва зерна, м'яса та фінансування підприємств. У половині регіонів послабилася розрахункова фінансова дисципліна. У тринадцяти регіонах збільшилися обсяги податкового боргу. Найбільше зростання заборгованості відбулося в Тернопільській (у 3,3 раза), Харківській (2,7 раза) та Полтавській (2,2 раза) областях. Найбільшим боржником серед регіонів залишається м. Київ (4,3 млрд грн, що становить понад 50 % загальної заборгованості по країні) [11].

З метою зменшення зазначених диспропорцій Кабінет Міністрів України розробив План невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці й соціальній сфері [12], виконання якого сприятиме ліквідації дефіциту енергоносіїв та забезпеченню прийнятних цін на них.

Центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям запропоновано посилити контроль за діяльністю державних природних монополій та підвищити ефективність управління підприємствами з державною часткою власності та доповісти до 1 січня 2007 р. Кабінету Міністрів України про вжиті заходи.

Отже, центральні органи виконавчої влади є, як правило, одноосібними керівними органами. Їх очолює міністр чи голова (інший керівник), який і несе персональну відповідальність за здійснення завдань та функцій органу у визначеній сфері діяльності. Особливістю організаційної структури цих органів є наявність місцевих територіальних органів, які разом з центральним органом утворюють систему міністерства, державного комітету чи іншого центрального органу виконавчої влади спеціального призначення. Серед таких органів існують структури з горизонтальним і вертикальним підпорядкуванням. Територіальні органи підпорядковані лише по вертикалі, здійснюють свою діяльність на місцях, незалежно від місцевих органів виконавчої влади, а з горизонтальним підпорядкуванням – підзвітні як місцевим державним адміністраціям, так і вищому органу за галузевою чи функціональною ознакою. Усі вони є юридичними особами і здійснюють забезпечення конституційних свобод у визначеній сфері діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про формування складу Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 4 серп. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 37. – Ст. 323.
2. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підруч.] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник; за ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.
3. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. – 1999. – № 1573.
4. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. [2-е вид., перероб. і доп.] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
5. Про службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
6. Про розвідувальні органи України : Закон України від 22 берез. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 19. – Ст. 94.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
8. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 берез. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
9. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квіт. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

10. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України : Указ Президента України від 12 берез. 1996 р. – 1996. – № 179.

11. Про роботу центральних та місцевих органів виконавчої влади із забезпечення економічного і соціального розвитку регіонів у січні–серпні 2006 р., виконання Плану невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці і соціальній сфері та завершення підготовки до роботи в осінньо-зимовий період : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 жовт. 2006 р. – 2006. – № 1376.

12. Про План невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці і соціальній сфері : Затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 серп. 2006 р. – 2006. – № 478.

Василевич Марина Віталіївна –
ад'юнкт кафедри конституційного та
міжнародного права КНУВС

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Досліджено організаційні та правові засади становлення і реформування судової системи України. Визначено цілі та завдання кожного з етапів реформування й оцінки досягнутих результатів. Сформульовано основні причини проведення реформи та подальші шляхи вдосконалення судової системи України.

In the article is explored organizational and legal bases of becoming and reformation of the judicial system of Ukraine. Purposes and tasks of each of stages of reformation and estimation of the attained results are determined. The principal reasons of carrying out reform and subsequent ways of improvement of the judicial system of Ukraine are formulated.

Важливу роль у суспільстві та державі відіграють суди, які покликані здійснювати правосуддя і бути важливим елементом стимулювання та протидії між гілками влади.

Перші згадки про суди сягають своїм корінням до ранніх цивілізацій. Дані про функції правосуддя можна знайти у папірусах Стародавнього Єгипту XVI–XVII ст. до н.е., а також у таких історичних джерелах, як: “Книга Суддів”, Старий Завіт, Закони Ману тощо. Існує думка, що саме правосуддя було однією з первинних і найважливіших функцій ранніх держав та первісного суспільства [1, с. 18].

З часу виникнення перших судів та становлення судової влади вони пройшли складний історичний шлях розвитку. Тривалий час суди та судова влада в Україні перебували під впливом судових систем Австро-Угорщини, Польщі, Румунії та Російської імперії, до складу яких входили українські землі.

Чергові спроби сформувати національну судову систему було здійснено в Україні в 1918–1921 рр. Так, у Статуті про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки (УНР), ухваленому 29 квітня 1918 року та більш відомому як Конституція УНР 1918 року, було задекларовано принципи організації і діяльності національних органів судової влади. Але намагання УНР сформувати повноцінний судоустрій виявилися марними, і у 20-х рр. XX ст. в Україні

почала формуватися система радянського судоустрою, що проіснувала до розпаду у 1991 році СРСР [2, с. 269].

Діяльність судової системи кінця XX ст. починається у 1923 році, коли, відповідно до затвердженого Всеукраїнським Центральним Виконавчим комітетом Положення про судоустрій УРСР на території республіки, було затверджено єдину систему судових органів на чолі з Найвищим Судом УРСР.

У радянських конституціях принцип розподілу влади не знайшов свого належного втілення. У них закріплювалася судова система, але про судову владу як окрему гілку державної влади нічого не йшлося. Уперше принцип розподілу влад на законодавчу, виконавчу та судову був закріплений у Декларації про Державний суверенітет України, яка була прийнята Верховною Радою України 16 липня 1990 року. Цей принцип на конституційному рівні проголошується як один з важливих принципів організації державної влади. З цього часу починається формування судової влади в умовах існування України як незалежної правової держави.

Прийняття Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 року) й Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року), а також виникнення необхідності реального забезпечення прав і свобод громадян, що ґрунтується на верховенстві закону, зумовили необхідність проведення судово-правової реформи.

Необхідність судово-правової реформи була зумовлена й тим, що суди республіки та вся системи юстиції, чинне законодавство, що регулювало діяльність правоохоронних органів, переживало глибоку кризу, викликану багатьма чинниками, що негативно впливали на їх діяльність. Найбільш вагомими з них були такі, по-перше, суди були важливим інструментом командно-адміністративної системи і змушені бути провідниками її волі; по-друге суд не мав реальних владних повноважень, а система безконтрольно користувалась судами. Судово-правова реформа повинна привести судову систему, а також усі галузі права у відповідність до соціально-економічних змін, що відбувалися у суспільстві [3].

28 квітня 1992 року Верховною Радою України схвалено Концепцію судово-правової реформи в Україні. Напрями реформування судової системи зводились до трьох основних:

- реформування судової системи та вдосконалення форм судочинства;

- реформа правоохоронних органів, зокрема прокуратури, органів досудового слідства, органів юстиції, адвокатури;

- реформа процесуального законодавства.

Проведення цієї реформи проводилось поетапно, проте строків виконання кожного етапу не встановлено.

Відповідно до Концепції, перший етап передбачав розроблення і затвердження Концепції судової реформи Верховною Радою України; внесення змін та доповнень до Закону "Про судоустрій України", Кри-

мінально-процесуального та Цивільно-процесуального кодексів; підготовку та прийняття законів про Конституційний Суд України, адвокатуру, про статус суддів; проведення інтенсивної роботи з підготовки Кримінального, Цивільного та Господарського кодексів України, Кодексу про адміністративні правопорушення, Кодексу законів про працю України; підготовчу роботу щодо створення судової міліції; розробку та прийняття законодавчих актів із створення Слідчого комітету.

Другий етап передбачав створення адміністративних судів, судів із розгляду сімейних справ, у справах неповнолітніх, створення Вищого апеляційного суду України.

Третій етап передбачав вивчення й узагальнення ефективності судово-правової реформи; внесення змін і доповнень щодо вдосконалення діяльності судової влади; прийняття законодавства про подальше удосконалення законодавства з питань організації і діяльності судів, органів розслідування; проведення подальшої роботи щодо спеціалізації судів [3].

На виконання цих положень протягом 1992–1994 рр. Верховна Рада України прийняла законодавчі акти про внесення змін до Закону України "Про судоустрій України", прийнято закони про статус суддів, Конституційний Суд України, Арбітражний Суд, кваліфікаційні комісії суддів, адвокатуру, нотаріат.

Серед визначених Концепцією судово-правової реформи завдань, які необхідно було розв'язати на першому етапі її реалізації, сьогодні залишилися не вирішеними питання організації Слідчого комітету та створення нового Кримінально-процесуального кодексу України.

Реалізація завдань, визначених у Концепції судово-правової реформи, гальмувалася за відсутності конституційно-визначених положень про систему правосуддя. А тому важливою подією в розвитку національного судоустрою і судочинства стало прийняття Конституції України 28 червня 1996 року, яка закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6) і визначила, що правосуддя в Україні здійснюється лише судами (ст. 124) [4]. Цей правовий акт має важливу нормативно-правову цінність у напрямі становлення та розвитку правосуддя. На основі нього буде здійснюватись реформування всього законодавства про судоустрій та процесуального законодавства загалом.

Проте варто визнати, що судово-правова реформа в період між прийняттям Конституції України та проведенням "малої" судової реформи (1996–2001 рр.) характеризувалась певною інертністю. Причинами такої ситуації були: по-перше, – відсутність чітких положень концептуального визначення подальших шляхів реформування судової влади. Хоч проекти нової концепції судово-правової реформи розроблялись, але затвердження парламентом кінцевого документа так і не відбулося; по-друге, – робота щодо приведення законодавства у відповідність із прийнятою Конституцією України здійснювалось

переважно у формі підготовки законопроектів про судоустрій; третє, – правове забезпечення діяльності судової системи здійснювалось за рахунок роз'яснення судом у Постановках Пленуму Верховного Суду України. Цей орган взяв на себе невласливу йому функцію законодавця. Але навіть це не могло вирішити прогалин законодавства [5, с. 10].

Над проектом закону про судоустрій працювали Верховна Рада України, Верховний Суд України, Міністерство юстиції України та інші суб'єкти законодавчої ініціативи, проте узгодженого законопроекту, який би був позбавлений недоліків і задовольняв інтереси всіх державних інституцій, підготовлено не було.

Проведення у 2001 році судово-правової реформи після закінчення дії перехідних положень Конституції України було обумовлено декількома об'єктивними чинниками: по-перше, – закінчувалася дія перехідних положень Конституції України, якими було відстрочено необхідність утілення конституційних засад правосуддя на п'ять років. Тобто необхідно було ввести в дію конституційні положення, що стосувалися побудови та функціонування судової системи України. У зв'язку з цим, законодавство України мало суттєво змінитися; по-друге, – за процесом приведення законодавства України у відповідність із визначеними в Конституції України положеннями спостерігали міжнародні організації. Законодавчі зміни були прийняті поспіхом у зв'язку із закінченням строку дії перехідних Положень, що призвело до неготовності судів функціонувати в нових умовах.

Наступним кроком у реалізації судово-правової реформи стало прийняття нового Закону України "Про судоустрій України" від 7 лютого 2002 року, який є чинним і сьогодні. У цьому правовому акті було об'єднано низку законодавчих актів, які регулювали організацію і діяльність судів. Зокрема, це попередній Закон "Про судоустрій України" від 21 червня 2001 року та закони "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України" від 2 лютого 1994 року, "Про органи суддівського самоврядування" від 2 лютого 1994 року [5]. Незважаючи на те, що зазначений закон став одним із найбільших досягнень у реалізації судово-правової реформи, він не вирішив усіх проблем реалізації та здійснення правосуддя в Україні.

На цьому етапі реформи остаточно було вирішено проблему запровадження конституційного положення про апеляційне та касаційне провадження. Але водночас залишаються проблемні питання. Зокрема, після фактичного перейменування обласних судів в апеляційні за ними залишилася підсудність цілої низки окремих категорій кримінальних та цивільних справ у першій інстанції. На думку багатьох вчених, яку ми поділяємо, така практика є несумісною із самою сутністю апеляційної інстанції, яка у більшості світових судових системах має єдину функцію – перегляд рішень судів першої інстанції [6, с. 8].

Питання про стан і засади судової реформи залишаються складними й актуальними. Сьогодні в державі немає чіткого бачення мети реформи, шляхів її проведення і напрямів здійснення. На жаль, аналіз законів, які було прийнято на розвиток реформи, свідчить, що вони не ґрунтуються на одній, єдиній для них усіх, ідеї. Автори цих законопроектів сьогодні більше дбають не про надійний захист прав та інтересів людини у сфері судочинства, а про створення абстрактних моделей.

Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006 було затверджено "Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів", якою визначено, що з метою реалізації Концепції необхідно забезпечити становлення в Україні судівництва, як єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права, відповідно до європейських стандартів, і гарантує право особи на справедливий суд.

Завданням Концепції є створення цілеспрямованої науково обґрунтованої методологічної засади розвитку правосуддя в Україні на найближчі десять років, визначення шляхів удосконалення законодавства у цій сфері, усунення негативних тенденцій, що виникли внаслідок непослідовності здійснення попередньої судової реформи, забезпечення доступного та справедливого судочинства, прозорості в діяльності судів, посилення гарантій незалежності суддів, створення можливостей для розвитку позасудових способів розв'язання спорів [7].

На думку суддів-практиків, судова реформа не буде ефективною, якщо вона проводитиметься окремо від заходів, спрямованих на розбудову України як демократичної і правової держави. Судова реформа, на їх думку, має бути головною складовою правової реформи.

У подальшому судова реформа має відбуватися шляхом паралельного здійснення перспективних та першочергових заходів. До перших належать заходи, що пов'язані із внесенням змін до Конституції України. Саме в ній мають бути визначені стратегічні та ідеологічні пріоритети судоустрою і судочинства.

Відповідно до ст. 6 Конституції України, державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. Але Конституцією України не визначено, які саме органи належать до судової влади (на відміну від органів законодавчої та виконавчої влади), що спричинило відсутність чіткого й системного бачення стратегії реформи в законодавчому процесі, непослідовні й суперечливі кроки при розбудові судової системи.

Тому, на думку практичних суддів, яку ми поділяємо, саме в Конституції України потрібно визначити, які органи судової влади входять до складу судової системи. Зокрема, до таких органів слід віднести: суди, судову міліцію, Вищу раду юстиції, кваліфікаційні комісії суддів, органи суддівського самоврядування, Державну судову адміністрацію України.

Питання судоустрою має вирішуватись не в Конституції України, а в законодавстві. Це дало б можливість Верховній Раді України оперативно реагувати на зміни, що відбуваються у суспільстві. Наприклад, конституційні положення про те, що Вищі суди є вищими органами спеціалізованих судів, не дозволяють створити спеціалізовані суди тільки на рівні місцевих судів (сімейні суди могли б створюватися лише на рівні судів першої інстанції). Якщо створити такі суди на рівні першої інстанції, відразу ж, згідно з Конституцією України, треба створювати відповідні апеляційні та вищі суди, що не завжди потрібно, але завжди дуже дорого. Проблему можна було б вирішити шляхом вилучення з Конституції України положення про вищі суди як вищі судові органи спеціалізованих судів.

У Концепції підтримується ідея про загальну спеціалізацію судової системи, створення вищих цивільного та кримінального судів, позбавлення Верховного Суду України касаційних повноважень. Але будь-яких переконливих доказів, що ця система працюватиме більш ефективно, не існує. Проблеми, що сьогодні існують у Верховному Суді України, стануть проблемами вищих судів. Таким чином Верховний Суд України втратить важелі впливу на практику застосування законодавства і не зможе забезпечити однакове застосування законів. Створення 4-ланкової судової системи, тобто позбавлення Верховного Суду України касаційних функцій і перекладення таких на вищі цивільний або кримінальні суди, призведе до збільшення строків розгляду судових справ.

Стосовно способів формування Вищої ради юстиції та кількості членів від кожного суб'єкта, що бере участь у формуванні її складу, то варто зазначити, що та модель, яка використовується в Україні, не має аналогів у жодній демократичній державі світу і не відповідає міжнародним рекомендаціям з питань незалежності судової влади, зокрема Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № 12(94) від 13 жовтня 1994 року "Незалежність, дієвість та роль суддів". У зв'язку з цим, на нашу думку, необхідно внести зміни до ст. 131 Конституції України щодо формування Вищої ради юстиції з тим, щоб судді (у тому числі судді у відставці) становили більшість її конституційного складу.

На переконання більшості суддів, необхідно вдосконалити положення частини першої ст. 130 Конституції України щодо фінансування судів для того, щоб унеможливити виділення коштів на потреби судів на рівні, нижчому за фактичні потреби на процесуальну діяльність, унеможливити фінансування в ручному режимі, а також передбачити реальну участь органів суддівського самоврядування у бюджетному процесі [8, с. 5].

Вивчення й узагальнення судової практики місцевих судів, ретельний аналіз даних судової статистики нерідко свідчить про гостру потребу внесення змін до законодавства, оскільки наявні суперечності в нормах права. Однак за новою Конституцією України право законодавчої ініціативи вищому органу судової влади, яке він мав раніше, не

належить. Не маючи права законодавчої ініціативи, Верховний Суд України і нині розробляє та вносить законопроекти, але не безпосередньо, а через інших суб'єктів законодавчої ініціативи Президента України, народних депутатів України чи Кабінет Міністрів України. Усе це призводить до того, що в багатьох випадках пропозиції Верховного Суду України залишаються нереалізованими. На думку фахівців, яку ми поділяємо, на сучасному етапі поступового створення правової держави, формування громадянського суспільства є потреба надати Верховному Суду України право законодавчої ініціативи, внівши відповідні зміни до Конституції України.

Таким чином, за 17 років існування незалежної держави наша країна пройшла певний шлях, що характеризується позитивними та негативними здобутками. Сьогодні взято курс на європеїзацію законодавства, і судівництва зокрема, проте досягти результатів у цьому напрямі неможливо, якщо судова реформа не ґрунтуватиметься на одній ідеї. Змінити правосуддя на благо людини не вдасться, якщо ми будемо намагатися побудувати європейську судову систему, незважаючи на власний позитивний досвід, що накопичувався роками.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Коркунов Н. М. – СПб., 1909. – Т. 1.
2. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : [підручник] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко – К. : 2006.
3. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28 квіт. 1992 року.
4. Коментар до Конституції України. – К., 1996.
5. Сердюк В. О. Проблеми реалізації судово-правової реформи в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / В. О. Сердюк. – К., 2007.
6. Куйбіда Р. О. Організація і розвиток сучасної судової системи України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Р. О. Куйбіда. – К., 2006.
7. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10 трав. 2006 року.
8. Ілля К. Ф. Судова реформа має бути головною складовою правової реформи / К. Ф. Ілля // Юридичний вісник України. – 2007. – № 50. – 15–21 груд.

БОРОТЬБА ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Василинчук Віктор Іванович – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри оперативно-розшукової діяльності та документування навчально-наукового інституту підготовки кадрів кримінальної міліції КНУВС, полковник міліції;

Тесленко Володимир Ілліч – перший заступник голови Державної податкової адміністрації Кіровоградської області

ПРОТИДІЯ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ ОПЕРАТИВНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ДСБЕЗ МВС УКРАЇНИ

Розкрито шляхи вдосконалення протидії тінізації економіки в діяльності оперативних підрозділів Державної служби по боротьбі з економічною злочинністю МВС України.

Модолання тінізації економіки було і залишається однією з найгостріших проблем сучасного соціально-економічного життя як в Україні, так і в інших державах світу.

Як свідчить аналіз результатів роботи оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України, унаслідок вжитих заходів, спрямованих на декриміналізацію ключових бюджетотворюючих галузей і сфер економіки, вдалося перекрити низку тінювих схем протиправної діяльності та упередити значні втрати державного бюджету.

Лише за шість місяців 2007 року у сфері економіки органами внутрішніх справ викрито понад 27,9 тис. злочинів, з яких майже 21,2 тис., або 76 % – підрозділами Державної служби по боротьбі з економічною злочинністю (ДСБЕЗ). У загальній структурі – 10,4 тис. злочинів у сфері службової діяльності, у тому числі 1918 хабарництв.

При цьому вдвічі більше виявлено хабарництва у великих розмірах (64 проти 27), а загальна сума задокументованих хабарів становить понад 8,5 млн грн.

Викрито понад 2,4 тис. злочинів зі збитками понад 100 тис. грн, серед яких 452 злочини, збитки за якими перевищують 1 млн грн.

У бюджетній сфері виявлено кожен п'ятий із загальної кількості злочинів економічної спрямованості, з них половина – тяжкі та особливо тяжкі. Збільшилась на 16 % кількість викритих у цій сфері злочинів (736) зі збитками понад 100 тис. грн. Наполовину збільшилася кількість задокументованих злочинів (398), пов'язаних з незаконним відшкодуванням ПДВ.

Дев'ять з десяти розслідуваних кримінальних справ направлено до суду.

За закінченими провадженням кримінальними справами матеріальні збитки сягають 344,6 млн грн, з яких 69,4 % (239,0 млн грн) реально відшкодовано [1].

Незважаючи на широке використання для обслуговування тіньового сектору економіки України безготівкових розрахунків, готівкові кошти виконують у тішовій економіці дуже важливу функцію. Зокрема, готівка виходить з банківського обігу й не використовується для кредитування, офіційної виплати заробітної плати тощо. Наприклад, послаблення кредитного потенціалу комерційних банків призводить до зниження інвестицій та зменшення зростання внутрішнього валового продукту (ВВП) у довгостроковому періоді, а розширення позабанківського, неконтрольованого обігу готівки поглинає ВВП офіційної економіки, так би мовити, трансформує його в тішову економіку.

Отже, доходи тішової економіки приховуються від оподаткування і значною масою поповнюють гроші поза банками, а це, зокрема, пов'язано з тим, що чим менше готівки в сукупній грошовій масі економічної системи, тим ця система більш контрольована організованими злочинними, чи бізнес угрупованнями і тим легше нею керувати.

Аналіз оперативно-слідчої практики показав, що до основних інститутів тішової економіки, які акумулюють значні обсяги фінансових ресурсів, можна віднести: фіктивні фінансово-господарські операції та незаконне переведення безготівкових коштів у готівку; тішові експортно-імпорتنі операції; тішовий вплив капіталу; тішовий механізм інвестування; тішову зайнятість; нецільове використання бюджетних коштів; тішову оплату послуг чиновників (хабарі) тощо.

Окрім того, тішові економічні відносини охоплюють криміногенну діяльність (заборонену, протизаконну); приховану (з метою уникнення сплати податків або у зв'язку з небажанням економічних суб'єктів оприлюднювати свої дії і доходи); неформальну (що не підлягає обліку у зв'язку з її індивідуальністю).

На нашу думку, стимулом для виникнення і поширення бізнесу приховуваного характеру є відсутність належних умов для розвитку

підприємництва, недосконале законодавство, надзвичайно великий податковий тягар тощо.

Отже, *тіньова економіка* є навмисна протиправна діяльність учасників економічного процесу, шляхом приховування від контролю держави і суспільства і не фіксування її офіційною державною статистикою для одержання неврахованих державою прибутків та легалізації кримінальних коштів.

Оскільки тіньова економіка існує завжди поряд з офіційною і тісно пов'язана з нею, досить складно визначити межу, яка її відокремлює. Зокрема, у загальній структурі економіки аналітики виділяють такі напрями розвитку кримінальної частини тіньової економіки, які використовуються для одержання неврахованих державою прибутків та легалізації кримінальних коштів:

незаконні економічні відносини у сфері легальної економічної діяльності, тобто та неврахована діяльність суб'єктів господарювання, яка через існуючі недоліки законодавства не підлягає оподаткуванню і недостатньо регулюється державою (бартерні операції, переробка давальницької сировини, деякі банківські та зовнішньоекономічні операції тощо);

прихована економічна діяльність – дозволена законом діяльність, що офіційно не показується або зменшується суб'єктами господарювання, які її здійснюють з метою ухилення від сплати податків, зменшення внесень соціальних внесків, у т.ч. переведення основної частини зарплати у тінь, або від виконання визначених законом зобов'язань. Це сприяє подальшому зростанню рівня економічної злочинності, а саме таких її складових, як ухилення від оподаткування, привласнення та розтрата майна, шахрайство з фінансовими ресурсами, хабарництво, контрабанда, приховування валютної виручки тощо;

сфера нелегального бізнесу, тобто кримінальна діяльність, пов'язана з незаконним виробництвом, реалізацією і споживанням товарів і послуг без ліцензій та спеціального дозволу та іншими кримінальними діями (незаконний обіг наркотиків, зброї, проституція, торгівля людьми, вимагання, розбої, шахрайство тощо);

сфера нелегальної зайнятості та низка інших.

Проблему подолання тінізації економіки та її корумпованості не можна розв'язати разовими, епізодичними заходами. Це має бути цілісна система дій, спрямована, передусім, на викорінення причин та передумов цих явищ та процесів. Не можна також покладатися виключно на силові методи, які можуть дати лише тимчасовий ефект.

Для цього доцільно, щоб органи законодавчої та виконавчої влади створили такі умови, за яких робота в тіні буде менш вигідна, ніж ризики і втрати від такої діяльності.

Суттєве зменшення обсягів тіньового сектору економіки неможливе без проведення у країні податкової реформи, обмеження можливості використання банківської системи для ухилення від сплати по-

датків, відмивання брудних коштів та різних виявів фінансових шахрайств, забезпечення надійної правової захищеності суб'єктів підприємницької діяльності.

Насамперед, необхідне прийняття законів, спрямованих на обмеження тіньового сектору економічної діяльності, зокрема, Податкового кодексу України, законів України: "Про управління об'єктами державної власності", "Про державні підприємства", "Про довічне управління майном", "Про оренду державного і комунального майна", "Про фінансовий контроль в Україні", "Про порядок проведення контрольними органами перевірок діяльності суб'єктів господарювання", "Про державний (фінансовий) контроль за декларуванням доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та їх витратами", "Про державні підприємства" та низка інших.

Окрім того, існує нагальна потреба розробити та прийняти Державну програму широкого запровадження безготівкових розрахунків; забезпечити розвиток національної системи масових електронних платежів, завершити перехід на безготівкову форму виплат заробітної плати державним службовцям тощо [2].

З метою посилення роботи щодо детінізації економіки доцільно зосередити першочергову увагу на таких основних напрямках:

- термінове прийняття законів про легалізацію капіталів і податкову амністію, а також приведення в належний стан реєстру власників, передусім реєстру державного майна, проведення його оцінки. Це унеможливить використання тіньових капіталів під час приватизації, дасть поштовх розвитку фондового ринку (у розвинутих країнах від 60 до 90 % капіталів обертається на рівні фондового ринку), а можливість надходження іноземних інвестицій сприятиме збільшенню надходжень до бюджетів усіх рівнів;

- удосконалення принципів управління державними підприємствами й державними корпоративними правами, зокрема, у частині створення єдиного реєстру державного майна;

- удосконалення механізму та системи контролю в зовнішньоекономічній діяльності (незаконне переміщення товарів через митний контроль і його реалізація на внутрішньому ринку, інвестування на території пріоритетного розвитку та вільні економічні зони тощо), скасування чинних пільг зі сплати ПДВ за галузевою ознакою;

- реформування податкової системи, передусім через спрощення податкової системи, зниження і вирівнювання податкового тягара, посилення податкового контролю за рівнем витрат виробництва;

- легалізація нерегламентованої зайнятості та доходів населення;

- удосконалення фінансово-кредитної і банківської системи та забезпечення ефективного функціонування фінансових ринків;

- дерегулювання підприємництва;

- посилення контролю в бюджетній сфері;

- підвищення ефективності державного нагляду та контролю за підприємницькою діяльністю шляхом застосування економічних механі-

змів майнової відповідальності та банкрутства з одночасним обмеженням повноважень державних регуляторних органів щодо адміністративного втручання в господарську діяльність підприємств;

удосконалення державного регулювання аграрним ринком, зокрема в частині створення державної системи моніторингу сільськогосподарської продукції і продовольчих товарів.

Особливе місце у протидії тінізації економіки посідають органи внутрішніх справ, а саме оперативні підрозділи, які наділені повноваженнями на проведення оперативно-розшукової діяльності з метою протидії злочинам у сфері економіки, у тому числі тінізації економічної діяльності.

Як свідчить аналіз роботи оперативних підрозділів та наукових досліджень, оперативно-розшукова діяльність є головним засобом підвищення ефективності протидії злочинності. Проте її реальний стан не відповідає особливостям сучасної криміногенної ситуації, зокрема протидії тінізації економіки. В її організації допускаються систематичні *недоліки та прорахунки*, а саме:

продовжується оцінювання оперативної роботи за кількісними показниками, а не за якісними, як про це зазначено в нормативно-правових актах та відомчих інструкціях МВС України;

відсутня належна взаємодія між оперативними підрозділами різних служб, у тому числі підрозділами податкової міліції, органами державної влади та контролюючими органами;

обмежене фінансування та недосконала нормативно-правова база, що регламентує цей напрям діяльності органів внутрішніх справ; усе це призводить до різкого погіршення якісного складу негласних співробітників, утрати належних оперативних позицій у злочинному середовищі, низької ефективності застосування форм і методів оперативно-розшукової діяльності тощо.

Отже, проблеми, що існують в оперативній роботі, специфічні і, на нашу думку, доцільно виділити такі причини недостатньої її ефективності:

кадрову (брак досвіду і достатньо підготовлених працівників);

організаційну (відсутність у роботі системності);

правову (неповнота і суперечливість законодавчої бази) [3].

Ці та інші причини обумовили необхідність формування нової стратегії розвитку оперативної роботи у протидії тінізації економіки, а саме:

розставлення сил оперативно-розшукової діяльності на території обслуговування повинно бути таким, щоб перекрити всі криміногенні об'єкти та осіб, які становлять оперативний інтерес;

стан роботи за оперативно-розшуковими справами повинен оцінюватись не за кількістю їх заведення, а за обґрунтованістю заведення. Зокрема, ст. 9 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" передбачає що "...у кожному випадку наявності підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності заводитьсь оперативно-розшукова справа" [4];

розробити та запровадити систему оцінки ефективності роботи оперативних підрозділів, де на першому плані повинно стояти проведення оперативно-профілактичних заходів тінізації економіки, а також брати за основу критерій оцінки роботи оперативного працівника (підрозділу) наявність судового рішення по кримінальній справі, а не сам факт її порушення. Це сприятиме належному оперативному супроводженню кримінальних справ з боку оперативних підрозділів і зменшенню кількості корумпованих дій на стадіях досудового слідства та судового розгляду;

забезпечити належну організацію діяльності системи шкіл підвищення оперативної майстерності, де щомісячно проводити заняття з оперативними працівниками підрозділів із залученням професорсько-викладацького складу навчальних закладів системи МВС України щодо вивчення чинного законодавства, нових форм і методів оперативно-розшукової діяльності за напрямками роботи у протидії тінізації економіки;

з метою підвищення ефективності оперативно-розшукової діяльності у протидії тінізації економіки розробити новий проект Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність", у якому обов'язково узагальнити в одній статті оперативно-розшукові заходи, які проводяться оперативними підрозділами. На нашу думку, до таких заходів доцільно віднести: зняття інформації з технічних каналів зв'язку; контроль шляхом відбору за окремими ознаками телеграфно-поштових відправлень; прослуховування телефонних розмов; негласне проникнення до житла чи до іншого володіння особи; акустичний контроль; радіомоніторинг об'єктів; контрольну та оперативну закупівлю товарів, предметів і речовин, у тому числі заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб, незалежно від форм власності; оперативний збут товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених для обігу; контрольовану поставку товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених для обігу, фізичним та юридичним особам, незалежно від форм власності; оперативну закупівлю незаконних послуг; упровадження в злочинне середовище штатного негласного працівника або особи, яка співробітничала з оперативним підрозділом, із збереженням в таємниці достовірних даних щодо їх особистості; оперативний експеримент; опитування осіб; збирання інформації про спосіб життя окремих осіб, підозрюваних у підготовці або вчиненні злочину, джерело та розміри їх доходів (оперативне наведення довідок); перевірку осіб й об'єктів за обліками; огляд житла та інших приміщень, а також ділянок місцевості й транспортних засобів за згодою їх власників або мешканців для з'ясування обставин вчиненого або такого, що готується, злочину; спостереження; збирання зразків для порівняльного дослідження; пошук та негласне виявлення і фіксування слідів тяжкого або особливо тяжкого злочину, документів та інших предметів, що можуть бути доказами підготовки або вчинення такого злочину, або

отримання розвідувальної інформації; ототожнення осіб і предметів тощо;

розробити та внести зміни й доповнення до Кримінально-процесуального та Виправно-трудоного кодексів України щодо визначення механізму використання на практиці положень ст. 14 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", а саме звільнення від кримінальної відповідальності та покарання осіб, які сприяли викриттю організованих груп чи злочинних організацій [5];

з метою забезпечення практичного застосування ст. 43 Кримінального кодексу України [6] розробити відповідний нормативно-правовий документ, яким передбачити спосіб та форму подання оперативним підрозділом інформації до суду відносно особи, яка виконувала спеціальне завдання з попередження чи викриття злочинної діяльності організованої групи або злочинної організації, окрім того, доцільно розробити заходи безпеки стосовно цих осіб під час відбування ними покарання у вигляді позбавлення волі;

на виконання вимог Закону України "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві" [7] розробити відповідне положення, у якому передбачити детальний механізм здійснення заходів безпеки, обов'язки та права органів, що відповідають за їх проведення, та джерела фінансування цих заходів;

при підведенні підсумків роботи в оперативних підрозділах обов'язково розглядати питання стану оперативної роботи щодо протидії тінізації економіки.

Протидія тінізації економіки в діяльності правоохоронних органів, зокрема оперативних підрозділів, має бути спрямована на:

- зміцнення оперативних позицій у злочинному середовищі;
- підвищення ефективності застосування оперативної роботи як основного інструменту викриття злочинів;

- унікнення формалізму в роботі за оперативно-розшуковими справами;

- покращення взаємодії між оперативними підрозділами та органами державної влади;

- упровадження передових форм і методів оперативної роботи, удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує цей напрям діяльності органів внутрішніх справ;

- посилення впливу на тіньові процеси у сферах надровикористання, агропромислового комплексу, енергетиці, при роздержавленні власності, використанні бюджетних коштів, здійсненні експортно-імпорتنих операцій;

- обмеження можливостей використання організованим криміналітетом фінансово-кредитної і банківської систем щодо легалізації грошових коштів, здобутих злочинним шляхом, і виявів фінансового шахрайства;

удосконалення практики здійснення заходів щодо припинення незаконного переміщення товарів через митний кордон України та їх реалізації на внутрішньому ринку;

сприяння розвитку підприємництва та малого бізнесу, протидія незаконній конкуренції;

посилення боротьби з хабарництвом і корупцією, передусім у сфері державного регулювання та контролю;

запобігання завданню шкоди державним інтересам під час відчуження майна та використання державних коштів, спрямованих на розвиток окремих підприємств і галузей економіки, фінансування цільових програм;

продовження заходів на декриміналізацію сфери соціально-трудових відносин, у т. ч. притягнення до встановленої законом відповідальності керівників, причетних до безпідставної невилати зарплати;

упередження зловживань під час реформування земельних відносин та постійне оперативне супроводження цих процесів;

усунення кримінальних чинників зі сфери високих технологій, забезпечення захисту інтелектуальної власності та авторських прав тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про стан діяльності підрозділів ДСБЕЗ за I півріччя 2007 року : Довідка ДДСБЕЗ МВС України.
2. Про заходи щодо обмеження тіньової економіки в державі : МВС України : Довідка. – К., 2007
3. Горбачевський В. Я. Попередження та розкриття злочинів у сфері економіки підрозділами ДСБЕЗ : [навч. посіб.] / Горбачевський В. Я., Василюк В. І., Ольшевський К. М. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2004. – 126 с.
4. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
5. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
6. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р.
7. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1993.

Власенко Олена Леонідівна –
ад'юнкт кафедри конституційного та
міжнародного права КНУВС

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗБОРИ

Розглянуто стан чинного законодавства у сфері регулювання права громадян на мирні збори. Проведено теоретико-правовий аналіз проекту законодавчого акта України з проблематики, що досліджується.

In this article considered conditions legislation in sphere of regulation of the constitutional right of the people on peace meeting. Organized analysis of the project of the law of Ukraine on given to problem.

Право громадян збиратися мирно без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації закріплене в Конституції України ст. 39 [1]. Вільна реалізація цього права громадянами є однією з передумов нормального функціонування сучасної демократичної держави, адже воно є формою безпосередньої демократії та відіграє важливу роль у формуванні громадянського суспільства в Україні.

За своїм юридичним змістом це право гарантує вільну участь особи в різноманітних акціях протесту, що відрізняються між собою не тільки за ідейним спрямуванням, а ще й за механізмом реалізації. Як правило, публічні масові заходи здійснюються у формі зібрання однодумців, прихильників певних ідей, скандування лозунгів, закликів, виголошення промов та ін. Мета таких дій – колективне обговорення проблем, які охоплюють загальні інтереси, а також вираження свого ставлення до дій чи бездіяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, важливих подій у внутрішньому житті держави та у світі загалом тощо [2, с. 265]. Отже, це намагання зробити свою позицію з того чи іншого питання надбанням громадськості.

Конституцією України у ст. 39 закріплено загальні принципи, викладені в міжнародних документах, таких як: Статуті ООН, Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, а також в Європейській конвенції про захист прав людини та

основних свобод, яку було ратифіковано Законом України № 475-97-ВР від 17 липня 1997 р.

Таким чином, право на мирні збори визнається в усьому світі як одне з основоположних та невід'ємних прав людини. Особливо актуально постало питання реалізації і захисту цього права в Україні. Беручи до уваги політичну та громадську активність останніми роками в нашій державі, можливість громадян вільно збиратися, обговорювати нагальні проблеми в суспільстві дає поштовх до формування політичної волі громадян, сприяє їх активній участі в суспільно-політичному житті держави.

Як свідчить практика, чимала частина мирних зборів викликає протидію влади, проходить з порушенням організації і порядку проведення, що нерідко призводить до безладдя та порушень прав громадян.

Це, насамперед, пов'язано з тим, що сьогодні в національному законодавстві, що регулює відносини щодо організації і проведення мирних зборів громадян, існує прогалина. Окрім Конституції, цей інститут регулюється лише Указом Президії Верховної Ради СРСР "Про порядок організації та проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в СРСР" від 28 липня 1988 р. [3] (що є застарілим) та декількома нормативними актами місцевих рад, що регулюють порядок проведення мирних зборів на місцевому рівні. У зв'язку з цим, накладається численна кількість невмотивованих заборон та обмежень з боку державних органів щодо вільного використання конституційного права на мирні збори.

Через відсутність закону про порядок проведення мирних зборів органи державної влади, місцевого самоврядування та суди мають керуватися Європейською конвенцією захисту прав людини та основних свобод, що є складовою частиною внутрішнього законодавства. Проте цього не сталося, а дії влади та рішення судів грубо порушують ст. 11 Конвенції, що створює передумови для звернення до Європейського суду з прав людини [4, с. 5].

Закону, який би чітко визначав порядок реалізації права громадян на мирні збори, й досі нема. Проте існує майже десять законопроектів, поданих у різний час на сесіях усіх скликань Верховної Ради України. Незважаючи на таку кількість, усі ці законопроекти мають спільні риси: по-перше, вони не відповідають нормам Конституції та нормам міжнародного права, по-друге, усі вони залишилися лише на папері і не пройшли далі першого читання.

Найновішим законопроектом, поданим з ініціативи Ю. Тимошенко, є проект Закону "Про порядок організації і проведення мирних заходів" від 06 травня 2008 р. № 2450 [5]. При детальному аналізі цього законопроекту було виявлено велику кількість недоліків. А саме:

1. Сам термін "мирні заходи", запропонований у проекті, не відповідає як лексичним нормам, так і правовим. Доцільним було б залишити поняття "мирні зібрання", ураховуючи те, що цей термін у відповідному значенні вживається як у міжнародно-правових докумен-

тах (наприклад, Конвенція про захист прав людини та основних свобод), так і у внутрішньому національному законодавстві (Кодекс адміністративного судочинства, Цивільний кодекс тощо).

2. Проект майже не містить положень, які б описували особливості проведення мирного зібрання того чи іншого виду. Отже, залишаються без відповіді, наприклад, питання про те, яким чином має бути позначене місце проведення мирного зібрання, яким чином має організовуватись пересування під час демонстрації або походу, чи допускається використання "джерел шуму" під час пікету, в яких випадках допускається встановлення тимчасових споруд, чи можуть учасники заходів приводити із собою тварин і яких саме тощо.

Крім того не визначено навіть поняття деяких видів мирних зібрань, проведення яких нині дуже поширено: а саме: "голодування", "наметове містечко", "контр-демонстрації" тощо.

3. Вимагають доопрацювання положення проекту стосовно кола осіб, які користуються правом на мирні збори.

Право на свободу мирних зібрань у проекті закріплюється не тільки за громадянами України, а і за громадянами іноземних держав та особами без громадянства. Ця новела має суперечливий характер. З одного боку, ця норма відповідає змісту міжнародних зобов'язань, які взяла на себе Україна (наприклад, ч. 1 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основних свобод, в якій закріплено право *кожного* на свободу мирних зібрань).

З іншого боку, варто звернути увагу на те, що Конституція України гарантує право *громадян* (а не право *кожного*) збиратися мирно без зброї, і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації (ч. 1 ст. 39). Аналіз наведеного конституційного припису дає підстави вважати, що Основний Закон наразі обмежує право на свободу мирних зібрань для іноземців та осіб без громадянства. Отже, виникають сумніви з приводу наявності достатньої конституційної основи для запровадження вищезазначеної правової норми. Інакше необхідне коригування міжнародних та конституційних норм на найвищому законодавчому рівні.

4. Помилкою з боку авторів законопроекту можна вважати відсутність обмеження права осіб, визнаних у судовому порядку неієздатними, бути повноцінними учасниками мирного зібрання. Також не варто забувати, що політичні (і, зокрема, виборчі) права неієздатних громадян обмежено Конституцією і законами України, а відтак надання їм права брати участь у мирних зібраннях політичного характеру (у т.ч. прийнятті рішень і вчиненні інших колективних дій відповідно до абзацу другого ч. 2 ст. 6 проекту) навряд чи ґрунтується на конституційній основі.

У проекті не встановлюється також жодних обмежень щодо реалізації права на участь у мирних зібраннях неповнолітніх осіб (на відміну від заборони таким особам бути організаторами мирних зібрань).

З огляду на це, важливіми є питання щодо теми мирних зібрань, у яких можуть брати участь неповнолітні (і, передусім, малолітні) особи. Наприклад, участь зазначених осіб у мирних зібраннях на підтримку сексуальних меншин або на підтримку легалізації проституції чи легалізації легких наркотиків є неприпустимою з точки зору права й моралі. Правомірність участі неповнолітніх осіб у мирних зібраннях політичного характеру викликає сумніви з огляду на те, що ці особи не наділені політичними правами.

5. Одним з найсуттєвіших недоліків проекту є відсутність чіткої регламентації терміну подання до органів виконавчої влади (органів місцевого самоврядування) повідомлення про проведення мирного зібрання.

У ч. 1 ст. 7 проекту містяться лише абстрактний за змістом припис про те, що такі повідомлення подаються "... беручи до уваги час, необхідний для підготовки цих органів та органів внутрішніх справ до забезпечення громадського порядку і безпеки людей під час проведення такого заходу" [5]. Є очевидним, що наведений припис закладає основу для фактичного нівелювання конституційної вимоги щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання. Адже зазначений "необхідний" термін визначатиметься організаторами мирного зібрання на власний розсуд відповідно до суто суб'єктивних критеріїв. Це, безперечно, призведе до численних зловживань як боку органів державної влади, так і з боку організаторів. Набагато доцільнішим було б вказати чіткі строки залежно від виду запланованого мирного зібрання, передбаченої кількості учасників та місця проведення.

6. Суттєвим недоліком проекту є відсутність заборони надання особам винагороди (у вигляді коштів, матеріальних цінностей, послуг тощо) за їх участь у мирному зібранні.

7. Особливо доопрацювання вимагає ст. 22 законопроекту, яка визначає "Обставини, за яких може бути обмежено право на проведення мирного заходу" [5]. По-перше, у ч. 1 цієї статті зазначено здебільшого випадки, коли проведення відповідних мирних зібрань має заборонятись, а не тільки обмежуватись ("... порушення суверенітету і територіальної цілісності держави; спробу захоплення державної влади чи повалення конституційного ладу України шляхом насильства ..." [5] тощо). Натомість не міститься підстав встановлення судом обмежень щодо місця, часу, форми проведення мирного зібрання, використання під час його проведення транспортних й інших технічних засобів, встановлення тимчасових споруд тощо у проекті.

У цьому контексті варто звернути увагу на ч. 2 ст. 39 Конституції України, яка регламентує, що суд може прийняти рішення щодо обмеження реалізації права на мирні зібрання "відповідно до закону". Таким чином, Конституція України вимагає встановлення вищезазначених підстав на законодавчому рівні. Саме тому *максимально повний перелік таких підстав має визначатись саме Законом*, оскільки цей Закон має бути базовим у відповідній сфері. Водночас, як вже за-

значалось, передбачений у проекті обсяг підстав обмеження права на свободу мирних зібрань є недостатнім, а чинне законодавство таких підстав практично не встановлює.

8. У ч. 2 ст. 22 проекту передбачено можливість "... відмови у проведенні мирного заходу" в судовому порядку також в умовах надзвичайного чи воєнного стану, введеного в Україні або в окремих її місцевостях. У зв'язку з цим, варто врахувати, що у випадку введення надзвичайного (так само як і воєнного) стану право на свободу мирних зібрань обмежується відповідним Указом Президента України, затвердженим Верховною Радою України (у тексті такого указу вказується вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини та громадянина, які тимчасово обмежуються, і строк, на який вводиться відповідний режим). Саме такий порядок впливає з ч. 2 ст. 64, п. 31 ч. 1 ст. 85, п. п. 20 і 21 ч. 1 ст. 106 Конституції України, а також законів України "Про правовий режим надзвичайного стану" та "Про правовий режим воєнного стану". Варто звернути увагу на те, що схожу неконституційну норму містили практично всі законопроекти про мирні збори, які були подані на розгляд до Верховної Ради в минулому. У зв'язку з цим, одразу ж виникає питання про достатню юридичну освіту та фахову підготовку наших законодавців, які допускають такі помилки.

Загалом проект Закону України "Про порядок організації та проведення мирних заходів" від 06 травня 2008 р. № 2450, беззаперечно, потребує доопрацювання, адже його норми не відповідають нормам та вимогам національного й міжнародного права.

На жаль, найближчим часом право на мирні збори залишиться без законодавчого закріплення, що призведе до порушення прав громадян. Як зазначила Уповноважена з прав людини Н.І. Карпачова: "...відсутність достатнього законодавчого забезпечення конституційних прав і свобод громадян призводить до масових та системних порушень цих прав, а інколи і унеможлиблює їх реалізацію"[6, с. 325]. Сьогодні найважливішим завданням слід визнати прийняття такого закону, який би чітко встановлював не лише права, а й конкретні обов'язки громадян та органів влади, що в подальшому унеможливило б порушення прав і свобод людини.

Україна прагне стати рівноправним членом Європейської спільноти. Для цього слід привести національне законодавство до міжнародних стандартів. Зважаючи на те, що Україна є учасницею Європейської конвенції з прав людини та основних свобод, нашій державі необхідно послідовно виконувати свої зобов'язання, одним з яких є забезпечення фундаментального права на свободу мирних зборів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України (із змінами і доп.). – К. : Атіка, 2006.
2. Шукліна Н. Г. Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії і практики) : [монографія] / Шукліна Н. Г. – К. : Центр навч. літ., 2005.
3. Про порядок організації та проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в СРСР : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v9306400-88>.
4. Правове регулювання свободи мирних зібрань [упоряд. Є. Захаров, В. Яворський]. – Х. : Фоліо, 2005.
5. Про порядок організації і проведення мирних заходів : Проект Закону України від 06 травня 2008 р. № 2450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32431.
6. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н.І. Карпачової. – 2002.

Копилова Майя Андріївна –
ад'юнкт кафедри кримінології та
кримінально-виконавчого права
КНУВС

ПРАВОВИЙ СТАТУС КУРОРТІВ УКРАЇНИ

Комплексно досліджено проблеми нормативно-правового регулювання правового статусу курортів України; надано детальний аналіз чинного законодавства України стосовно курортної сфери.

The given Article is one of the few scientific works that studies the problem of regulation concerning the legal status of the resorts in Ukraine and it includes the detailed analysis of the current Ukrainian legislation with regard to the resorts sphere.

Україна надзвичайно багата природними лікувальними ресурсами, серед яких є й дуже унікальні. Лікувальні грязі, мінеральні води, термальні джерела тощо. Курортна й туристична галузі набувають дедалі більшого значення для розвитку економіки та соціальної сфери в Україні. Вони стрімко інтегруються у світову туристичну індустрію, що є пріоритетним напрямом розвитку цих галузей і важливим чинником підвищення якості життя в Україні, утворення додаткових робочих місць, поповнення валютних запасів держави та підвищення її авторитету на міжнародній арені. Ці дві галузі тісно взаємопов'язані й фактично не існують одна без одної. Їх поєднує спільна мета – відпочинок, оздоровлення та лікування.

У ст. 1 Закону України "Про курорти" визначено, що "... курорт – освоєна природна територія на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні" [1]. Поняття туризму визначається Законом України "Про туризм", як "... тимчасовий виїзд особи з місця постійного проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці перебування" [2].

Розвиток курортної і туристичної галузей в Україні істотно впливає на такі сектори економіки, як транспорт, торгівля, зв'язок, будівництво, сільське господарство, виробництво товарів широкого вжитку, і є одним з найбільш перспективних напрямів перебудови економіки.

Важливим чинником розвитку цих галузей в Україні є забезпечення органами внутрішніх справ безпеки відпочиваючих, тобто захист їх прав та законних інтересів і відновлення цих прав у разі порушення.

Нині в Україні існує понад 4,5 тис. закладів для розміщення туристів і відпочиваючих на 620 тис. місць та 151 населений пункт, віднесений до курортних. Найбільш відомими курортними містами є Ялта, Судак, Одеса, Трускавець, Хмільник, Бердянськ, Миргород тощо. Так, лише на території Автономної Республіки Крим, де надається третина загального обсягу туристичних послуг в Україні, розташовано 623 санаторно-курортні та туристські заклади [3].

У курортній та туристичній галузях у 1999–2001 роках установилася стійка тенденція до збільшення кількості відпочиваючих. Як свідчить досвід, майже в усіх областях України щорічно відпочивають тільки неорганізованим способом кілька мільйонів чоловік. Так, на курортах Криму в 1999 році відпочивало 3,3 млн чоловік, у 2000 році – 4,4 млн, а в 2001 році їх кількість становила 4,5 млн, у тому числі організовано за путівками – 1,1 млн чоловік [4].

Але хто сьогодні може точно визначити кількість санаторно-курортних і туристських місцевостей та закладів, назвати користувачів, охарактеризувати стан, визначити перспективи?.. Як зазначає Борис Дейч, народний депутат України, голова підкомітету з питань курортів і рекреаційної діяльності комітету Верховної Ради з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму, суттєвим для подальшого розвитку санаторно-курортної галузі є створення Державних кадастрів природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів [5].

Державний кадастр природних лікувальних ресурсів України є системою відомостей про кількість, якість та інші важливі з точки зору лікування та профілактики захворювань людини, характеристики всіх природних лікувальних ресурсів, що виявлені та підраховані на території України, а також можливі обсяги, способи, режими їх використання [1].

Державний кадастр природних територій курортів є зводом відомостей у текстовій, цифровій та графічній (картографічній) формі про правовий статус, належність, режим, географічне положення, площу, кліматичні особливості, види та запаси природних лікувальних ресурсів, якісні характеристики природних територій курортів, їх лікувальну, профілактичну, реабілітаційну, природоохоронну, наукову, рекреаційну та іншу цінність [6].

Створення Державних кадастрів природних лікувальних ресурсів та природних територій курортів було визначено постановою Кабінету Міністрів України ще 2001 року. Сьогодні фахівці Українського НДІ медичної реабілітації та курортології створили технічну й законодавчу основу для введення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів, проте затвердження нормативної бази, яке було заплановано Міністерством охорони здоров'я України на 2006 рік, так і не відбулось, але не з вини фахівців.

Курорт у перекладі з німецької мови "kurort" означає лікувальна місцевість. В економічній географії існує поняття курортного регіону, до якого належать "... території, основною функцією яких є надання оздоровчих послуг та благ громадянам у період відпусток, туристичних подорожей та інших форм використання рекреаційних можливостей, як правило, з відривом від виробництва або навчання із тимчасовим виїздом з місця постійного мешкання" [7, с. 38, 76, 82, 86, 94, 102]. Відповідно до географії курорт можна визначити як "... місцевість, що має природні лікувальні фактори та необхідні умови використання їх з лікувально-профілактичною метою. Курорти, крім досліджених природних лікувальних ресурсів, спеціального обладнання для раціонального застосування курортних факторів (бурові свердловини, пункти грязедобування та регенераційні басейни, лікувальні пляжі, теренкури тощо) і рекреаційних закладів, передбачає також наявність культурно-освітніх, спортивних, торговельних та інших установ, а також транспортної доступності та інших умов, необхідних для нормальної життєдіяльності, активного і пізнавального відпочинку та лікування" [8, с. 252]. Це визначення передбачає, що поряд з оздоровчою, курорти виконують і рекреаційну функцію.

У ст. 4 Закону України "Про курорти" надано класифікацію курортів за характером природних лікувальних ресурсів. Відповідно до цього критерію, курорти України поділяють на курорти державного та місцевого значення.

До курортів державного значення належать природні території, що мають особливо цінні та унікальні природні лікувальні ресурси й використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань [1]. Курорти державного значення перераховані в Переліку населених пунктів, віднесених до курортних, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1996 року № 1576 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15 грудня 1997 р. № 1391) [9]. Наприклад, до курортних населених пунктів державного значення належать міста Ялта, Трускавець, Хмільник, Миргород тощо.

До курортів місцевого значення належать природні території, що мають загальнопоширені природні лікувальні ресурси й використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. Відповідно до ст. 42 Закону України "Про курорти", до повноважень органів місцевого самоврядування належить "... оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення" [1].

Відповідно до ст. 5 цього Закону, курорти поділяються за спеціалізацією (або медичним профілем), з огляду на властивості природних лікувальних ресурсів, на курорти загального призначення та спеціалізовані курорти для лікування конкретних захворювань.

Крім нормативного підходу до класифікації курортів, існують й інші, в основу яких покладено такі критерії. С.М. Алфьоров у своєму

дисертаційному дослідженні "Діяльність органів внутрішніх справ по протидії злочинності у курортних регіонах (кримінологічне дослідження на матеріалах Запорізької області)" виділяє два критерії, по-перше, функціональне призначення або спеціалізація курорту, в основу якого покладено використання базового (провідного) природного лікувального фактору, по-друге, рівень соціально-економічного розвитку курорту. Відповідно до першого критерію, С.М. Алфьоров виділяє; а) мінеральні (бальнеологічні), які використовують, головним чином, лікувальні якості певного природного матеріалу або сировини, та кліматичні (приморські й лікувально-профілактичні), які використовують, головним чином, оздоровчі, профілактичні якості, сприятливі кліматичні умови тощо певної місцевості; б) загальнопрофілактичні (приморські) й лікувальні (мінеральні та лікувально-профілактичні). За другим критерієм, рівнем соціально-економічного розвитку науковець виділяє: традиційні курорти та нові курортні регіони й населені пункти [10].

На нашу думку, курорти необхідно також класифікувати за адміністративно-територіальним критерієм. Так, відповідно до Переліку населених пунктів, віднесених до курортних, можна виділити:

- 1) курорти Південного узбережжя Автономної Республіки Крим;
- 2) курорти Південно-східного узбережжя Автономної Республіки Крим;
- 3) курорти Західного узбережжя Автономної Республіки Крим;
- 4) курорти Чорноморського узбережжя Миколаївської та Херсонської областей;
- 5) курорти гірських та передгірних районів Закарпатської, Івано-Франківської та Львівської областей;
- 6) курорти узбережжя Азовського моря та інші курортні місцевості.

Відповідно до ст. 6 Закону України "Про курорти", на нашу думку, можна визначити ще один критерій поділу курортів – за природними лікувальними ресурсами, які містяться на території курорту та використовуються з метою лікування, медичної реабілітації і профілактики:

- 1) мінеральні й термальні води;
- 2) лікувальні грязі та озокерит;
- 3) ропа лиманів та озер;
- 4) морська вода;
- 5) природні об'єкти і комплекси із сприятливими для лікування кліматичними умовами.

Звичайно, такий поділ є дещо умовним, оскільки на території курорту може міститися комплекс природних лікувальних ресурсів, у якому поєднуються, наприклад, морська вода та лікувальні грязі тощо.

Нині існує декілька проблем, що перешкоджають подальшому розвитку галузі, підвищенню конкурентоспроможності санаторно-курортних і туристських закладів, збільшенню тривалості курортного сезону, створенню позитивного іміджу України як цілорічного курортно-рекреаційного й туристичного центру. Це, насамперед, проблеми правового характеру, а саме: недосконалість нормативно-правової

бази; відсутність чіткого визначення статусу курортних територій державного та місцевого значення; відсутність Державних кадастрів природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів. Проблеми управлінського характеру: відсутність цілісної системи державного управління туризмом у регіонах; підпорядкованість закладів розміщення туристів, санаторно-курортних, оздоровчих та рекреаційних закладів, які надають туристичні послуги, різним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади; незбалансованість соціальної та економічної ефективності використання рекреаційних ресурсів та необхідності їх збереження. Проблеми економічного характеру: повільні темпи зростання обсягів інвестицій у розвиток матеріальної бази курортної галузі; відсутність відповідних об'єктів для розвитку туристичної діяльності в сільській місцевості; невідповідність переважної більшості туристичних закладів міжнародним стандартам. Аналітичні проблеми: недосконалість статистики з питань туризму; недосконалість бази даних стосовно об'єктів туристичної сфери тощо.

Правовий статус курортів регулюється низкою нормативних актів, серед яких: Конституція України, кодекси України, закони України, укази Президента України, постанови, розпорядження та інші нормативно-правові акти, про що й зазначається у ст. 2 Закону України "Про курорти" [1].

В українському національному законодавстві основним документом, що регулює правовий статус курортів, є Конституція України 1996 року, хоча вона й не містить спеціальних норм регулювання правового статусу курортів, вони тут подаються у загальному контексті системи прав, свобод й обов'язків людини і громадянина. Так, наприклад, у ст. 45 Основного Закону зазначається, що "... кожен, хто працює, має право на відпочинок" [11].

Земельним кодексом України території лікувально-оздоровчих місцевостей та курортів віднесені до земель оздоровчого призначення, а землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів – до земель рекреаційного призначення. На нашу думку, такий поділ земель є не зовсім вдалим й ускладнює визначення їх статусу, оскільки туризм та місця загального відпочинку населення практично невіддільні від курортів. Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення хоча конкретно й не визначають правового статусу курортів, проте містять низку норм, якими закріплено відповідальність за злочини та правопорушення, вчинені в курортній галузі чи на території курортів.

Закон України "Про курорти" від 5 жовтня 2000 року безпосередньо стосується лише курортів. Так, ст. 1 Закону України "Про курорти" визначено поняття курорту та низку інших понять, а саме: лікувально-оздоровчої місцевості, особливо цінних та унікальних природних лікувальних ресурсів, загальнопоширених природних лікувальних ресурсів, медичного (бальнеологічного) висновку та курортної справи.

Водночас цей Закон визначає: а) порядок створення та розвитку курортів; б) порядок та межі використання природних лікувальних ресурсів; в) порядок організації лікування та обслуговування на курортах; г) економічне та фінансове забезпечення організації і функціонування курортів; д) порядок санітарної охорони курортів та зони округу санітарної охорони; е) порядок здійснення моніторингу та створення Державного кадастру природних територій курортів, є) органи, що здійснюють управління у сфері діяльності курортів, та їх повноваження; ж) відповідальність за порушення законодавства про курорти; з) засади міжнародного співробітництва. У Законі зазначається, що особи, винні в порушенні вимог законодавства про курорти, несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законів України.

Значну увагу проблемам визначення правового статусу курортів України також приділяють вищий, центральні та місцеві органи виконавчої влади. Так, Кабінет Міністрів України 23 травня 2001 року прийняв Постанову "Про затвердження Порядку створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів", якою було встановлено протягом 2004 року розробити й затвердити перелік і форму подання відомостей, що включаються до Державного кадастру природних курортів.

Органи місцевого самоврядування, згідно зі ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", можуть приймати в межах своїх повноважень нормативні та інші акти у формі рішень. Законом України "Про курорти" визначено такі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері діяльності курортів: затвердження місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони природних лікувальних ресурсів; управління курортами місцевого значення; погодження видачі дозволів на користування природними лікувальними ресурсами державного значення; видача дозволів на користування природними лікувальними ресурсами місцевого значення; здійснення контролю за використанням природних лікувальних ресурсів; внесення до відповідних органів виконавчої влади клопотань про оголошення природних територій курортними; оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення, вирішення інших питань у сфері діяльності курортів відповідно до законів України [1].

Такі рішення місцевих рад є невід'ємною частиною нормативно-правової бази, що регулює правовий статус курортів, проте лише тих, що розташовані на відповідній території.

Аналіз нормативно-правової бази показав, що правовий статус курортів регулюється низкою нормативно-правових актів – від Конституції України й до місцевих нормативно-правових актів, – та охоплюють майже всі галузі права.

Проте концептуально нормативно-правове поле правового статусу курортів є недостатньо врегульованим і вимагає міжгалузевої уз-

годженості норм та доопрацювання і розвитку багатьох з них, де на загал правовий статус курортів чітко не регламентовано.

Підсумовуючи викладені положення щодо правового статусу курортів України, зазначимо, що, по-перше, нині курорти віднесені до земель оздоровчого призначення, що не відображає повною мірою їх фактичний статус і мету діяльності, а тому пропонується віднести територію курортів до земель оздоровчо-рекреаційного призначення.

По-друге, курортна злочинність має суттєві особливості, які зумовлені специфікою соціально-економічних умов у цих регіонах. Даний чинник зумовлює необхідність розроблення та вдосконалення відповідних форм і методів у протидії злочинності на курортах. Для цього необхідно чітко окреслити межі санаторно-курортних і туристських місцевостей, їх кількість, назвати їх користувачів, охарактеризувати стан, визначити перспективи розвитку тощо. Усе це можна досягнути лише створенням найближчим часом Державних кадастрів природних лікувальних ресурсів та природних територій курортів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про курорти : Закон України від 5 жовт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 50.
2. Про туризм : Закон України від 15 верес. 1995 р. // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 31.
3. Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2002 р. № 583.
4. Про затвердження Програми розвитку Криму як ціпорічного загальнодержавного та міжнародного курортно-рекреаційного і туристичного центру : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 січ. 2003 р. – № 133.
5. Дейч Б. Что имеем не храним / Дейч Б. // Зеркало недели. – 2007. – 14 апр. – № 14.
6. Про затвердження Порядку створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2001 р. № 562.
7. Алаев Э. Б. Экономико-географическая терминология / Алаев Э. Б. – М., 1977.
8. Географічна енциклопедія України : в 3 т. [редкол. : О. М. Маринич та ін.]. – К., 1989.
9. Перелік населених пунктів, віднесених до курортних : затвер. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 груд. 1996 р. № 1576 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15 груд. 1997 р. № 1391).
10. Альфьоров С. М. Діяльність органів внутрішніх справ по протидії злочинності у курортних регіонах (кримінологічне дослідження на матеріалах Запорізької області) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Альфьоров С. М. – Х., 2003.
11. Конституція України. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

Кравченко Сергій Олександрович – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України

ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто модель процесу планування реформи державного управління. Виділено комплекс принципів, підходів і методів, які доцільно використовувати у цьому процесі планування, та запропоновано їх класифікаційну схему.

In this article the model of planning process of public administration reform is constructed. It is picked out a set of principles, approaches and methods, which are expedient to use in this planning process. The classification scheme of these methodological means is proposed.

Зверненні Президента України з нагоди 16-ї річниці Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року серед невідкладних завдань державного розвитку визначено створення сучасної ефективної системи державної влади [1]. Для розв'язання цього завдання необхідним є всебічне реформування державного управління, що виступає матеріалізованим виявленням державної влади. У цьому контексті, як свідчить вітчизняний досвід, важливе значення має вирішення *проблеми* планування реформ із застосуванням науково обґрунтованої методології. За висновками дослідників, труднощі реалізації адміністративної реформи в Україні протягом 1998–2001 рр. були багато в чому обумовлені відсутністю середньострокової стратегії [2, с. 8, 43]. Подальші спроби реформування у 2005 р. також виявилися малорезультативними, насамперед, через відсутність чіткого програмно-стратегічного бачення її напрямів [3, с. 11].

Основою вирішення зазначеної проблеми є структурно-логічні моделі функції планування, що докладно розроблені в управлінській теорії та узагальнені, зокрема, В. Бакуменком [4], Н. Нижник і О. Машковим [5], Г. Райтом [6], Т. Сааті та К. Кернсом [7]. Існує також великий арсенал засобів планування, які систематизовано, наприклад, у роботі [8]. З іншого боку, напрацьовано певні принципи, підходи, методи стосовно саме планування реформи державного управління, що наведені у працях Г. Боукаерта і К. Поллітта [9],

К. Векотта [10], Я. Гонцяжа і Н. Гнидюк [2], Г. Драпера [11] та ін. Проте науковці не приділяли увагу питанням адаптації загальних теоретичних моделей планування, комплексного застосування і розвитку напрацьованої методології з урахуванням специфіки реформаторської діяльності.

Метою статті є вдосконалення методологічного забезпечення планування реформи державного управління шляхом розробки моделі відповідного процесу планування, виділення та розвитку комплексу методологічних засобів, які доцільно використовувати в цьому процесі.

Відповідно до моделей процесу планування, що розроблені в управлінській теорії, його першим етапом є визначення місії – головної загальної мети діяльності будь-якої організації, що розкриває призначення цієї діяльності, причину існування організації [4, с. 29, 126; 12, с. 262].

Державне управління виступає забезпечувальною діяльністю щодо суспільних процесів (відносин), тому потреби його реформування зумовлені суспільними змінами. Зокрема, у країнах Центральної і Східної Європи (далі – країни ЦСЄ) такі реформи в 1990-х рр. спочатку були викликані переходом до демократичних та ринково орієнтованих суспільств, а в подальшому – європейською інтеграцією [13, с. 3, 14]. Адміністративні перетворення 1980–1990-х рр. у країнах ЦСЄ були започатковані як відповідь на наростання соціально-економічних проблем, кризи довіри до влади, вимог громадян щодо участі в управлінні та глобальних суспільних змін [14, с. 2–4]. Зазначене дозволяє сформулювати *принцип суспільної підпорядкованості*, згідно з яким зміст реформ державного управління має підпорядковуватися змісту, потребам та динаміці суспільного розвитку.

Отже, необхідність державно-управлінських змін виникає, якщо управлінська система перестає відповідати стану і потребам розвитку суспільства, а виявлення таких невідповідностей має передувати визначенню місії. При цьому аналіз формулювань місій, що наведені в різних концепціях або стратегіях адміністративної реформи, дозволяє виділити три типи невідповідностей. Перший тип – невідповідність новим суспільним умовам (демократизація, ринкові відносини, громадянське суспільство тощо) [2, с. 96, 118, 130]. Другий тип – неспроможність державного управління ефективно забезпечувати досягнення стратегічних суспільних цілей, таких як високий рівень життя громадян, демократія, чільне місце держави у світі, стійкий соціально-економічний розвиток країни або вступ до ЄС [2, с. 96; 15, с. 3; 16, с. 11; 17, с. 26; 18, с. 16]. Третій тип – нездатність ефективно служити громадянам, зокрема, задовольняти їх потреби і запити, забезпечувати їх права, надавати якісні публічні послуги, співпрацювати з громадськістю [2, с. 118, 130; 3, с. 12; 16, с. 11]. Саме вимоги усунення таких взаємопов'язаних невідповідностей доцільно конкретизувати у місії державно-управлінської реформи.

У практиці стратегічного планування нерідко також виокремлюють етап розробки бачення, під яким розуміють опис ідеального майбутнього стану організації чи програми. Цей опис слугує основою формулювання місії. Згідно з цією практикою, дослідники зосереджують увагу на потребі загального (стратегічного) бачення результатів реформи у сфері державного управління [10, с. 81; 11, с. 22]. За висновком Г. Драпера, багато реформ зосереджувалося на розробленні стратегічних планів, але ці плани загалом не ґрунтувалися на стратегічному баченні, а тому не були, насправді, стратегічними [11, с. 22, 26]. Наведені положення доцільно відобразити у вигляді *принципу стратегічного бачення*, що обумовлює потребу визначення місії реформи державного управління відповідно до бачення стану системи державного управління, що має бути досягнутий внаслідок реформи. Ураховуючи цей принцип, можна навести таке узагальнене формулювання *місії реформи державного управління* – реалізація бачення стану системи державного управління, в якому вона відповідає новим суспільним умовам, спроможна ефективно служити громадянам та забезпечувати реалізацію цілей розвитку країни.

Крім вироблення місії, важливе значення на початку планування будь-якої діяльності має визначення цінностей, згідно з якими має здійснюватися ця діяльність. На практиці цінності, як правило, відображаються у вигляді загальних принципів діяльності організації або здійснення програми. Саме тому в стратегічних документах щодо адміністративної реформи нерідко наводяться переліки принципів, за якими має працювати реформована система державного управління [2, с. 119, 130; 3, с. 13–14; 16, с. 8–9; 17, с. 26–28; 19, с. 15]. При формуванні такого переліку принципів слід враховувати систему базових принципів правильного управління, що детально висвітлена в роботі [20, с. 68–69]. Вона набула загальносвітового визнання як універсальна основа побудови та функціонування державного управління. Тому визначення загальних принципів реформи останнього в конкретній країні доцільно здійснювати шляхом критичного аналізу й адаптації базових принципів правильного управління до місцевих умов та особливостей державно-управлінської діяльності.

За логікою планування місія має розкладатися на сукупність цілей, досягнення яких забезпечує виконання місії [4, с. 30, 126; 12, с. 266]. Процес такого структурування починається з оцінювання стану та прогнозування змін як організації, так і її зовнішнього середовища. При цьому особливе значення має саме прогностична діяльність, тому в моделях функції планування вона виділяється в окремий етап. Це відображає *принцип випереджаючого стану управління*, який передбачає перехід від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє [8, с. 20]. Дотримання цього принципу означає, що підготовка державно-управлінської реформи повинна здійснюватися з орієнтацією на потреби й перспективи розвитку суспільства та самого державного управління.

На основі принципу об'єктивності державного управління, що викладений у роботі [8, с. 20], можна виділити три доцільні напрями оцінювання та прогнозування:

1) внутрішнє оцінювання поточного стану системи державного управління, можливостей його розвитку, наявних засобів і ресурсів;

2) прогнозування розвитку державного управління у світі, оскільки в сучасних умовах він так чи інакше впливає на управлінські системи всіх країн. На практиці основою прогнозування є виявлення тенденцій. У зв'язку з цим, пропонується використати результати проведеного автором цієї статті аналізу глобальних тенденцій сучасних державно-управлінських реформ [20];

3) оцінювання поточного стану та прогнозування розвитку суспільства з метою визначення сукупності наявних та можливих майбутніх суспільних впливів, що обумовлюють зміст реформ державного управління. Цей напрям роботи передбачає виділення сукупності суспільних факторів впливу на систему державного управління, оцінку їх поточної та передбачуваної майбутньої дії. При цьому можна виокремити два піднапрями аналізу, що стосуються визначення стану і тенденцій суспільного розвитку, відповідно, у розглядуваній країні та загалом у світі.

Проведене оцінювання і прогнозування дає можливість з'ясувати будову і функціонування діючої системи державного управління, перспективи її розвитку, а також виявити *проблеми реформи* – недоліки цієї системи, що перешкоджають досягненню місії та утвердженню загальних принципів реформи. Відповідно до цього *цілі реформи державного управління* полягають у вирішенні проблем реформи та в сукупності задають модель бажаної системи державного управління.

Грунтуючись на наведеному визначенні, при постановці цілей видається доцільним спочатку чітко вибрати дві характеристики бажаної управлінської моделі. Перша з них пов'язана з тим, що система державного управління в загальному вигляді є сукупністю елементів, що поєднані у підсистеми, а також співвідношень, зв'язків та способів взаємодії між елементами. Отже, потрібно вибрати *масштаб реформи* – сукупність елементів, співвідношень, зв'язків та способів взаємодії в управлінській системі, що підлягають зміні. Про важливість такого вибору свідчить вітчизняний досвід проведення адміністративної реформи, предмет якої було обмежено переважно сферою виконавчої влади. Унаслідок цього при плануванні змін увага зосередилася на проблемах центрального рівня виконавчої влади, не охопивши багато необхідних елементів адміністративно-територіального устрою і місцевого управління [2, с. 41].

Другою ключовою характеристикою є *базовий підхід* або *підходи реформи*, що відображають загальну спрямованість змін системи державного управління. Зокрема, у дослідженні [9, с. 126–128, 176–179] показано, що адміністративні реформи в десяти розвинутих країнах світу протягом 1980–1990-х рр. проводилися з використанням

чотирьох базових підходів: зміцнення; маркетизація; модернізація у варіантах дерегуляції та участі; покращення гнучкості. У частині випадків домінував один із зазначених підходів, а переважно відбувалося поєднання двох підходів.

Отже, масштаб та базові підходи реформи визначають загальні риси моделі бажаної системи державного управління, а цілі мають конкретизувати цю модель.

Важливе значення при постановці цілей реформи державного управління має врахування того, що кожна країна характеризується неповторною сукупністю умов реформування. Будь-які державно-управлінські перетворення мають здійснюватися відповідно до цього місцевого контексту, що включає в себе історію країни, її культуру, традиції, ментальність людей, поточний стан, потреби й можливості розвитку суспільства та самої управлінської системи [10, с. 82; 21, с. 2]. Дослідники наголошують на тому, що не можна механічно переносити управлінські моделі з одних країн в інші. Для кожної країни необхідно розробляти власну модель системи державного управління з використанням доречних управлінських принципів, інститутів та практик з інших країн [11, с. 23; 22, с. 28–29; 23, с. 22–23]. Викладене зумовлює *принцип створення власної моделі*, що полягає у необхідності при плануванні реформи державного управління розробляти унікальну модель бажаної управлінської системи відповідно до умов країни, в якій має здійснюватися реформа.

Здійснення розглянутих етапів цілепокладання потребує відповідних методів. Поширеними є методи експертних оцінок, статистичні методи та пов'язані з ними методи прогнозної екстраполяції, методи "дерева цілей" і "сценаріїв" [8, с. 58–60, 63–64, 71–74]. На основі зазначених загальних методів створено спеціальні методи, з яких при плануванні адміністративних реформ набули поширення SWOT-аналіз і функціональні обстеження [16, с. 9; 19, с. 8, 17; 23, с. 109–110, 151, 180; 24, с. 197].

Цю сукупність інструментів планування видається доцільним доповнити в частині засобів виявлення проблем реформи державного управління. Загалом відповідні завдання виконують експерти, ґрунтуючись на власному розумінні структури реформаторської проблематики. Проте внаслідок дії суб'єктивних чинників значна частина проблем може залишитися поза розглядом. Для зменшення зазначеного суб'єктивізму пропонується підхід на основі моделювання проблемного поля державно-управлінських реформ, сутність якого показана на рис. 1. Цей підхід використовує ідею морфологічного методу систематичного покриття поля, що полягає у виявленні в досліджуваній предметній галузі так званих "опорних пунктів знання" (закономірностей, підходів, моделей тощо) та послідовній побудові на їх основі повної структури (поля) цієї предметної галузі [25, с. 14–16, 40, 45]. Згідно з такою ідеєю, підхід передбачає побудову моделі проблемного поля, що відображає множину можливих проблем реформування державно-

го управління. При цьому "опорними пунктами знання" є напрацювання управлінської теорії. Далі експерти, відповідно до місії і принципів запланованої реформи, за допомогою оцінювання стану та прогнозування розвитку суспільства й самої управлінської системи конкретизують модель проблемного поля, виділяючи з можливих проблем такі, що реально існують. У результаті цього утворюється сукупність проблем запланованої реформи (рис. 1).



Рис. 1. Сутність підходу на основі моделювання проблемного поля державно-управлінських реформ

Згідно з теоретичними моделями, наступним етапом планування реформи державного управління має бути програмування способів досягнення її цілей [4, с. 126]. Основою програмування є вибір напрямів дій або *політик* у вузькому значенні. Саме сукупність таких політик визначає зміст плану дій, що обумовлює важливість їх вдалого вибору [7, с. 98–102]. Відомий постулат вибору стверджує, що неможливо отримати оптимальну альтернативу і запобігти перебору деякої їх множини [26, с. 13, 68]. В ідеалі при прийнятті рішення бажано виявити всі можливі альтернативи, щоб вибрати з них найкращу [12, с. 205]. Зазначене дозволяє викласти *принцип альтернативності*, що передбачає потребу розглядати максимально широкий перелік альтернатив при прийнятті рішень у процесі планування реформи державно-

го управління. Дотримання цього принципу на етапі програмування означає формулювання якомога більшої кількості варіантів політик. Тому потрібно приділяти спеціальну увагу відбору множини політичних альтернатив, передусім, на основі аналізу зарубіжного досвіду.

Вибрані політики є основою програмування завдань реформи державного управління у вигляді планів (програм). Досвід адміністративних перетворень у різних країнах світу дозволяє виділити два підходи до програмування. Перший з них можна назвати уніфікуючим. Він передбачає розробку та затвердження урядом єдиного загальнодержавного плану. На його виконання працюють усі органи влади, втілюючи стандартизовані структури, процеси, методи тощо. Описаний підхід спостерігався, наприклад, у Болгарії, Латвії, Словаччині, Угорщині при проведенні комплексної перебудови системи державного управління [23, с. 151, 219, 225; 24, с. 209–232; 27].

Другий підхід доцільно іменувати варіаційним. Згідно з ним, уряд визначає лише сукупність єдиних політик реформування, у межах яких кожен орган влади розробляє та реалізує власні плани перетворень. Результатом є впровадження єдиних управлінських принципів і підходів при широкому розмаїтті конкретних моделей та практик роботи владних установ. Такий підхід застосовувався, наприклад, у Німеччині й Фінляндії при здійсненні реформ, що охоплювали тільки певні складові системи державного управління і передбачали, зокрема, впровадження управлінських інновацій [28, с. 4–5, 11, 14; 29, с. 21].

Таким чином, на стадії всеохопних перетворень, пов'язаних з утвердженням принципово нової державно-управлінської системи, доцільним є застосування уніфікуючого підходу до програмування відповідної реформи. Натомість варіаційний підхід є кращим при подальшому "точному налагодженні" державного механізму, введенні у його роботу інноваційних елементів.

До основних груп методів, що відповідають етапу програмування, належать методи експертних оцінок, "дерева цілей", матричного аналізу, "результати – витрати" та багатокритеріального вибору [8, с. 60, 68–73, 78, 81].

Для реалізації планових завдань реформи державного управління органи влади виконують конкретні проекти. Розробка та затвердження їх сукупності становить зміст останнього етапу планування – проектування. У практиці управлінських перетворень трапляються три підходи до здійснення цього етапу залежно від змісту завдань реформування. Перший типізаційний підхід передбачає розроблення проектів із упровадження в органах влади перевірених типових моделей, механізмів, технологій та ін., що довели свою ефективність. Цей підхід застосовували країни ЦСЄ для досягнення відповідності стандартам "Європейського адміністративного простору" [13, с. 8–10].

Другий конкурентний підхід використовується, якщо існують різні способи вирішення завдань. Розробляються альтернативні проекти з подальшим вибором найкращих на конкурсній основі. Прикладом

може бути механізм конкурсного відбору проектів у межах Болгарської програми адміністративної модернізації [30, с. 163, 187–188].

Третій випробувальний підхід означає розроблення пілотних проектів у разі відсутності усталених способів вирішення завдань, насамперед, пов'язаних із впровадженням управлінських інновацій. За результатами пілотного проектування відбираються кращі рішення, що згодом поширюються серед органів влади. Зокрема, у Німеччині важливою складовою впровадження реформи дебіюрократизації 1990-х рр. стало проведення серії пілотних проектів, спрямованих на удосконалення структур і перегляд функцій федеральних установ [28, с. 2–3].

Ефективними методами, що спеціально призначені для етапу проектування, є методи управління проектами [8, с. 83–84].

Таким чином, проведення дослідження дозволяє побудувати модель, згідно з якою пропонується здійснювати процес планування реформи державного управління (рис. 2). Ця модель акцентує увагу на суспільній підпорядкованості такої реформи, необхідності стратегічного бачення, урахуванні базових принципів правильного управління та світових тенденцій його розвитку, а також виборі масштабу і базових підходів реформи.

Іншим результатом дослідження є виділення та розвиток комплексу методологічних засобів, які доцільно використовувати у процесі планування. Для його системного подання і поєднання з розробленою моделлю процесу планування пропонується класифікаційна схема, що ґрунтується на двох ознаках класифікації (таблиця). По-перше, виділено три основні форми методологічних засобів – принципи, підходи і методи. По-друге, згідно з моделлю, що наведена на рис. 2, виокремлено методологічні засоби для основних етапів планування реформи державного управління.



Рис. 2. Модель планування реформи державного управління

Таблиця

*Класифікаційна схема методологічних засобів,
які доцільно використовувати у процесі планування
реформи державного управління*

Основні етапи процесу планування	Основні форми методологічних засобів		
	Принципи	Підходи	Методи
Визначення місії реформи державного управління	Принципи суспільної підпорядкованості, стратегічного бачення	Виявлення невідповідностей системи державного управління стану і потребам розвитку суспільства	Методи експертних оцінок, "дерево цілей", "сценаріїв", статистичні та прогнозної екстраполяції
Виявлення проблем реформи державного управління	Принципи суспільної підпорядкованості, випереджаючого стану управління, система базових принципів правильного управління	Аналіз стану і тенденцій розвитку суспільства та державного управління, аналіз світових тенденцій суспільного розвитку і державно-управлінських реформ, підхід на основі моделювання проблемного поля державно-управлінських реформ	Спеціальні методи SWOT-аналізу та функціональних обстежень
Постановка цілей реформи державного управління	Принципи створення власної моделі, альтернативності	Вибір масштабу та базових підходів реформи	
Вибір політик та програмування завдань реформи державного управління	Принцип альтернативності	Формування множини альтернативних політик, насамперед, на основі аналізу зарубіжного досвіду, уніфікуючий і варіаційний підходи до програмування	Методи експертних оцінок, "дерево цілей", матричного аналізу, "результати – витрати", багатокритеріального вибору
Розробка проектів для реалізації планових завдань реформи державного управління		Типізаційний, конкурентний і випробувальний підходи до проектування	Методи управління проектами

Перспективи подальших досліджень полягають у розробленні методики планування реформи державного управління на основі методологічних результатів, що викладені в цій статті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Звернення Президента України з нагоди 16-ї річниці Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. від 1 груд. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.president.gov.ua/news/data/11_21064.html
2. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 136 с.
3. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів [упоряд. : І. Коліушко, В. Тимошук]. – К. : Центр політико-правових реформ, 2005. – 192 с.
4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / Бакуменко В. Д. – К. : Вид-во Укр. акад. держ. управління, 2000. – 320 с.
5. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К. : Вид-во Укр. акад. держ. управління, 1998. – 160 с.
6. Райт Г. Державне управління; пер. з англ. / Райт Г. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
7. Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем; пер. с англ. / Т. Саати, К. Кернс. – М. : Радио и связь, 1991. – 224 с.
8. Методологія державного управління: словник-довідник / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во Нац. акад. держ. управління, 2004. – 196 с.
9. Bouckaert G. Public management reform: A comparative analysis. / G. Bouckaert, C. Pollitt. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2000. – 314 p.
10. Wescott C. Improving public administration in the Asia-Pacific region: some lessons from experience / Wescott C. // International Public Management Review. – 2004. – Vol. 5. – № 2. – P. 78–102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу журн.:
<http://verdi.unisg.ch/org/idi/ipmr.nsf/>.
11. Draper G. The civil service in Latin America and the Caribbean. Situation and future challenges: the Caribbean perspective / G. Draper. / Draft working paper, 2001. – 32 p. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English>
12. Мескон М. Х. Основы менеджмента / Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. : [пер. с англ.] – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
13. Гонцяж Я. Стандарти Європи щодо організації системи державного управління / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк // Аналітична доповідь на конф. "Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції" 14–15 лют. 2003 р. – К., 2003. – 31 с.
14. Synthesis of reform experiences in nine OECD countries: Government roles and functions, and public management. – Paris : OECD, 1999. – 34 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
[http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/engrefcorplink/nt00000b32/\\$file/08e98064.pdf](http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/engrefcorplink/nt00000b32/$file/08e98064.pdf)

15. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 гг. : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ar.economy.gov.ru/ru/about/documents/searching_document/index.php?id4=22
16. Стратегия реформы центрального публичного управления в Республике Молдова : Постановление Правительства Республики Молдова от 30 дек. 2005 г. № 1402 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gov.md/content/ru/0000120.pdf>
17. Strategy of public administration reform in the Slovak Republic. – Bratislava, 1999. – 69 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.government.gov.sk/infoservis/dokumenty/reforma/reforma_en.doc
18. Public administration reform strategy in Montenegro. – Podgorica: Montenegrin Ministry of justice, 2003. – 72 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vlada.cg.yu/biblioteka/1082636602.pdf>
19. Public administration reform strategy in Bosnia and Herzegovina. – Sarajevo: Office of the Coordinator for public administration reform, 2006. – 66 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://parco.gov.ba/?id=68>
20. Кравченко С. О. Аналіз глобальних тенденцій сучасних державно-управлінських реформ / С. О. Кравченко // Вісн. Нац. акад. держ. управління. – 2007. – № 3. – С. 66–76.
21. Regulski J. Building democracy in Poland. The state reform of 1998. – Budapest: OSI/LGI, 1999. – 56 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=41
22. Bresser-Pereira L. C. The structural public governance model / L. C. Bresser-Pereira // International Public Management Review. – 2007. – Vol. 8. – № 1. – P. 16–31 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://verdi.unisg.ch/org/idx/ipmr.nsf/>
23. Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe / Ed. by Gábor Páteri. – Budapest: OSI/LGI, 2002. – 234 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=98>
24. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. док. і матеріалів / Уклад. : В. В. Тертичка. – К. : НАДУ ; ЦДАР, 2004. – 401 с.
25. Картавов С. С. Некоторые итоги и перспективы развития морфологического анализа систем / Картавов С. С., Одрин В. М. – К., 1973. – 83 с. (Препринт / АН УССР. Ин-т кибернетики, 73–62).
26. Тронь В. П. Стратегія прориву : [монографія] / Тронь В. П. – К. : Вид-во Укр. акад. держ. управління, 1995. – 344 с.
27. Plan for implementing the Strategy for modernization of the state administration – from accession to integration: Decision of the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria of 3.01.2003 № 3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ccit.government.bg/common/documents/retrivedocument.aspx?docid=46&languageid=2>
28. Strategic review and reform – Germany. – Paris: OECD, 1999. – 15 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/36/1910881.pdf>

29. Tiihonen S. From uniform administration to governance and management of diversity. Reforming state functions and public administration in Finland. – Paris: OECD, 1999. – 32 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/59/1910873.pdf>
30. Operational programme "Administrative capacity" 2007-2013. – Sofia: Bulgarian Ministry of state administration and administrative reform, 2007. – 209 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://opac.government.bg/images/stories/opak/docs/opac_en.doc

Лазаренко Леся Анатоліївна –
здобувач кафедри загальноюридичних
дисциплін юридичного факультету
КНУВС

ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ

Розглянуто критерії класифікації конституційних прав, свобод й обов'язків людини та громадянина. Запропоновано рекомендації щодо критеріїв класифікації конституційного права на звернення.

Загальним засобом для дослідження конституційного права людини та громадянина на звернення є пошук критеріїв для їх класифікації. Цю проблему досліджували вчені теорії права, конституційного, адміністративного права, інших галузей права, зокрема С. Бахін, О. Домбровська, В. Кравченко, Л. Летнянчин, Л. Липачов, Н. Мяловицька, А. Олійник, В. Погорілко, П. Рабінович, В. Тарануха, Ю. Тодика, М. Хавронюк, О. Фрицький, Н. Шуклін та ін. Водночас, незважаючи на вже значний доробок у наукових розвідках класифікації прав й обов'язків загалом і конституційних прав та свобод зокрема, класифікація окремих конституційних можливостей людини і громадянина залишається недостатньо дослідженою. Серед них слід назвати групування на види конституційного права на звернення. Завданнями цього дослідження є з'ясування уже існуючих класифікацій конституційних прав та формулювання критеріїв і видів класифікацій та місця конституційного права на звернення в їх системі.

О. Домбровська, поділяючи думку С. Бахіна щодо класифікації прав людини на офіційні і неофіційні [1, с. 42], виділяє такі групи конституційних прав і свобод, як громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні [2, с. 27]. З такою класифікацією можна було б погодитися, за виключенням групи екологічних прав і свобод. З цього приводу більш сприйнятною є позиція А. Олійника. Досліджуючи критерії класифікації конституційних свобод, він виділяє такі свободи, як громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні та особисті [3, с. 74]. Щодо групи екологічних прав автор вважає, що вони цілком охоплюються групою соціальних прав і свобод.

В. Кравченко, розглядаючи різні критерії для класифікації основних прав, свобод і обов'язків, поділяє їх на права, свободи й обов'язки. Він окремо розглядає критерії і види прав і свобод, а також основні обов'язки. Поділяючи основні права і свободи, В. Кравченко виділяє такі критерії і види: 1) за суб'єктом – права людини і права громадянина; 2) за черговістю їх включення до Конституції –

першого покоління, другого покоління, третього покоління; 3) за генезисом – природні, похідні від природних; 4) за змістом – особисті або громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні. Обов'язки В. Кравченко поділяє на: 1) основні обов'язки людини і громадянина; 2) основні обов'язки громадян України. Право на звернення він відносить до політичних прав [4, с. 143–149].

Схожою за критеріями класифікації є позиція Л. Летнянчина, який пропонує основні обов'язки групувати таким чином: 1) залежно від того, належать ці обов'язки людині чи громадянину, на обов'язки людини й обов'язки громадянина; 2) за сферами суспільного життя (особисті, політичні, соціальні, економічні, екологічні, сімейні, культурні); 3) за способом закріплення (прямо закріплені в Конституції чи випливають із тлумачення її норм); 4) за функціональною спрямованістю дії (прямо й опосередковано діючі); 5) за адресатами (суб'єктами) дії (державні, суспільні, інших людей, власні); 6) за характером здійснення (у конкретних чи в загальних правовідносинах); 7) за формами здійснення (індивідуальні чи колективні); 8) за часом реалізації (постійні чи тимчасові); 9) за характером забезпечення (у правореалізаційній чи правозастосовній діяльності) та ін. [5]. На думку автора, групуючи основні обов'язки за сферами суспільного життя, Л. Летнянчин змішує різні критерії класифікації – змістовний і галузевий. За критерієм змісту екологічні й сімейні права та свободи включаються в соціальні.

П. Рабінович, М. Хавронюк класифікують права людини за змістом на такі групи: 1) фізичні (життєві) права; 2) особистісні права; 3) культурні (гуманітарні) права; 4) економічні права; 5) політичні права. Право на звернення відносять до політичних прав [6, с. 10–11, 215].

Н. Шукліна і Н. Мяловицька по-різному розглядають класифікацію конституційних прав і свобод у межах одного підручника. Наприклад, Н. Шукліна наводить таку класифікацію конституційних прав і свобод: 1) громадянські права і свободи; 2) політичні права і свободи; 3) економічні, соціальні та культурні права і свободи. Право на звернення вона відносить до громадянських прав і свобод [7, с. 215]. Н. Мяловицька право на звернення відносить до політичних прав і свобод, мотивуючи це тим, що звернення громадян до державних органів і органів місцевого самоврядування сприяє посиленню контролю народу за їх діяльністю, боротьбі з бюрократизмом та тяганиною [8, с. 282].

В. Погорілко групує конституційні права та свободи на громадянські, політичні, економічні, соціальні й культурні та право на звернення відносить до основних політичних прав і свобод [9].

Ю. Тодика зазначає, що класифікація прав і свобод людини та громадянина можлива на основі відповідних критеріїв: 1) залежно від суб'єктів, вони поділяються на права і свободи людини і права і свободи громадянина; 2) залежно від виду суб'єкта, вони поділяються на індивідуальні й колективні; 3) за генезисом – на природні (природжені) й похідні (сформульовані в законах, у міжнародних пактах); 4) за характером утворення – на основні (конституційні) й доповнюючі (конк-

ретизуючі); 5) за черговістю їх включення до Конституції – на права першого, другого та третього покоління; 6) за ступенем їх абсолютизації поділяються на такі, що підлягають обмеженню, і такі, що не підлягають обмеженню; 7) за змістом – на громадянські (особисті), політичні, економічні, соціальні й культурні. Право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення він відносить до політичних прав і свобод [10, с. 142–150].

Розглядаючи класифікацію прав і свобод людини та громадянина, О. Фрицький підкреслює, що вони можуть здійснюватися за різними підставами. На його думку, одні й ті ж самі права і свободи будуть одночасно належати до двох, а то й більше класифікаційних груп, а підстави, за якими вони об'єднуються, будуть досить різноманітні. Він виділяє: 1) природні (особисті) права і свободи людини; 2) громадянські права; 3) економічні права; 4) соціальні права; 5) культурні права і свободи; 6) політичні права і свободи. Право на звернення він відносить до громадянських прав, розглядаючи їх як своєрідні гарантії охорони життя людини з боку держави [11, с. 168].

Таким чином, існують різноманітні критерії для класифікації конституційних прав, свобод й обов'язків людини та громадянина в Україні. Не існує єдиної думки серед авторів стосовно того, до якої класифікаційної групи слід відносити конституційне право на звернення. Одна група авторів відносить назване право до політичних прав, а інша – до громадянських. Громадянські права різні автори називають по-різному (природні, особисті, фізичні, особистісні тощо).

Окремі автори досліджували деякі аспекти групування на види окремо взятого конституційного права на звернення. Серед них Л. Липачова, яка дослідила конституційне право на звернення до Європейського Суду з прав людини. Вона виділяє два види конституційного права на звернення, а саме те, що передбачене ст. 40 Конституції України, та конституційне право на звернення до Європейського Суду з прав людини, що закріплюється у ч. 4, ст. 55 Конституції України [12, с. 13]. Така класифікація конституційного права на звернення свідчить про багатогранність його змісту. Водночас реалізація конституційного права на звернення до Європейського Суду з прав людини можлива лише після того, як носій цього права вичерпає усі національні засоби і можливості захистити своє право в середині країни.

Таким чином, критерієм для класифікації конституційного права на звернення може бути національний чи міжнародний суб'єкт, до якого звертається носій права. До суб'єкта національного права може бути звернення в адміністративному і в судовому порядку.

Дослідженню нових аспектів видової класифікації конституційного права на звернення в адміністративному процесі присвячена дисертація кандидата юридичних наук В. Таранухи "Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади". У роботі вона пропонує розглядати не лише види, а й

підвиди конституційного права на звернення, а саме для заяв – клопотання, а для пропозицій – зауваження [13, с. 11].

Отже, можна дійти висновку про існування різних критеріїв щодо групування не лише двох і більше суб'єктивних прав, а й окремого конституційного права на звернення. Критерії, що застосовуються для класифікації певної групи прав і свобод, можна використовувати і при класифікації окремих конституційних прав, наприклад, конституційного права людини і громадянина України на звернення.

Конституційне право на звернення може бути віднесене за різними критеріями класифікації до різних груп. Залежно від суб'єктів, можна розглядати конституційне право на звернення людини і конституційне право на звернення громадянина. Конституційне право на звернення людини пов'язують з можливостями звернень осіб, які не є громадянами України і законно перебувають на її території. Серед таких осіб слід виділяти іноземців (іноземних громадян й іноземних підданих), осіб без громадянства, осіб з подвійним громадянством, біженців. Вони мають таке ж право на подання звернень, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами. Серед громадян України, які мають конституційне право на звернення, виділяють службовців, особливих і звичайних осіб. Серед службовців конституційне право на звернення можуть здійснювати військово-службовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки з питань, що не стосуються їх службової діяльності.

До особливих категорій осіб, які можуть подавати звернення, належать Герої Радянського Союзу, Герої Соціалістичної Праці, інваліди Великої Вітчизняної війни. Їх звернення мають розглядати перші керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто [14]. Це коло суб'єктів розширюється Указом Президента України, у якому він вимагає від керівників відповідних органів узяти під особистий контроль розгляд звернень та забезпечення проведення першочергового особистого прийому жінок, яким присвоєно почесне звання України "Мати-героїня", Героїв України [15]. Це коло суб'єктів може бути розширене. Усі інші особи звертаються у звичайному порядку та їх звернення розглядаються у порядку, встановленому законом.

Таким чином, конституційне право на звернення за критерієм суб'єкта звернення може бути поділено на право людини та право громадянина України.

Залежно від виду суб'єкта, конституційне право на звернення можна поділяти на індивідуальне й колективне. Індивідуальне звернення має місце у всіх випадках, коли особа від власного імені звертається до державних органів чи органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб, або до інших суб'єктів громадянського суспільства. Колективне звернення (петиція), коли з одним зверненням до державних чи недержавних суб'єктів звертаються дві і більше особи. Колективна форма захисту інтересів певних соціальних спільно-

стей виникла давно. Уперше право петиції було закріплено у Великій хартії вольностей 1215 р. Петиція завжди була ефективною формою впливу на державу і владу та на діяльність окремих чиновників з метою захисту прав людини. Під час еволюційного розвитку суспільства сформувалося право петиційної діяльності для вирішення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших проблем суспільного життя. У Конституції України окремо право петиції не закріплено, хоча в конституціях інших країн світу така форма звернення існує як конституційна. Наприклад, Конституція Республіки Польщі (ст. 63) закріплює, що кожен має право звертатися з петиціями, пропозиціями та скаргами до органів публічної влади, а також до громадських організацій та установ, які діють у сфері публічної адміністрації [16, с. 24–25]. Аналогічно регламентується це право і в Угорщині. Ст. 57, 64 Конституції Угорської Республіки надають кожному право подавати петиції або скарги в письмовій формі до компетентних державних органів як індивідуально, так і разом з іншими особами. Кожен має право на правовий захист від рішень суду, державної адміністрації чи інших державних органів, що порушують його права та законні інтереси [17, с. 332, 334].

Отже, право на петицію окремо не закріплено в Конституції України, на відміну від конституцій багатьох зарубіжних країн. Пропонуємо доповнити ст. 40 Конституції України, закріпивши право кожного на петицію.

Існує певне непорозуміння щодо класифікації конституційного права на звернення за генезисом. Чи належить це право до природних прав, чи є похідним від природного права, що сформульовано в законах або міжнародних пактах? Ю. Тодика зазначає, що право індивіда – це природне право людини. Дж. Локк уважав природним правом людини мати свободу щодо захисту себе від правопорушень. Кожна людина має право на свободу і лише тоді настає суспільство, якщо кожний відмовляється від права самому охороняти власність, кроти правопорушників [18, с. 94–96].

На думку автора, конституційне право на звернення є природним правом кожної людини, яка задля спільного миру відмовилася від частини власної свободи і передала своє природне право на захист суспільству й державі, що не виключає можливості звернення за захистом своїх прав до суспільства чи держави або законними засобами здійснювати самозахист від правопорушень.

За характером утворення конституційне право на звернення належить до основних прав, що закріплено Конституцією та конкретизується у поточному законодавстві. Конституція України закріплює право всіх звертатися до органів держави й органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб як письмово, так і усно, й обов'язок вказаних суб'єктів розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Конституційна норма деталізується в за-

конах України, указах Президента України та постановах Кабінету Міністрів України, а також у відомчих нормативних інструкціях.

За черговістю включення до конституцій суб'єктивне право на звернення належить до прав першого покоління. Про це свідчить той факт, що право звертатися до Уряду з петиціями було закріплено Великою хартією вольностей 1215 р. та у Білі про права 1791 р., який включив десять поправок до Конституції США 1787 р. Таке закріплення права на звернення ще в умовах феодального ладу свідчить про те, що це право належить до класичних прав і є правом першого покоління.

Право на звернення є природним конституційним правом, що закріплено в Конституції України й деталізовано в поточному законодавстві та належить до прав першого покоління і є класичним правом людини та громадянина.

За ступенем абсолютизації конституційне право на звернення є таким, що не підлягає обмеженню. Про це свідчить норма ст. 64 Конституції України. Конституційні права не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених законами. Закони про воєнний і надзвичайний стан передбачають обмеження деяких конституційних прав. Водночас Конституція України закріплює, що право на звернення (ст. 40) не може бути обмежене ні за яких умов.

За змістом конституційне право на звернення належить до політичних прав і свобод. Хоча є й інші думки з цього приводу.

Отже, існує уже визначена авторами загальна кількість критеріїв, за якими можна групувати на види всі конституційні права і свободи, у тому числі й конституційне право людини та громадянина на звернення.

Водночас названий перелік критеріїв для класифікації конституційного права на звернення не вичерпується вищевизначеними групами. Наприклад, за формою Конституція України закріплює письмові звернення та усні звернення шляхом особистого прийому. Письмові звернення – це викладені в письмовій формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, у яких висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного та громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави й суспільства. Заява (клопотання) – це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Скарга – це звернення з вимо-

гою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб (ст. 3 Закону України) [14].

Для здійснення особистого прийому керівники державних і недержавних органів організовують роботу у приймальнях. Відповідно до ст. 22 Закону, керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, об'єднань громадян, зобов'язані проводити особистий прийом громадян. Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи та проживання. Графіки прийому доводяться до відома громадян. Порядок прийому громадян в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форм власності, об'єднаннях громадян, визначається їх керівниками. Усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому ж порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду звернення людині чи громадянину повідомляють письмово або усно, за їх бажанням [14]. Президент України вимагає: а) визначити представників для участі у прийомі громадян, які звертаються до нього; б) затвердити графіки проведення особистого прийому громадян посадовими особами Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, передбачивши, зокрема, участь в особистому прийомі заступників керівників відповідних органів, проведення особистого прийому не рідше чотирьох разів на місяць, у тому числі двох особистих виїзних прийомів громадян, та забезпечувати проведення прийомів громадян за затвердженими графіками [15].

Можна виділити ще один критерій для класифікації на види конституційного права на звернення, а саме залежно від суб'єкта, до якого звертаються. За цим критерієм автор виділяє: а) конституційне звернення, з яким фізичні особи можуть звертатися до Конституційного Суду України; б) звернення до судів загальної юрисдикції; в) звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; г) звернення до правоохоронних органів і їх посадових та службових осіб; д) звернення до інших державних органів і їх посадових та службових осіб; е) звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування; ж) звернення до інших суб'єктів громадянського суспільства; з) звернення до Європейського суду з прав людини й інших міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Кожен з видів звернення має певні особливості. Конституційне звернення фізичних осіб до Конституційного Суду України відрізняється від інших видів звернень. А. Олійник зауважує, що "... громадяни України мають право на особисте звернення до Конституційного Суду України але не зі скаргою, а зі зверненням дати офіційне тлумачення

чення норм Конституції України або законів України з питань, що стосуються конституційних свобод. Тобто ні Конституція України, ні закон не позбавили громадянина права на звернення до Конституційного Суду України, але встановлено межі, в яких фізична приватна особа повинна діяти, не доводячи до абсурду своє конституційне право на скаргу, коли неприборканий потік звернень фактично дезорганізував би діяльність цієї інституції та вихолостив її головне завдання – забезпечення конституційності в діяльності органів державної влади, перетворивши цю інституцію у чергове бюро з питань розгляду скарг. Такий механізм, особливо в умовах своєрідного розуміння своїх прав з боку окремих категорій громадян, є дуже необхідний” [3, с. 317]. Ми поділяємо таку позицію А. Олійника і пропонуємо внести відповідні зміни до Закону України “Про звернення громадян” [14].

Отже, ми дійшли таких висновків:

1) незважаючи на значний обсяг досліджень щодо класифікації конституційних та інших (галузевих в відомчих) прав, свобод й обов’язків людини та громадянина, групування окремих видів конституційних прав залишається недостатньо дослідженим;

2) існують різні критерії для класифікації конституційних прав, свобод й обов’язків людини та громадянина в Україні. Критерії для класифікації, що застосовуються для усіх прав, свобод й обов’язків, можуть бути використані й для групування на види окремого конституційного права, наприклад, на звернення;

3) для класифікації названого конституційного права пропонується використати такі критерії: 1) залежно від: а) суб’єктів (людина, громадянин); б) виду суб’єкта (індивід, колектив); в) суб’єкта, до якого звертаються (орган держави, громадянського суспільства); 2) за генезисом (природні, похідні); 4) за характером утворення (конституційні, доповнюючі); 5) за черговістю їх включення до конституції (першого, другого, третього покоління); 6) за ступенем їх абсолютизації (такі, що підлягають обмеженню, і такі, що не підлягають обмеженню); 7) за змістом (громадянські (особисті), політичні, економічні, соціальні й культурні); 8) за територією (внутрішньо-національні, міжнародні); 9) інші;

4) не існує одностайної думки щодо віднесення конституційного права на звернення до певної класифікаційної групи. Одні автори відносять це право до політичних (В. Кравченко, Н. Мяловицька, П. Рабінович та ін.), інші (Н. Шукліна, О. Фрицький) – до громадянських чи особистих. Автор є прихильником віднесення названого права до групи політичних прав;

5) пропонуємо доповнити ст. 40 Конституції України щодо права на петицію та окремі положення Закону України “Про звернення громадян”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бахин С. В. О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях / С. В. Бахин // Правоведение. – 1991. – № 2. – С. 41–51.
2. Домбровська О. В. Конституційне право на життя людини і громадянина та забезпечення його реалізації органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 "Конституційне право" / О. В. Домбровська. – К., 2005. – 259 с.
3. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : [монографія] / Олійник А. Ю. – К. : Алерта, КНТ, Центр навч. л-ри, 2008. – 472 с.
4. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посіб.] – 3-тє вид., випр. та допов. / Кравченко В. В. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
5. Летнянчин Л. І. Конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні : проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Л. І. Летнянчин. – Х., 2002. – 20 с.
6. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : [навч. посіб.] / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с.
7. Шукліна Н. Г. Загальні засади конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні / Н. Г. Шукліна // Конституційне право України : [підруч.] / за ред. проф. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – С. 199–236.
8. Мяловицька Н. А. Політичні права і свободи громадян України / Н. А. Мяловицька // Конституційне право України : [підруч.] / за ред. проф. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – С. 276–285.
9. Погорілко В. Ф. Права та свободи людини і громадянина в Україні / Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І. – К. : Ін Юре, 1997. – 52 с.
10. Конституційне право України : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. акад. АПРН України, доктора юрид. наук, проф. Ю. М. Тодики, доктора юрид. і політ. наук, проф. В. С. Журавського. – К. : Вид. Дім "Ін Юре", 2002. – 544 с.
11. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : [підручник] / Фрицький О. Ф. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
12. Липачова Л. М. Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського Суду з прав людини [монографія] / Липачова Л. М. – Д. : Юрид. акад. М-ва внутр. справ; Ліра ЛТД, 2005. – 216 с.
13. Тарануха В. П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. – Ірпінь, 2003. – 15 с.
14. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
15. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 7 лют. 2008 р. – 2008. – № 109.
16. Конституція Республіки Польща. – Варшава : Сеймове, 2001. – 104 с.
17. Конституції нових держав Європи та Азії. – К. : Право, 1996. – 544 с.
18. Світова класична думка про державу і право : [навч. посіб.] / Є. Ф. Безродний (керівник), Г. К. Ковальчук, О. С. Масний. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 400 с.

ДОТРИМАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ ПРИ ЗНЯТТІ ІНФОРМАЦІЇ З КАНАЛІВ ЗВ'ЯЗКУ

Розглянуто проблемні питання дотримання конституційних прав особи під час зняття інформації з каналів зв'язку як слідчої дії. Обґрунтовано доцільність внесення відповідних змін до українського законодавства.

In the article analyses the problems of observance of constitutional laws of the person during the listenings of telephone conversations as investigatory action. Necessity of entering of respective alterations for the Ukrainian legislation is proved.

Проблема захисту прав людини набуває в Україні особливої гостроти, оскільки сучасний розвиток суспільства, який перебуває на шляху позитивних демократичних перетворень, породжує також і низку труднощів щодо реального, а не декларативного, повноцінного захисту прав і свобод громадян.

Гострота проблеми зумовлюється тим, що в нашому суспільстві склалася традиція зневажливого ставлення до окремого громадянина, особи, її прав, свобод та інтересів. Особистість найчастіше сприймалася як носій численних обов'язків, відповідальності перед державою, її інтереси вважалися несуттєвими, другорядними. Цей соціально-психологічний феномен ставлення до людини і громадянина ще не подолано. Як і раніше, пріоритет надається інтересам держави [1, с. 5].

Стаття 3 Конституції України визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Стаття 21 наголошує, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Стаття 31 Конституції України закріплює і таким чином гарантує кожному право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Цим Україна як правова держава убез-

печує права особи не тільки від протиправних посягань інших осіб, а й від самої держави, її посадових осіб.

Людина, зазначає І.В. Строков, повинна мати можливість користуватися всіма правами і свободами. Але ці права не слід розглядати незаперечно винятковими. Правоохоронна діяльність здійснюється для захисту прав громадян від протиправних посягань, що потребує вжиття спеціальних заходів державою стосовно осіб, які порушують правила поведінки та чинні закони [2, с. 65]. Саме тому ст. 31 Конституції передбачає винятки із загального правила на таємницю телефонних переговорів. Вони можуть застосовуватися лише за рішенням суду у випадках, передбачених законом, з метою запобігання злочинів чи з'ясування істини під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами отримати інформацію неможливо.

Звичайно, успішна реалізація завдань кримінального судочинства неможлива без обмежень прав і свобод осіб, які протидіють розслідуванню. Водночас таке обмеження не може застосовуватися безконтрольно та безмежно. Воно не є метою кримінального судочинства чи кінцевим етапом вирішення будь-якої кримінальної справи. Таке обмеження є засобом, без якого за певних обставин неможливо повно, всебічно та об'єктивно провести розслідування і прийняти рішення у справі [2, с. 67].

Однак, як показала правозастосовна практика, декларувати право, навіть на найвищому, конституційному рівні – ще не означає його забезпечувати. Нині, досить гострою постала проблема забезпечення прав людини під час проведення такої специфічної слідчої дії, як зняття інформації з каналів зв'язку. Розглянемо лише декілька аспектів цієї проблеми, які, на нашу думку, потребують законодавчого доопрацювання.

1. Ст. 218 Кримінально-процесуального кодексу (КПК) України передбачає, що обвинувачений має право на ознайомлення з усіма матеріалами кримінальної справи як особисто, так і з допомогою захисника. У КПК неодноразово наголошується на тому, що для ознайомлення пред'являються всі матеріали слідства. Виключення становлять положення ст. 217 КПК України, що регламентує порядок ознайомлення потерпілого, цивільного позивача і цивільного відповідача з матеріалами справи. У ч. 4 цієї статті зазначено, що матеріали про застосування заходів безпеки щодо осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, для ознайомлення зазначеним особам не пред'являються.

Таким чином, обвинувачений та його захисник під час ознайомлення з матеріалами кримінальної справи в порядку, передбаченому ст. 218 КПК України, має можливість ознайомитися з результатами зняття інформації з каналів зв'язку як слідчої дії.

Але ж особою, з каналів зв'язку якої може зніматися інформація в порядку ст. 187 КПК України, може бути також і підозрюваний у справі, якому в процесі розслідування не було пред'явлено обвинува-

чення у вчиненні злочину і він не був притягнутий як обвинувачений згідно зі ст. 131 КПК України, а також інші особи, з якими підозрюваний чи обвинувачуваний обмінювалися інформацією за допомогою засобів зв'язку. До поля зору слідчого також можуть потрапити особи, які, наприклад, проживають разом з підозрюваним чи обвинувачуваним і користуються тими самими засобами зв'язку, з яких знімається інформація. Є.В. Пугачов, проаналізувавши більше ніж 1500 оперативно-технічних заходів і слідчий дій, спрямованих на прослуховування телефонних переговорів, зазначає, що розмови осіб, не причетних до вчинення злочину, інколи контролюються в таких випадках:

коли телефонним апаратом, що зареєстрований на особу, інформація з каналів зв'язку якої повинна зніматися, користується особа, якій він наданий у тимчасове користування;

якщо особа, крім розмов, що стосуються протиправної діяльності, здійснює розмови, що стосуються її приватного життя, службових відносин тощо;

каналом зв'язку, з якого знімається інформація, користуються також і сторонні особи (канали міської телефонної служби) тощо.

Далі Є.В. Пугачов дійшов висновку, що коли аналіз отриманої з каналів зв'язку інформації дозволяє зрозуміти, що користування каналами зв'язку, з яких знімалася інформація, здійснювалося не особою, стосовно якої була винесена постанова суду, то таку інформацію не можна використовувати ні у кримінальному процесі, ні в оперативно-розшуковій діяльності. Інакше ці дії будуть розцінені як пряме порушення конституційних прав особи. Винятком є інформація, що містить дані про злочинну діяльність цієї особи [3, с. 25].

Право знати, що з їх каналів зв'язку знімалася інформація, цим особам законодавчо не забезпечене. На нашу думку, ввівши в законодавство норму про обов'язкове інформування особи, з каналів зв'язку якої знімалася інформація, та ознайомлення її з матеріалами проведення слідчої дії лише сприятиме забезпеченню права особи на оскарження незаконних дій службових або посадових осіб, перевищення ними своїх повноважень.

Можливо, така законодавча новела призвела б до значного збільшення кількості скарг з приводу законності проведення зняття інформації з каналів зв'язку, водночас вона мала б і превентивний характер, забезпечувала б усвідомлювання громадянами того, що правоохоронні органи мають у своєму арсеналі адекватні засоби для протидії зі злочинністю.

2. У Законі України "Про оперативно-розшукову діяльність" зазначено, що у випадках порушення прав і свобод людини у процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності, а також у разі, якщо причетність до правопорушення особи, стосовно якої здійснювались оперативно-розшукові заходи, не підтвердилась, орган, що здійснював оперативно-розшукову діяльність, зобов'язаний невідкладно поно-

вити порушені права і відшкодувати заподіяні матеріальні та моральні збитки в повному обсязі (ч. 8 ст. 9 Закону).

Також цим Законом передбачається, що громадяни України та інші особи мають право у встановленому законом порядку одержати від органів, на які покладено здійснення оперативно-розшукової діяльності, письмове пояснення з приводу обмеження їх прав і свобод та оскаржити ці дії. Але дані норми, на нашу думку, мають виключно декларативний характер, оскільки, як ми зазначали, ні кримінально-процесуальним законодавством, ні законодавством, що регулює оперативно-розшукову діяльність, інформування особи про проведення відносно неї оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, що проводилися таємно від даної особи, не передбачено.

Не втратив чинності і Закон України "Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду" від 1 грудня 1994 року [4]. Але в Постанові Пленуму Верховного Суду України "Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя" від 1 листопада 1996 року зазначено, що матеріальна та моральна шкода, заподіяна при здійсненні правосуддя, відшкодовується державою відповідно до ст. 62 Конституції лише безпідставно засудженій особі в разі скасування вироку як неправосудного. Отже, можна дійти висновку, що матеріальна чи моральна шкода, завдана при здійсненні правосуддя органами дізнання, слідства, у тому числі й незаконним зняттям інформації з каналів зв'язку, взагалі не відшкодовується. Зазначене положення Постанови Пленуму, на наш погляд, суперечить не лише нормі ч. 8 ст. 9 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність", а й Конвенції про захист прав і основних свобод людини, яка ратифікована Україною, а отже є частиною національного законодавства ще 1997 року. Так, п. 5 ст. 5 Конвенції гарантує кожному (а не тільки особі, яка визнана судом невинуватою) право на компенсацію, якщо було порушено право на свободу та особисту недоторканність. Звертаючи увагу на цю правову неузгодженість, В. Лутковська зазначає, що у справі, яка була розглянута Європейським судом з прав людини "Сем Меріт проти України" ще 2004 року також ішлося про відшкодування збитків знову ж таки, не лише тій особі, яка виправдана судом, а й тій, яка є жертвою нерозумно тривалого терміну кримінального обвинувачення [5, с. 32].

3. Чинне кримінально-процесуальне законодавство не передбачає обставин, при настанні яких матеріальні носії інформації, знятої з каналів зв'язку, можливо чи необхідно знищити. Також не передбачені терміни збереження матеріалів, що мають значення для правильного вирішення у кримінальній справі.

Частина 12 ст. 9 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" передбачає, що одержані внаслідок оперативно-розшукової діяльності відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини, якщо вони не містять інформації про вчинення

заборонених законом дій, не підлягають зберіганню і повинні бути знищені. На наш погляд, ця норма справедлива і щодо інформації, отриманої внаслідок слідчої дії – зняття інформації з каналів зв'язку.

Пропонуємо поставити слідчому за обов'язок інформацію, що знята з каналів зв'язку і не стосується справи, що розслідується, знищувати негайно, якщо вона міститься на окремому носії інформації.

Часткове знищення інформації на матеріальному носії, навіть якщо вона не стосується кримінальної справи, на наш погляд, неможливе, оскільки пізніше може постати питання достовірності фактичних матеріалів технічного документування, а саме встановлення факту монтажу. На наш погляд, у такому разі, слідчий повинен виготовити дублікат, наприклад, звукозапису, але не ідентичний, а, так звану, робочу копію. Для цього він має вибирати з першоджерела лише інформацію, що стосується кримінальної справи. У такому разі буде забезпечена таємниця приватного життя особи, телефонних переговорів, що не стосуються кримінальної справи і не підлягають розголошенню. Водночас первинний носій інформації, що повинен зберігатися у слідчого, за потреби може бути доказом того, що слідчий під час виготовлення робочої копії і занесення отриманих даних до протоколу дослідження інформації, знятої з каналів зв'язку, не приховав інформацію, що, наприклад, свідчить на користь підозрюваного чи обвинуваченого.

Необхідність знищення, витребування і використання матеріальних носіїв інформації може виникнути у разі закриття кримінальної справи. Для вирішення цього питання доцільно скористатися практикою іноземних держав. Так, законодавством Німеччини знищення матеріалів прослуховування передбачається згідно із вказівкою прокурора, який здійснює нагляд за справами, що закриваються. Про це в обов'язковому порядку інформуються зацікавлені особи чи особи, з якими обвинувачений вів переговори [6, с. 83].

Законодавчо не визначено, скільки мають зберігатися технічні носії інформації, знятої з каналів зв'язку, і як протягом цього часу убезпечити цю інформацію від стороннього доступу. Проект КПК також не містить норм, які регулюють це питання. Якщо, за аналогією із законодавством РФ, покласти обов'язок "... збереження в опечатаному вигляді в умовах, що виключають можливість прослуховування і тиражування фонограми сторонніми особами і забезпечувати її технічну придатність для повторного прослуховування, у тому числі в судовому засіданні" (ст. 186 КПК РФ) на слідчого, то він навряд чи зможе виконати цю вимогу. Після закінчення розслідування матеріали кримінальної справи з речовими доказами передаються прокурору в порядку ст. 228 КПК України і після затвердження ним обвинувального висновку направляються до суду (ст. 232 КПК України).

Заслуговує уваги пропозиція Л.Г. і В.М. Юріних, які пропонують робочу копію матеріального носія інформації, що містить відомості, які стосуються кримінальної справи, після опечатування залишати в матеріалах кримінальної справи, а оригінал негайно після прослухо-

вування і виготовлення робочої копії опечатувати і направляти до суду, де зберігати до особливого розпорядження суду. Але оскільки, на відміну від законодавства РФ, у процесі провадження досудового слідства, дозвіл на проведення зняття інформації з каналів зв'язку дає голова апеляційного суду, а справу в порядку першої інстанції може розглядати суд районного рівня, (крім того, справа може бути повернута на додаткове розслідування – ст. 246 КПК, суд може винести постанову про направлення справи за підсудністю – ст. 249 КПК) то, на наш погляд, оригінал носія інформації, знятої з каналів зв'язку, повинен направляти слідчий до апеляційного суду, що давав дозвіл на проведення слідчої дії.

Пропозицій щодо терміну зберігання носіїв інформації, знятої з каналів зв'язку після набрання вироку законної сили, у навчальній чи науковій літературі ми не знаходимо. Зважаючи на специфічність записаної інформації і на те, що вона може стосуватися не лише особи, стосовно якої ця слідча дія проводилася, вважаємо за доцільне знищення даних матеріалів після набрання вироком законної сили.

Розглянуті нами проблемні питання, що виникають під час зняття інформації з каналів зв'язку, не є вичерпними. Оскільки Україна, як і багато інших держав, зобов'язалася забезпечити будь-якій особі права і свободи, проголошені в міжнародно-правових актах, то проблема дотримання прав і свобод людини під час проведення зняття інформації з каналів зв'язку потребує, на нашу думку, подальшого законодавчого доопрацювання. Проте положень про захист конкретних прав не достатньо, адже має існувати механізм реалізації всіх правових інститутів, необхідних для того, щоб закон "запрацював" і гарантував ефективну реалізацію цих прав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Тацій В. Проблема становлення сучасного конституціоналізму в Україні / В. Тацій, Ю. Тодика // Право України. – 2001. – № 6. – С. 3–7.
2. Строков І. В. Особливості забезпечення прав і свобод людини у слідчій діяльності / І. В. Строков // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2002. – № 2. – С. 63–69.
3. Пугачев Е. В. О соотношении результатов прослушивания телефонных переговоров и контроля записи телефонных и иных переговоров в процессе доказывания по уголовным делам / Е. В. Пугачев // Оперативник (сыщик). – 2005. – № 4. – С. 23–26.
4. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину не законними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду : Закон України від 01 груд. 1994 р. № 266/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 1. – Ст. 1.
5. Лутковська В. Застосування судами України при здійсненні правосуддя ст. 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини / В. Лутковська // Право України. – 2004. – № 8. – С. 30–32.
6. Юрина Л. Г. Контроль и запись переговоров : учеб. пособие / Юрина Л. Г., Юрин В. М. – М. : ПРИОР, 2002. – 112 с.

Стрельченко Оксана Григорівна –
здобувач кафедри адміністративного
права і процесу КНУВС

ЗАСЛУГА ЯК ОСНОВНА ПІДСТАВА ЗАОХОЧЕННЯ

Досліджено етапи розвитку заохочень та вдосконалення нормативно-правової бази щодо заохочень на якісно новому рівні, опрацювання і прийняття законів і підзаконних актів, що регламентуватимуть організацію фінансування та діяльність органів, які здійснюють заохочення провадження з урахуванням європейських стандартів та економічних можливостей України.

A merit – it publicly an useful act, activity, deserving honour and general confession. Thus, for application of encouragement an encouraging act is needed. It should be noted that in the theory of right to the encouraging act, in relation to relations in the field of medicine, proper attention not spared.

Адміністративний процес є відносно самостійним нормативним утворенням, що посідає одне з важливих місць у системі вітчизняного права, наряду з такими процесуальними правовими аналогами, як конституційне, кримінальне, цивільне тощо. Його предметом можна вважати публічно-управлінські, організуючі суспільні відносини, які складаються з приводу реалізації уповноваженими органами публічної влади (їх посадовими особами) встановленого адміністративно-процесуального законодавством порядку вирішення адміністративних справ.

Теорія права неоднозначно підходить до розуміння змісту адміністративного процесу. Із середини 40-х років XX століття у вітчизняній правовій парадигмі окреслились три основні концепції адміністративного процесу: *юрисдикційна (вузька), управлінська (широка) та судова.*

Прихильники *"вузького"* розуміння адміністративного процесу пов'язують його лише з юрисдикційною діяльністю, тобто з такими результатами, як вирішення суперечок між сторонами адміністративних правовідносин, що не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також застосування заходів примусу [1, с. 4].

Водночас *управлінська концепція адміністративного процесу (широка)*, яка отримала найбільше визнання у вітчизняній правовій теорії, охоплює діяльність публічних органів щодо вирішення адмініст-

ративних справ у сфері публічного управління. Адміністративний процес не повинен і не може обмежуватись роллю організаційно-правового "регулятора" юридичних конфліктів. На їх думку, таке розуміння адміністративного процесу не відображає всієї повноти цього явища. Стверджується, що особлива, процесуальна форма є притаманною усій правозастосовній діяльності органів публічної влади, а не лише її окремим аспектам, які безпосередньо пов'язані із застосуванням заходів примусу. Таким чином, межі функціонування адміністративного процесу, окрім власне юрисдикційної сфери, поширюються на все розмаїття управлінських (неконфліктних) справ. З огляду на свою специфіку, в юридичній літературі окреслений підхід отримав назву "широкого" [2, с. 13].

Прибічники *судової концепції адміністративного процесу* ґрунтуються на тому, що *будь-яка процесуальна діяльність є винятковою прерогативою органів судової влади*. Так само, як і послідовники юрисдикційної концепції, своє уявлення про адміністративний процес вони будують на основі аналогії із двома "традиційними" видами юридичного процесу: кримінальним та цивільним. Проте, якщо перші таку аналогію вбачають у "конфліктному" характері юридичних справ, що підлягають процесуальному вирішенню, то другі ґрунтуються на ідеї їх обов'язкової судової підвідомчості.

У рамках судової концепції в різні роки висловлювались два майже протилежні погляди на юридичну природу, зміст, структуру та функції адміністративного процесу. Згідно з першим підходом, адміністративний процес розглядається як *діяльність органів правосуддя щодо вирішення справ про адміністративні проступки* [3, с. 12]. Відповідно до другого, ним є *діяльність адміністративних судів щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, в основі яких лежить спір про суб'єктивне публічне право* [4, с. 122–133].

Широке розуміння адміністративного процесу, на наш погляд, є сучасним і теоретично вірним, тому в нашому дослідженні ми будемо дотримуватися широкого розуміння адміністративного права.

Ієрархічно систему адміністративного процесу в загальному вигляді можна відобразити так: "адміністративний процес" – "адміністративне провадження" – "провадження по розгляду конкретної адміністративної справи". *Адміністративне провадження* – це вид адміністративного процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ.

Одним з видів адміністративного провадження є заохочувальне провадження.

Класифікація адміністративних проваджень безпосередньо залежить від підходів до змісту та особливостей структури адміністративного процесу.

Відповідно до класифікації В.Д. Сорокіна, виділяють такі види адміністративних проваджень:

із прийняття нормативних актів державного управління;
із пропозицій та заяв громадян і звернень організацій про реалізацію наданих їм прав у сфері державного управління;
щодо організаційних справ в апараті державного управління;
у справах про застосування примусових заходів у сфері державного управління [5, с. 76].

На думку В.А. Юсупова, критерієм класифікації адміністративних проваджень доцільно обрати характер функцій управління [6, с. 82–83].

М.Я. Масленников виділяє особливі види проваджень. До таких він відносить провадження щодо господарюючих суб'єктів, здійснювані на підставі спеціальних нормативних правових актів у справах про порушення: митних правил; земельного законодавства (здійснюється органами по земельних ресурсах та землеустрою); земельного законодавства (здійснюється органами охорони природних ресурсів); земельного законодавства; ліцензійної діяльності на транспорті; правил дорожнього руху; санітарних правил; у галузі будівництва; антимонопольного законодавства; прав споживачів; законодавства про рекламу; правил сертифікації та стандартизації; правил рибохорони; прав і законних інтересів інвесторів на ринку цінних паперів; у сфері виробництва та обігу етилового спирту, алкогольної та спиртвмісної продукції; стосовно юридичних осіб за порушення законодавства про вибори та референдум і, нарешті, провадження у справах про порушення податкового законодавства [7, с. 18–23].

О.В. Кузьменко за ступенем вирішення конфлікту виокремлює неконфліктні та конфліктні групи проваджень.

М.М. Тищенко пропонує поділяти сукупність адміністративних проваджень на дві групи – юрисдикційні та неюрисдикційні [8, с. 478].

У контексті процесуальних заохочень як будь-якої сукупності можна розглядати заохочувальне провадження. Учені цей вид провадження почали визнавати нещодавно.

Будь-яке впровадження з адміністративних справ складається з низки окремих операцій, наприклад, складання протоколу; прийом заяви; опитування свідків; вивчення документів; прийняття рішення; винесення постанови; оскарження дій посадових осіб; опублікування акта управління тощо.

Адміністративно-заохочувальному провадженню притаманний визначений процесуальний режим, який дозволяє більш відповідально, справедливо, компетентно досягнути кінцевого результату, тобто заохочення.

Отже, до структури цього режиму входять: нормативно-правова основа заохочення; матеріальні та процесуальні заохочувальні норми; мета, завдання, функції, принципи заохочувального провадження загалом та кожної стадії окремо; дотримання гарантій щодо досягнення позитивного ефекту тощо.

На наш погляд, процесуальний заохочувальний режим та заохочувальне провадження можна розглядати через філософські кате-

горі "зміст" та "форма", де під змістом розуміється "заохочувальний режим", а під формою "заохочувальне провадження".

У літературі, у якій розглядалося заохочувальне провадження, обговорювалися такі стадії. Наприклад, П.П. Сергун виокремлював три стадії: порушення; розгляд та прийняття рішення; виконання [9, с. 43], Ю.Н. Старілов – чотири стадії: порушення клопотання про заохочення; направлення подання про заохочення до відповідного державного органу, розгляд подання про заохочення та прийняття рішення; практичне здійснення заохочення [10, с. 478–480].

Недоліки щодо застосування заохочень виникли внаслідок послабленої уваги керівників управлінь, територіальних органів та їх кадрових служб до оформлення нагородних матеріалів відповідно до встановлених вимог, а також зниження вимог до підлеглих та відсутністю відповідного контролю за організацією цієї роботи.

Заохочення працівника – це нормативно закріплена або така, що фактично використовується форма визнання зі сторони публічної влади особистих заслуг працівника, яка застосовується, за наявності достатніх підстав, уповноваженим державним органом або його посадовою особою шляхом видання правового акта встановленої форми або здійснення інших дій, які приносять заохочувальному працівнику матеріальні та (або) моральні переваги. З таким визначенням важко не погодитися, водночас воно цілком може бути застосовано при удосконаленні законодавства про стимулювання та заохочення у відповідній сфері. У цьому визначенні йдеться про особисту заслугу. Тому в нормативно-правових актах немає точного визначення терміна "заслуга". У літературі цей термін досліджувався.

О.М. Кисельова зазначала, що характер заслуг можливо визначити на основі таких критеріїв:

а) залежно від суб'єкта, який визнає значущість заслуг, їх можна поділити на:

заслуги у виробничій діяльності підприємств, закладів;

заслуги в суспільній діяльності, діяльності некомерційних організацій;

заслуги в діяльності місцевого самоврядування та муніципального управління;

заслуги перед державою;

б) залежно від здійснення соціально-активних дій, можна виділити заслужену поведінку у звичайних та екстремальних умовах (сумлінне виконання трудових обов'язків, героїзм тощо);

в) залежно від характеру досягнутого загальноновизнаного результату, заслуги можна поділити на:

реальні (які принесли конкретну користь суспільству);

умовні (наприклад, добровільне відшкодування збитків) [11, с. 21].

В.М. Баранов вважає, що заохоченням слід вважати лише ту міру державного схвалення, що встановлюється та застосовується за заслугою. Заслуга – фактична та юридична підстава державного за-

охочення. Під заслугою розуміється два основних юридичних варіанта поведінки:

по-перше, сумлінне й точне виконання суб'єктами покладених на них обов'язків або суспільних зобов'язань;

по-друге, здійснення учасниками суспільних відносин непередбачених правовою нормою корисних для суспільства діянь, які перевершують звичайні вимоги [12, с. 36].

О.В. Малько при дослідженні правового заохочення дійшов висновку, що заслуга — це добросовісний правомірний вчинок, пов'язаний з "надвиконанням" особою своїх обов'язків або з досягненням нею загальноновизнаного корисного результату, що виступає підставою для застосування заохочення. Заслуга характеризується такими рисами:

вона пов'язана не з бездіяльністю (з реалізацією заборон), а, навпаки, із соціально-активною поведінкою, із здійсненням позитивних обов'язків;

це добросовісне ставлення особи до свого боргу;

це правомірна поведінка, що не суперечить юридичним нормам;

заслуга пов'язана з "надвиконанням" особою своїх обов'язків або з досягненням нею загальноновизнаного результату. "Надвиконання" означає "наднормативну" поведінку, яка втілюється в суспільно корисному результаті, що перевершує за своїми масштабами результати звичайних дій. Заохочення встановлюються за певні досягнення (новаторство у праці, професійна майстерність тощо) у здійсненні пропонованої моделі поведінки, за особливий внесок, за мужність і відвагу, за перевиконання необхідних стандартів, параметрів, показників;

заслуга є підставою для застосування заохочувальних норм так само, як і правопорушення для застосування міри покарання. Крім того, характер і ступінь заслуг визначають вид заохочення [13, с. 3–4].

О.М. Кисельова так визначила термін "заслуга". Заслуга — це позитивна оцінка соціально-активної добросовісної поведінки, в основі якої лежать, з однієї сторони, цілі й мотиви поведінки суб'єкта, а з іншої — реально значуща юридична поведінка, що становить основу заохочувального методу. Вона виділяє ознаки, що характеризують заслугу як юридичний феномен:

а) взаємозв'язок із соціально-активною, добровільною поведінкою;

б) в основі заслуженої поведінки лежать позитивні цілі й мотиви конкретного індивіда, що характеризують його суб'єктивне ставлення до своїх дій;

в) заслуга — об'єктивна оцінка дій індивіда, яка виступає реальною основою для застосування конкретних заходів впливу;

г) реальність і значущість юридичного закріплення заслуги заснована на принципі справедливості, що забезпечує ефективність заохочувального методу [11, с. 22].

У теорії права висловлювалися й інші думки щодо терміна "заслуга". Наприклад, В.А. Григор'єв підставою для заохочення вважав

також заслугу. Він підкреслював, що заслуга – це діяння у формі дії або бездіяльності, яке є:

- 1) суспільно корисним;
- 2) правомірним (не обов'язковим для особи, яка його зробила, а лише рекомендованим йому);
- 3) свідомим і вольовим;
- 4) заохочуваним (нагороджуваним).

Суспільно корисним слід визнавати діяння-заслугу, що здійснено на користь іншої особи, держави або суспільства, якими воно сприймається як послуга.

Діяння – заслуги визнаються правомірними в тих випадках, коли вони не входять до кола юридичних обов'язків суб'єкта, а лише рекомендуються йому правовими нормами для здійснення.

Свідомим і вольовим діяння-заслуга вважається тоді, коли особа, яка його здійснює, усвідомлює, що вона здійснює на користь іншої особи, держави або суспільства бажане для них діяння, яке вона не зобов'язана була здійснювати, і бажає це діяння зробити.

Заохочуваним (нагороджуваним) визнається діяння, за здійснення якого законом передбачено заохочення (нагородження) особи, яка його здійснила [14, с. 36–37].

На основі Великого тлумачного словника української мови при з'ясуванні значення терміна "сумлінно" ми дійшли висновку, що це слово є синонімом слова "бездоганно".

Отже, успішне й добросовісне виконання своїх посадових обов'язків медичними працівниками, а також довготривала праця не можуть бути підставами для заохочення (нагородження), адже вони не є заслугами, оскільки входять до кола обов'язків медичного працівника.

Аналіз більшості літературних джерел і нормативно-правової бази дає можливість дійти висновку, що підставою для застосування заохочення є "заслуга".

Таким чином, заслуга – це суспільно корисний вчинок, діяльність, гідні пошани й загального визнання. Для застосування заохочення необхідний заохочувальний вчинок. У теорії права заохочувальному вчинку, стосовно відносин у сфері медицини, належної уваги не приділялося. Хоча в окремих роботах заохочувальний вчинок досліджується [12, с. 36].

Заохочення та покарання – це парні юридичні категорії, вони є корелянтами щодо один до одного. Категорія складу правопорушення детальніше й повно розроблена в науці кримінального права стосовно складу злочину. Проте вона має і загальноправове, загальнонотеретичне значення, використовується з певною специфікою у різних галузях права. Склад правопорушення – це наукова абстракція, що відображає систему найбільш загальних типових і суттєвих ознак окремих різновидів правопорушення. Ця система ознак необхідна і достатня для притягання правопорушника до юридичної відповідальності. Без наявності хоч б однієї з них особу не можна притягати до

відповідальності. До обов'язкових елементів будь-якого складу правопорушень належать: об'єкт правопорушення, об'єктивна сторона правопорушення, суб'єкт правопорушення, суб'єктивна сторона правопорушення [15, с. 585–586].

Тому, на нашу думку, застосовуючи аналогію, можна стверджувати, що для заохочувального вчинку будуть характерні всі обов'язкові елементи складу правопорушення. Такий підхід природно має умовний (зразковий) характер, оскільки цілі, принципи, зміст цих правових категорій різні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Производство по административным правонарушениям : [учеб. пособие]. – Свердловск, 1986. – 38 с.
2. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : [підручник] / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2006. – 478 с.
3. Клейман А. Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой / А. Ф. Клейман // Социалистическая законность. – М., 1946.
4. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / Махина С. Н. – Воронеж, 1998. – С. 122–133.
5. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса / Сорокин В. Д. – М. : Юрид. лит., 1968. – 142 с.
6. Юсупов В. А. Актуальные проблемы административного права России / В. А. Юсупов // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 82–83.
7. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности / М. Я. Масленников // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 18–23.
8. Тищенко Н. М. О структуре и содержании административного процесса / Н. М. Тищенко // Юридический процесс: реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. – Воронеж, 1996. – С. 114–122.
9. Сергун П. П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук / Сергун П. П. – Саратов, 1987. – 126 с.
10. Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. : ч. 2. Книга первая. Субъекты. Органы управления. Государственная служба / Ю. Н. Стариков. – Воронеж, 2001. – 543 с.
11. Киселёва О. М. Поощрение как метод правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / Киселёва О. М. – Саратов, 2000. – 197 с.
12. Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права / Баранов В. М. – Саратов : Из-во Саратов. ун-та, 1978. – 145 с.
13. Малько А. В. Юридические поощрительные санкции / А. В. Малько // Серия Юриспруденция : межвуз. сб. науч. ст. – 1996. – № 6. – С. 3–4.
14. Григорьев В. А. Наградное (поощрительное право) как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих / В. А. Григорьев // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 3. – С. 36–37.
15. Теория государства и права : [курс лекций]. – М., 2000. – 637 с.

Тимошенко Юрій Петрович –
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінально-процесуальної
діяльності навчально-наукового інсти-
туту підготовки кадрів кримінальної
міліції КНУВС

ПРИВОДИ ДО ПОРУШЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЇХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

Розглянуто актуальні питання щодо регламентації в чинному законодавстві України приводів до порушення кримінальної справи, висловлено думки автора щодо визначення приводів до порушення кримінальної справи і перспектив удосконалення їх системи.

This article is devoted to the problem of the regulation of reasons to start a criminal case according to the modern Ukrainian legislation. In proposition related to the determination of the reasons to start criminal case and perspectives to develop the system of these reasons.

Згідно до ст. 40 Конституції України, усі громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та посадових і службових осіб вказаних органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1, с. 17].

Реалізація зазначеного конституційного права кожної особи набуває подальшої регламентації у Законі України "Про звернення громадян", а стосовно суспільно небезпечних діянь, визначених Особливою частиною Кримінального кодексу України як злочини – у Кримінально-процесуальному кодексі (КПК) України, зокрема, у його восьмій главі, яка має назву "Порушення кримінальної справи".

З огляду на те, що чинний КПК України був прийнятий ще 28 грудня 1960 року в умовах існування соціалістичної держави і багато в чому не відповідає сучасним умовам життя українського народу, а також положенням Конституції України від 26 червня 1996 року

та міжнародних документів, до яких протягом останніх років приєдналася Україна, закономірно постало питання про негайне реформування початкового етапу кримінального процесу. Дев'ять статей КПК України, що регламентують провадження з приводу надходження інформації про злочини до органів кримінальної юстиції (ст. 94–100), виявилось недостатньо для регламентації сучасних кримінально-процесуальних відносин у першій стадії кримінального процесу й упорядкування їх на тому рівні, який повинен існувати в дійсно демократичному й розвиненому суспільстві.

Давно постало питання про доцільність перегляду передбачених у ч. 1 ст. 94 КПК України приводів до порушення кримінальної справи. Наведемо її зміст для подальшого аналізу: "Приводами до порушення кримінальної справи є:

1) заяви або повідомлення підприємств, установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості або окремих громадян;

2) повідомлення представників влади, громадськості або окремих громадян, які затримали підозрювану особу на місці вчинення злочину або з поличним;

3) явка з повинною;

4) повідомлення, опубліковані в пресі;

5) безпосереднє виявлення органом дізнання, слідчим, прокурором або судом ознак злочину" [2, с. 52].

Просте порівняння тексту п. 1 і п. 2 ч. 1 ст. 94 КПК України, з урахуванням контексту ст. 95, 96, 97 КПК України, в яких більш детально регламентовано порядок оформлення та перевірки заяв і повідомлень про злочини, наводить на думку про недоцільність збереження повідомлень представників влади, громадськості або окремих громадян, які затримали підозрювану особу на місці вчинення злочину або з речовим доказом, як окремого приводу до порушення кримінальної справи (п. 2 ч. 1 ст. 94 КПК України), оскільки цей привід за процесуальною формою і правовими наслідками нині не відрізняється від заяв або повідомлень підприємств, установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості або окремих громадян (п. 1 ч. 1 ст. 94 КПК України) і повністю поглинається правовим змістом останнього.

Норми Статуту кримінального судочинства Російської імперії 1864 року (ст. 42, 297 та ін.) [3], КПК УРСР 1922 року (ст. 96) [4] і КПК УРСР 1927 року (ст. 88) [5] такого приводу до порушення (заведення) кримінальної справи або початку досудового (попереднього) розслідування, як повідомлення представників влади або осіб, які затримали підозрювану особу на місці вчинення злочину, не містили. В Основах кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік 1958 року взагалі не йшлося про приводи і підстави до порушення кримінальної справи [6]. Отже, уперше цей штучний, на нашу думку, привід до порушення кримінальної справи з'являється у КПК УРСР 1960 року [7].

Автори першого науково-практичного коментаря цього КПК, п. 2 ч. 1 ст. 94 КПК вважали не лише приводом до порушення кримінальної справи, а й підставою для затримання особи на місці вчинення злочину або з речовими доказами, що "... має на меті доставлення цієї особи до відповідного органу влади, який і вирішує питання про застосування до затриманого заходу процесуального примусу" [8, с. 108]. Ця "процесуальна підстава" була спрямована на використання громадянами, представниками організованої громадськості та посадовими особами як суб'єктами права на, так зване, правомірне затримання злочинця, регламентованого кримінальним правом [9, с. 47-48].

З цього приводу М.М. Михеєнко, В.П. Шибіко і А.Я. Дубинський слушно зазначили в науково-практичному коментарі КПК України: "Повідомлення представників влади, громадськості або окремих громадян, які затримали підозрювану особу на місці вчинення злочину або з поличним, є різновидом повідомлень, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 94". І далі: "Тим самим законодавець закріпив право не тільки представників влади, а й громадських формувань, які допомагають органам внутрішніх справ охороняти громадський порядок, окремих громадян, затримати підозрюваного на місці вчинення ним злочину або з поличним. Таке затримання здійснюється з метою доставлення підозрюваного, зокрема, до міліції. Співробітник міліції складає рапорт, інші громадяни можуть зробити усну заяву про затримання, яка заноситься до протоколу, оформленого органом внутрішніх справ. Ці акти і є приводом до порушення кримінальної справи, тобто повідомленнями, про які говориться в п. 2 ч. 1 ст. 94" [10, с. 151]. Проте протокол прийняття заяви про вчинений злочин (або такий, що готується) практично є єдиним для всіх усних заяв і повідомлень про злочин й оформлюється відповідно до ст. 95, 97 КПК України, за якими відмінність у змісті п. 1 і п. 2 ч. 1 ст. 94 КПК України фактично є відсутньою. Щоб переконатися в цьому, достатньо звернути увагу на зразки бланків процесуальних документів та інших документів у кримінальній справі, схвалених Міністерством внутрішніх справ України [11, с. 5-7]. Це ще раз переконливо свідчить про доцільність скасування п. 2 ч. 1 ст. 94 КПК України.

На нашу думку, для заохочення активності громадян з реалізації права на затримання (захоплення) злочинця, створення певної форми правовідносин із затримання ними осіб, яких підозрюють у вчиненні злочину, надання цим відношенням юридичного значення, а складеним за результатами такого затримання документом сили доказів, необхідно такий характер затримання регламентувати окремою нормою кримінально-процесуального права, як, наприклад, у ст. 109 гл. 12 КПК Республіки Білорусь [12].

Законодавцю у ст. 94 КПК України доцільно зазначити не про приводи й підстави до порушення кримінальної справи, оскільки на практиці це призводить до їх ототожнення, а про приводи до початку

кримінально-процесуальної діяльності [13, с. 9–10], оскільки при надходженні інформації про злочин із вказаних у цій статті джерел і в передбачений у ній спосіб обов'язково розпочинається кримінально-процесуальна діяльність (процесуальні дії щодо складання протоколу усної заяви або явки з повинною, відібрання пояснень від осіб, проведення огляду місця події та ін.), але не завжди внаслідок цієї діяльності встановлюються фактичні дані, що свідчать про наявність ознак злочину. Ігнорування цього призводить до помилок уже в підзаконних нормативно-правових актах. Наприклад, у п. 1.2 Інструкції про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, затвердженої наказом МВС України від 14 квітня 2004 року № 400, вже прямо зазначено: "Заявами і повідомленнями, які є приводами і підставами до порушення кримінальної справи, є:

а) заяви або повідомлення підприємств, установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості або окремих громадян;

б) повідомлення представників влади, громадськості або окремих громадян, які затримали підозрювану особу на місці вчинення злочину;

в) явка з повинною;

г) повідомлення, опубліковані в пресі;

г) безпосереднє виявлення органом дізнання, слідчим, прокурором або судом ознак злочину" [14]. Можна погодитися лише з тим, що існує певна правова специфіка приводу, зазначеного у п. 5 ч. 1 ст. 94 КПК і пп. "г" п. 1.2 наведеної інструкції МВС України, яка вказує на певну юридичну компетентність посадової особи або органу кримінальної юстиції, що повідомляє про виявлені ознаки злочину, та в ідеалі передбачає єдність форми і змісту повідомлення як приводу і підстав до порушення кримінальної справи. І справедливо вважається, що в цей привід законодавець вкладає подвійний зміст [15, с. 14]. Водночас самі по собі приводи, зазначені у пп. "а", "б", "в", "г" п. 1.2 цієї інструкції не можуть бути підставами до порушення кримінальної справи.

Привід до порушення кримінальної справи – це визначене у кримінально-процесуальному законі джерело інформації, при надходженні з якого відомостей про злочин до органів дізнання, досудового слідства, прокуратури й суду вони зобов'язані розпочати кримінально-процесуальну діяльність. І першим обов'язком кожного з названих органів кримінальної юстиції є негайне оформлення отриманих відомостей про злочин і приведення їх у встановлену законом форму, тобто формування законного приводу до порушення кримінальної справи. Законність приводу для прийняття рішення про порушення кримінальної справи завжди має бути безсумнівною [16, с. 37]. Підставами ж для порушення кримінальної справи є достатність даних, які вказують на наявність ознак злочину (ч. 2 ст. 94 КПК України). В ідеалі

лі для вирішення питання про порушення кримінальної справи треба встановити ознаки всіх елементів складу злочину, але, зазвичай, для обґрунтованого порушення кримінальної справи достатньо встановити фактичні дані, що вказують на об'єктивну сторону злочину.

Критеріями відокремлення у законі одного приводу від іншого повинно бути джерело, процесуальна форма (спосіб і порядок отримання та оформлення) і правові наслідки інформації про злочин.

Як відомо, за своєю формою заяви й повідомлення про злочин бувають усні й письмові (ст. 95 КПК України). До того ж письмові поділяються за способом їх подачі до органу дізнання, досудового слідства, прокуратури чи суду на такі види: подані на особистому прийомі; що надійшли поштою; з додатками і без них. Водночас існують й інші підходи до класифікації заяв і повідомлень про злочини. Наприклад, Б.С. Тетерин і Є.З. Трошкін пропонують поділяти їх на три групи: сигнали; анонімні заяви; заяви-приводи до порушення кримінальної справи [15, с. 13–14]. Уважаємо, що такий підхід має практичне значення як для керівників і працівників правоохоронних відомств, у структурі яких є органи дізнання і досудового слідства, так й оперативних підрозділів, оскільки вони повинні усвідомлювати, що сигнали й анонімна інформація є приводами для початку лише оперативно-розшукової, адміністративної, або іншої службової, але ніяк не кримінально-процесуальної діяльності. Ми ж зосереджуємо увагу в класифікації заяв і повідомлень як приводів до порушення кримінальної справи на критеріях суто процесуального характеру. З цього приводу нам важко погодитися з думкою В.С. Зеленецького, який пропонує усі джерела інформації про злочин класифікувати на правові та неправові [17, с. 50], оскільки всі вони передбачені в законодавстві (у Законі України “Про оперативно-розшукову діяльність”, в Інструкції про організацію діловодства в системі МВС України, затвердженій наказом МВС України від 24 листопада 2003 року № 1440, та в інших нормативно-правових актах) і мають правову природу, але різне значення для кримінально-процесуальної діяльності.

Конституція України, Закон України “Про звернення громадян” і відомчі нормативно-правові акти органів кримінальної юстиції передбачають індивідуальні та колективні звернення, але у ст. 95 КПК України про колективні заяви і повідомлення про злочини йдеться про те, що нібито учасником кримінально-процесуальних відносин при оформленні приводу до порушення кримінальної справи завжди є лише певна фізична особа (заявник) або один конкретний представник влади чи громадськості. Проте на практиці непоодинокими є колективні письмові звернення громадян з інформацією про злочин, оформлення яких як привід до порушення кримінальної справи законодавцю слід належним чином регламентувати.

Потрібно враховувати як існування засобів масової інформації не лише у вигляді преси, так і розвиток науково-технічного прогресу, можливість передачі аудіо-, відео-, а також письмової інформації

про злочини за допомогою технічних засобів зв'язку, за телефоном, через комп'ютерні мережі тощо. Прийом такої інформації також є публічно-правовим обов'язком органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду.

Отже, доцільно визначити в законі (ч. 1 ст. 94 КПК України) такі окремі приводи до початку кримінально-процесуальної діяльності:

- 1) заяви й повідомлення підприємств, установ, організацій, посадових і службових осіб, а також окремих громадян;
- 2) явка з повинною;
- 3) повідомлення у засобах масової інформації;
- 4) безпосереднє виявлення особою, яка проводить дізнання (дізнавачем), органом дізнання, слідчим, прокурором, суддею або судом ознак злочину.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України: станом на 7 берез. 2006 року. – К.: Скіф, 2006. – 176 с.
3. Устав уголовного судопроизводства // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. – Т. 8 "Судебная реформа" / отв. ред. Б. В. Виленский. – М.: Юрид. лит., 1991. – С. 120–251.
4. Уголовно-процессуальный кодекс УССР 1922 г. – Харьков, 1922.
5. Кримінально-процесуальний кодекс УСРР (у редакції 1927 року): [2-ге офіц. вид.]. – Х.: Наркомюст УСРР, 1928. – 127 с.
6. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик. Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 25 дек. 1958 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1959. – № 1. – Ст. 15.
7. Кримінально-процесуальний кодекс Української РСР. Про затвердження Кримінально-процесуального кодексу Української РСР: Закон Української РСР від 28 груд. 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
8. Кримінально-процесуальний кодекс Української РСР: наук.-практ. ком. [С. А. Альберт, М. І. Бажанов, С. В. Битий та ін.]; відп. ред. М. Т. Самосев. – К.: Політвидав України, 1968. – 400 с.
9. Баулін Ю. В. Право граждан на задержание преступника: [монография] / Баулин Ю. В. – Харьков: Вища шк., 1986. – 158 с.
10. Михеєнко М. М. Науково-практичний коментар Кримінально-процесуального кодексу України [Михеєнко М. М., Шибіко В. П., Дубинський А. Я.] // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1995. – № 4–5. – К.: Юрінком, 1995. – 640 с.
11. Зразки бланків процесуальних документів та інших документів у кримінальній справі: практ. посіб. [Шевченко В. Ф., Осауленко А. А., Романець О. А. та ін.]; відп. ред. П. В. Коляда, В. І. Захаров. – К.: ГСУ МВС України, 2002. – 180 с.
12. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 1999 г. № 295-3: Принят Палатой представителей 24 июня 1999 г. Одобрен

Советом Республики 30 июня 1999 г. Зарегистрирован в Национальном реестре правовых актов 20 августа 1999 г. № 2/71.

13. Назаренко Р. І. Характеристика кримінально-процесуальних відносин на початковому етапі досудового провадження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – К. : НАВСУ, 2001. – 19 с.

14. Інструкція про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються : затв. наказом МВС України від 14 квіт. 2004 р. № 400 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 19. – Ст. 1366.

15. Тетерин Б. С. Возбуждение и расследование уголовных дел / Б. С. Тетерин, Е. З. Трошкин. – Минск : Тесей, 2001. – 288 с.

16. Яшин В. Н. Возбуждение уголовного дела. Теория, практика, перспективы : [учеб. пособие] / В. Н. Яшин, А. В. Победкин. – М. : Закон и право, 2002. – 184 с.

17. Зеленецкий В. С. Возбуждение уголовного дела. – Харьков : КримАрт, 1998. – 340 с.

Чернявський Сергій Сергійович –
кандидат юридичних наук, старший
науковий співробітник, докторант док-
торантури та ад'юнктури КНУВС

ЛЕГАЛІЗАЦІЯ (ВІДМИВАННЯ) ДОХОДІВ У МЕХАНІЗМІ ЕКОНОМІЧНОГО ШАХРАЙСТВА

Проведено комплексний аналіз проблем протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, як складного соціально-економічного явища, що виявляється як завершальна фаза організованої економічної злочинності.

Conducted complex analysis of problems of counteraction of money laundering as the difficult socio-economic phenomenon that shows up as finishing phase of the organized economic crime.

Термін "відмивання доходів" (money laundering) уперше з'явився в офіційному юридичному лексиконі нещодавно. Як стверджують фахівці, запровадила його 1984 року президентська комісія США з боротьби з організованою злочинністю. Проте світова громадськість уже продемонструвала серйозність своїх намірів у протидії цьому явищу. Віденська конвенція ООН 1988 року дала вичерпне визначення цього терміна, а 1989 року на зустрічі G7 було створено Групу з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF – Financial Action Task Force) [1, с. 11].

40 рекомендацій, що розроблені FATF 1990 року й переглянуті у 1996 та 2003 роках, створили загальні засади діяльності держав у напрямі боротьби з відмиванням грошей. Документ охоплює такі сфери, як система кримінального та виконавчого законодавства; фінансова система та її нормативно-правова база, а також міжнародна співпраця. Усі країни-члени FATF взяли на себе зобов'язання боротися з відмиванням грошей і спільно будувати свої програми боротьби.

Підвищена суспільна небезпечність такої діяльності для суспільства полягає, по-перше, у тому, що вона є засобом приховування багатьох корисливих злочинів; по-друге, існування реальної можливості

* Синонімом терміна "легалізація" у криміналістичній літературі вважається поняття "відмивання". Термін "легалізація", порівняно з останнім, більш точно означає діяння щодо надання законного статусу доходам, одержаним унаслідок вчинення злочину.

легалізації злочинних прибутків виглядає як сприятлива умова для економічної злочинності загалом.

Зауважимо, що розуміння цієї проблеми в Україні дещо відрізняється від, скажімо, концепції, прийнятої в західних країнах. Вітчизняні злочинні прибутки та надприбутки, які потребують відмивання, здебільшого походять не від наркобізнесу, терористичної діяльності, рекету та проституції, а з легальної економічної діяльності, прихованої від офіційної статистики та оподаткування [2].

За оцінками фахівців, в Україні, як і в інших країнах СНД, нині фактично склалися дві економіки: легальна (контролюється державою) та нелегальна (тіньова) [3, с. 23–24].

За оцінками МВФ, обсяг тіньової економіки в національному ВВП України у 2005 році становив близько 52 % (серед країн СНД більший показник лише у Грузії – 63 % та в Азербайджані – майже 60 %, водночас як у Росії – близько 40 %). За іншими оцінками, сьогодні цей показник в Україні становить близько 50 % [4, с. 11–12]. Згідно зі світовою практикою, у випадку, коли обсяг тіньової економіки сягає 30 % від ВВП, настає критична межа, підвищення якої свідчить про створення у країні відтворювальної системи тіньових економічних відносин [5, с. 9].

У визначенні рівня тінізації економіки та обсягів непродуктивного витоку капіталу за кордон фахівці Ради національної безпеки і оборони виявили значні розбіжності. Так, за розрахунками Національного банку України, непродуктивний відтік капіталу у 2002–2006 роках оцінюється у 22,4 млрд дол. США. За даними Державного комітету фінансового моніторингу, за аналогічний період з України виведено майже 52 млрд грн. Вітчизняні науковці щорічні обсяги непродуктивного відтоку капіталів оцінюють у 1,5–3 млрд дол. За розрахунками європейських експертів, ідеться вже про 20 млрд дол. США.

У загальному плані під “відмиванням” слід розуміти приховування незаконного походження доходів, спотворення інформації про природу їх походження, місцезнаходження, розташування, рух, дійсну належність та права власності на такі доходи, надання їм у будь-яких формах правомірного вигляду, а також інші дії, що прямо чи опосередковано пов’язані з оформленням правомірності фактичних відносин володіння, користування, розпорядження доходами або приховування їх незаконного походження [6, с. 402].

У вітчизняній юридичній літературі існує багато точок зору на те, що собою являє відмивання доходів. Безперечним та спільним для міркувань, висловлених у різні часи, є те, що відмивання – це, передусім, спосіб (механізм) надання правомірності злочинно здобутим прибуткам та надприбуткам [7, с. 70–72; 8, с. 5; 9, с. 18].

Учені-криміналісти під легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, розуміють передусім:

виведення “брудних” коштів зі сфери обігу тіньового капіталу з наданням видимості їх законного походження [10, с. 99–100];

обумовлену об'єктивними та суб'єктивними чинниками, взаємопов'язану із середовищем і в ньому відображену систему дій суб'єкта [11, с. 182];

типів схеми (типології), що полягають у здійсненні в певній послідовності "елементарних" фінансових і господарських операцій [12];

невід'ємну складову технологій злочинного збагачення, тобто комплексів взаємопов'язаних злочинних дій, що поєднані в єдиний ланцюг злочинної поведінки, де власне легалізація є останньою ланкою [3, с. 32–37].

До чинного Кримінального кодексу (КК) України введено низку норм, які передбачають відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209), умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209-1).

Як роз'яснює Пленум Верховного Суду України, за змістом ч. 1 ст. 209 КК України обов'язковою умовою, за якої настає відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, є одержання таких доходів унаслідок визначеного у п. 1 примітки до ст. 209 КК суспільно небезпечного протиправного діяння (тобто предикатного злочину, внаслідок якого були одержані грошові кошти або інше майно) [13].

Дані офіційної статистичної звітності свідчать про досить активне застосування ст. 209 КК України. У 2007 році лише підрозділами МВС України виявлено 338 фактів легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (у 2006 – 363, у 2005 – 274, у 2004 – 419). Водночас кількість кримінальних справ за ст. 209 КК України, розглянутих судами з обвинувальним вироком, незначна^{*}.

Аналіз даних слідчої практики розслідування економічних злочинів підтверджує, що застосування технологій легалізації злочинних доходів є складовою більшої частини схем економічного шахрайства, необхідним елементом способу приховування злочинних дій. Одним з головних чинників існування комплексу злочинів як системи є наявність між злочинами такого зв'язку, що поєднує їх у єдиний ланцюг злочинної поведінки. Цей ланцюг характеризується наявністю основних (предикатних) і супутніх злочинів, які передують легалізації. Причому супутні злочини виступають формою, способом або необхідною умовою вчинення перших [14, с. 174].

Із цієї тези випливає інше важливе для криміналістики положення, а саме: методика розслідування злочинів, передбачених ст. 209

^{*} Протягом 2003–2006 років Держфінмоніторингом отримано 2475 тис. повідомлень про сумнівні фінансові операції, для активної роботи відібрано 447 тис. (18 %). Правоохоронним органам передано 949 узагальнених та 635 додаткових матеріалів за підозрою у відмиванні коштів. Загальна можлива сума легалізації – 108,3 млрд грн. За результатами розгляду 357 матеріалів порушено 325 кримінальних справ (37,6 % від кількості переданих матеріалів), з яких передано до суду – 20 (6,2 % від числа порушених справ), за трьома кримінальними справами винесено обвинувальний вирок (0,9 % від кількості порушених справ).

КК України, нерозривно пов'язана з методиками розслідування предикатних злочинів, має комплексний характер.

До основних (предикатних) злочинів, з якими тісно пов'язана легалізація (відмивання) доходів, належать ті, що безпосередньо спрямовані на заволодіння чужим майном чи одержання іншої незаконної вигоди: шахрайство (ст. 190 КК); привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК); злочини у сфері господарської діяльності (ст. 201, 202, 204, 222 КК), службові злочини (ст. 264, 365 КК).

До супутніх злочинів можуть бути віднесені: незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення (ст. 200 КК); фіктивне підприємництво (ст. 205 КК); підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів (ст. 358 КК), службове підроблення (ст. 366 КК) та деякі ін.

В офіційних джерелах та науковій юридичній літературі досить широко розглядаються проблеми кваліфікації легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, відмежування від інших, споріднених складів злочинів [15]. Важливе значення щодо кваліфікації злочинних дій має технологія створення та використання фіктивного суб'єкта підприємницької діяльності, що нерідко є передумовою для подальшого шахрайського заволодіння чужим майном. Вчинене в таких ситуаціях кваліфікується за сукупністю злочинів, передбачених ст. 190 та 205 КК України.

Таким чином, фіктивне підприємництво може виступати супроводжуваним злочином при легалізації злочинних доходів (ст. 209 КК), отриманих унаслідок шахрайства (ст. 190 КК). Натомість не є предметом легалізації кошти (незалежно від їх розміру), які фіктивне підприємство не передало державі за наявності обов'язку це зробити (у разі ухилення від сплати податків, неповернення виручки в іноземній валюті тощо).

Актуальною залишається і кримінально-правова оцінка легалізації доходів, отриманих унаслідок незаконного відшкодування з бюджету ПДВ [16, с. 352–401]. Хоча кошти, що надходять з бюджету на розрахунковий рахунок фірми-експортера, у подальшому можуть використовуватись для виплати заробітної платні, преміювання працівників, здійснення законної підприємницької або іншої господарської діяльності, утім, оскільки вони були отримані злочинним шляхом (ст. 190, 191 КК України), відповідно, мають злочинне походження. Адже дії винних підлягають кваліфікації за реальною сукупністю відповідних норм і ст. 209 КК України.

Питання про етапи (стадії) легалізації також неодноразово досліджували вітчизняні й зарубіжні фахівці [17, с. 27; 18, с. 32–33].

У криміналістиці спосіб злочину розглядається як практично сторона діяльності, система об'єктивних та суб'єктивних детермінант, функціонально пов'язаних з місцем, часом, засобами досягнення мети.

Спосіб є дією (системою дій), що використовується при виконанні певної роботи, здійсненні чого-небудь. Стадія розглядається як період, ступінь розвитку. Традиційно виділяють три стадії (етапи) злочину: початкова, основна, завершальна.

Способи легалізації (відмивання) різноманітні. Кожний спосіб реалізується з урахуванням сфери господарської діяльності, конкретної ситуації відмивання, характеру доходів тощо [19, с. 136–137; 20; 21].

Відмивання коштів – складний і досить тривалий процес, що включає в себе багато різнобічних ситуацій. Для зручності вивчення й аналізу цього процесу обрано декілька моделей, найбільш відомою з яких є трьохфазова, де розмежовується безпосереднє відмивання шляхом проведення операцій з готівкою (Money laundering), що включає в себе ознаки розміщення коштів у господарській сфері й розподілу готівки шляхом багаторазових операцій з нею, та повернення (Recycling) відмитих грошей у легальний обіг. Надаються пропозиції розглядати відмивання як двох -, чотирьох -, і п'ятифазову моделі.

За даними Держфінмоніторингу, протягом 2005–2006 років найбільший ризик відмивання коштів мають такі галузі економіки: кредитно-фінансова сфера, сфера приватизації, ринок цінних паперів. Безсумнівним "лідером" у цьому переліку залишається сфера зовнішньоекономічної діяльності (торгівля високоліквідними товарами, корисними копалинами, окремими видами сільськогосподарської продукції тощо).

До найпоширеніших фінансових механізмів (типологій), що використовуються для виведення коштів, одержаних незаконним шляхом, за кордон, належать:

1) проведення зовнішньоторговельних операцій: заниження експортних і завищення імпорتنих контрактних цін; штучне застосування нерезидентом штрафних санкцій; неповернення експортної виручки або проведення імпорту товару без його фактичного ввезення на територію України; переказ валюти за кордон у вигляді внесків до статутних фондів спільних підприємств; внесення гарантійного депозиту в іноземний банк для отримання кредиту, який фактично не видається тощо;

2) використання схем з повернення псевдоінвестицій або сплати нерезидентам дивідендів, які суттєво перевищують реально вкладений іноземний капітал тощо (за даними Держфінмоніторингу, протягом 2003–2006 років за розрахунками за фіктивними інвестиціями з України було незаконно виведено близько 36,2 млрд грн, за псевдоімпортними контрактами – близько 13,4 млрд грн, за іншими сумнівними перерахуваннями – понад 2,3 млрд грн);

3) проведення операцій з цінними паперами, насамперед шляхом зворотного викупу вітчизняних цінних паперів (основним фінансовим інструментом, що використовується для виводу капіталу за кордон, є купівля компанією-нерезидентом цінних паперів українських емітентів за значно заниженими цінами з подальшим їх продажем за

ціною, що значно перевищує ціну їх купівлі та перерахуванням придбаної внаслідок проведеної операції іноземної валюти за кордон);

4) проведення фіктивних операцій у сфері страхування та перестрахування, які використовуються переважно як механізм мінімізації податкових зобов'язань підприємствами реального сектору економіки та легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом (за даними ДПА, обсяги перестрахувальних платежів страхових компаній нерезидентам за 2000 до 2003 роки зросли з 515,9 до 3175,6 млн грн, або більше ніж у 6 разів).

Для введення злочинних капіталів у фінансовий обіг на території України з наданням їм легального статусу найчастіше застосовуються:

1) механізми псевдоекспортних операцій (безтоварні операції, при документальному оформленні яких відсутній фактичний рух товарно-матеріальних цінностей та вивезення їх за межі митного кордону);

2) операції з реалізації контрабандних, контрафактних та інших незаконно ввезених товарів (через укладання безтоварних угод з фіктивними підприємствами на території України);

3) механізми псевдоінвестування та псевдокредитування (надходження коштів від фірм-нерезидентів як інвестицій або позичок для розвитку вітчизняних підприємств);

4) використання процесів приватизації вітчизняних підприємств та придбання права власності на об'єкти нерухомості тощо.

Найбільш прибутковим і розповсюдженим видом нелегального бізнесу залишається конвертація грошових коштів з використанням фіктивних підприємств. Протягом 2007 року підрозділами ДСБЕЗ МВС України припинено діяльність 14 великих конвертаційних центрів, зокрема в Одеській області – 3, Донецькій та Миколаївській – по 2, Рівненській, Запорізькій, Луганській, Дніпропетровській, Волинській та Львівській областях, а також у м. Києві – по 1.

У практиці роботи правоохоронних органів під "конвертаційним центром" розуміють організовану злочинну групу, метою якої є надання послуг щодо конвертації (перетворення у готівку) коштів з подальшим їх перерахуванням до тіньового сектору економіки, легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом, а також надання послуг щодо ухилення від сплати податків до бюджету.

За даними експертних оцінок, конвертаційні центри можна умовно поділити на такі групи:

1) банківські конвертаційні центри – створюються безпосередньо банківськими структурами ("біля банку") та підконтрольні особам, які мають вплив на банківську установу;

* За даними Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, у 2006 році на ринку цінних паперів України було здійснено 2077 операцій продажу іменних акцій нерезидентами на загальну суму понад 11 млрд грн. Із них 217 операцій, що перевищують 500 тис. грн кожна, на суму 3,7 млрд грн (33 %) можуть стосуватися відтоку капіталу у зв'язку з тим, що проводились з акціями емітентів, які не звітують громадськості та випуски цінних паперів, яких на цей час скасовано або зупинено їх обіг.

2) спеціалізовані конвертаційні центри – створюються, як правило, на короткий термін для обслуговування реально існуючих промислових підприємств та підконтрольні особам, які контролюють товарні та грошові потоки цих підприємств;

3) конвертаційні центри загального користування – створені особами, які не мають тісних зв'язків із промисловими підприємствами та банківськими установами, з метою одержання особистої вигоди.

Протягом останніх років банківські установи почали використовувати як один з основних інструментів, завдяки якому організатори конвертаційних центрів надають послуги підприємствам України з незаконної конвертації грошових коштів. А тому сьогодні більшість таких центрів є саме банківськими. Ураховуючи ефективність роботи податкової міліції щодо знешкодження конвертаційних центрів, процес конвертації постійно вдосконалюється, що значно ускладнює документування злочинної діяльності організаторів.

Зовнішньоекономічні операції залишаються найпоширенішими способами відмивання коштів, їх реалізація здійснюється завдяки фіктивним операціям з метою незаконного відшкодування ПДВ, шляхом заниження вартості товарів при імпортуванні, та ухилення від сплати податків і подальшого використання різноманітних фінансових операцій для легалізації отриманих таким чином злочинних доходів. Суб'єкти підприємництва в Україні, з метою так званої "оптимізації оподаткування", нерідко використовують у фінансових схемах можливості компаній, зареєстрованих в офшорних зонах.

Так, за даними Головного слідчого управління МВС України, на Тернопільщині порушено кримінальну справу за ознаками злочинів, передбачених ч. 2 ст. 364, ч. 5 ст. 191, ч. 2 ст. 205, ч. 3 ст. 209, ч. 2 ст. 366 КК України щодо Голови правління місцевого акціонерного товариства, який, зловживаючи службовим становищем, позбавляв права власності на іменні акції працівників підприємства, незаконно відчужував їх на користь офшорних компаній, а отже, завдав збитків на загальну суму понад 3,1 млн грн, з яких понад 1 млн грн легалізував та привласнив.

Активне відмивання тінювих капіталів останніми роками спостерігається на ринку цінних паперів. Комерційні структури, які контролюють організовані злочинні угруповання, скуповують державну власність, насамперед, підприємства торгівлі та сфери обслуговування, намагаються заволодіти контрольним пакетом акцій підприємств, що приватизуються. З метою зниження продажної ціни об'єктів, які виставляються на аукціони, виключення можливої конкуренції, злочинні структури використовують корумповані зв'язки або усувають конкурентів шляхом насильницького примусу до відмови від участі в торгах.

Унаслідок цього створюється широка мережа кримінально-орієнтованих фірм та організацій, які серйозно деформують ринок товарів і послуг у своїх цілях, використовуючи арсенал засобів злочинного бізнесу. Серед них протиправні, насамперед, силові методи

конкурентної боротьби, підтримання високих цін, або, навпаки, знецінення майна, ухилення від оподаткування, підкуп посадових осіб органів влади та управління.

Поряд із традиційними для України механізмами переведення грошових коштів у готівку, що передбачають попередню їх конвертацію в іноземну валюту з використанням системи міжбанківських кореспондентських рахунків, нині широко розповсюджені "напівалегальні", більш безпечні схеми, зокрема, з використанням окремих видів цінних паперів, передусім – простих векселів, авальованих (гарантованих до оплати) банком.

За результатами перевірок Державної комісії з цінних паперів, у 2007 році на фондовому ринку виявлено понад 280 незаконних операцій, які стосуються відтоку капіталів за кордон на загальну суму, що становить понад 6,5 млрд грн.

Для вдосконалення нових злочинних технологій широко використовується кредитно-фінансова сфера. Безпосередній зв'язок банків зі злочинним світом дозволяє злочинцям легалізувати прибутки від своєї діяльності, підкріплює їх намір продовжувати вчинення злочинів. Наслідком використання злочинцями банківської системи для відмивання "брудних" грошей у багатьох випадках є встановлення над ними контролю з боку організованих злочинних організацій. Контроль над банками полегшує "впровадження" в інші ланки економічної системи, а також уможливорює протиправне використання міжбанківських механізмів легалізації (відмивання) капіталів, незаконно здобутих від будь-якої кримінальної діяльності.

Найпотужніші українські банки певним чином інтегровані з провідними західними фінансово-промисловими корпораціями, а тому мають певною мірою відображати їх інтереси. Для західних холдингів ідея отримання контролю над банківською системою цілої країни з використанням незначних, за західними оцінками, фінансових ресурсів була й залишається досить актуальною [22].

Основними видами правопорушень у кредитно-фінансовій сфері залишаються незаконне отримання, надання, нецільове використання кредитних коштів з подальшим їх розкраданням. При цьому активно використовується фальсифікація даних щодо фінансово-господарської діяльності підприємств, предмета застави, механізму фінансового банкрутства тощо.

З огляду на сучасні тенденції щодо діяльності злочинних угруповань, банки є найкращим інструментом для відмивання коштів. Зазвичай виконання таких злочинних схем здійснюється за участю посадових осіб банківських установ.

На Запоріжжі порушено кримінальну справу стосовно службових осіб комерційного банку, які вилучали з каси відділення значні суми коштів в іноземній валюті (від 20 до 45 тис. дол. США) без оформлення документів на проведення розрахунково-касових операцій.

Зазначені валютні кошти передавались громадянам, які здійснювали незаконні валютні операції.

За рахунок розбіжності в курсах валют вказані особи за тривалий період отримали 2,1 млн грн, які розподілили між собою та легалізували шляхом придбання нерухомого майна, а також вкладення коштів до статутних фондів товариств.

На Одещині протягом року певні вітчизняні підприємства придбали депозитні сертифікати в одному з банків. Того ж дня сертифікати пред'являлись до сплати громадянами, які начебто виїжджали на постійне місце проживання за кордон (Ізраїль, Німеччина, США). Суми коштів, заявлені для оплати (від 200 тис. дол. США і більше за один день на одну особу), того ж дня перераховувались на рахунки іноземних банків. Встановлено, що у 50 випадках громадяни подавали до банку документи (паспорт, ідентифікаційний код), які ніколи не видавали державні органи. Банк, через який проводились зазначені операції, не повідомляв правоохоронні органи про факти виявлення підроблених документів. Усього за цією схемою було відмито грошових коштів на загальну суму 116 млн грн.

Отже, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом – складне соціально-економічне явище, яке в Україні має свою специфіку, оскільки здебільшого виявляється як завершальна фаза організованої злочинної діяльності економічного спрямування (кримінального бізнесу), пов'язана з різними формами злочинного заволодіння чужим майном (економічного шахрайства) з використанням легальних економіко-правових інститутів ринкового типу (підприємництва, господарських відносин, банкрутства тощо).

З метою ефективного виявлення злочинних дій, пов'язаних з відмиванням коштів, необхідно звертати увагу на галузі та сфери економіки, які є високорентабельними, де обертаються значні фінансові та товарні потоки (паливно-енергетичний комплекс, ринки сільгосппродукції, нерухомості, піддакцизних товарів, цінних паперів, сфери приватизації і зовнішньоекономічної діяльності), у яких існує реальна можливість виникнення прибутків, що привертає до себе увагу ділків-професіоналів і функціонерів організованої злочинності, які з метою ефективного розміщення (використання) протиправних доходів надають їм легальний (законний) статус.

Ураховуючи збільшення кількості викритих злочинів, пов'язаних з фіктивним підприємництвом (протягом 2003–2007 років майже на 40 %), та стабільну тенденцію до позитивної динаміки в розкритті цього виду злочину, спостерігається погіршення роботи з викриття злочинів, пов'язаних з легалізацією злочинних доходів. Поряд з об'єктивними проблемами (складність документування та кримінально-правової кваліфікації) це відбувається ще й тому, що велика кількість повідомлень про фінансові операції, які мають в обов'язковому порядку надавати суб'єкти фінансового моніторингу, не гарантує якості їх контролю. От-

же, результативність роботи з виявлення та повернення вивезених коштів незаконного походження залишається недостатньою.

У криміналістичному аспекті методика розслідування злочинів, передбачених ст. 209 КК України, пов'язана з розслідуванням предикатних діянь, тобто має комплексний характер, поєднуючи в собі особливості елементів криміналістичної характеристики відповідної сукупності злочинів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Боротьба з відмиванням грошей: європейський досвід для України // Дзеркало тижня. – № 49. – 2007. – 22–28 груд. – С. 11.
2. Білоус В. Т. Організаційно-правове забезпечення боротьби з відмиванням доходів незаконного походження : [монографія] / Білоус В. Т., Попович В. М., Попович М. В. – К., 2001. – 138 с.
3. Протидія економічній злочинності / [Орлов П. І., Волобуєв А. Ф., Осика І. М. та ін.] – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. – 568 с.
4. Попович В. М. Економіко-кримінологічна теорія детінізації економіки : [монографія] / Попович В. М. – Ірпінь : Акад. держ. податкової служби України, 2001. – 546 с.
5. Боротьба з відмиванням коштів: правовий, організаційний та практичний аспекти / [Гуржій С. Г., Копиленко О. Л., Янушевич Я. В. та ін.] – К. : Парлам. вид-во, 2005. – 216 с.
6. Користін О. Є. Відмивання коштів: теоретико-правові засади протидії та запобігання в Україні : [монографія]. – К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2007. – 448 с.
7. Дудоров О. Чи сплинуть "брудні гроші" на поверхню. Легалізація злочинних прибутків, проблеми кримінально-правової протидії / О. Дудоров // Віче. – 1998. – № 1. – С. 70–72.
8. Жук М. Г. Криминалистические аспекты борьбы с легализацией (отмыванием) денежных средств (или иного имущества), приобретенных незаконным путем : автореф. дис. на соиск. ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. – Гродно, 1999. – 19 с.
9. Молачанова Т. Противодействие отмыванию денег: украинско-российский опыт : [монографія] / [Молачанова Т., Некрасов В., Корсун С. и др.]. – К., 2007. – 238 с.
10. Матусовський Г. А. Особливості формування криміналістичної характеристики легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом / Г. А. Матусовський // Питання боротьби зі злочинністю. – Х., 2004. – Вип. 9. – С. 99–100.
11. Журавель В. Предикатний фактор у структурі елементів криміналістичної характеристики легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом / В. Журавель // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 1. – С. 182–189.
12. Шепитько В. Ю. Преступные технологии легализации (отмывания) денежных средств и способы их разоблачения : науч.-практ. пособие / Шепитько В. Ю. – Х., 2002.
13. Про практику застосування законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 15 квіт. 2005 р. № 5 // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 5 (57). – С. 11.

14. Волобуєв А. Ф. Проблемні питання розслідування легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. : [“Протидія відмиванню “брудних” коштів та фінансуванню тероризму: громадська підтримка та контроль”], (Київ, 20 черв. 2003 р.). – К., 2003.
15. Беницкий А. С. Уголовная ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств и иного имущества, приобретенных преступным путем: проблемы квалификации и совершенствования законодательства : [монография] / Беницкий А. С. – Луганск : Луган. ин-т внутр. дел, 2001.
16. Дудоров О. О. Ухилення від сплати податків: кримінально-правові аспекти : [монографія] / Дудоров О. О. – К. : Істина, 2006. – 648 с.
17. Некрасов В. А. Виявлення легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (оперативно-розшуковий аспект) : [навч.-практ. посіб.] / Некрасов В. А., Борець Л. В., Мироненко С. Ю. – К., 2008. – 88 с.
18. Журавель В. А. Розслідування легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом : [навч.-практ. посіб.] / Журавель В. А. – Х., 2005. – 312 с.
19. Жук М. Г. Криминалистические технологии расследования преступлений, связанных с отмыванием грязных денег в сфере налоговой, кредитной и предпринимательской деятельности : [учеб. пособие] / Жук М. Г. – Гродно : Гроднен. гос. ун-т, 2004. – 234 с.
20. Коттке Клаус. Грязные деньги – как с ними бороться: Справочник по налоговому законодательству в области “грязных” денег. – М., 2005. – 688 с.
21. Некрасов В. А. Виявлення легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (оперативно-розшуковий аспект) : [навч.-практ. посіб.] / Некрасов В. А., Борець Л. В., Мироненко С. Ю. – К. : КНТ, 2008. – 88 с.
22. Чернявський С. С. Поглинання вітчизняних банків: глобальна тенденція ринку чи загроза економічній безпеці України / Чернявський С. С. : матеріали наук.-практ. конф. [“Актуальні проблеми забезпечення національної безпеки України”], (Київ, 6 груд. 2005 р.) / М-во внутр. справ України, Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2005. – С. 199–202.

Ягодинський Володимир Миколайович — кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри процесуального права факультету права Національного технічного університету України "КПІ", заслужений юрист України

ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ ПРЕЮДИЦІЇ ТА ПРЕЮДИЦІАЛЬНОСТІ

Розглянуто правові положення преюдиції і преюдиціальності та їх значення в організації успішної боротьби зі злочинністю і правопорушеннями.

Legal principles of prejudicial and prejudicialness as well as their role in successful combating crime and offence are considered in the article.

З організації ефективної боротьби зі злочинністю та правопорушеннями важливе значення мають правильне розуміння і вміле застосування на практиці органами дізнання, слідчими досудового слідства, прокурорами та судами правових положень преюдиції та преюдиціальності.

У процесуальній літературі не вказано чітко підстави щодо розмежування цих понять, хоча в їх основі багато спільного.

Під терміном "преюдиція" (від лат. *prejudicium* — попереднє рішення) слід розуміти значення фактів, обставин і правових висновків, що містяться в раніше винесених судових рішеннях і вироках, які набрали законної сили, для правильного прийняття на підставі закону рішення в іншій справі.

Преюдиціальність (від лат. *prejudicialis* — те, що стосується попереднього судового рішення, англ. *prejudicialness*) — у римському судочинстві — обов'язковість рішення судді щодо конкретної справи, яке вперше встановлене, має для суддів значення прецеденту щодо аналогічних справ. У сучасному понятті — обов'язковість для всіх суддів під час розгляду справ приймати без перевірки й доведення факти, встановлені раніше у будь-яких справах постановленими рішеннями чи вироками, що набрали законної сили [1, с. 695].

Під час побудови правової держави істотно поновлюється і вдосконалюється чинне законодавство. Новими нормативними актами низку правопорушень переведено з розряду кримінальних в адміністративні. Діє новий Кримінальний кодекс (КК) України. У стадії доробки і прийняття перебуває Кримінально-процесуальний кодекс (КПК) тощо.

Преюдиціальний інститут пов'язує певні норми матеріального (кримінального, цивільного, адміністративного, трудового, господарського) і процесуального (кримінально-процесуального, цивільно-процесуального, господарсько-процесуального) права.

Відповідно до ст. 403 КПК України, вирок, ухвала й постанова суду, що набрали законної сили, є обов'язковими для всіх державних і громадських підприємств, установ й організацій, посадових осіб та громадян і підлягають виконанню на всій території України.

Преюдиція і преюдиціальність затверджують правову значущість вироку й водночас полегшують доказовість при проведенні дізнання, розслідуванні та судовому розгляді інших справ шляхом використання фактів і висновків, що містяться в ньому, адже вони сприймаються за істинні без спеціальної процесуальної перевірки. Це сприяє спрощенню провадження, економії процесуальних і матеріальних зусиль, передусім при розслідуванні й судовому розгляді кримінальних справ про багатоепізодні злочини, вчинені раніше судимими, тощо.

Слідчі досудового слідства, особи, які проводять дізнання, прокурори і судді у ситуації, коли в них немає підстав для серйозних сумнівів в обґрунтованості вже наявного вироку, здебільшого ґрунтуються на презумпції його істинності, об'єктивності й законності.

Такі ситуації трапляються при об'єднанні, виділенні кримінальних справ на підставі ст. 26 КПК України, при встановленні обвинувачених, які перебувають у розшуку, при розслідуванні й судовому розгляді кримінальних справ про повторні злочини, сукупність та рецидив злочинів (ст. 32–35 КК України), призначенні судом покарання за сукупності злочинів і вироків (ст. 70–72 КК України).

Крім того, у перспективі активізації успішної боротьби з організованою злочинністю, такі випадки, напевне, почастишають. Наприклад, 1966 року слідчо-оперативною групою прокуратури м. Києва, карного розшуку Головного управління МВС України в м. Києві успішно була розслідувана кримінальна справа щодо обвинувачення Ярославського, Уткіна та інших у вчиненні організованого умисного вбивства з особливою жорстокістю в легковому автомобілі касира заводу "Ремточмеханіка" Гейсман з користі — з метою заволодіння державними коштами в особливо великих розмірах (34327руб.), отриманих нею в Залізничному відділенні Державного банку м. Києва для оплати працівникам заводу. Слідством було встановлено інші крадіжки особистого й державного майна, вчинені цією злочинною групою. Усі злочинці засуджені Верховним Судом України за вчинені злочини. Ярославський був засуджений як головний організатор і виконавець умисного вбивства та інших злочинів до вищої міри покарання. На слідстві він дав щиросердні показання, що будучи студентом-заочником Київського навчально-консультативного пункту Московського технологічного інституту легкої промисловості, постійно давав хабарі через посередників Функа і Кондратова викладачам за виставлення оцінок з навчальних предметів. Тому за цими фактами хабарництва була порушена інша кримінальна

справа та винні притягнуті до належної кримінальної відповідальності й засудженні Київським міським судом, а кримінальна справа стосовно обвинуваченого Я. була закрита слідством на підставі п. 8 ст. 6 КПК України, оскільки попередній вирок у першій справі набрав законної сили і був виконаний до закінчення досудового слідства у другій справі, хоча його показання мали суттєве значення для розкриття, всебічного, повного й об'єктивного розслідування та судового розгляду всіх епізодів злочинів.

Інший приклад. Слідчим відділом Головного управління МВС України в м. Луганську була розслідувана кримінальна справа стосовно 26 обвинувачених (з них п'ять неповнолітніх), які в Луганську, Харкові та інших районах цих областей протягом двох років учинили понад 50 злочинів: розбійні напади, крадіжки державного майна у великих розмірах, умисне нанесення тяжких тілесних ушкоджень, що призвели до смерті потерпілого, шахрайство, незаконне придбання, носіння, застосування вогнепальної зброї, злісне хуліганство.

За усіма фактами вчинених ними злочинів були порушені кримінальні справи і після їх розкриття витребувані, розслідувані й об'єднані в одне провадження. Встановлено, що злочинними групами керували раніше судимі Турчак, Щербінін, Бондаренко та ін. Як засоби вчинення злочинів вони використовували гранати РДГ-5, обрізи гладкострельних мисливських рушниць, газово-шумові пістолети, лом, фомки, монтировки, ключі від дверних замків, мотузки, автомобіль. Вироком Артемівського суду м. Луганська вони засуджені за вчинення тяжких злочинів до належних тривалих строків позбавлення волі [2, с. 80–81].

У процесуальній літературі поняття преюдицій трактується по-різному.

Наприклад, О.І. Бережний пропонує під преюдиціями розуміти обставини, встановлені в раніше поставленому рішенні юрисдикційного органу, які мають значення для справи, що розглядається, і без перевірки покладаються в основу рішення за цією справою [3, с. 10].

Ю.М. Грошовий вважає, що "преюдиція" – це загальне положення, (правила) відповідно до якого особа, яка здійснює оцінку доказів, і суд при винесенні вироку вправі вважати встановленими обставини, які мають значення для вирішення кримінальної справи і були встановлені іншими рішеннями органу розслідування чи суду [4, с. 254].

Рішення можуть бути прийняті як у порядку кримінального, так і цивільного судочинства. Так, у ч. 3 ст. 28 КПК України "Про цивільний позов у кримінальній справі" зазначено, що "... відмова у позові в порядку цивільного судочинства позбавляє позивача право пред'явити той же позов у кримінальній справі".

Водночас особа, яка не пред'явила цивільного позову в кримінальній справі, а також особа, цивільний позов якої залишився без розгляду, має право пред'явити його в порядку цивільного судочинства (ч. 4 ст. 28 КПК України).

Як справедливо зазначає С.М. Стахівський: застосування преюдиції є правом, але не обов'язком органів досудового розслідування чи суду. І у випадку, коли є сумніви в достовірності преюдиційно встановлених фактів, вони обов'язково мають бути піддані ретельній перевірці з боку суду, прокурора, слідчого чи особи, яка проводить дізнання. Встановлення істини у кримінальному судочинстві забезпечується, насамперед, повним і безпосереднім дослідженням усіх зібраних у справі доказів. Це правило завжди повинно враховуватись при використанні преюдиції у процесі доказування [5, с. 85–86].

Водночас, на нашу думку, треба також визначити, що коли вирок або рішення суду набрали законної сили і немає підстав щодо сумнівів у їх законності, органи досудового слідства, дізнання, прокуратури й суду зобов'язані використовувати встановлені в них фактичні обставини, правові висновки при розгляді іншої справи.

Таким чином, застосування преюдиції – це право, яке за належних обставин тісно пов'язане з обов'язком виконання належних службових повноважень правоохоронними органами в боротьбі зі злочинністю і правопорушеннями.

Застосування преюдиціальності є обов'язком органів досудового слідства, дізнання, прокуратури й суду у використанні достовірних фактів й обставин, встановлених рішеннями чи вироками судів, які набрали законної сили при розслідуванні й судовому розгляді іншої справи.

Преюдиціальність слід також визначити як правило, згідно з яким суд, що виніс рішення, а також адміністративні та судові органи після того, як це рішення набрало чинності (законної сили), не мають права знову встановлювати факти або правовідносини, стосовно яких воно було винесено [6, с. 397].

Преюдиціальність – обов'язковість фактів, установлених судовим рішенням чи вироком, що набрало законної сили в одній цивільній або кримінальній справі, для суду при розгляді інших цивільних або кримінальних справ, у яких беруть участь ті самі особи.

Факти, встановлені вироком суду в кримінальній справі, що набрав законної сили, є преюдиціальними для суду, що розглядає справу про цивільно-правові наслідки дій особи, стосовно яких винесено вирок суду, за двома питаннями: чи мали місце ці дії та чи вчинені вони даною особою.

За загальним правилом, суд не повинен допускати у вирок формулювань, що засвідчують вину у вчиненні злочину інших осіб. Це допускається як виняток, коли без цього неможливо правильно визначити міру участі підсудного у вчиненні злочину й обґрунтувати кваліфікацію (якщо, наприклад, ознака групи є кваліфікуючою обставиною). У такому разі слід обов'язково вказати, що справу стосовно інших співучасників за певними підставами припинено. Якщо справу стосовно обвинувачених виділено в окреме провадження, у вирок зазнача-

ється, що злочин вчинено підсудним спільно з цими особами, без згадування їх прізвищ.

Коли під час судового розгляду кримінальної справи на підставі незаперечних перевірених доказів встановлено причетність особи, яка переходить від суду за вчинений злочин, суд має вказати у вирокі цю конкретну особу, стосовно якої матеріали виділені в окреме провадження, винесено постанову про притягнення як звинуваченого, застосовано запобіжний захід й оголошено розшук, адже таку особу розшукує орган дізнання для подальшого притягнення до кримінальної відповідальності за вчинене [7, с. 380, 391, 396].

Протягом певного часу докази не завжди залишаються постійними, можуть змінюватися у зв'язку з обставинами, які заново відкрилися, тощо. Внутрішнє переконання різних суддів не завжди збігається. Тому необхідне всебічне нормативне оформлення преюдиції і преюдиціальності.

Правовий інститут преюдиції і преюдиціальності ще слабо розвинутий у процесуальному праві. У КПК України не зазначено про преюдиціальне значення фактів, встановлених не лише рішенням, а й вирокі суду, що набрав законної сили, для слідчого, особи, яка проводить дізнання, прокурора, котрі перевіряють ті самі факти при розслідуванні й розгляді іншої кримінальної справи.

Тому досить вдалим є рішення, що записано у ст. 90 КПК Російської Федерації: "Обставини, які встановлені у вирокі, що набрав законної сили, визначаються судом, прокурором, слідчим, дізнавачем без додаткової перевірки, якщо ці обставини не викликають сумніву у суду. При цьому такий вирок не може вирішувати наперед винуватість осіб, які не брали участь в раніше розглянутій кримінальній справі". Заслужує на увагу пропозиція С.М. Стахівського, що аналогічну норму доцільно внести і до КПК України, щоб законодавчо закріпити роль преюдиції і преюдиціальності для кримінального судочинства [8, с. 52].

Значення преюдиціальності у зміцненні законності відображено у ст. 6 п. 9 КПК України, яка передбачає, що кримінальна справа не може бути порушена, а порушена справа підлягає закриттю щодо особи, про яку є вирок по тому ж обвинуваченню, що набрав законної сили, або ухвала чи постанову суду про закриття справи з тієї ж підстави.

При розгляді трудових спорів судом слід урахувати, що згідно зі ст. 36 п. 7 Кодексу законів про працю (КЗпП) України підставою для припинення трудового договору є набрання законної сили вирокі суду, яким працівника засуджено (крім випадків умовного засудження і відстрочки виконання вироку) до позбавлення волі, виправних робіт не за місцем роботи або до іншого покарання, що виключає можливість продовження цієї роботи.

Крім того, відповідно до п. 8 ст. 40 КЗпП України, однією з важливих підстав розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу є вчинення за місцем роботи роз-

крадання (у тому числі дрібного) майна власника, встановленого вироком суду, що набрав законної сили, чи постановою органу, до компетенції якого належить накладання адміністративного стягнення або застосування заходів громадського впливу.

Відповідно до ст. 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення таким органом є районний (міський) суд, а заходи громадського впливу застосовують товариський суд, трудовий колектив [4].

Перевірка в порядку нагляду законності й обґрунтованості судових рішень у цивільних справах та вироків судів, що набрали законної сили, сприяє зміцненню законності та правопорядку, є важливою гарантією надійного захисту прав і законних інтересів громадян та організацій, додержання демократичних принципів правосуддя.

Суди наглядної інстанції вживають заходів щодо усунення судових помилок, забезпечення правильного й однакового застосування законодавства при вирішенні цивільних і кримінальних справ.

Підставами для перегляду рішення або ухвали суду, що набрали законної сили у зв'язку з нововиявленими обставинами, є такі:

істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;

встановлені вироком суду, що набрав законної сили, завідомо неправдиві показання свідка, завідомо неправдивий висновок експерта, завідомо неправильний переклад, фальшивість документів або речових доказів, що призвели до ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення. Винних у вчиненні таких незаконних діянь осіб притягають до кримінальної відповідальності;

скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення рішення чи постановлення ухвали, що підлягають перегляду;

встановлено Конституційним Судом України неконституційність закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано [9, с. 131–132].

Предметом перегляду за нововиявленими обставинами є вирок, рішення, ухвали місцевих судів, апеляційних і касаційних інстанцій, які набрали законної сили [10, с. 93].

Правильне застосування преюдиції і преюдиціальності правоохоронними органами України й подальше вдосконалення законодавства в цьому напрямі – важлива умова підвищення ефективності у протидії злочинності та правопорушенням, належного забезпечення законності та правопорядку в державі й суспільстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия. – 5-е изд. доп. и перераб. / [Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров]; отв. ред. М. Ю. Тихомиров. – 2001.
2. Ягодинський В. М. Правове значення преюдиціальності / В. М. Ягодинський // Право України. – 2004. – № 4.

3. Бережний О. І. Правова природа і галузева належність преюдицій / О. І. Бережний // Право України. – 2002. – № 2.
4. Грошовий Ю. М. Теоретические проблемы формирования убеждений судьи в советском уголовном законодательстве : дис. ... д-ра юрид. наук / Грошовий Ю. М. – Харьков, 1975.
5. Стахівський С. М. Теорія і практика кримінально-процесуального доказування / Стахівський С. М. – К., 2005.
6. Популярна юридична енциклопедія [Гіжевський В. К., Головченко В. В., Ковальський В. С. – кер. та ін., відп. ред. О. В. Лавринович, наук. ред. В. Ф. Погорілко]. – К. : Юрінком Інтер, 2002.
7. Бюлетень законодавства і юридичної практики України // Постанови Пленуму Верховного Суду України в цивільних та кримінальних справах [гол. ред. В. С. Ковальський]. – 1994.
8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. – М., 2003.
9. Цивільний процесуальний кодекс України. – К., 2007.
10. Омеляненко Г. Поняття, суть і форми перегляду вироків, постанов і ухвал суду в кримінальних справах / Г. Омеляненко // Право України. – 2003. – № 9.

Гаврилюк Людмила Володимирівна –
ад'юнкт кафедри кримінального процесу
КНУВС, капітан міліції

ПОНЯТТЯ ТА СКЛАД КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Розкрито зміст поняття "кримінально-процесуальне правопорушення" та охарактеризовано його складові частини. Наведено класифікацію кримінально-процесуальних правопорушень за їх ознаками.

The meaning of notion "criminal-procedural infringements" is revealed and its constituents are characterized. A classification of "criminal-procedural infringements" by their characteristics is given.

За стадії досудового розслідування органи досудового слідства безпосередньо здійснюють діяльність з розкриття злочинів і виявлення винних осіб, сприяють попередженню і викорінюванню злочинів, охороні інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Як свідчить практика, вчинення слідчими дій, що виявляються в недбалості при розслідуванні кримінальних справ, у порушенні процесуальних норм, односторонності та неповноті дослідження обставин справи, призводить до прийняття незаконного рішення щодо кримінальної справи й незаконного притягнення невинних осіб до кримінальної відповідальності та порушення прав і законних інтересів учасників процесу.

У процесуальній літературі поняття "правопорушення" прийнято вважати терміном матеріального права. Більшість науковців виділяють такі види правопорушень, як кримінально-правові (злочини), цивільні, адміністративні й дисциплінарні. Унаслідок цього може скластися думка, що кримінально-процесуальних правопорушень і кримінально-процесуальної відповідальності у сфері кримінального судочинства не існує.

Проте, на думку Г.М. Ветрової, З.Ф. Ковриги, П.С. Елькінд, порушення кримінально-процесуального закону виступає фактичною підставою для кримінально-процесуальної відповідальності [1, с. 68; 2, с. 67; 3, с. 97].

Правопорушення – це порушення права, акт, супротивний праву його нормам, закону; вчинити правопорушення – значить "пеступити" право [4, с. 6]. У юридичній літературі існують різні погляди щодо поняття, сутності та складу правопорушення, зокрема, одним

із визначень правопорушення є суспільно небезпечне або шкідливе діяння (дія чи бездіяльність), яке порушує норму права. Його характерною ознакою є протиправність дії або бездіяльності суб'єкта суспільних відносин. Ідеться про порушення встановленого правопорядку, невиконання покладених на фізичних і юридичних осіб обов'язків тощо [5, с. 48].

На думку І.С. Самощенка, до ознак правопорушення належать:

- 1) особлива різновидність поведінки людей;
- 2) акт поведінки людей, які досягли встановленого законом віку, і які можуть керувати своїми діями, можуть володіти своїми поступками;
- 3) відступ від вимог права, це – порушення конкретного імперативного юридичного обов'язку або використання права не за призначенням (зловживання правом);
- 4) правопорушенням є не будь-яке протиправне діяння, а лише вчинене навмисно, або з необережності [6, с. 5–6].

Диференціюючи загальне поняття правопорушення стосовно кримінально-процесуального правопорушення, на нашу думку, воно має притаманні лише йому ознаки, які можна поділити на такі групи:

1) кримінально-процесуальні правопорушення, які пов'язані з недотриманням слідчим конституційних прав і свобод громадян на досудовому слідстві;

2) кримінально-процесуальні правопорушення, які виражаються у суттєвому порушенні норм кримінально-процесуального закону і в неправильному застосуванні норм кримінально-процесуального закону, що виявляється у неповноті та односторонності дослідження обставин кримінальної справи;

3) кримінально-процесуальні правопорушення, які вчиняються слідчим безпосередньо під час прийняття рішення щодо кримінальної справи та під час проведення слідчих дій по кримінальній справі:

правопорушення, вчинені слідчим ненавмисно, через недостатній рівень знань, досвіду в ситуації, що склалася на момент розслідування кримінальної справи (тобто, на думку слідчого, він діє, дотримуючись норм КПК України, і вважає, що його дії або бездіяльність правомірні);

правопорушення, вчинені слідчим навмисно, шляхом недотримання вимог кримінально-процесуального закону, хоча сам слідчий вважав, що його нехтування нормами кримінально-процесуального закону перешкоджає досягненню істини у кримінальній справі;

4) правопорушення слідчого, залежно від того, ким і на якій стадії досудового розслідування їх було виявлено:

ті, що виявлені безпосередньо самим слідчим й усунені шляхом прийняття ним законного, обґрунтованого рішення по кримінальній справі;

виявлені начальником слідчого відділу під час здійснення ним відомчого контролю;

виявлені прокурором у процесі здійснення прокурорського нагляду;

виявлені суддею під час розгляду кримінальної справи в суді;

виявлені іншими учасниками кримінального процесу;

Ураховуючи вищенаведене теоретичне поняття правопорушення та зміст і призначення кримінально-процесуального права, під кримінально-процесуальним правопорушенням слід розуміти одну із форм протиправної поведінки суб'єкта кримінального процесу у сфері кримінального судочинства, виражене в дії чи бездіяльності, а також у системі дій учасників кримінального судочинства і порушенні вимог та принципів кримінально-процесуального законодавства, що вчиняються внаслідок невиконання обов'язків або неналежного їх виконання.

Але для конкретизації визначення кримінально-процесуального правопорушення необхідно детально охарактеризувати його складові частини, тобто сукупність закріплених у кримінально-процесуальному законі ознак об'єктивного й суб'єктивного характеру, за наявності яких суспільно небезпечне діяння визнається конкретним кримінально-процесуальним правопорушенням, за вчинення якого винна особа несе кримінально-процесуальну відповідальність.

Як і кожне правопорушення, кримінально-процесуальне правопорушення, на нашу думку, містить чотири елементи: об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт, суб'єктивну сторону.

Кожен злочин, незалежно від того, виражається він у дії чи бездіяльності, завжди є посяганням на певний об'єкт. Злочину, який ні на що не посягає, у природі не існує [7, с. 122].

До об'єкта кримінально-процесуального правопорушення можна віднести суспільні відносини, які охороняються нормами кримінально-процесуального права і які виникають з моменту порушення кримінальної справи, продовжуються на стадії досудового розслідування і закінчуються під час остаточного прийняття рішення по справі чи під час виконання вироку.

Об'єктивна сторона кримінально-процесуального правопорушення – це його зовнішня сторона, яку становлять протиправні діяння (дія чи бездіяльність), викликані ним у суспільстві небезпечні наслідки та причинний зв'язок між діянням і його наслідком. Якщо немає дії (бездіяльності), то немає і діяння загалом, як вияву активності особи, а є думка і т.д. Якщо немає шкоди для суспільних відносин, то це діяння не є суспільно шкідливим, а отже, і протиправним. Якщо немає причинного зв'язку між дією (бездіяльністю) і шкодою, що настала, то це означає, шкода настала не внаслідок даної дії (бездіяльності), а внаслідок чогось іншого [6, с. 10].

Отже, такі три елементи, як дія (бездіяльність), наслідки та причинний зв'язок між ними, є обов'язковими елементами об'єктивної сторони кримінально-процесуального правопорушення.

Кримінально-процесуальні правопорушення вчиняють посадові особи, які проводять досудове слідство по кримінальних справах, а

також інші учасники кримінального процесу. Кримінально-процесуальне правопорушення слідчих виражається у помилках, що допущені під час провадження досудового слідства, та в невиконанні чи неналежному виконанні покладених на них законом обов'язків, що є наслідком їх дії чи бездіяльності під час провадження досудового слідства щодо кримінальних справ. До таких правопорушень можна віднести необґрунтоване взяття під варту, безпідставне пред'явлення обвинувачення, осудження та інше, що спричиняє велику моральну і матеріальну шкоду не лише особі, до якої застосувалися вищезазначені міри, а і її родичам та близьким людям, оскільки наслідком незаконних дій слідчого є втрата роботи й заробітку, що спричиняє матеріальну шкоду, та різні обмеження через наявність в особи судимості.

Таким чином, слідчі не виконують вимог ст. 2 КПК України, в якій зазначено, що "... завданнями кримінального судочинства є охорона прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які беруть у ньому участь, а також швидке й повне розкриття злочинів, викриття винних та забезпечення правильного застосування Закону з тим, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності і жоден невинний не був покараний [8, с. 8]".

Провопорушення, вчинені шляхом бездіяльності, менш помітні, ніж правопорушення, вчинені шляхом дії, і потребують додаткових зусиль наглядових інстанцій при їх виявленні, тому важливе значення під час провадження досудового слідства мають заходи контролю за законністю діяльності слідчого, які спрямовані на запобігання порушень закону та на їх усунення, якщо вони вже допущені.

Так, згідно зі ст. 227 КПК України, прокурор наділений повноваженнями щодо здійснення нагляду за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства. Ця стаття надає прокурору право скасовувати незаконні й необґрунтовані постанови слідчих, повертати кримінальні справи органам досудового слідства зі своїми вказівками щодо провадження додаткового розслідування. Прокурор може також усунути особу, яка проводить дізнання, або слідчого від подальшого ведення дізнання або досудового слідства, якщо вони допустили порушення закону при розслідуванні справи [8, с. 473–474].

Для характеристики об'єктивної сторони кримінально-процесуального правопорушення також важливе значення має причинний зв'язок між протиправними діями й наслідками, що спричинені цими діями. Як слушно зазначають М.С. Кельман і О.Г. Мурашин: "... причинний зв'язок між протиправними діями та суспільно шкідливими наслідками має місце тоді, коли ці наслідки об'єктивно походять від цієї дії чи бездіяльності. Причинний зв'язок існує тоді, коли, по-перше, причина (діяння) у часі передуює наслідкам, по-друге, причина повинна викликати ці наслідки, по-третє, без цієї самої причини (без цього діяння) конкретні наслідки не настали б [9, с. 172–173]. Отже, встановлення причинного зв'язку є важливим елементом для вирішення питання, чи є ця дія (бездіяльність) кримінально-процесуальним пра-

впорушенням, і чи доцільно застосувати у цьому разі кримінально-процесуальну відповідальність.

Суб'єктами кримінально-процесуального правопорушення, на нашу думку, можуть бути лише суб'єкти кримінально-процесуальної діяльності. Вичерпний перелік суб'єктів кримінально-процесуальної діяльності наводить М.М. Міхеєнко, і поділяє їх на чотири групи. До першої групи він відносить державні органи й посадових осіб, які ведуть кримінальний процес: прокурор, орган дізнання, особа, яка проводить дізнання, слідчий, начальник слідчого відділу, суд і суддя. До другої групи – приватних осіб, які здійснюють функції обвинувачення або функцію захисту від підозри, обвинувачення і захисту інших законних інтересів, а також осіб, які допомагають здійснювати їм ці функції: потерпілий, цивільний позивач і їх представники, підозрюваний, обвинувачений (підсудний), засуджений (оправданий), його законний представник і захисник, цивільний відповідач і його представник та ін. До третьої групи він відносить представників суспільних організацій і трудових колективів. І до четвертої групи – осіб, які відіграють допоміжну роль у кримінальному процесі: особа, яка заявила про злочин; особи, які дають пояснення слідчим органам, прокурору чи судді, свідок, експерт, керівник експертної установи, спеціаліст, перекладач, особи, які розуміють знаки німого чи глухого, поняті, поручитель, педагог, лікар та ін. [10, с. 139–140].

Таким чином, суб'єктами кримінально-процесуального правопорушення можуть бути особи, які виконують процесуальні функції, особи, які мають кримінально-процесуальні права та процесуальні обов'язки. Але в цьому разі діяльність прокурора, начальника слідчого відділу і судді має бути спрямована на виявлення, усунення та попередження кримінально-процесуальних правопорушень слідчого.

Суб'єктивну сторону процесуальних правопорушень становлять елементи, що характеризують психічне, вольове ставлення правопорушника до своїх дій, а також до наслідків правопорушення [2, с. 86]. Отже, суб'єктивна сторона кримінально-процесуального правопорушення – це певне психологічне ставлення суб'єкта кримінально-процесуальної діяльності до своєї протиправної поведінки та її наслідків, що характеризується провиною, метою та мотивом вчинення кримінально-процесуального правопорушення.

Під провиною слід розуміти психічне ставлення слідчого до вчиненого ним кримінально-процесуального правопорушення і наслідків цього правопорушення.

Різними за своїм змістом є такі складові суб'єктивної сторони кримінально-процесуального правопорушення, як мотив і мета. Мотив зумовлює прийняття рішення діяти саме так, а не інакше, і пояснює психологічні причини вчинення правопорушення, а мета – це уявлення суб'єкта кримінально-процесуальної діяльності про бажаний результат, до якого він прагне, вчинюючи правопорушення.

Таким чином, кримінально-процесуальне правопорушення має притаманну лише йому сукупність ознак суб'єктивного й об'єктивного характеру, за наявності яких суспільно небезпечне діяння визнається кримінально-процесуальним правопорушенням. На підставі цього можна стверджувати, що незаконне винесення слідчим постанови та необґрунтоване прийняття рішення щодо кримінальної справи може розцінюватися як вчинене слідчим кримінально-процесуальне правопорушення.

З огляду на вищевикладене, вважаємо за доцільне внести доповнення до кримінально-процесуального законодавства: ст. 114 із зн. 1 "Повноваження начальника слідчого відділу" доповнити частиною такого змісту: "Начальник слідчого має право відсторонити слідчого від подальшого провадження досудового слідства по справі, якщо ним допущені суттєві порушення вимог чинного КПК України, під час розслідування кримінальної справи та доручити провадження по цій кримінальній справі іншому слідчому".

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ветрова Г. Н. Уголовно-процессуальная ответственность / Ветрова Г. Н. – М. : Наука, 1987. – 111 с.
2. Коврига З. Н. Уголовно-процессуальная ответственность / Коврига З. Н. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. – 191 с.
3. Элькин П. С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве / Элькин П. С. – Л. : Изд-во Ленингр. гос. ун-та им. А. А. Жданова, 1976. – 143 с.
4. Малеин Н. С. Правонарушение : понятие, причины, ответственность / Малеин Н. С. – М. : Юрид. лит., 1985.
5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998- ISBN 966-7492-00-1 Т. 5: п-с. – 2003. – 736 с.
6. Самощенко И. С. Правонарушение и юридическая ответственность / И. С. Самощенко. – М. : М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. ВЮЗИ. – М., 1966.
7. Трайнин А. Н. Общее учение о составе преступления / Трайнин А. Н. – М. : Госюриздат, 1957. – 361 с.
8. Кримінально-процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 ч. / за заг. ред. В. Т. Малярєнка, В. Г. Гончарєнка. – [2-ге вид., перероб. та допов.]. – К. : ФОРУМ, 2004.
9. Кельман М. С. Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами) : [підручник] / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2002. – 353 с.
10. Михеєнко М. М. Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні: Вибрані твори / Михеєнко М. М. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 240 с.

ПРОБЛЕМИ ДОСУДОВОГО СПІДСТВА

Зражевська Наталія Олександрівна –
од'юнкт кафедри кримінального процесу
КНУВС

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПОПЕРЕДНЬОГО РОЗГЛЯДУ СПРАВИ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Розглянуто становлення та розвиток стадії попереднього розгляду справи суддею (історичні аспекти).

Н о становлення правосудного вироку та прийняття інших законних й обґрунтованих рішень у кримінальній справі судом першої інстанції, спрямованих на виконання завдань кримінального судочинства, значною мірою залежать від дієвості такої стадії, як попередній розгляд кримінальної справи. Незважаючи на її важливе значення, дослідженню цієї стадії в науці кримінально-процесуального права приділялося дуже мало уваги. Тому для визначення правової природи, встановлення сутності, попереднього розгляду кримінальної справи в суді першої інстанції необхідно дослідити зарубіжний і вітчизняний досвід побудови та функціонування цієї стадії.

Історично стадії попереднього розгляду кримінальної справи та підготовки її до судового розгляду передували інститут (ідеться про історико-правове явище) віддання до суду, яке, залежно від країни та історичної епохи, здійснювалося в різних формах.

Корені віддання до суду, як зазначає І.Я. Фойницький, лежать у глибокій давнині, і вже за часів класичного Риму існував поділ процесу на провадження *in iure* та *in iudicio*. Перший закінчувався прийняттям імені обвинуваченого, *nominis reus*, після чого обвинувачений вважався відданим до суду [1, с. 403].

І.Д. Перлов, залежно від органу, що здійснює віддання до суду, виділяв такі їх системи:

1) судово-ревізійна, яка поділялася на два види: віддання до суду складом присяжних та коронними суддями;

2) обвинувальна – коли віддання до суду здійснювалося одноособовою владою прокурора;

3) змішана – віддання до суду здійснювалося прокурором, а в разі оскарження акту обвинувачення – судом [2, с. 38–39].

Здійснена І.Д. Перловим класифікація дозволяє не лише прослідкувати історично процес зародження та розвитку віддання до суду, а й видозміну суті цієї стадії залежно від форми кримінального процесу. Беручи за основу зазначену класифікацію та розкриваючи зміст кожної із систем, уважаємо за доцільне дещо деталізувати положення, викладені самим автором.

Розпочнемо з розгляду першої системи. Виникла вона в Англії, як, власне, і вперше своє законодавче закріплення віднайшов термін “віддання до суду”, у розумінні певних юридично значимих дій. Відповідно до Статуту Едуарда Шостого 1552 року, ніхто не міг бути відданим до суду та засуджений інакше як на підставі показань двох доброспорядних свідків. Його сутність полягала в передачі справи до суду без вчинення будь-яких факультативних дій, пов’язаних із цим. Здійснювалося воно так званим великим журі (до складу якого входило 12–23 вільних громадян), що передувало утворенню “малого журі”, яке і розглядало справу по суті [3, с. 307–309].

Характеризуючи цю систему, І.Д. Перлов справедливо зауважив, що в основу інституту віддання до суду було покладено принцип презумпції винуватості й особа могла бути віддана до суду рицарем, який ніс відповідальність за дотримання порядку в сотні, у разі виникнення найменшої підозри та за наявності найменшої кількості доказів, необхідних для цього [2, с. 42]. Таке розуміння інституту віддання до суду цілком відповідало інквізиційній формі кримінального процесу часів середньовіччя. У подальшому ж, зі зміною процесу на змагальний, упровадженням презумпції невинуватості, прагнучи покращити діяльність обвинувального журі, Законом від 14 серпня 1848 року було встановлено такий порядок, за яким досудове слідство здійснювалося мировим суддею, в умовах змагальності сторін, унаслідок чого мировий суддя вирішував питання або про закриття справи, або про передачу його обвинувальному журі.

Однак з 1933 року “велике журі” було ліквідовано, відання до суду стало здійснюватися мировим суддею, що по суті перетворило його на завершальний етап досудового слідства, як з огляду на суб’єкт його здійснення, так і на його завдання та цілі.

Ще одним представником судово-ревізійної системи можна назвати Сполучені Штати Америки. Єдиного кодифікованого кримінально-процесуального акта в США немає, проте в переважній більшості штатів існує два види віддання до суду: за участю “великого журі” та без такого (суддею одноособово), останній є найбільш розповсюдженим та знаходить все більше застосування [4, с. 495–500].

Другим елементом судово-ревізійної системи є віддання до суду коронними суддями. Зародилася вона у Франції. У 1808 році був

прийнятий та вступив у дію Кодекс Франції, що встановлював новий порядок кримінального судочинства. З 1857 року, у зв'язку з відповідними змінами, функції віддання до суду здійснювалися виключно коронними суддями апеляційних судів, які входили до камери віддання до суду або обвинувальної камери. Коло повноважень їх було дуже широким, у тому числі один з її членів міг бути наділений повноваженнями слідчого судді. Такий порядок віддання до суду здійснювався лише у справах, підсудних суду присяжних. Крім того, обвинувачений, стосовно якого апеляційний суд виніс ухвалу про відсутність підстав для віддання до суду, не міг вдруге бути відданий до суду з тих же підстав, за винятком виявлення стосовно нього нових доказів. У справах же про проступки та порушення, останні поряд зі злочином також визнавалися кримінально-караними правопорушеннями, віддання до суду, як таке, було відсутнє: усі матеріали справи разом із висновком прокурора передавалися до суду слідчим суддею. Особливістю цієї стадії у Франції є широке коло повноважень прокурора, у тому числі й щодо витребування справи з обвинувальної камери суду та направлення її за підсудністю [5].

Яскравим представником обвинувальної системи віддання до суду є Шотландія. Як зазначав М.О. Чельцов-Бебутов, віддання до суду здійснював лорд-адвокат одноособово, який за своїм правовим статусом був подібний прокурору у країнах континентальної Європи [6, с. 425].

Змішана система виникла в Австрії. До 70-х років XIX століття тут діяло подібне до французької системи віддання до суду. У 1873 році було прийнято Статут кримінального судочинства, автором якого виступив міністр юстиції Глазер. Зазначена система включала в себе два порядки віддання до суду: ревізійний та факультативний. Суть цієї системи полягала в тому, що матеріали справи разом з обвинувальним актом прокурор направляв слідчому судді, який вручав його копію обвинуваченому та роз'яснював його право на оскарження обвинувального акту до суду другої інстанції. І лише у випадку, якщо обвинувачений оскаржив цей акт, справу направляли до апеляційного суду для вирішення питання про віддання до суду. У випадку неоскарження або пропуску строку на оскарження обвинувального акту справа передавалася слідчим суддею безпосередньо до суду першої інстанції.

Розглянемо порядок віддання до суду (підготовки кримінальної справи до розгляду) в Німеччині, який, на нашу думку, можна віднести до судово-ревізійної системи віддання до суду. Як відповідно до Статуту кримінального судочинства 1877 року, так і сьогодні віддання до суду здійснюється судом першої інстанції, у якому належить розглядати кримінальну справу по суті. Справа з обвинувальним актом направляється до суду першої інстанції, який вручає його копію обвинуваченому та роз'яснює право заявляти у зв'язку з цим клопотання. Якщо суд визнає, що справа надіслана з дотриманням правил підсудності,

зібрані у справі докази дають достатньо підстав вважати, що обвинувачений вчинив злочин, у вчиненні якого його звинувачують, то суд признає справу до головного судового розгляду та вчиняє підготовчі дії, пов'язані з цим. У разі надіслання справи з порушенням правил інстанційної підсудності, повертає її прокурору для направлення до належного суду [7].

Розглянемо питання про зародження інституту попереднього розгляду кримінальної справи (віддання до суду) на українських землях. Багатовікова роздробленість території України неминуче впливала на формування як різних за своєю суттю суспільних відносин, так і джерел права, якими вони регламентувалися, що також необхідно враховувати, здійснюючи дослідження будь-яких правових явищ.

Кримінально-процесуальне законодавство в Україні має багатовікову історію. Коріння його сягає часів Київської Русі, найдавнішими пам'ятками давньоруського права в цій царині є договори з Візантією 911 і 944 років [8, с. 23–25].

М.О. Чельцов-Бебутов, співставляючи норми договорів Русі з Візантією і літописні свідчення, дійшов висновку про те, що "... у X (а можливо і в IX) столітті вже існував суд як державний орган" [6, с. 627]. Однак порядок розгляду справ, пов'язаних із вчиненням злочинів, найбільш повно регулювався нормами Руської Правди. Форма процесу, за Руською Правдою, була, на думку, М.О. Чельцова-Бебутова, безперечно, змагальною (або обвинувальною), що характерно для епохи раннього феодалізму [6, с. 634]. Незважаючи на те, що право того часу знало поділ кримінального процесу на стадії, оскільки, як справедливо зазначає С.В. Юшков "... у справах про злочини проти князівської влади застосовувалися форми слідчого процесу, самі князі і їхні агенти вели слідство і самі судили" [9, с. 522], інституту попереднього розгляду або віддання до суду не існувало.

У подальшому, після розпаду Київської Русі на князівства, суди здебільшого при здійсненні правосуддя, керувалися нормами Руської Правди [10, с. 25–26]. Після початку литовської експансії на українські території протягом другої половини XIV– першої половини XVI ст. суди, які функціонували на українських землях, що перебували у складі Великого князівства Литовського, керувалися при розгляді справ спочатку нормами звичаєвого права, Руської Правди, а згодом великокнязівським законодавством – першим збірником литовського кримінального і кримінально-процесуального права – Судебником Казимира IV 1468 року [11, с. 65]. Водночас в останньому досліджувані нами стадія не передбачалася, передача справи до суду окремої регламентації не знала, незважаючи на те, що, як зазначають дослідники історії судочинства на українських землях у XIV–XVI ст., однією з позитивних рис розвитку судочинства того часу було становлення обов'язкового попереднього слідства у кримінальних справах, збору доказів та проведення слідства, що стає невід'ємною функцією посадових осіб, а не сторін справи [12, с. 135–136].

Не передбачалося віддання до суду (попередній розгляд кримінальної справи) ні Литовськими статутами 1529 р., 1566 р., 1588 р., ні збірками магдебурзького права "Саксон" і "Порядок" [8].

Кримінальні справи в добу Гетьманщини розглядали й вирішували городські суди, які діяли в кожному полковому місті і на які були перетворені колишні полкові суди. Інструкція гетьмана Данило Апостола судам від 13 липня 1730 року встановлювала порядок розгляду справ у полкових, сотенних і сільських судах [13, с. 73].

"Права, по которым судится малороссийский народ" 1743 року хоч і не були затверджені царським урядом, однак його норми застосовувалися судами України [14]. Зазначені вище акти інституту віддання до суду не передбачали, оскільки за попереднім слідством одразу слідувала стадія розгляду справи судом.

У цей період на Правобережній Україні продовжували діяти судово-система Речі Посполитої та норми Литовських статутів і лише після приєднання до Російської імперії у 1793 році на більшість її території стало поширюватися законодавство, що було чинним і на Лівобережній Україні.

Затверджений імператорським Указом 20 листопада 1864 року Статут кримінального судочинства (СКС), що увійшов до судових статутів, уперше регламентував стадію віддання до суду [15]. Він передбачав два способи віддання до суду, залежно від тяжкості злочину, у вчиненні якого особа обвинувачувалася. Справи про найбільш тяжкі злочини, які належало розглядати суду присяжних, прокурор окружного суду надавав прокурору судової палати для розгляду їх обвинувальною камерою, що утворювалася при судовій палаті (ст. 523, 544 СКС).

Розгляд справи починався з доповіді судді-доповідача, після чого прокурор судової палати оголошував висновок місцевого прокурора та формулював висновки. Обвинувачений, захисник, інші учасники процесу не брали участі в засіданні. Із судової палати справа, у разі прийняття рішення про віддання до суду, направлялася через прокурора окружного суду до належного суду для розгляду по суті (ст. 541 СКС).

Справи про менш тяжкі злочини прокурор направляв з обвинувальним актом безпосередньо до належного суду без попереднього надіслання до суду другої інстанції, незалежно від того, чи проводилося у справі досудове слідство.

У справах, які за підсудністю належало розглядати мировим суддям та які не потребували особливої форми судового контролю, віддання до суду через відповідну камеру не здійснювалося. Натомість віддання до суду проводилося суддею одноособово.

Крім загального порядку віддання до суду за СКС, існував і спеціальний. Він передбачався, зокрема, для справ про державні злочини (віддання до суду здійснювалося першим департаментом сенату), службові злочини (здійснювалося, відповідно, спільним засіданням першого та другого касаційних департаментів сенату), про злочини,

вчинені представниками першого – третього класів (віддання до суду здійснювалося Державною думою).

У будь-якому разі, незалежно від того, який саме спосіб віддання до суду застосовувався, суду належало по кожній справі з'ясувати такі питання: чи підсудна справа суду; чи немає підстав для об'єднання чи роз'єднання провадження; чи немає підстав для зупинення чи закриття провадження у справі; чи немає підстав для зміни, скасування або обрання запобіжних заходів; чи немає підстав для доповнення справи шляхом встановлення додаткових обставин, які потребують додаткового розслідування або витребування до суду будь-яких доказів. Зазначені положення були закріплені в рішеннях Сенату, а тому у виданні СКС давалися практичним працівникам як роз'яснення до ст. 547-2 [16]. З огляду на вказані питання, що їх належало з'ясувати суду, наділявся він і відповідними повноваженнями. Так, до повноважень судової палати належало вирішення таких питань: ухвалення постанови про віддання до суду, про повернення справи на додаткове розслідування, про закриття справи, про направлення справи за підсудністю (ст. 530–533 СКС).

Що стосується території західноукраїнських земель, то ще 1772 року внаслідок першого поділу Польщі Галичина була захоплена Австрією, а 1774 року – і Буковина. З огляду на те, що Австрія ще 1526 року поширила свою владу на Угорщину, у складі якої перебувало Закарпаття, можна констатувати, що у другій половині XVIII ст. усі західноукраїнські землі перейшли під владу Австрійської монархії [17, с. 134]. На території цих земель до 1918 року застосовувалося законодавство Австро-Угорської імперії, а тому порядок віддання до суду у кримінальних справах регламентувався вже згадуваним Статутом кримінального судочинства Австрії 1873 року.

У період 1917–1920 років на території України виникали різноманітні форми національної державності: Українська Народна Республіка (УНР), Українська держава гетьмана П.П. Скоропадського, УНР часів Директорії, Західно-Українська Народна Республіка, які неминуче ставили питання пошуку нових правових форм регламентації суспільних відносин.

Щодо норм кримінально-процесуального законодавства, які застосовувалися, то, як доведено В.В. Землянською, суди та правоохоронні органи Центральної Ради, гетьманату Скоропадського та Директорії в їх діяльності деякий час керувалися законами колишньої Російської імперії і Тимчасового уряду, зокрема, СКС 1864 року [18, с. 68]. У Західно-Українській Народній Республіці судоустрій і судочинство ґрунтувалися на законодавстві Австро-Угорщини.

Цікавим, з огляду на розвиток інституту попереднього розгляду кримінальної справи, є ухвалений 4 серпня 1920 року Радою народних міністрів Директорії в еміграції Закон "Про поступовання в штабових судах", затверджений головою Директорії Симоном Петлюрою, який повністю реалізований не був, оскільки в листопаді 1920 року

війська УНР залишили територію України. Зокрема, як зазначає В.В. Землянська в главі п'ятій Закону "Підготовчі розпорядження до судового засідання" (ст. 51–76), було встановлено такий процесуальний порядок віддання до суду.

Після одержання скарги, повідомлення чи заяви голова штабового суду одноособово був зобов'язаний згідно зі ст. 51 прийняти рішення про подальший рух справи, а саме:

а) взяти справу до свого провадження, якщо вона була підсудна штабовому суду;

б) надіслати справу за підсудністю для рішення командира винного, якщо йшлося про дисциплінарне правопорушення;

в) надіслати матеріали справи на дослідження чи уточнення окремих фактів;

г) закрити справу, якщо обвинувачений помер, помирився з потерпілим, або якщо обвинувачений підлягав звільненню від кримінальної відповідальності за амністією чи наказом Верховної влади або Головнокомандуючого, а також, коли минули строки давності або коли у вчиненому відсутній склад злочину чи не встановлено винного. У кримінальних справах, які порушувались лише за скаргою потерпілого, і які дозволялося закривати примиренням сторін, голова штабового суду негайно проводив попередній судовий розгляд, що мав на меті примирити сторони [18, с. 137–138].

Подальший розвиток кримінально-процесуального законодавства та досліджуваного інституту можна пов'язати із Кримінально-процесуальним кодексом УСРР (надалі – КПК УСРР 1922 року), який був затверджений Всеукраїнським ЦВК 13 вересня 1922 року [19].

Норми КПК УСРР 1922 року, що регламентували порядок віддання до суду, містилися у гл. XIX та XX, які входили до розділу другого, присвяченого досудовому слідству. Так, глава XIX регламентувала дії прокурора, зокрема, відповідно до ст. 225–236, прокурор у справах, що надійшли від органів дізнання, залежно від достатності обставин, направляв справу для проведення додаткового дізнання або попереднього слідства, або закривав провадження, або виносив постанову про віддання до суду. Постанову про віддання до суду прокурор був зобов'язаний направити у трьохденний термін до суду, якому належало розглядати справу за підсудністю. Зазначена постанова повинна була містити короткий виклад тих обставин, які в сукупності своїй становили склад злочину, у вчиненні якого обвинувачувалася особа, а також дані щодо цієї особи, посилання на відповідну норму кримінального закону. У справах, що надходили до прокурора з обвинувальним висновком, прокурор, за наявності достатніх підстав, направляв справу до суду із зазначенням, чи вважає за необхідне підтримувати державне обвинувачення та брати участь у розпорядчому засіданні.

Гл. XX передбачала, що справи, які надійшли з постановою прокурора про віддання до суду, призначалися суддею до розгляду. В інших справах суддя, за наявності достатніх підстав, приймав поста-

нову про віддання до суду та призначав справу до розгляду, якщо не знаходив підстав для закриття провадження. Питання про закриття провадження вирішувалося повним складом суду (народним суддею та двома народними засідателями) у розпорядчому засіданні (ст. 237–239). Розпорядче засідання розглядало виключно такі питання: чи достатньо обґрунтоване висунене обвинувачення обставинами, викладеними в описовій частині обвинувального висновку, чи правильно воно сформульовано; чи передбачено пред'явлене обвинувачення Кримінальним кодексом та якою саме статтею; чи підлягає зміні список осіб, які підлягають виклику на судові засідання (ст. 240). За результатами розпорядчого засідання суд міг винести ухвалу про направлення справи на дорозслідування, закриття провадження, про утвердження обвинувального висновку та віддання до суду, про роз'єднання провадження (ст. 241–244). На власне підготовку справи до розгляду були спрямовані норми щодо права суду вносити зміни до списку осіб, які підлягають виклику, щодо обов'язку вирішення клопотань, вирішення питання про допуск захисника. Таким чином, описану модель віддання до суду, на нашу думку, можна віднести до змішаної системи, з деякими винятками.

Положення КПК УСРР 1927 року, який набрав чинності 15 жовтня 1927 року, в розділі 20 регламентували підготовчі до суду дії [20]. На відміну від КПК УСРР 1922 року, зазначеним Кодексом віддання до суду в розпорядчому засіданні не передбачалося. Однак залишилися інститути віддання до суду слідчим, прокурором. Натомість усі дії щодо вирішення питання про достатність підстав для розгляду кримінальної справи народний суддя вчиняв одноособово. На цій стадії до повноважень судді належали: повернення справи на додаткове дізнання; зупинення справи; закриття кримінальної справи; призначення справи до розгляду (ст. 232). Новелою також стало впровадження мінімальної межі строків призначення справи до розгляду в разі ув'язнення підсудного. Цей строк становив один місяць (ст. 234). Також заслуговують на увагу положення, якими передбачався порядок вирішення питання про запобіжні заходи, оскільки попередній Кодекс чітко встановлював обмеження щодо розгляду на цій стадії актів попереднього слідства.

Під час призначення справи до розгляду суддя, крім зазначених вище питань, а також відповідно до наданих повноважень, вирішував такі, як вжиття заходів забезпечення позову; допущення оборони осіб; про визначення списку осіб, яких належить викликати; про день розгляду справи, склад судових засідателів; про відмову в задоволенні вимог осіб (клопотання про призначення експертизи та ін.); інші дії, необхідні для підготовки справи до розгляду (ст. 235–236). Особливим є і те, що судам заборонялося відмовляти у прийнятті до провадження кримінальні справи або закривати з підстав, що в КК УСРР не передбачалося покарання за суспільно небезпечне діяння та захисник допускався до участі у справі, починаючи зі стадії судового слідства,

пускався до участі у справі, починаючи зі стадії судового слідства, що свідчило про загальний антидемократичний характер цього Кодексу.

У зв'язку із внесенням змін до вказаного вище Кодексу протягом 1930-1940 років [21], він був доповнений статтями, що, зокрема, регламентували підстави для внесення справи на розгляд підготовчого засідання (істотна неповнота попереднього розслідування, незгода з кваліфікацією злочину, незгода зі списком свідків, незгоди із запобіжним заходом). Підготовче засідання відбувалося у складі народного судді та двох народних засідателів в народному суді, та трьох членів суду – в інших. Участь прокурора була обов'язковою. За результатами підготовчого засідання суд міг припинити справу; направити справу на дослідження; змінити обвинувачення; змінити список осіб, які належить викликати; скласти новий обвинувальний висновок; погодитися з актом віддання до суду та призначити справу до розгляду і вперше визначено, що ухвала суду про призначення справи до розгляду оскарженню не підлягала, однак на неї могло бути внесено подання прокурора (ст. 233-1 – 233-4). Водночас повноваження суду залишилися без змін.

Нині чинний КПК України був затверджений 28 грудня 1960 року, а введений в дію з 1 квітня 1961 року [22]. До проведення так званої малої судової реформи 2001 року існувала стадія віддання до суду та підготовчих дій до судового засідання. Суддя міг одноособово прийняти рішення про віддання обвинуваченого до суду в разі наявності для цього достатніх підстав та якщо не було необхідним вирішення питань, що належали до виключної компетенції розпорядчого засідання, до якої, зокрема, належали такі: чи підсудна справа суду, на розгляд якого вона надійшла; чи немає підстав для закриття справи чи зупинення провадження; чи зібрані необхідні докази для розгляду справи в судовому засіданні; чи притягнуті до відповідальності всі особи; чи правильно кваліфіковано дії обвинуваченого; чи складений обвинувальний висновок відповідно до вимог КПК; чи правильно обрано запобіжний захід; чи вжито під час проведення дізнання, попереднього слідства заходи, спрямовані на усунення причин та умов, що сприяли вчиненню злочину; чи вжито заходів щодо забезпечення відшкодування шкоди, чи дотримано інших вимог КПК. До складу суду в розпорядчому засіданні входили народний суддя та двоє народних засідателів, участь прокурора визнавалася обов'язковою. Відповідно до окреслених повноважень, суд міг приймати одне з таких рішень: про віддання обвинуваченого до суду; про повернення справи на додаткове розслідування; про зупинення провадження у справі; про направлення справи за підсудністю про закриття справи (ст. 237–250). Щодо підготовки справи до розгляду в разі її призначення, то, незалежно від того, в якому порядку здійснювалося віддання до суду, належало з'ясувати питання, передбачені ст. 253, що стосувалися підготовки справи до розгляду.

Отже, інститут попереднього розгляду кримінальної справи, починаючи з часів його зародження, зазнавав значних змін, насамперед, через зміни характеру суспільних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Фойницький І. Я. Курс уголовного судопроизводства / Фойницький І. Я. – СПб. : Изд-во Альфа, Равена, 1995. – Т. 2. – 607 с.
2. Перлов І. Д. Предание суду в советском уголовном процессе / Перлов І. Д. – М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948. – 200 с.
3. Полянский Н. Н. Уголовное право и уголовный суд Англии / Полянский Н. Н. – М. : Юрид. лит., 1969. – 399 с.
4. Lydia Voigt, William E. Thornton, Jr, Leo Barrille, Jerrol M. Seaman. Criminology and Justice. – McGraw-Hill, Inc, New York, 1994. – 689 с.
5. Code of Criminal Procedure, Book II Trial Courts [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legislationline.org/upload/legislations/ac/a6/848f4569851e2ea7eabfb2fcd70.htm>
6. Чельцов-Бебутов М. А. Курс уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах / Чельцов-Бебутов М. А. – СПб. : Изд-во Альфа, Равена, 1995. – 840 с.
7. Criminal Procedure Code (Strafprozeßordnung, StPO), Part Two Proceedings at First Instance. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StPO.htm#II>
8. Хрестоматія з історії держави і права України : у 2 т. Т. 1. / за ред. В. Д. Гончаренка. – К. : Ін Юре, 1998. – 509 с.
9. Юшков С. В. Общественно-политический строй и право Киевского государства / Юшков С. В. – М. : Госюриздат, 1949. – 522 с.
10. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси. – М. : Юрид. лит., 1984. – 350 с.
11. Кузьминець О. Історія держави і права України / Кузьминець О., Калиновський В., Дігтяр П. – К. : Україна, 2000. – 429 с.
12. Суд і судочинство на українських землях у XIV–XVI ст. / за заг. ред. П. Музиченка. – О. : Астропринт, 2000. – С. 135–136.
13. Сиза Н. П. Суд і кримінальне судочинство України в добу Гетьманщини : дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2002. – 177 с.
14. Права, за якими судиться малоросійський народ 1743 / Ю. С. Шемчушенко (відп. ред. та авт. перед.). – К., 1997. – 547 с.
15. Учреждение судебных установлений 20 ноября 1864 року. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 8 : Судебная реформа / отв. ред. Б. В. Виленский. – М. : Юрид. лит., 1991. – 376 с.
16. Щегловитов С. Г. Судебные уставы Императора Александра II с законодательными мотивами и разъяснениями. Устав уголовного судопроизводства. – Неофиц. изд. испр. и доп. по 1 июля 1901 г. – СПб., 1901. – 1207 с.
17. Кульчицкий В. С. Історія держави і права України / Кульчицкий В. С., Настюк М. І., Тищик Б. Й. – Львів : Світ, 1996. – 296 с.
18. Землянська В. В. Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, Гетьманату Скоропадського та Директорії : дис. ... канд. юрид. наук / Землянська В. В. – Львів, 2002. – 172 с.

19. Уголовно-процессуальный кодекс У.С.С.Р., утвержденный В.У.Ц.И.К. 13 сентября 1922 г. – Издание Наркомюста У.С.С.Р. – Харьков, 1922. – 60 с.
20. Кримінально-процесуальний кодекс УСРР. – К. : Радянське будівництво і право, 1934. – 108 с.
21. Кримінально-процесуальний кодекс УСРР. – К.-Х. : Укр. держ. вид-во, 1944. – 120 с.
22. Уголовно-процессуальный кодекс Украинской ССР : науч.-практ. ком. – К. : Полит. лит., 1974. – 543 с.

РЕЦЕНЗІЇ

Колпаков Валерій Костянтинович – доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри адміністративного права і процесу КНУВС, полковник міліції

Кузьменко Оксана Володимирівна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права і процесу КНУВС, полковник міліції

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД У КОНТЕКСТІ ПРАВОВОЇ НАУКИ

Розроблення теоретико-методологічних засад і практичних проблем формування та розвитку вітчизняного інформаційного права, як обґрунтування необхідності реформування національного законодавства, що регулює сферу інформаційних відносин, розвитку правової інформатики, як наукової основи інформатизації державно-правової системи, адміністративної та юридичної діяльності (правової інформатизації), безумовно, є актуальним і заслуговує на увагу з боку фахівців – учених і практиків з різних галузей наукових знань, у галузі державного управління, парламентаріїв та інших суб'єктів законотворчої діяльності. Однак, незважаючи на це, надто значна кількість теоретико-методологічних проблем та практичних питань, що стосуються даної проблематики, донині перебувала поза полем зору вітчизняних дослідників. Саме цей комплекс проблем відображений у науковій праці кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Костянтина Івановича Белякова "Інформатизація в Україні: проблеми організаційного, правового та наукового забезпечення". Робота є результатом проведеного автором дисертаційного дослідження на

* Беляков К. І. Інформатизація в Україні: проблеми організаційного, правового та наукового забезпечення : [монографія] / Беляков К. І. – К. : КВІЦ, 2008. – 576 с.

здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 (адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) *"Організаційне, правове та наукове забезпечення інформатизації в Україні"*, що виконувалося в Науково-дослідному інституті проблем боротьби зі злочинністю Національної академії внутрішніх справ України, правонаступником якого наразі є Державний науково-дослідний інститут МВС України.

У монографії розглянуто комплекс проблем, пов'язаних із двоєдиним (за визначенням автора) процесом. З одного боку, вплив правової науки, управлінської та юридичної практики, їх значення та роль під час переходу суспільства на нову стадію розвитку – до інформаційного, та проходження процесів інформатизації, з іншого – вплив інформаційних технологій та ресурсів на адміністративну та юридичну діяльність, правові процеси та явища. У контексті теорії соціального управління автором розглянуто зворотний зв'язок між двома соціальними процесами – інформатизацією суспільства та соціальним управлінням.

Заслугує на увагу той факт, що, здійснивши по суті дослідження, що безпосередньо стосується розвитку методології науки, автор широко використовує як загальнонаукові, так і часткові (спеціальні) методи – формально-логічний, статистичний та соціологічний. При аналізі норм законодавства зарубіжних країн та положень окремих міжнародно-правових документів, що регулюють інформаційні відносини та діяльність, використано порівняльно-правовий (компаративістський) метод. Застосування методу формально-догматичного аналізу дозволило автору здійснити тлумачення відповідних правових норм та окремих термінів.

Так, під час дослідження проблем побудови інформаційного суспільства (інформатизації) автор здійснив комплексний філософський аналіз, основу якого становлять сучасні методи дослідження (історико-порівняльний, структурно-функціональний і системний аналіз та ін.).

Уперше в науковій літературі, присвяченій проблемам побудови інформаційного суспільства, інформатизація розглядається в аспекті її історично-технологічних складових.

Питанням щодо становища та перспектив розвитку інформаційного права України присвячено другу главу монографії – *"Законодавче та теоретико-правове забезпечення інформатизації. Інформаційне право України"*. Ми поділяємо думку автора про те, що законодавство у сфері інформаційних відносин набуло, за виразом автора, "критичної маси" і потребує невідкладного реформування на рівні систематизації у формі кодифікації, а також виділення інформаційного права в міжгалузевому аспекті права.

Досить своєрідною і пізнавальною є глава *"Науково-інституційне забезпечення правової інформатизації"*, головною ідеєю якої є дослідження передумов, еволюції та історичних аспектів інтеграції "наук кібернетичного циклу" в юридичну науку та практику. Розглянуто інформаційну сутність права та соціального управління, осно-

вні ідеї інформаційно-управлінських технологій на тлі сучасних тенденцій розвитку наукових знань, процесів.

Достатньо інноваційною, і водночас дискусійною для правової науки, є глава IV, у якій на основі зробленого в попередній главі аналізу процесів диференціації та інтеграції наукових інституцій, які загально визнані сучасним наукознавством, автор уперше у правовій науці пропонує новітній напрям наукових знань – *правничу інформаціологію*, формує і обґрунтовує *основи теорії інформаціології права*.

У праці досліджено проблеми, пов'язані з підготовкою кадрів для інформаційної сфери взагалі та в галузі захисту інформації зокрема, наведено пропозиції щодо вдосконалення методики викладання навчальних курсів, у тому числі для вищих юридичних навчальних закладів.

Підготовлена К.І. Беяковим робота є закінченою науковою працею, першою в Україні фундаментальною розробкою комплексного погляду на вирішення проблем інформатизації у двох площинах: з одного боку, місця та значення юридичної науки у цьому процесі, з іншого – впливу інформаційних технологій та ресурсів на розвиток державно-правової системи, адміністративну та юридичну діяльність. Наданий у книзі матеріал, безперечно, зацікавить широке коло читачів і буде корисним для фахівців у сфері соціального управління та права, слухачів і студентів як юридичних, так і технічних вузів, державних службовців і парламентаріїв.

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ

Кудря Віталій Олександрович –
здобувач кафедри управління
в органах внутрішніх справ КНУВС

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ФУНКЦІЇ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ОВС УКРАЇНИ

Обґрунтовано актуальність дослідження проблеми кадрового забезпечення поліції на території України; проаналізовано основні історико-правові передумови розробки функції кадрового забезпечення під час формування поліцейських підрозділів дореволюційного періоду на території України, зроблено висновки щодо відповідності цього процесу вимогам державного управління на ранніх етапах свого розвитку та відповідним нормам права з метою якісного підбору керівного складу поліції.

In the article grounded actuality the problems of the skilled providing of police is on territory of Ukraine; basic historical and law pre-conditions of development of function of the skilled providing are analyzed during forming of constabulary subsections of pre-revolution period, conclusions are carried out in relation to accordance of this process to the requirements of state administration on the early stages of the development and proper norms of right with the purpose of high-quality appointment of leading composition of police.

Робота з підбору, підготовки та розстановки кадрів є однією з найважливіших функцій суб'єкта управління в органах внутрішніх справ. Адже формування, розвиток і якісне використання кадрових ресурсів має важливе значення для ефективного функціонування всієї системи органів і підрозділів внутрішніх справ, формування теорії та реалізації державної кадрової політики в роботі з кадрами в органах внутрішніх справ, упровадження її основоположних принципів у практичну діяльність працівників міліції.

Проблеми необхідності формування функції кадрового забезпечення в органах державної влади зумовлені збільшенням обсягу вимог щодо державного управління, а також визначенням сутності держави

і її місця у суспільстві. Сутність держави вперше розглянув давньогрецький філософ Протагор, пізніше питання принципів та способів її організації більш детально було досліджено в софістичній літературі. Джерела управлінської думки, які в подальшому склали передумови функції кадрового забезпечення правоохоронних органів, було знайдено в матеріалах, що належать до IV тисячоліття до н.е. Тому сучасний професійно освічений керівник навіть невеликого структурного підрозділу внутрішніх справ, незважаючи на чітко визначену правову регламентацію своєї діяльності, не може дозволити собі нехтувати мудрою порадою, незалежно від часу її походження – чи то порада зі стратегічного управління Сунь-цзи, що висловлена у V ст. до н.е., чи то методика SWAT-аналізу, розроблена консультантами з управління у 70-х роках XX ст.

Теоретичну основу статті становлять праці вчених, які належать до різних епох, напрямів і шкіл. Насамперед, це роботи класиків світової політико-правової думки: Платона, Аристотеля, Августина Блаженного, Г. Гроція, Дж. Локка, І. Канта, Р. Ст. Ф. Гегеля, І.Г. Фіхте та ін. Коло теоретичних питань розроблялося й у вітчизняній дореволюційній науці про право.

Сучасні наукові дослідження стану адміністративно-правового розвитку наукових знань у галузі управління персоналом переважно аналізуються щодо якості розробленості найважливіших концепцій, які зробили істотний вклад у розвиток сучасної теорії адміністративного права та забезпечення її ефективного запровадження у процес управління персоналом, а саме теорії управління, державного управління, управління з позицій психології та людських стосунків, управління з позицій науки про поведінку. Отже, складність зазначеного дослідження визначається тим, що сформульоване питання адміністративного права має прямі зв'язки з теорією управління, державним управлінням, психологією управління персоналом, конституційним правом, педагогікою та іншими науками.

Науковець Н.П. Матюхіна [1], як і деякі інші автори, при дослідженні проблем управління персоналом здійснює аналіз відповідно до трьох наукових підходів до теорії управління, які набули розвитку за сучасних умов, а саме: 1) підходу до управління як до процесу; 2) системного підходу; 3) ситуаційного підходу. Не заперечуючи можливості дослідження таких проблем шляхом застосування зазначених вище підходів до досліджуваного кола проблем, на нашу думку, це не дозволяє повною мірою визначити та дослідити історико-правові передумови функції кадрового забезпечення начальницького складу поліції. У зв'язку з цим, для нашого аналізу історико-правових передумов формування та розвитку функції кадрового забезпечення управління поліції пропонується проводити дослідження через три основні концепції формування держави як системного уявлення про державне управління: від появи великих держав-полісів і до початку XXI ст., а саме

управління поліцейською державою, управління правовою державою та управління культурною державою.

Зазначені три концепції як об'єкт управління розглядали всі сфери діяльності відповідного державного устрою, а суб'єктом управління найчастіше виступали державні органи управління, що посилює наш інтерес щодо можливості визначення шляхів формування та розвитку функції кадрового забезпечення, зокрема підбору, розстановки та підготовки начальницького складу правоохоронних органів на різних етапах розвитку адміністративного права в Україні. Розглянемо більш детально кожний з них.

Перший етап – управління поліцейською державою – найбільш тривалий. Його початок пов'язується з висунутою ще в I тисячолітті до н.е. у Стародавньому Китаї концепцією природного права, а закінчення датується кінцем XVIII ст. Обґрунтування соціально-політичних передумов породило цю концепцію і дозволило сформувати відповідну модель поліцейського управління державою, яка ґрунтувалася на ідеї легітимачії, мала "... дріб'язкову державну регламентацію і опіку як суспільного, так і приватного життя громадян держав, царств, полісів" [2, с. 48–49]. Дослідники зазначають, що це був період, коли монархи ототожнювали державу із власною персоною ("Я, Єдиний", "Держава – це я"), тому не було жодної сфери життєдіяльності, якої б не торкнулося (прямо або опосередковано) втручання держави. Ця концепція не тільки задекларувала, але і стала фундаментом уявлення про правопорядок, визначення порядку підбору, розстановки та організації роботи керівних кадрів, згідно з яким державна адміністрація здійснювала керівництво будь-яким об'єктом, використовуючи всі можливі засоби й методи впливу на підлеглих для того, щоб примусити їх підкорятися.

З появою писемності знання про порядок підбору, розстановки та підготовки правоохоронців почали фіксуватися у письмових джерелах, які разом з усними вказівками та порадами передавалися наступним поколінням. Спершу вони не мали чітко структурованого та самостійного напрямку суспільної думки, фіксувалися у примітивній формі та передавали лише окремі зауваження, спостереження, нагадування, поради, повчання. Здавна, до початку нової ери, з'явилися трактати, що містили окремі думки й лише інколи стрункі системи поглядів на державне управління. Цей процес був дуже важливим прогресивним напрямом розвитку суспільства, тому що це було викликано об'єктивною необхідністю здійснення централізованого державного управління, зокрема правоохоронною діяльністю.

Давньогрецький мислитель Платон уперше в розгорненій формі поставив питання про особливий стан вартових, на яких він пропонував покласти поліцейські функції в державі [3, с. 8]. На думку Платона, справедлива людина не тільки не відрізняється від справедливої держави, навпаки, схожа з нею, що має свої підстави в загальній структурі взаємовідносин людини й держави. Ця структура містить у

собі три основні добродіє: мудрість, мужність і поміркованість. Водночас Платон визначає і четверту добродіє – власне справедливість, що існує не тільки разом з першими трьома добродієстями, а й виступає як їх загальна основа. У душі цим добродієстям відповідають три їх найважливіші складові: розумна (мудрість), ефективна (мужність) і така, що жадає (поміркованість). Це дало можливість сформулювати в державі три стани: правителів, вартових, а також стан землеробів і ремісників. Перший стан (правителів) виконує функцію турботи про інтереси держави загалом; другий (воїнів-вартових) – захищає державу від зовнішніх ворогів і забезпечує порядок у суспільстві; третій (землероби і ремісники) – піклується про задоволення приватних потреб окремої людини.

Для нашого дослідження інтерес становить те, що для вартових (як і для правителів) Платон передбачає низку досить жорстких обмежень для більш ефективного виконання своїх громадських обов'язків. Так, вони не повинні мати сімей і приватної власності, тобто мають бути позбавленими власних інтересів для цілковитого служіння суспільному благу. Правильне виховання вартових Платон уважав найважливішою умовою існування ідеальної держави і приділив цим питанням дуже багато уваги у своєму діалозі. Крім цього, уже на той час було визнано, що для виконання функцій вартівим необхідна спеціальна підготовка, у тому числі і знання закону. "Вартівим і їх помічників треба примусити сприяти цьому і треба прищепити їм усвідомлення того, що вони повинні бути відмінними майстрами своєї справи" [4, с. 235]. Уже на цьому етапі розвитку державного управління фараонові, царю або іншому правителю держави було необхідно вивчати науку й мистецтво управління. "Філософія, вчення про три веди, вчення про господарство, вчення про державне управління – це науки. Коренем своїм трьох наук є наука про державне управління" [5, с. 19–20]. Однак у більшості трактатів і пам'яток стародавньої культури вживається термін "мистецтво управління", хоча його зміст і визначається по-різному [2; 4; 5]. Наприклад, у стародавніх трактатах він означає мистецтво покарання або вміння володіти "палицею", а в роботах стародавніх китайців "... мистецтво управління – це вміння призначати чиновників для виконання (визначених) обов'язків" [2, с. 50]. Таким чином, реалізація цілей і завдань управління персоналом здійснюється через кадрову політику. Відповідно до цього, науковці вважають, що оскільки визначення кадрової політики того часу належало переважно одній особі, то вона мала змогу проводити значні зміни в державній політиці. Така одноособи́сть призвела до того, що в Римській імперії стало можливим правити таким різним імператором, як непереможний Цезар і розпусник Калігула, войовничий і кровожерливий Нерон. Водночас державна кадрова політика у стародавній Греції дозволила розвинути таких яскравих особистостей у галузі науки, культури і мистецтва, як Архімед, Аристотель, Евклід, Платон, Сократ та ін. [6, с. 38]. Отже, можна стверджувати, що кад-

рова політика саме керівного складу визначає генеральну лінію, а принципи настанови в роботі з персоналом дозволяють визначити її перспективу.

На початку XVII ст. з'явилися перші трактати з управління у галузі поліцейської діяльності в Німеччині, які мали теолого-біблійський характер [2]. У Росії одними з перших поліцейств були Ю. Крижанич, Г. Котошихін, І. Палиць та ін. Загалом більшість трактатів про управління господарством у поліцейських державах до кінця XVIII ст. мали характер механічного набору відомостей, повчань, порад та рекомендацій політичної, економічної, природно-технічної, юридичної та іншої спрямованості. На кінець XVIII ст. у різних країнах Європи стали виникати спеціальні школи з підготовки державних чиновників – камералістів (від лат. *camera* – склепінчаста кімната, палата). Однак людство вже мало досвід підготовки таких фахівців (жержців) у стародавній Месопотамії і Шумері.

В університетах, ліцеях і спеціальних школах Австрії, Німеччини, Англії, а згодом і Росії стали готувати фахівців з управління різними камерами – палацовою скарбницею, адміністративними установами, державним майном, різними галузями державного господарства. Камеральні науки охоплювали три види дисциплін: економію, або вивчення господарських і практичних дисциплін (сільське господарство, гірнича справа, лісництво, торгівля тощо); вчення про державне управління; науку про фінанси [7]. Однак поступово набір дисциплін, що вивчали, став великим за обсягом і досить різноманітним за сферами вивчення. Тому через різноманіття значної кількості дисциплін урешті-решт з камералістики вийшла "... якась каша зі всієї всячини, полита еклектично-економічним соусом" [8, с. 490]. Таке ставлення до державного управління не могло не позначитися і на правоохоронних органах, зокрема, управлінський персонал також почали готувати на значно вищому рівні. Цей період пов'язується із становленням етапу управління правовою державою.

Формування та розвиток функції кадрового забезпечення поліції пов'язані з найбільш розвиненими країнами Європи. Так, у середньовіччі в Англії поліцейські обов'язки виконувала місцева знать або їх власна охорона. Кожен вельможа виконував роль чиновника (констебля) для забезпечення законності та охорони громадського порядку в регіоні. Це було обумовлено феодалними відносинами. До обов'язків констебля належали арешт правопорушників й утримання їх під вартою. Протягом багатьох років посада констебля не оплачувалася, через що не користувалася популярністю, і до середини XVI ст. заможні громадяни наймали собі заступників, щоб самим не виконувати таку роботу. Це явище можна вважати першими зачатками формування начальницького складу поліцейського апарату. У 1663 р. в Лондоні була введена посада вартових, однак її, зазвичай, обіймали люди похилого віку, які не могли знайти собі іншої роботи. До кінця XVIII ст. ці мало-ефективні вартові разом з констеблями залишалися єдиними поліцейсь-

кими силами міста. Нездатність таких ворових разом з констеблями підтримувати належний рівень законності у країні, передусім у Лондоні. Це зумовило необхідність створення більш ефективних формувань й організації. 1829 р. було засновано Метропольну поліцію Лондона, що стала першою моделлю сучасної поліцейської організації. Розвиток Британської поліції дуже вплинув на систему організації поліції в суспільстві, оскільки вона стала прообразом поліцейських сил у багатьох розвинених країнах світу, зокрема у США.

Історія розвитку кадрових служб, тобто підрозділів, які здійснюють комплектування, облік та навчання персоналу, також походить із глибокої давнини. Так, перше згадування про розрядний указ (військовий опис ратних людей із зазначенням їх посад) з питань комплектування, обліку грошових окладів для особового складу армії Руської держави датується 1478 р. [6, с. 49]. На основі особових оглядів, які проводились відповідно до указу, визначалась придатність призовників до військової служби. Крім військових функцій, указ виконував й адміністративні з питань особового складу державного апарату. Згідно з указом, призначались воєводи, посли, судді та інші чиновники.

Згодом розвиток та визнання прав і свобод людини, закріплення демократичних інститутів змусило державні органи розглядати суспільство не як пасивну масу, а визнало недоторканими особисту гідність громадянина, його права і свободи. Нові об'єкти й завдання управління, результати, досягнуті в інших науках, призвели до того, що виникла нова концепція і відповідна модель управління державою. Так, наприкінці XIX ст. у Німеччині було запропоновано нову концепцію і модель управління культурною державою, яка ознаменувала початок третього етапу в розвитку управлінської думки. Як основний засіб боротьби проти поліцейської держави було обрано позакласове "догматичне право", якому повинна була підкорятися і держава, яка б гарантувала особі повну свободу від свавілля державної адміністрації [2, с. 53]. Поліція перестала охоплювати всі внутрішні функції держави, а для забезпечення всієї сукупності державних функцій стали вживати термін "адміністративна діяльність" або "внутрішнє управління". Термін "поліція" застосовували лише щодо діяльності держави із забезпечення безпеки громадян і майна. Така зміна у трактуванні управління закріплювалася і в назвах органів внутрішнього управління: рада із внутрішніх справ, колегія внутрішніх справ, міністерство внутрішніх справ, комітет внутрішніх справ та ін. Ідеологами цього нового напрямку в Російській імперії, до складу якої входила й Україна, стали Л. Гумплович, В.А. Гольцев, В.Ф. Левітський, М.М. Ковалевський, які у своїх наукових працях пояснювали це явище тим, що навіть конституційна, правова держава не відповідала очікуванням тих, хто раніше відстоював ідею правової держави; воно не задовольняло нові запити й потреби громадян держави.

Останнім часом спостерігається прагнення переосмислити сутність та зміст феномена поліцейського права, у тому числі й у кон-

тексті його впливу на складні й вельми неоднозначно оцінювані процеси становлення і реформування системи поліції в дореволюційній Росії, зокрема на території України. При цьому увага акцентується як на сутності та змісті поліцейського права, що за своєю суттю було прообразом сучасного адміністративного права, так і на розумінні поліцейського права як сукупності теоретичних концепцій, нормативних актів, принципів і технологій, покладених в основу організації кадрового забезпечення поліції на території України.

Як правило, до цих джерел відносять відповідні нормативні акти (переважно загальнодержавного характеру), в яких отримували своє юридичне закріплення інституційні і структурно-функціональні аспекти проблеми організації і здійснення поліцейської діяльності. Такий підхід достатньою мірою традиційний і водночас досить ефективний. До того ж, не можна недооцінювати того, що разом із законодавством важливу роль у формуванні й функціонуванні дореволюційної поліції відігравали теоретичні концепції і локальні (відомчі) нормативні акти, що в сукупності утворили вельми цікавий з погляду пізнавального потенціалу феномен "поліцейського права". Адже донедавна "поліцейське право" сприймалося у вітчизняній історико-правовій і теоретико-правовій науці як аналог зведеного в закон "адміністративно-командного свавілля", як інструмент, за допомогою якого "поліцейська держава" здійснювала свою репресивну функцію, обмежувала та пригнічувала природні права і свободи громадян. Природно, що в рамках такого підходу поліція розглядалася як каральний орган, діяльність якого щодо суспільства має яскраво виражений звинувачувальний характер. Безумовно, такий підхід має суто односторонній характер і не дозволяє отримати об'єктивних відповідей на низку важливих проблемних питань щодо формування кадрової політики в поліції.

Проведений аналіз історико-правових засад процесу формування і становлення функції кадрового забезпечення управління в органах внутрішніх справ, їх порівняння з аналогічними напрямками діяльності в інших країнах, з'ясування основних чинників, що обумовили адміністративно-правову специфіку реалізації такої роботи у вітчизняній та світовій практиці, дає можливість дійти висновку, що починаючи з IV тисячоліття до н.е. до початку XXI ст. управлінська думка щодо кадрового забезпечення в органах влади пройшла тернистий шлях від мозаїчного викладу управлінських ідей, зокрема розробки так званих "одновимірних вчень" про окремі елементи управління персоналом (цілі, функції, методи, процеси та ін.), до "синтетичних вчень" або систем поглядів на управління організацією, окремими групами, виділення функції кадрового забезпечення колективами, у тому числі було сформовано та закріплено правовими актами певний перелік вимог до начальників правоохоронних органів. При цьому з поступовим розвитком науки все більше уваги приділялося людині, яка керувала цим процесом та забезпечувала його як людськими, так і матеріально-технічними ресурсами. Усе це відображалось у функції кадрового за-

безпечення правоохоронних органів. Зокрема, у XX ст. розроблено безліч наукових концепцій, теорій і вчень про управління, у тому числі декілька концепцій щодо кадрового забезпечення. Однак домінуюче місце поліції у контролі над громадянином поступово втрачало своє значення відповідно до збільшення обсягів прав і свобод людини в суспільстві. Але суспільство поступово формувало систему вимог до ефективного управління правоохоронними органами, які вдосконалювалися залежно від розвитку самого суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Матюхіна Н. П. Сучасні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України : [наук.-практ. посіб.] / Матюхіна Н. П. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки. – Х : Основа, 2002.
2. Маршев В. И. История управленческой мысли : [учебник] / Маршев В. И. – М. : ИНФРА, 2005.
3. Горожанин А. В. Государство и полиция : [монография] / Горожанин А. В. / под ред. В. П. Сальникова. – СПб. : Фонд "Университет", 2001.
4. Платон. Собр. соч. : в 4 т. / Платон. – Т. 3. – М., 1994.
5. Архашастра. – М. ; Л., 1959.
6. Крушельницька О. В. Управління персоналом : [навч. посіб.] / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. – К. : Кондор, 2003.
7. Богомолов Е. В. Исследование опыта подготовки кадров управления в России в XIX веке : дис. ... канд. экон. наук. – М. : МГУ, 1985.
8. Маркс К. Соч. – Т. 13. [2-е изд.] / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1981.

Кузнецов Віталій Володимирович –
кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри кримінального права КНУВС

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЖОРСТОКЕ ПОВОДЖЕННЯ З ТВАРИНАМИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Розглянуто особливості кримінальної відповідальності за жорстоке поводження з тваринами. Досліджено основні ознаки складу злочину та визначено напрями вдосконалення українського кримінального законодавства з урахуванням зарубіжного досвіду кримінально-правової протидії таким злочинам.

In the article, using the comparative legal method, the features of criminal responsibility are considered for cruelty with by animals. The basic signs of corpus delicti are investigated and separate directions of perfection of the Ukrainian criminal legislation are certainied, using the foreign experience of criminal-legal counteraction such crimes.

Жорстоке поводження з тваринами, як відомо, суперечить моральним засадам суспільства. Тому у будь-якому цивілізованому суспільстві, держава повинна забезпечувати гуманне ставлення до тварин, тобто створювати умови для нормального існування та охорони їх здоров'я. Через це український законодавець передбачив певні правові обмеження за жорстоке поводження з тваринами (ст. 63 Закону України "Про тваринний світ" від 13 грудня 2001 р. передбачає адміністративну (ст. 89 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та кримінальну відповідальність (ст. 299 Кримінального кодексу (КК) України за такі діяння).

На перший погляд, усі можливі питання кримінально-правової охорони тварин від жорстокого поводження вирішені українським законодавцем достатньо чітко і в повному обсязі. Хоча при цьому дослідження зарубіжного досвіду свідчить про певні відмінності між регламентацією відповідальності за такі протиправні діяння за вітчизняним та зарубіжним законодавством. Зокрема, це стосується об'єктивних та суб'єктивних ознак складу злочину, а також кваліфікуючих ознак.

У науці кримінального права певна увага була приділена дослідженню питань кримінально-правової охорони тварин від жорстокого поводження, зокрема, у працях А. Галахової, І. Гельфанда, І. Даньшина, С. Денисова, О. Дудорова, М. Коржанського, О. Костенка, А. Куличенка, А. Ландіни, Б. Леонтьєва, І. Лобова, В. Ломака, Ю. Ляпунова, П. Матишевського, В. Навроцького, В. Сташиса, В. Степаліна, В. Тація, Ю. Ткачевського, М. Хавронюка, С. Яценко та ін.

Водночас у працях цих учених лише скорочено розглянуто окремі аспекти відповідальності за жорстоке поводження з тваринами. До того ж практично залишились не дослідженими питання відповідальності за вказані протиправні діяння за сучасним зарубіжним законодавством.

З огляду на це, розглянемо різні кримінально-правові норми про відповідальність за жорстоке поводження з тваринами, використовуючи порівняльно-правовий метод. Цілком справедливою є думка С. Яценко, що порівняльні дослідження у сфері права мають не тільки наукове, а й певне практичне значення [1, с. 5].

У цьому дослідженні розглянемо сучасну регламентацію жорстокого поводження з тваринами у кримінальних законодавствах країн колишнього СРСР.

В окремих кримінальних кодексах країн колишнього СРСР (КК Республіки Білорусі, КК Республіки Молдови, КК Республіки Вірменії, КК Республіки Азербайджану, КК Республіки Узбекистану, КК Республіки Таджикистану, КК Республіки Туркменістану) кримінально-правова норма, яка б передбачала відповідальність за жорстоке поводження з тваринами, узагалі відсутня.

В інших законодавствах така норма справедливо, на нашу думку, передбачає кримінальну відповідальність за жорстоке поводження з тваринами (ст. 299 КК України, ст. 245 КК Російської Федерації (далі – РФ), ст. 276 КК Республіки Казахстану, ст. 259 КК Республіки Грузії, ст. 264 КК Республіки Киргизстану, ст. 310 КК Республіки Литви, ст. 230 КК Республіки Латвії, ст. 1951 КК Республіки Естонії).

Слід звернути увагу, що назви відповідних статей мають однаковий зміст “Жорстоке поводження з тваринами”.

Конструкція згаданих статей за структурою різна. В окремих законодавствах відповідна стаття має дві частини (ст. 299 КК України, ст. 259 КК Республіки Грузії, ст. 245 КК РФ, ст. 276 КК Республіки Казахстану).

Так, ст. 299 КК України має такі дві частини (ч. 1 – Знущання над тваринами, що відносяться до хребетних, вчинене із застосуванням жорстоких методів або з хуліганських мотивів, а також нацькування зазначених тварин одна на одну, вчинене з хуліганських чи корисливих мотивів, – карається штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців; ч. 2 – Ті самі дії, вчинені у присутності малолітнього, – кара-

ються штрафом до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до двох років).

Стаття 259 КК Республіки Грузії також має дві частини (ч. 1 Жорстоке поводження з тваринами, що потягло їх загибель або каліцтво, а так само катування тварин, – караються штрафом або виправними роботами на строк до одного року; ч. 2. – Ті ж діяння, вчинені: а) групою осіб; б) неодноразово; в) у присутності малолітніх, – караються штрафом або позбавленням волі на строк до двох років).

Стаття 245 КК РФ, як і стаття ст. 276 КК Республіки Казахстану, має практично схожі редакції двох частин (ч. 1 ст. 245 КК РФ – Жорстоке поводження з тваринами, що потягло їх загибель або каліцтво, якщо це діяння вчинене з хуліганських, або з корисливих мотивів, або із застосуванням садистських методів, або в присутності малолітніх, – карається штрафом у розмірі до вісімдесяти тисяч рублів або в розмірі заробітної плати або іншого доходу засудженого за період до шести місяців, або виправними роботами на строк до одного року, або арештом на строк до шести місяців (ч. 1 ст. 276 КК Республіки Казахстану – карається штрафом у розмірі від ста до двохсот місячних розрахункових показників або в розмірі заробітної плати або іншого доходу засудженого за період від одного до двох років або позбавленням волі на строк до двох років (ч. 2 ст. 276 КК Республіки Казахстану – Те саме діяння, вчинене групою осіб, групою осіб за попередньою змовою або організованою групою, – карається штрафом у розмірі від ста тисяч до трьохсот тисяч рублів або в розмірі заробітної плати або іншого доходу засудженого за період від одного року до двох років або позбавленням волі на строк до двох років (ч. 2 ст. 276 КК Республіки Казахстану – Те саме діяння, вчинене групою осіб, групою осіб за попередньою змовою або організованою групою, або неодноразово, – карається штрафом у розмірі від п'ятисот до восьмисот місячних розрахункових показників або в розмірі заробітної плати або іншого доходу засудженого за період від п'яти до восьми місяців або позбавленням волі на строк до двох років).

В інших кримінальних законодавствах країн колишнього СРСР передбачено відповідна стаття, що має лише одну частину.

Редакція диспозицій кримінально-правових норм, які передбачені ст. 264 КК Республіки Киргизстану, ст. 310 Республіки Литви, ст. 230 КК Республіки Латвії, є практично тотожною ("Жорстоке поводження з тваринами, що потягло їх загибель або каліцтво, а також катування тварин"), крім ст. 264 КК Республіки Киргизстану, яка не передбачає таку форму вчинення злочину, як катування тварин. Покарання, передбачені у відповідних санкціях кримінально-правових норм, мають певні відмінності.

Так, ст. 264 КК Республіки Киргизстану передбачає покарання у виді штрафу у розмірі від п'ятдесяти до ста мінімальних місячних заробітних плат або громадських робіт на строк від ста двадцяти до ста

п'ятдесяти годин, або арешту на строк до шести місяців; ст. 310 Республіки Литви – громадські роботи або штраф, або арешт, або позбавлення волі на строк до одного року; ст. 230 КК Республіки Латвії – позбавлення волі на строк до чотирьох років або арешт, або грошовий штраф до вісімдесяти мінімальних місячних заробітних плат з конфіскацією майна або без конфіскації майна.

Стаття 1951 КК Республіки Естонії має відмінну від вищевказаних норм редакцію: вчинення недозволеного вчинку відносно тварини, якщо до винного за таке діяння були застосовані міри адміністративного стягнення, або вчинення такого діяння у громадському місці. Покарання за такі діяння передбачене у виді арешту або позбавлення волі на строк до одного року.

Родовим об'єктом складів злочину, передбачених відповідними статтями, є суспільна моральність (КК РФ, КК Республіки Киргизстану, КК Республіки Грузії), моральність (КК України, КК Республіки Казахстану, КК Республіки Литви), громадський порядок (КК Республіки Латвії, КК Республіки Естонії).

Існує схожість позицій щодо родового об'єкта складу злочину "Жорстоке поводження з тваринами", крім кримінальних законодавств Республік Латвії та Естонії, у яких, як уже було зазначено, визначений інший родовий об'єкт складу злочину – громадський порядок. З цим не можна погоджуватися, незважаючи й на те, що за вітчизняним кримінальним законодавством відповідний склад злочину розміщений у розділі "Злочини проти громадського порядку та моральності". Водночас ст. 299 КК України має за родовий об'єкт саме моральність, а не громадський порядок [2, с. 383; 3, с. 105; 4, с. 814]. Слід звернути увагу й на те, що лише за КК Литви передбачено окрема Глава XLIV "Злочини і проступки проти моральності". Виділення самостійного об'єкта кримінально-правової охорони – "моральності" потребує, на нашу думку, подальшого наукового пошуку [5, с. 815; 6, с. 127]. В інших кримінальних законодавствах моральність як родовий об'єкт відповідного складу злочину поєднується з іншими родовими об'єктами – здоров'ям населення (КК РФ, КК Республіки Киргизстану, КК Республіки Грузії, КК Республіки Казахстану) та громадським порядком (КК України). На нашу думку, цілком логічною є позиція більшості законодавств, у яких родовий об'єкт складу злочину "Жорстоке поводження з тваринами" визначений як моральність.

Порівняємо предмет відповідного складу злочину.

У більшості кримінальних кодексів колишнього СРСР предметом складу злочину "Жорстоке поводження з тваринами" є саме тварини. Як правило, згадується про предмет злочину – "тварини" у множині, хоча в деяких законах згадується про предмет злочину – тварину в однині (КК Республіки Литви, КК Республіки Естонії). На нашу думку, це повинно мати важливе практичне значення при кваліфікації діяння, якщо використовувати буквальноне тлумачення кримінально-правової норми. Хоча, як свідчить вітчизняна судова та слідча практика, при

застосуванні ст. 299 КК України зовсім не береться до уваги те, що жорстоке поводження повинно відбуватися не з однією твариною, а з декількома тваринами.

Слід звернути увагу й на зміст поняття "тварина". У кримінальних законодавствах країн колишнього СРСР (крім КК України) не конкретизовані жодні ознаки тварин. З одного боку, така позиція є правильною, з іншого – її не завжди правильно тлумачать суди.

Так, у ст. 207-1 КК УРСР 1960 р. (як і в більшості Республік колишнього СРСР) предметом злочину визнавалися саме тварини. За колишнім кримінальним законодавством Вірменської РСР, Узбецької РСР та Естонської РСР 1960 р. предметом злочину, крім тварин, визначалися і птахи [1, с. 37]. У КК України 2001 року предмет відповідного злочину (ст. 299) був уточнений. Так, предметом відповідного складу злочину були визнані "тварини, що відносяться до хребетних". Хоча відповідна стаття в адміністративному законодавстві (до речі, так і не зазнала змін ще з 1997 р.) визначає предметом правопорушення саме тварин (ст. 89 КУпАП).

Хоча, як і колишня судова практика, так і сучасна правозастосовна діяльність під поняттям "тварини" розуміє, як правило, хребетних тварин і відносить до них лише ссавців і птахів [7, с. 554; 8, с. 691; 9, с. 460]. Така позиція не залежить навіть від термінології, що використовує законодавець. Тому, незважаючи на текстуальне звуження змісту предмета складу злочину за ст. 299 КК України, судовоє розуміння вказаного предмета складу злочину не змінилося.

На нашу думку, така позиція не відповідає положенням вітчизняного законодавства. Позитивною є позиція зарубіжного законодавця, що визначає предметом злочину саме тварину, без конкретизації її окремої групи чи виду, тому що будь-які тварини повинні бути поставлені під охорону кримінального законодавства. небезпека злочину якраз і виявляється в тому, що людина знущується над будь-якою твариною, викazuje своє антигуманне, антилюдяне ставлення до об'єктів довкілля і цим руйнує моральні принципи, які склалися у суспільстві щодо ставлення до тварин. З огляду на це, видається справедливою позиція Ю. Ткачевського, який вважає, що факти жорстокого поводження з тваринами негативно впливають на суспільну мораль, сприяють поширенню жорстокої поведінки в суспільстві та при взаємостосунках між людьми [9, с.459].

Склад злочину "Жорстоке поводження з тваринами" у кримінальних законодавствах колишнього СРСР має за конструкцію три таких види: матеріальний (КК РФ, КК Республіки Киргизстану, КК Республіки Казахстану), формальний (КК Республіки Естонії, КК України) та формально-матеріальний (КК Республіки Грузії, КК Республіки Литви, КК Республіки Латвії).

Об'єктивно сторона матеріальних складів злочину передбачає такі обов'язкові ознаки: діяння – жорстоке поводження з тваринами, причиновий зв'язок та наслідки – загибель або каліцтво тварин.

Об'єктивна сторона формальних складів злочину передбачає такі обов'язкові ознаки: діяння – вчинення недозволеного вчинку відносно тварини; знущання над тваринами; нацькування тварин одна на одну. Об'єктивна сторона формально-матеріальних складів злочину передбачає такі обов'язкові ознаки: для формального складу – діяння – катування тварин; для матеріального складу – діяння – жорстоке поводження з тваринами, причиновий зв'язок та наслідки – загибель або каліцтво тварин.

Об'єктивна сторона окремих складів злочину передбачає такі обов'язкові ознаки: спосіб вчинення злочину (застосування жорстоких методів – КК України; застосування садистських методів – КК РФ, КК Республіки Казахстану), обстановка вчинення злочину (у присутності малолітніх – КК РФ, КК Республіки Казахстану), місце вчинення злочину (вчинення такого діяння у громадському місці – КК Республіки Естонії). За КК Республіки Естонії (ст. 1951) передбачена адміністративна преюдиція, як це було передбачено за кримінальним законодавством 1960 р. країн колишнього СРСР.

На нашу думку, не зовсім вдалою є редакція ст. 1951 КК Республіки Естонії, яка передбачає занадто широкий зміст можливого злочинного діяння, що ускладнює процес кваліфікації. Також є сумнівною позиція естонського законодавця, який залишив застарілу умову (адміністративну преюдицію) для притягнення винного до кримінальної відповідальності за “Жорстоке поводження з тваринами”. У порівнянні з вітчизняним законодавством можна зауважити, що у кримінальному законодавстві України взагалі відсутня адміністративна преюдиція. Хоча відповідна стаття в адміністративному законодавстві (ст. 89 КУпАП України) в багатьох ознаках збігається із кримінально-правовою статтею (ст. 299 КК України), що потребує безумовного усунення. З огляду на це, використання цієї умови (адміністративної преюдиції) в українському кримінальному законодавстві взагалі неможливо.

Виділення обстановки вчинення злочину (в присутності малолітніх) є достатньо цікавим положенням, але, на нашу думку, потребує вдосконалення. Згадаємо, що за ч. 2 ст. 299 КК України та ч. 2 ст. 259 КК Республіки Грузії ця обстановка визначена як кваліфікуюча ознака відповідного складу злочину. Така позиція заслуговує на підтримку і подальший розвиток. При цьому потрібно врахувати, що вчинення такого злочину у присутності як малолітніх, так і неповнолітніх негативно впливає на свідомість та моральне виховання дітей, а зневажливе ставлення до цього винного, безперечно, свідчить про зростання ступеня суспільної небезпеки вказаного злочину. З огляду на це, ми поділяємо думку О. Ігнатова, що безглузде знищення тварин, їх мучення та катування не тільки ображає моральні почуття громадян, але, якщо вчиняється при дітях, розвиває в них такі негативні якості, як жорстокість, духовну черствість, байдужість до страждань живої істоти та сприяє формуванню садистської схильності, тобто завдають значної шкоди їх вихованню [10, с. 343].

Тому пропонується визначити як кваліфікуючу ознаку за ст. 299 КК України, вчинення злочину у присутності неповнолітнього, зважаючи на те, що поняття "неповнолітній" охоплює термін "малолітній".

На наш погляд, є цілком прийнятною позиція тих законодавців зарубіжних країн, які передбачили формально-матеріальні склади відповідного злочину. Це пояснюється тим, що в такому разі не залишається поза увагою кримінально-правової оцінки певні наслідки злочинного діяння, що наявне у ст. 299 КК України. Хоча вважається не виправданим однаковий ступінь суспільної небезпеки самих діянь (катування тварин) і діянь, пов'язаних з наслідками (загибеллю або каліцтвом тварин). Тому є доцільним, на нашу думку, матеріальний склад злочину передбачити як кваліфікуючу ознаку відповідного складу злочину. При цьому, як уже зазначалося, слід усунути колізію між адміністративно-правовою (ст. 89 КУпАП України) та кримінально-правовою (ст. 299 КК України) нормами.

Суб'єктивна сторона відповідних злочинів передбачає умисел (прямий умисел) форму вини. В окремих законодавствах країн колишнього СРСР передбачені додаткові обов'язкові ознаки суб'єктивної сторони: мотиви злочину – хуліганський або корисливий (КК України, КК РФ, КК Республіки Казахстану). Виділення таких мотивів, на нашу думку, є не зовсім точним кроком законодавця. Це пов'язано з тим, що визначення таких мотивів, на перший погляд, допомагає правосластосовним органам кваліфікувати відповідні злочинні діяння. З іншого боку, це звужує обсяги криміналізації такої злочинної поведінки. Друга форма вчинення злочину (ч. 1 ст. 299 КК України) – нацькування тварин одна на одну передбачає альтернативно лише два мотиви: хуліганський та корисливий. Тому нацькування тварин одна на одну, вчинене з інших мотивів, не підлягає кримінально-правовій оцінці. Зважаючи на вказане положення та ґрунтуючись на переважаючій позиції законодавців окремих країн колишнього СРСР, вважається цілком логічною відмова у ст. 299 КК України від вказівки на мотиви вчинення злочину.

Розглянемо кваліфікуючі обставини, що передбачені лише у ст. 299 КК України, ст. 245 КК РФ, ст. 276 КК Республіки Казахстану, ст. 259 КК Республіки Грузії. Перелік цих кваліфікуючих обставин такий: вчинення злочину групою осіб, групою осіб за попередньою змовою, організованою групою, неодноразово, у присутності малолітніх (малолітнього).

Тобто критерії визначення зазначених обставин – це форми співучасті, вид множини та ознака об'єктивної сторони складу злочину (обстановка вчинення злочину). Виділення трьох форм співучасті в одній частині статті (ч. 2 ст. 245 КК РФ та ч. 2 ст. 276 КК Республіки Казахстану) не відповідає ступеню суспільної небезпеки злочину, що не характерно для вітчизняного законодавства. Тому цілком логічним, з позиції вітчизняного законодавства, є виділення (за формою співучасті) лише таких кваліфікуючих ознак, як вчинення злочину групою осіб

та групою осіб за попередньою змовою. До того ж вони повинні бути передбачені в різних частинах статті. Тому цілком логічним буде трансформація ст. 299 КК України на три частини.

Щодо виду множинності – неодноразовості (ч. 2 ст. 276 КК Республіки Казахстану та ч. 2 ст. 259 КК Республіки Грузії), який, до речі, подібний до вітчизняної повторності, слід відмітити, що російський законодавець узагалі відмовився від такого виду множинності злочинів (Закон РФ від 8 грудня 2003 р.).

На нашу думку, у вітчизняному законодавстві достатньо успішно використовується такий вид множинності злочинів (повторність) і тому заслуговує на увагу така рецепція із зарубіжного законодавства та застосування вказаної кваліфікуючої ознаки у ст. 299 КК України.

Аналіз санкцій відповідних кримінально-правових норм дозволяє виділити такі покарання: штраф, громадські роботи, виправні роботи, конфіскація майна, арешт, обмеження волі, позбавлення волі. За ступенем суворості слід розмістити кримінально-правові норми відповідно до зростання міри покарання: ч. 1 ст. 259 КК Республіки Грузії, ч. 1 ст. 299 КК України, ст. 264 КК Республіки Киргизстану, ч. 1 ст. 245 КК РФ, ч. 1 ст. 276 КК Республіки Казахстану, ст. 1951 КК Республіки Естонії, ст. 310 КК Республіки Литви, ст. 230 КК Республіки Латвії. Якщо розглядати за вказаним критерієм другі частини відповідних статей, можна навести такий перелік норм: ч. 2 ст. 299 КК України, ч. 2 ст. 245 КК РФ, ч. 2 ст. 276 КК Республіки Казахстану, ч. 2 ст. 259 КК Республіки Грузії. Проведений аналіз свідчить про те, що санкції кримінально-правових норм, передбачених ст. 299 КК України, є одними з більш м'яких, порівняно з іншими санкціями відповідних норм зарубіжного законодавства країн колишнього СРСР.

Цілком логічним є передбачення різних альтернативних основних видів покарання у відповідних санкціях. На нашу думку, не можна погодитися з передбаченням такого додаткового виду покарання як конфіскація майна. Це пов'язано не тільки зі ступенем суспільної небезпеки злочину та можливістю іншого мотиву злочину (крім корисливого), а й впливає зі світових та загальноєвропейських тенденцій кримінально-правової політики щодо відмови від законодавчої регламентації загальної конфіскації майна [11, с. 8; 12, с. 247].

На підставі проведеного аналізу регламентації відповідальності за жорстоке поводження з тваринами у кримінальних законодавствах країн колишнього СРСР, можна запропонувати таку редакцію ст. 299 КК України:

“1. Жорстоке поводження з твариною, а також нацькування тварин одна на одну, – караються штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років.

2. Ті самі діяння, що потягли загибель або каліцтво тварини, або вчинені групою осіб, або повторно, або в присутності неповнолітнього, – караються штрафом від ста до трьохсот неоподатковуваних

мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до п'яти років, або арештом на строк до шести місяців, або позбавленням волі до трьох років.

3. Діяння, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені за попередньою змовою групою осіб або в присутності малолітнього, – караються позбавленням волі від двох до п'яти років”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Яценко С. С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка (Сравнительно-правовой аспект) : [монография] / Яценко С. С. – К. : Вища шк., 1986. – 126 с.
2. Кримінальне право України. Особлива частина: [підручник] / Ю. В. Александров, О. О. Дудоров, В. А. Клименко та ін. – [3-тє вид., перероб. та допов.] ; за ред. М. І. Мельника, В. А. Клименка. – К.: Юрид. думка, 2004. – 656 с.
3. Кузнецов В. В. Злочини проти громадського порядку та моральності : [практ. посіб.] / Кузнецов В. В. – К. : Вид. Паливода А. В., 2007. – 160 с.
4. Кримінальний кодекс України : наук.-практ. ком. / [Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін.] ; за заг. ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація]. – К. : Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2006. – 1184 с.
5. Хавронюк М. І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації : [монографія] / Хавронюк М. І. – К. : Юрисконсульт, 2006.
6. Кучанська Л. Кримінальне законодавство про злочини проти моральності: порівняльно-правовий аспект / Л. Кучанська // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 8. – С. 124–127.
7. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / під заг. ред. М. О. Потебенька, В. Г. Гончаренка : у 2 ч. Особлива частина. – К. : Форум, 2001. – 942 с.
8. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / за ред. С. С. Яценка. – К. : А.С.К., 2002. – 968 с.
9. Курс уголовного права. Т. 4. Особенная часть / под ред. Г. Н. Борзенкова и В. С. Комиссарова. – М. : ИКД “Зерцало-М”, 2002. – 672 с.
10. Курс советского уголовного права. Т. 6. Особенная часть. Преступления против государственного аппарата и общественного порядка. Воинские преступления / Кириченко В. Ф., Рашковская Ш. С., Стручков Н. А. и др. – М. : Наука, 1971. – 559 с.
11. Козирєва В. П. Кримінальні покарання майнового характеру за законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.08. / В. П. Козирєва. – К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2007. – 21 с.
12. Савченко А. В. Кримінальне законодавство України та федеральне кримінальне законодавство Сполучених Штатів Америки: комплексне порівняльно-правове дослідження : [монографія] / Савченко А. В. – К. : КНТ, 2007. – 596 с.

Левенець Юрій Анатолійович –
доктор політичних наук, член-
кореспондент НАН України, директор
інституту політичних і етнонаціональ-
них досліджень ім. І.Ф. Кураса

ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ*

Монографія П.П. Захарченка присвячена надзвичайно актуальній, мзлободенній проблемі, яка протягом століть хвилювала українця-землероба: "чия земля?". Лише у другій половині XIX століття, після фактичного скасування рабства на теренах Російської імперії, розпочався процес поступового переходу землі у власність тих, хто споконвіку працював на ній. Цей процес був надзвичайно складним, з огляду на те, що призвів до кардинальної трансформації соціальної структури суспільства. Складність процесу та глибина порушених ним змін змушували його ініціаторів дбати про належний рівень законодавчого забезпечення здійснюваних реформ. Проблема реформування земельних відносин викликала активну публічну дискусію, унаслідок якої виникло понад 40 проектів земельних перетворень. Протягом 1857–1861 рр. тривали підготовка й обговорення за участю широкого загалу громадськості земельних законопроектів, які завершилися прийняттям Маніфесту про скасування кріпосного права 19 лютого 1861 р. Усі автори проектів бачили у звільнених селянах суб'єктів права власності на землю, водночас при цьому викристалізувалося кілька груп інтересів, які намагалися законодавчо лобіювати власні інтереси. Пакет із 19 законодавчих актів, що увійшли до Положення 19 лютого 1861 р., можна назвати пакетом суспільного компромісу, внаслідок якого вперше на українських землях на законодавчому рівні проголошувалося право повної власності селян на землю. Одночасно із загальнодержавними нормативно-правовими актами було затверджено низку документів, що регулювали земельні відносини в окремих регіонах, так звані "місцеві положення". Із чотирьох місцевих положень три стосувалися українських губерній. Наступні 50 років були часом реалізації положень земельної реформи, їх удосконалення та корегування. Реформування земельних правовідносин остаточно мали завершити реформи уряду П. Столипіна. Їх головна ідея – руйнація селянської общини як атрибуту ретроградно-застарілої форми фео-

* Захарченко П. П. Розвиток права власності на землю в Україні (середина XIX – перша чверть XX ст.): [монографія] / Захарченко П. П. – К.: Атіка, 2008. – 296 с.

дальних соціально-економічних відносин і перехід до капіталістичних форм організації сільського господарства. Ця політика реалізовувалася шляхом ліквідації громадського й широкого впровадження індивідуального землеволодіння на принципах права приватної власності на землю.

Усі ці проблеми ґрунтовно висвітлено та проаналізовано в монографії.

Наукова новизна роботи полягає в дослідженні особливостей земельних перетворень в українських губерніях імперії. Крім того, проаналізувавши "місцеві положення" та особливості проведення столипінських реформ, автор показує неоднозначність у сприйнятті та впровадженні змін у різних регіонах України, наголошуючи на відмінностях, що існували у прилеглих до російських губерній повітах Харківщини й Чернігівщини, південно-степових територіях, на Поділлі та Волині. Зокрема, П. Захарченко дійшов висновку, що в західних губерніях столипінські реформи сприймалися значно позитивніше, ніж у східних.

Імпонує прагнення автора провести паралелі між реформами другої половини XIX – початок XX ст. та сучасними реаліями України, для якої одним із найсерйозніших викликів є та ж домінуюча проблема: реалізувати право власності на землю тих, хто живе на цій землі протягом століть.

Монографічне дослідження П. Захарченка, маючи історично-правове наповнення як за назвою, так і за змістом, аналізує низку проблем, пов'язаних із правовим регулюванням земельних відносин окремих груп національних меншин, які компактно мешкали в українських губерніях Російської імперії. Отже, особливість роботи полягає і в тому, що автор не лише ілюструє зміст та якість правового регулювання цієї категорії населення, а й показує витоки, причини та приводи до створення саме такого нормативно забезпечуючого алгоритму. Саме цього компоненту почасти не вистачає іншим дослідженням з історії українського права.

Водночас П. Захарченко позначив низку проблем, які ще необхідно досліджувати. Вихід книги друком є знаковою подією для фахівців, які досліджують історію національного права, міжнаціональних відносин і загалом історію України XIX–XX ст.

Левченко Юрій Олександрович –
магістр права, старший викладач
кафедри кримінології та кримінально-
виконавчого права КНУВС

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИНІВ, ЩО ПОВ'ЯЗАНІ З ТРАНСПОРТУВАННЯМ НАФТО-, ГАЗОПРОДУКТІВ

Здійснено аналіз проблем кримінально-правової охорони магістральних нафто-, газопродуктопроводів і запропоновано більш диференційовану кримінальну відповідальність за злочини, що посягають на їх безпечну експлуатацію.

In the article problems of criminal-legal security of oil, gas and oil products pipelines are analyzed more differentiate criminal responsibility that pretends their safe exploitation is proposed.

Кримінальним законодавством України встановлена відповідальність лише за один склад злочину, що вчиняється при транспортуванні нафто-, газопродуктів. Пошкодження об'єктів магістральних трубопроводів є надзвичайно небезпечним, оскільки може призвести до порушення функціонування роботи трубопроводів; загрози життю і здоров'ю людей, їх загибелі; інших нещасних випадків з людьми; аварій, пожеж, значного забруднення довкілля тощо. Україн нечасте застосування ст. 292 Кримінального кодексу (КК) України аж ніяк не означає, що вона є малоефективною. Сам факт існування цієї кримінально-правової норми є превентивним заходом стосовно осіб, які вчиняють злочини у даній сфері (пошкодження магістральних трубопроводів і технологічно пов'язаних з ними систем).

Особливістю чинного українського кримінального законодавства є те, що у ст. 292 КК України, на відміну від аналогічної ст. 78¹ КК 1960 р, законодавчо не визначені ознаки суб'єктивної сторони, що потребує їх з'ясування шляхом тлумачення ознак злочину, описаних у диспозиції цієї норми. Тобто диспозиція ст. 292 КК України передбачає наявність вини як у формі умислу, так і необережності, що фактично розширяє межі криміналізації цього діяння. Таким чином, за вказаною статтею КК України можуть також кваліфікуватися дії осіб,

вказаною статтею КК України можуть також кваліфікуватися дії осіб, які не мали умислу викрадати нафто-, газопродукти, а вчинили цей злочин необережно під час експлуатації трубопроводу чи проведення іншої господарської діяльності.

Зазвичай такі діяння вчиняють при проведенні будівельних або сільськогосподарських робіт. Як приклад можна навести кримінальну справу за обвинуваченням гр. Г., якого Перечинським районним судом Закарпатської області засуджено за вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 292 КК України, за пошкодження нафтопроводу під час польових робіт навісним пристроєм трактора. Аналогічними є випадки під час будівельних робіт у районі, де пролягають магістральні трубопроводи. Наприклад, через недбалість оператора кран зачепив ряд вимірювальних приладів і засобів автоматики, що спричинило порушення нормальної роботи трубопроводу й тимчасове зупинення роботи ділянки трубопроводу для проведення ремонту.

Складом злочину, передбаченого ст. 292 КК України, також охоплюються і діяння, вчинені під час експлуатації, ремонту або будівництва трубопроводу. У цьому випадку також ідеться про необережне порушення відповідних правил спеціально уповноваженими особами, тобто особами, на яких покладено правовий обов'язок дотримуватись відповідних приписів законодавства щодо порядку проведення певного виду робіт (наприклад, особа, відповідальна за експлуатацію механізмів, що регулюють тиск у трубопроводі з транспортованими нафтопродуктами).

Отже, ст. 292 КК має "універсальний" характер, тобто її дія поширюється і на випадки необережного пошкодження трубопроводу.

Існуюче формулювання диспозиції ст. 292 КК України фактично прирівнює до ступеня суспільної небезпеки описаного вище необережного злочину та умисних пошкоджень об'єктів магістральних газо- та нафтопродуктопроводів, що, на наш погляд, не є цілком обґрунтованим.

Уважаємо за доцільне за вчинення злочину цієї категорії встановлення більш диференційованої відповідальності, що цілком узгоджується з європейською законодавчою практикою. Так, М.І. Хавронюк зазначає, що більшість кримінальних кодексів країн Західної Європи конкретніше визначають суспільно небезпечні (кримінально шкідливі) діяння [1, с. 167], порівняно з КК України. Так, злочинним діянням визначається:

лише діяння умисно вчинені, а вчинені через необережність – тільки у прямо вказаних у законі випадках;

тільки дії, а бездіяльність – лише в певних випадках;

замах на злочин – тільки у випадках, прямо непередбачених законом;

підготовка до злочину, як правило, не визнається;

деякі види співучасті, зокрема пособництво чи підбурювання – лише тоді, коли це прямо передбачено конкретною нормою Особливої частини;

фактично не визнаються діяння, що хоч і заподіяли певної шкоди, але конкретна особа, якій вона заподіяна, не бажає порушувати кримінальне переслідування тощо.

При умисному пошкодженні або руйнуванні об'єктів трубопровідного транспорту особа усвідомлює небезпечність власної діяльності, передбачає, що внаслідок вчинених нею дій предмет посягання набуде непридатного для експлуатації стану, та бажає пошкодити або зруйнувати предмет посягання. Такі посягання неможливі без попередньої підготовки, підшукування співучасників, використання виготовлених і пристосованих знарядь вчинення злочину, транспортних засобів, що свідчить про цілеспрямовану, свідому, часто багатоепізодну злочинну діяльність таких осіб.

Очевидно, що при вчиненні пошкодження або руйнування об'єктів трубопровідного транспорту необережно зазначені ознаки відсутні. Посягання, що вчинюються зі злочинною самовпевненістю, коли наявні легковажні сподівання суб'єкта на відвернення суспільно небезпечних наслідків, або злочинної недбалості, у випадку, коли винний не передбачав можливості настання суспільно небезпечних наслідків своєї дії чи бездіяльності, хоча повинен був і міг їх передбачити, обумовлені певними психологічними вадами особи, яка вчинила необережний злочин. Але, незважаючи на наявність інколи тяжких наслідків необережних злочинів, за ступенем своєї антисоціальної спрямованості та здатністю бути загрозою для суспільства особа, яка вчиняє злочини цієї категорії, безумовно, є значно менш небезпечною за умисного злочинця, що їй повинна відображати кримінально-правова оцінка таких діянь, які, цілком об'єктивно, є суспільно неприйнятними та суспільно небезпечними.

Крім того, диспозиція ст. 292 КК України не описує повною мірою всі можливі варіанти діянь спеціально уповноважених осіб, які, наприклад, є відповідальними за експлуатацію механізмів магістрального трубопроводу. Зокрема, поняття "пошкодження", що зазначено в диспозиції, не охоплює діяння з відключення систем, пристроїв механізмів та інших елементів трубопроводів, що хоча фактично є технічно справними та не втрачають здатності бути використаними за цільовим призначенням, але тимчасово можуть знаходитись, унаслідок некваліфікованих дій персоналу, у такому стані, за якого їх не можна експлуатувати, оскільки порушиться процес взаємодії пристроїв і механізмів технічної системи трубопроводу. У судовій практиці вже виникла проблема кваліфікації дій, що виходять за рамки поняття "пошкодження". До таких дій, наприклад, можна віднести відключення різноманітних технічних пристроїв трубопроводів і пов'язаних з ними систем, унаслідок чого вони не можуть нормально функціонувати. Зважаючи на зазначені обставини, у науковій літературі цілком доречно висловлювались пропозиції доповнити диспозицію ст. 292 КК України, поряд з поняттями "пошкодження" і "руйнування" терміном "інше діяння" для врахування випадків відключення систем управління магістральним

трубопроводом, які спричинили пошкодження або руйнування магістрального трубопроводу й технологічно пов'язаних із ним систем та інші суспільно небезпечні наслідки, про які йдеться в кримінальному законі [2, с. 49–50]. На наш погляд, таке доповнення диспозиції, що сприяє конкретизації об'єктивної сторони злочинного посягання, є доцільним лише у випадку встановлення відповідальності за необережні дії зазначених вище спеціально уповноважених осіб при збереженні наведеного у ст. 292 КК опису злочинного діяння.

Отже, зважаючи на викладене, вважаємо за доцільне розмежувати кримінальну відповідальність за посягання на безпеку експлуатації магістральних нафто-, газотрубопроводного транспорту залежно від форми вини. З урахуванням зарубіжного досвіду варто доповнити розділ XI Особливої частини КК України "Злочини проти безпеки руху й експлуатації транспорту" статтею 292-1 "Порушення правил безпеки при будівництві, експлуатації та ремонті магістральних нафто-, газопродуктопроводів". Диспозиція цієї статті складається із двох частин, пропонуємо її у такій редакції:

1. Порушення правил безпеки при будівництві, експлуатації та ремонті магістральних нафто-, газопродуктопроводів або проведення інших робіт на території прокладання магістральних трубопроводів особою, яка зобов'язана дотримуватись таких правил, якщо це діяння з необережності призвело до порушення нормальної роботи зазначених трубопроводів або створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля або настання інших тяжких наслідків.

2. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, якщо вони спричинили загибель людей, інші нещасні випадки з людьми або призвели до аварії, пожежі, значного забруднення довкілля чи інших тяжких наслідків.

Об'єктивна сторона порушення правил безпеки при будівництві, експлуатації та ремонті магістральних нафто-, газопродуктопроводів полягає в:

діянні, яке полягає в порушенні спеціальних правил, що забезпечують безпечну роботу при будівництві, експлуатації та ремонті магістральних нафто-, газопродуктопроводів, а також інших робіт у безпосередній близькості з трубопроводом;

настанні небезпечних наслідків, що зазначенні в диспозиції; причинному зв'язку між ними.

Діяння може виконуватися шляхом дії або бездіяльності та полягає у недотриманні або неналежному дотриманні правил безпеки при таких видах робіт:

при будівництві трубопроводу, тобто як спорудженні нових ділянок трубопроводу, так і добудові вже існуючих;

при експлуатації – використанні магістрального трубопроводу відповідно до його технічних можливостей і цільового призначення, тобто транспортування нафти, нафтопродуктів, природного та іншого газу від місць їх добування до споживача;

при ремонті — неякісне виконання обов'язкових робіт, порушенні їх технології, використанні під час ремонту неналежних інструментів, пристосувань, запасних частин і витратних матеріалів, відсутності випробувань після ремонту чи проведенні його не за повною програмою тощо;

при проведенні інших робіт на території прокладання магістральних трубопроводів (наприклад, будівельних, сільськогосподарських та ін.).

Диспозиція запропонованої статті має бланкетний характер, тому в кожному конкретному випадку повинно бути означено конкретне спеціальне правило, що забезпечує безпеку функціонування трубопроводу та закріплене в різних нормативних джерелах.

Порушення таких правил призводить до настання кримінальної відповідальності за умови порушення нормальної роботи зазначених трубопроводів. Під порушенням нормальної роботи слід розуміти: повне або часткове припинення подачі газу чи нафтопродуктів по трубопроводу, зниження тиску, необхідність проведення ремонтних або відновлюваних робіт на об'єкті, пов'язаному з трубопроводом, погіршення якісного складу продукту чи окремих його характеристик тощо [3, с. 308].

Наслідки у вигляді створення небезпеки для життя, здоров'я людей чи довкілля, або настання інших тяжких наслідків — це такі зміни в навколишньому середовищі, насамперед у технічному стані нафто-, газопродуктопроводу та інших об'єктів транспортної інфраструктури, за яких створюється високий ступінь імовірності заподіяння реальної шкоди — настання різних аварій чи катастроф. Створення небезпеки унаслідок вчинення злочину, передбачає виникнення не абстрактної, а реальної можливості заподіяння шкоди. Небезпека повинна загрожувати не будь-яким цінностям, а прямо названим у диспозиції, тобто порушення має бути таким, що може призвести до загибелі людей або інших тяжких наслідків (зокрема тяжких тілесних ушкоджень, значної матеріальної шкоди, екологічного забруднення, значної перерви в роботі трубопроводу).

Причинний зв'язок між порушенням правил безпеки при будівництві, експлуатації та ремонті магістральних нафто-, газопродуктопроводів і передбаченими наслідками є тоді, коли дія або бездіяльність закономірно, з необхідністю спричинили настання наслідків. Це має місце тоді, коли: одне діяння однієї спеціально уповноваженої особи призводить до наслідків; кілька діянь такої особи викликають настання наслідків; поведінка особи в сукупності з поведінкою іншої особи породжує наслідки.

Складом запропонованої кримінально-правової норми має встановлюватись відповідальність спеціального суб'єкта — особи, на яку покладено правовий обов'язок дотримуватись відповідних приписів законодавства щодо порядку проведення експлуатації магістральних нафто-, газопродуктопроводів, а також їх будівництві, ремонті та

інших робіт на території прокладання магістральних трубопроводів (наприклад, будівельних, сільськогосподарських та ін.).

Диспозицією передбачено вчинення злочину лише за наявності необережної форми вини у вигляді злочинної самовпевненості або злочинної недбалості щодо наслідків. Так, винна особа свідомо порушує відомі їй правила безпеки, передбачає можливість настання тяжких наслідків, але без достатніх до цього підстав самовпевнено розраховує на відвернення (злочинна самовпевненість або змішана форма вини) або ж не передбачає настання таких наслідків, хоча могла та могла їх передбачити (злочинна недбалість).

Кваліфікуючі ознаки у ч. 2 запропонованої статті передбачають настання наслідків у вигляді загибелі людей, інших нещасних випадків з людьми або таких, що призвели до аварії, пожежі, значного забруднення довкілля чи інших тяжких наслідків.

Зважаючи на запропоновану редакцію статті, що встановлювала б кримінальну відповідальність за порушення правил безпеки при будівництві, експлуатації та ремонті магістральних нафто-, газопродуктопроводів з необережності спеціально уповноваженою особою, доцільно внести відповідні корективи до існуючої редакції ст. 292 КК України, тобто прямо передбачити в диспозиції вчинення такого злочину лише умисно шляхом пошкодження або руйнування магістральних трубопроводів. Отже, пропонуємо такий текст диспозиції ч. 1 ст. 292 КК України: "Умисне пошкодження або руйнування магістральних нафто-, газопродуктопроводів, відводів від них, а також технологічно пов'язаних з ними об'єктів, споруд, засобів автоматики, зв'язку, сигналізації, якщо це призвело до порушення нормальної роботи зазначених трубопроводів або спричинило небезпеку для життя людей".

Диспозиція цієї кримінально-правової норми не містить вказівок стосовно мотиву та мети злочину, що не означає їх відсутність. Вольовий та свідомий вчинок, яким, безперечно, є пошкодження об'єктів магістральних нафто-, газопродуктопроводів, без наявності мотиву неможливий. Мета ж цього злочину та його мотив є взаємоопосередкованими поняттями, адже від мотиву залежить, як людина формулює мету, мета ж визначає, у який спосіб має реалізуватись намір, що виник.

Як зазначалось вище, мотив та мета не є обов'язковими ознаками складу злочину, передбаченого ст. 292 КК України, тому на кваліфікацію діяння за ст. 292 КК України безпосередньо не впливають, але можуть свідчити про вчинення іншого злочину. Водночас у науковій літературі [2, с. 120–121] описуються випадки вчинення злочинів цієї категорії, спонукаючою основою яких були мотиви помсти, бажання вислужитися перед начальством (спершу пошкодив, а потім зняв тривогу і сам запобіг поширенню пожежі тощо), а також хуліганські мотиви. Проведений нами аналіз кримінальних справ, порушених за ст. 292 КК, показав, що найчастіше дії винного, тобто пошкодження трубопроводу, мають корисливу мотивацію та вчинюються з метою

заволодіння продуктом, що транспортується. У цих випадках корисливий мотив супроводжує пошкодження, адже досягти поставленої мети можна лише шляхом пошкодження трубопроводу. При корисливому мотиві визначальним є прагнення винного, вчинюючи злочин, задовольнити свої особисті матеріальні інтереси, отримати майнову вигоду, матеріальну користь [4, с. 55]. У випадках, коли пошкодження об'єктів магістральних трубопроводів порушує й інші суспільні відносини (наприклад, відносини власності), суб'єкт усвідомлює, що він посягає і на власність. У цьому разі дії особи кваліфікуються за сукупністю злочинів, передбачених ст. 292 та 185, відповідною статтею розділу VI Особливої частини КК України.

Отже, за вчинення злочину цієї категорії ми запропонували встановлення більш диференційованої відповідальності шляхом доповнення розділу XI Особливої частини КК України "Злочини проти безпеки руху й експлуатації транспорту" статтею 292-1 "Порушення правил безпеки при будівництві, експлуатації та ремонті магістральних нафто-, газопродуктопроводів" та внесення відповідних коректив до існуючої редакції ст. 292 КК України з метою чіткого встановлення можливості вчинення такого злочину лише умисно шляхом пошкодження або руйнування магістральних трубопроводів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Хавронюк М. І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи / Хавронюк М. І. – К., 2006.
2. Котовенко О. М. Кримінальна відповідальність за пошкодження об'єктів магістральних нафто-, газо-, та нафтопроводів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. – Х., 2002.
3. Уголовный кодекс Украины : науч.-практ. ком. [отв. ред. С. С. Яценко, В. И. Шакун]. – К. : Правовые источники, 1998.
4. Волков Б. С. Мотив и квалификация преступлений / Волков Б. С. – М., 1968.

ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ

Пендюра Максим Миколайович –
кандидат юридичних наук, старший
викладач кафедри теорії держави
та права КНУВС

РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕКУ

Розкрито концептуальні засади формування і забезпечення конституційного статусу людини та громадянина, його права на безпеку органами внутрішніх справ, зокрема Міністерства внутрішніх справ України.

Conceptual bases of forming and providing of constitutional status of man and citizen open up in the article, his rights to safety by subsections of police (Ministries of internal affairs of Ukraine).

Забезпечення безпеки людини та її права на неї виникає як соціальний феномен у процесі вирішення суперечностей між такою об'єктивною реальністю, як небезпека й потреба людини або соціальних груп приборкати її, ліквідувати наслідки небезпеки. Діяльність щодо забезпечення реалізації права людини на безпеку полягає у тому, що відповідні органи чи посадові особи створюють необхідні умови для перетворення соціальних благ у практичну життєдіяльність конкретної особи з метою профілактики і попередження їх порушень. У разі порушення права людини на безпеку відповідні засоби мають бути спрямовані на їх припинення, що належить до компетенції правоохоронних органів, зокрема Міністерства внутрішніх справ України.

Саме тому виникає потреба дослідити правозабезпечувальну діяльність органів внутрішніх справ, їх компетенцію, форми та методи діяльності щодо забезпечення права людини на безпеку. У широкому розумінні забезпечення всіх конституційних особистих прав і свобод людини – це створення найсприятливіших умов для їх ефективної реалізації, що здійснюється через систему державних органів, де головне місце посідають правоохоронні органи, діяльність яких спрямована на захист прав і свобод особистості, що здійснюється в межах їх компе-

тенції та за допомогою притаманних їм форм і методів діяльності й ґрунтується на суворому дотриманні принципів законності; балансу інтересів особистості, суспільства й держави; взаємної відповідальності щодо забезпечення безпеки; інтеграції з міжнародними системами безпеки. Найважливішим же принципом має стати недопущення при забезпеченні безпеки обмеження прав і свобод громадян, за винятком випадків, передбачених Конституцією і відповідними законами.

Як складова системи органів державної влади, здійснюючи державне управління, за характером своєї діяльності органи внутрішніх справ вступають у різні правовідносини з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, політичними партіями та громадськими організаціями, підприємствами, установами й організаціями, а також з окремими громадянами. Ці відносини мають владний характер та складаються із підпорядкування, співдружності, координації та узгодження.

Міністерство внутрішніх справ України, як провідний орган у системі центральних органів виконавчої влади, спрямовує свою діяльність на формування і реалізацію державної політики, насамперед, у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, ведення ефективної профілактичної роботи, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху [1]. З такого широкого кола завдань випливає, що органи внутрішніх справ України мають розгалужену систему структурних елементів. Усеохоплююче поняття "органи внутрішніх справ" узагальнює й об'єднує за функціональним призначенням структурні підрозділи та служби Міністерства внутрішніх справ України.

Діяльність органів внутрішніх справ у сфері забезпечення особистого права людини на безпеку виступає як цілеспрямований послідовний процес, результатом якого має стати безперешкодне здійснення людиною наданих їй державою особистих прав та свобод. Цей процес повинен відбуватися послідовно стосовно встановленого механізму здійснення особистих прав людини. Як будь-який механізм, він є високоорганізованою системою зі своєю структурою. У структурі механізму реалізації конституційних особистих прав людини і громадянина органи внутрішніх справ, на думку А.М. Колодія і А.Ю. Олійника, відіграють вирішальну роль. У результаті своєї діяльності вони здійснюють охорону й захист цих прав та свобод, яка має дві сторони – зовнішню та внутрішню. Зовнішній бік діяльності щодо забезпечення конституційних особистих прав громадян характеризується тим, що органи внутрішніх справ виконують свої завдання [2] неупереджено, у точній відповідності із законом; поважають гідність особи і виявляють до неї гуманне ставлення; захищають права людини і громадянина незалежно від походження, майнового чи іншого становища, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії, політичних та інших переконань; не розголошу-

ють відомостей, які стосуються особистого життя людини, не принижують її честі та гідності; тимчасово, у межах чинного законодавства, обмежують права і свободи особи, якщо без цього не можна виконати покладені на них обов'язки; забезпечують право на захист та інші юридичні права затриманих і взятих під варту; створюють умови для реалізації прав, охороняють і захищають особистість від правопорушення, уживають усіх передбачених законом заходів для поновлення порушеного права.

Внутрішній бік діяльності характеризується тим, що органи внутрішніх справ у межах визначених завдань і функцій та компетенції виконують свої обов'язки і здійснюють належні їм права; застосовують заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю; використовують правові та організаційні форми й методи діяльності при забезпеченні особистих прав людини та громадянина; не повинні самі порушувати закони, права та свободи людини [2].

Залежно від суб'єктного складу, виділимо такі аспекти діяльності органів внутрішніх справ при забезпеченні безпеки особи:

- забезпечення безпеки особи взагалі, тобто забезпечення безпеки всіх громадян, які становлять населення України;

- забезпечення безпеки осіб, які становлять так звану "групу ризику", тобто особливої категорії осіб, що обумовлено соціальним статусом у суспільстві, певною сферою діяльності, обійманою посадою.

Зміст діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення права людини на безпеку становлять такі елементи:

- створення необхідних умов для реалізації своїх особистих прав людиною. Воно здійснюється органами внутрішніх справ шляхом роз'яснення громадянам змісту норм права, що закріплюють особисті права та свободи людини; надання рекомендації щодо найефективнішого здійснення особистого права (роз'яснювальна робота; пропаганда тощо);

- охорона особистих прав людини від правопорушень;

- захист особистих прав людини в момент правопорушення, що охоплює тільки процес безпосередніх активних дій працівників органів внутрішніх справ із припинення вчинюваного правопорушення.

Отже, зазначені напрями діяльності відображають зміст правозабезпечувальної діяльності органів внутрішніх справ щодо права людини на безпеку. Здійснення окремих видів діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення права людини на безпеку потребує чіткої регламентації прав й обов'язків названих органів. На нашу думку, в основу повноважень органів внутрішніх справ (за проектом нового закону – діяльності поліції) щодо забезпечення права людини на безпеку необхідно закласти систему прав та обов'язків, що будуть спрямовані на створення сприятливих умов, охорону, захист і відновлення порушеного права людини та громадянина.

При забезпеченні права людини на безпеку в політичній сфері (ст. 36, 38–40 Конституції України) [3] органи внутрішніх справ у ме-

жах наданої їм законом компетенції створюють належні умови для реалізації вищезазначених прав (наприклад, забезпечують громадський порядок під час проведення масових заходів), запобігають та припиняють злочини та інші правопорушення у сфері політичної безпеки, а в низці випадків своїми безпосередніми діями поновлюють порушене право (наприклад, право свободи мітингів, вуличних походів і демонстрацій та ін). Також органи внутрішніх справ порушують з дотриманням законодавчої процедури кримінальні та адміністративні справи за порушення виборчого права.

При гарантуванні групи прав людини на безпеку в економічній сфері (ст. 41–45 Конституції України) [3] органи внутрішніх справ у межах своєї компетенції створюють для особи відповідні умови для їх здійснення, запобігають, припиняють і розкривають злочини та інші правопорушення в названій сфері забезпечення безпеки особи. При забезпеченні права на приватну власність працівники міліції (поліції) зобов'язані охороняти майно громадян, колективне й державне майно, а також майно іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб і громадян, осіб без громадянства. При забезпеченні права на працю органи внутрішніх справ порушують, при наявності достатніх і необхідних підстав, кримінальні справи за порушення законодавства про працю.

При забезпеченні права людини на безпеку у сфері охорони здоров'я (ст. 49 Конституції України) [3] органи внутрішніх справ у встановленому порядку виявляють і повідомляють заклади охорони здоров'я про осіб, які становлять "групу ризику захворювань на СНІД", і здійснюють за поданням закладу охорони здоров'я (на підставі відповідної санкції) привід цих осіб, хворих на венеричні захворювання, хронічний алкоголізм та наркоманію для обов'язкового обстеження і лікування. Органи внутрішніх справ також надають у межах наявних можливостей невідкладну медичну допомогу особам, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному чи в небезпечному для життя і здоров'я стані, а також дітям (неповнолітнім), які залишилися без піклування. При забезпеченні екологічної безпеки (ст. 50 Конституції України) [3] до компетенції органів внутрішніх справ належить контроль, нагляд і сприяння природоохоронним органам у здійсненні заходів для охорони й захисту природи. Також вони попереджують забруднення повітря, водосховищ та інших природних об'єктів.

Особливістю повноважень органів внутрішніх справ у сфері забезпечення права людини на безпеку є і те, що їх реалізація здебільшого не припускає дій, пов'язаних з утручанням в особисте життя громадян. Їх головне призначення – усунення негативних чинників, що створюють перешкоди громадянам для вільного користування благами індивідуальної свободи.

Отже, механізм забезпечення органами внутрішніх справ права людини на безпеку складається з таких стадій:

створення необхідних умов для реалізації права на безпеку людиною;

охорона зазначеного права людини від правопорушень;
захист права людини на безпеку в момент порушення;
відновлення порушеного права людини на безпеку.

Для реалізації вказаних стадій ці органи повинні здійснювати надані їм повноваження, що спрямовані на створення сприятливих умов, охорону, захист та відновлення порушеного права людини. Вони реалізують їх у правозабезпечувальній діяльності у відповідних сферах: охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, проведення дізнання та досудового (попереднього) слідства, виконання судових рішень і постанов тощо.

У своїй діяльності щодо створення сприятливих умов для здійснення особистого права людини на безпеку, його охорони й захисту, а також, за необхідності його відновлення, працівники органів внутрішніх справ використовують певні форми та методи.

Форми діяльності органів внутрішніх справ у цій сфері дуже різноманітні, що потребує їх детального дослідження. Тому, на нашу думку, доцільно зробити спробу виділити форми діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення права на безпеку, які б, з одного боку, відповідали всім формальним ознакам цього поняття, а з іншого, – відображали б сутність змісту практичної діяльності як усієї системи органів внутрішніх справ, так і кожного органу чи його підрозділу окремо.

Існують різні погляди науковців щодо поділу форм діяльності органів внутрішніх справ із забезпечення основних прав людини та громадянина на види. Оскільки в юридичній науці не має загальновизнаної класифікації цих форм діяльності, то найбільш розповсюдженим при характеристиці форм є поділ їх залежно від характеру наслідків, на правові, неправові, змішані та спеціальні. К. Толкачов і А. Хабібুলін визначають такі форми: правозастосовну, виховну, правоохоронну. А. Олійник, С. Гусарев, О. Горова називають два види форм діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав особи: правові і неправові [4]. А. Олійник та О. Горова їх конкретизують, поділяючи на підвиди. До правових форм вони включають: правоохоронну, нормотворчу, правозастосовну діяльність, а до неправових – організаційну і виховну. О. Горова, думку якої ми поділяємо, окрім запропонованих А. Олійником форм, виділяє ще й міжнародно-правову форму [5].

У вузькому розумінні правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ повинна відповідати міжнародно-правовим стандартам прав людини, оскільки така діяльність пов'язана в необхідних випадках з утручанням в особисте життя людини та громадянина, із застосуванням заходів примусу. Тому доцільно розглядати законність та межі такого втручання.

Іншою правовою формою діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення права на безпеку є нормотворча форма. Вона

визначається як компетентна діяльність посадових осіб і колегіальних органів Міністерства внутрішніх справ України, що спрямована на створення норм права, які є загальнообов'язковими для виконання всіма працівниками цього міністерства і мають нормативний характер. Відповідно до того, що нормотворча форма діяльності органів внутрішніх справ належить до правових форм, вона є пріоритетним напрямом функціонування цього правоохоронного органу. Згідно з чинним законодавством, Міністерство внутрішніх справ України як орган виконавчої влади має право видавати підзаконні нормативно-правові та індивідуальні акти. До них належать: накази; інструкції; статuti, нормативні розпорядження; директиви, договори, рішення колегії, що виражається у відповідному наказі та ін.

Усі ці акти містять у собі норми права, оскільки регулюють суспільні відносини щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України. Вони виступають в ієрархії нормативно-правових актів як відомчі підзаконні нормативно-правові акти. Це є першочерговою умовою того, щоб таку діяльність органів внутрішніх справ – нормотворчу – можна було визнати як форму діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав людини на безпеку. Вона має самостійне і важливе значення для всієї системи органів внутрішніх справ.

Правозастосовча форма передбачає діяльність органів внутрішніх справ у сфері забезпечення права на безпеку щодо створення сприятливих умов для їх реалізації. У цій формі органи внутрішніх справ виконують низку повноважень щодо додержання, виконання і використання правових норм, тому що правозастосовна діяльність є складовою частиною більш широкого правового явища, зокрема правореалізаційної діяльності органів внутрішніх справ. Ця діяльність полягає у виданні правозастосовчих актів, які детальніше конкретизують зміст конституційних особистих прав і свобод громадян, встановлення підстав, порядку та меж їх реалізації, а також індивідуалізують інші юридичні факти, з якими пов'язано подальше існування особистих прав людини.

Правозастосовчий акт – офіційне рішення компетентного органу або посадової особи з приводу конкретної юридичної ситуації, що містить державно-владне рішення, виражене в певній формі та спрямоване на завершення індивідуального регулювання суспільних відносин. Такий акт має певні ознаки: містить офіційне рішення компетентного органу з приводу конкретної юридичної ситуації; є державно-владним рішенням; має конкретну форму виразу; спрямований на завершення індивідуального регулювання суспільних відносин.

Аналізуючи чинне законодавство та практику правозастосування, а також ґрунтуючись на запропонованій І.В. Ростовщikovим класифікації правозастосовчих актів, можна виділити такі різновиди правозастосовчих актів, що виносяться органами внутрішніх справ для забезпечення права людини на безпеку: конкретизуючі акти; дозво-

ляючі акти; реєстраційні акти; засновуючі акти; акти про визнання; констатуючі акти; зобов'язуючі акти.

Отже, правозастосовна діяльність органів внутрішніх справ є необхідним напрямом роботи щодо реалізації покладених на ці органи повноважень із забезпечення права людини на безпеку.

Міжнародно-правова форма діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення конституційних особистих прав людини, як одна з правових форм, виникла в результаті аналізу тенденції зростання рівня міжнародної злочинності, визнання боротьби зі злочинністю функцією не тільки окремої держави, а й міжнародного співтовариства загалом, а також розширення міжнародних зв'язків між правоохоронними органами різних держав. Реалізувати цю форму діяльності органами внутрішніх справ можна під час спільних засідань, конференцій, форумів, виставок, при розробленні та проведенні спільних операцій, використанні досвіду різних держав щодо розслідування окремих видів злочинів та обміні інформацією, при матеріально-технічній допомозі. Правоохоронні органи різних країн діляться досвідом щодо надання правової допомоги населенню поліцейськими; про зміст права на захист обвинуваченого, підозрюваного чи підсудного за законодавством різних держав та діяльність правоохоронців щодо його забезпечення; питання реалізації положень про те, що особи, які вступають у правовідносини з працівниками органів внутрішніх справ (поліцейськими), мають знати свої права та обов'язки. Унаслідок такого обміну інформацією між правоохоронцями вдосконалюється діяльність органів внутрішніх справ України, світовий досвід знаходить своє відображення як у правотворчій діяльності держави, так і в правозастосовній роботі цієї системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Положення про Міністерство внутрішніх справ // Голос України. – 1992. – 20 жовт. – С. 6.
2. Про міліцію : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / Олійник А. Ю., Гусарев С. Д., Слісаренко О. Л. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
5. Горова О. Б. Конституційні громадянські права людини в Україні і їх забезпечення міліцією (роль міжнародно-правових норм в цьому процесі) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О. Б. Горова. – К., 2000. – 17 с.
6. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / [відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тоцій, Ю. С. Шемшученко]. – К. : Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2005.

Прус Віталій Зіновійович –
ад'юнкт кафедри історії держа-
ви та права КНУВС, магістр
права

УНІВЕРСАЛИ ГЕТЬМАНІВ ЯК ДЖЕРЕЛО ПРАВА ЛІВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ XVII – ПЕРШОЇ ПОЛОВИНИ XVIII СТ.

Наведено дані теоретико-правового аналізу гетьманських універсалів як джерел права, що діяли на території Лівобережної України у другій половині XVII – першій половині XVIII ст. Подано класифікацію універсалів за галузево-правовою сферою дії.

Dedicated to execution and theoretically judicial analyze of Getmar's universals, as sources of law, that were on the territory of the Leftbanded Ukraine in the 2nd part of XVII – 1st part of the XVIII centuries. In this article is given a qualification of the universals depending on the spheres of branches law in action.

У праві України часів Гетьманщини діяла велика кількість джерел, які мали різне походження, неоднакову форму й різнилися за змістом та історичним значенням. Їх класифікація може бути проведена на підставі вивчення тогочасного поточного законодавства і нормотворчої діяльності, аналізу змісту пам'ятників права і матеріалів судової практики, що збереглися в публікаціях і фондах державних архівів та рукописних відділів наукових і публічних бібліотек.

Найбільш поширеними серед джерел права Гетьманщини були нормативні акти місцевої військово-адміністративної влади і, насамперед, нормативні акти гетьманської влади. Акти гетьманської влади видавалися у формі універсалів, ордерів, листів, інструкцій, декретів і грамот [1, с. 297].

Провідне місце серед них посідали гетьманські універсали, офіційні акти державної влади Гетьманщини, що видавалися від імені гетьмана та містили закони й розпорядження.

Метою статті є висвітлення гетьманських універсалів як джерел права, що діяли на території Гетьманщини у другій половині XVII – XVIII ст.

З огляду на поставлену у статті мету, її конкретними завданнями, на вирішення яких вона спрямована, є такі: охарактеризувати сутність та зміст гетьманських універсалів як джерел права; з'ясувати особливості їх розвитку та функціонування; встановити сферу суспільних відносин, які регулювалися цими джерелами права.

Гетьманські універсали – це нормативно-правові акти глави Української держави другої половини XVII – першої половини XVIII ст., що регламентували суспільні відносини шляхом встановлення (скасування або зміни) правових норм, визначали права й обов'язки конкретних учасників правовідносин, встановлювали ступінь відповідальності окремих осіб та суспільних станів за вчинені ними правопорушення.

"Universal" (у перекладі з латинської мови "загальний") – термін рецептований із римського права [2, с. 173]. У Речі Посполитій прерогатива прийняття універсалів належала польському королю та коронному гетьманові. Наприкінці XVI ст. право приймати універсали – військові розпорядження – польський уряд поширив і на гетьманів козацького реєстрового війська. Універсали посвідчувалися королівською печаткою, яка, разом з іншими відзнаками гетьманської влади (клейнодами), вручалася козацькому гетьманові представниками польського уряду [3, с. 204]. Отже, таку назву і форму універсалу, як нормативно-правового акта гетьманським урядом реєстрових козаків було запозичено в Речі Посполитій і апробовано в першій половині XVII ст.

Правовими джерелами гетьманських універсалів, як зазначають українські вчені, у кінці XVII ст. були: звичаєве козацьке право, королівські привілеї, сеймові конституції, постанови ради старшин, Зборівський договір 1649 р., Білоцерківський договір 1651 р., починаючи з 1654 р. договірні статті гетьмана з російським царем та інші українсько-московські угоди, царські жалувані грамоти та ін.

Залежно від обсягу владних повноважень, що зосереджувалися в руках гетьманів, універсали приймалися ним одноособово або за участі ради старшин, або радою старшин від імені гетьманів, а в першій половині XVIII ст. – за погодженням з російським царем.

Лише у виняткових випадках гетьмани записували текст універсалу власноручно, як, скажімо, свої перші універсали Б. Хмельницький. Зазвичай, гетьман надиктовував текст генеральному писареві або канцеляристові генеральної військової канцелярії. Універсал, прийнятий спільно з радою старшин, міг записувати канцелярист під диктовку генерального писаря. Універсали записували кирилицею, староукраїнською мовою. Кілька перших універсалів Б. Хмельницького було написано польською мовою, латинськими літерами. На початку XVIII ст. мова універсалів все більше адаптувалася до російських правових термінів.

Видання гетьманського універсалу фіксувалося в Діаріуші – офіційному журналі генеральної військової канцелярії, до якого у хронологічному порядку записували всі найважливіші події, що стосувалися генерального уряду. Іноді тексти гетьманських універсалів заносили до магістратських книг, проте такі записи частково могли відрізнятися від оригіналу за рахунок допущення змістовних та граматичних помилок під час переписування.

Коли універсал підлягав терміновому оприлюдненню, генеральна військова канцелярія готувала кілька примірників універсалу і направляла їх до полкових канцелярій, які розмножували текст універсалу і направляли його сотенним урядам. Копії гетьманських універсалів при поширенні територією полково-сотенного устрою посвідчували полкові старшини. Генеральна військова канцелярія та полкові канцелярії відповідали за негайну доставку універсалу одресатові та його оприлюднення і створення належних умов для виконання. Так, універсал Б. Хмельницького 1650 р. містив таке попередження: "Як тільки цей універсал потрапить до ваших рук, зараз же з одного міста до іншого його відсилайте, бо застерігаю кожного, хто хоч на годину спізниться, буде покараний на горло". Канцеляристи повинні були забезпечити, щоб універсал "... был при зобранью товариства того полку вголос ретельно прочитанный". Або навпаки, канцелярія повинна була зберігати зміст універсалу в таємниці: "жеби леда хто не читал его" [4, с. 181].

Універсали мали чітку форму письмового акта-документа та визначені реквізити. Вони складалися із трьох основних структурних частин: 1) вступу, що містив титул, ім'я та прізвище гетьмана, котрий ухвалив цей універсал (*institulatio*), імена осіб або назви установ, яким було адресовано універсал (*inscriptio*); 2) основної частини – мала опис подій, що зумовили видання універсалу (*narration*), права й обов'язки суб'єктів правовідносин або склад злочину (*disposition*), заборону порушення встановлених правових норм та можливе покарання за недотримання чи порушення їх (*sanction*); 3) заключної частини – містила дані про місце й дату прийняття універсалу, підпис гетьмана – "рука власна" і печатку (*subscriptions*). В окремих випадках універсал підписували гетьман і генеральний писар, або тільки генеральний писар [5, № 214, с. 242].

Як офіційний акт державної влади універсал мав спеціальні засоби захисту від підробки: був виконаний на спеціальному папері з водяними знаками, посвідчений підписом гетьмана й однією або кількома печатками. Але, незважаючи на це, відомі непоодинокі випадки підробки таких документів.

У сучасній теорії права нормативно-правові акти за юридичною силою класифікують на закони й підзаконні нормативні акти [6, с. 165]. Порівнявши сучасну класифікацію нормативно-правових актів та гетьманські універсали, можна стверджувати, що останні, залежно від сфери правового регулювання, могли мати форму як законів, так і

підзаконних нормативно-правових актів, а тому беззаперечно віднести універсали до будь-якої групи буде юридично складно. Однак аналіз змісту універсалів Б. Хмельницького [5], адже саме за його гетьманування їх було видано найбільше, показав, що більшість їх по своїй суті були підзаконними нормативно-правовими актами, оскільки, зазвичай, мали форму наказів, указівок та розпоряджень. Тому за сферою дії доцільно розрізняти три основні види гетьманських універсалів: 1) загальні нормативні акти, що поширювали чинність на всю територію держави і на всі суспільні стани (Універсал "Про покарання сімей, які повстали проти шляхти" від 20 вересня 1650 року); 2) місцеві нормативні акти, що поширювали чинність на окремі суспільні стани (козаків, міщан, селян) або на окремі адміністративно-територіальні одиниці (полки, сотні, міста) (Універсал "Про заборону чинити будь-які утиски і кривди ніжинським міщанам" від 9 січня 1656 р.); 3) локальні акти застосування норм права — визначали права й обов'язки тих осіб, яким були адресовані (Універсал "Про захист маєтностей Евкентія Жеребина" від 22 травня 1654 р.).

Переважаюча частина універсалів — це місцеві та локальні нормативно-правові акти. Домінуючим способом правового регулювання універсалів є зобов'язування — це юридично закріплена необхідність певної поведінки в тих чи інших умовах, обставинах [6, с. 219], яке передбачає суворо обов'язкові нормативні приписи, що безпосередньо визначають поведінку суб'єктів суспільних відносин.

За змістом учені-правознавці традиційно поділяють універсали на закличні, адміністративні, військові, податкові, митні, охоронні, підтверджуючі та подорожні [7, с. 138]. З юридичної точки зору, за галузями правового регулювання універсали слід поділити на чотири основні групи: адміністративно-правові, цивільно-правові, кримінально-правові та процесуальні. Проте слід мати на увазі, що такий поділ є досить умовним, адже чіткій систематизації за галузями права не піддається значна частина універсалів, які мають комплексний характер і містять кілька правових норм, що належать до різних галузей права.

До адміністративних слід віднести універсали про призначення на посаду полковників і сотників та делегування їм відповідних повноважень (Універсал "Про призначення Нечая полковником у Білу Русь" від 29 січня 1656 р.), про підтвердження права міст на самоврядування на основі магдебурзького права (Універсал "Про заборону чинити утиски ніжинським міщанам" від 1 серпня 1650 р.), про встановлення податків і мита або звільнення від їх сплати (Універсал "Про право безмитну торгівлю купцям-грекам Павлові і Степанові Юрієвичам" від 16 червня 1657 р.), подорожні універсали, що надавали право іноземним посольствам на проїзд через територію України (Універсал "Про вільний пропуск послів Фердинанда III" від 18 квітня 1657 р.).

Цивільно-правові універсали врегульовували відносини власності — підтверджували право власності або надавали у власність ("по-

сесію") монастирям, шляхті, міщанам, магістратам, козацькій старшині земельні угіддя — "грунти", "маєтності" та іншу нерухомість (Універсал "Про підтвердження прав Густинського монастиря на володіння" від 15 травня 1655 р.). Крім цього, гетьманські універсали регулювали такі цивільно-правові відносини, як купівля-продаж, оренда, зокрема оренда землі (Універсал "Про дозвіл київським міщанам вести торгівлю з Старим Биховом, який піддався у владу Запорізького війська" від 15 березня 1657 р.), встановлювали "послушенство" — повинності селян і міщан, або навпаки, звільняли їх від платежів і повинностей на користь держави, монастирів, магістратів, шляхти та козацької старшини (Універсал "Про послушенство селян села Підгірці Печерському дівочому монастиреві" від 3 березня 1650 р.), дозволяли або забороняли здійснювати господарську діяльність (Універсал "Про заборону виробляти і продавати горілку в Києві, оскільки це шкодить міщанам та військовій скарбниці" від 17 січня 1654 р.).

До кримінально-правової групи слід віднести так звані охоронні або захисні універсали про "гетьманську протекцію", видані монастирям, шляхті, міщанам (Універсал "Про заборону чинити будь-які утиски і кривди ніжинським міщанам" від 9 січня 1656 р.). Вони кваліфікували злочин та вказували на можливе покарання за його винення. Однак більшість універсалів, незалежно від свого основного змісту, вказували на правопорушення та покарання за нього, що може стати об'єктом окремого дослідження.

До процесуальної групи слід віднести групу універсалів, що стосувалися судоустрою (Універсал "Про покарання учасників нападу на Прилуцький Густинський Троїцький монастир на чолі з Костем Карпенком та Карпом Лихим" від 2 липня 1648 р.). Однак деякі історики-правознавці не виділяють в окрему групу процесуальні універсали у зв'язку з тим, що в Гетьманщині суд не було відділено від адміністрації, тому цю групу універсалів вони відносять до адміністративно-правових.

Назву універсалів мали також і військові розпорядження гетьмана як командувача козацьким військом. Вони містили накази про проведення військових операцій, передислокацію полків, мобілізацію чи демобілізацію козацького війська (Універсал "Про необхідність старшині Запорізького війська готувати зброю для відсічі ворогів" від 7 січня 1654 р.).

Таким чином, упродовж другої половини XVII — першої половини XVIII ст. гетьманські універсали стали основним видом нормативно-правового акта Гетьманщини, що вдало поєднував національну правову традицію із правовим досвідом інших країн, однак усе частіше впродовж XVIII ст. з обмеженням і втратою Україною суверенітету сфера дії універсалів звужувалася, натомість поширювалися норми російського законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Історія держави і права України : підручник : у 3 т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. – Т. 1. – К. : Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. – 656 с.
2. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998.
3. Грабовецький В. В. Невідомий універсал і найдавніша козацька печатка гетьмана Григорія Лободи з 1595 р. / В. В. Грабовецький, В. О. Гавриленко // Середні віки на Україні. – К., 1971. – Вип. 1. – С. 204–208.
4. Акты, относящиеся к истории Западной России. – Т.V. 1633–1699. – СПб., 1853. – № 150. – 380 с.
5. Універсали Б. Хмельницького. 1648–1657 [упоряд. І. Крип'якевич, І. Бутич, редкол. В. Смолій та ін.]. – К., 1998. – № 41. – 174 с.
6. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
7. Апанович О. Універсали гетьманські / О. Апанович // Неопалима купина. – 1995. – № 1–2. – С. 135–142.

Руденко Олексій Олексійович –
здобувач кафедри національної безпеки та протидії злочинності КНУВС

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА КВАЛІФІКАЦІЯ ДІЙ ОСІБ, ЯКІ ЗАЙМАЮТЬСЯ НЕЗАКОННОЮ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Розглянуто проблемні питання кваліфікації дій осіб, які вчинюють злочини, передбачені ст. 202, 203, 213 КК України.

Перехід до багатоукладної економіки на основі рівності всіх форм власності, руйнування командно-адміністративного стилю керівництва економікою, поява нових (недержавних) суб'єктів господарювання зумовили декриміналізацію частини дій, які раніше вважалися кримінальними злочинами. З Кримінального кодексу виключені певні статті, що визначали відповідальність за ці дії (комерційне посередництво, приватнопідприємницька діяльність), натомість були криміналізовані дії, що полягають у здійсненні господарської (підприємницької) діяльності без реєстрації (без отримання ліцензій), а також здійснення заборонених видів діяльності. Відсутність правозастосовної практики, досвіду виявлення та розкриття зазначених злочинів обумовило активізацію осіб, які раніше здійснювали господарську діяльність у "тіні" ("цеховиків", ділків тіньової економіки). Більша частин з них легалізувала раніше зароблені кошти, користуючись відсутністю дієвих засобів контролю, що спричинило, на нашу думку, виникнення інфляційних процесів. За перші десять років існування незалежної України були відновлені системи контролю, нормалізована діяльність контролюючих, правоохоронних органів, створена потужна податкова база. Звісно, особи, які у 80-х роках (за часів "застою") мали надприбутки (за рахунок "дефіциту" та діяльності в "тіні"), прибутки яких у 90-х роках ще зросли (вже завдяки відсутності контролю), на початку нового тисячоліття відчували зазначені зміни, оскільки їх діяльність уже не приносила значних прибутків. Маючи досвід роботи в "тіні", зазначені особи почали організовувати господарську діяльність незаконно з метою отримання певних преференцій (що збільшують прибуток). Наприклад, господарська діяльність без реєстрації дозволяє не відраховувати обов'язкові платежі до бюджету, не сплачувати податки, не отримувати ліцензій (з

відповідною оплатою) тощо, унаслідок чого ціна продукту (або послуг), що виробляють (або надають) зазначені особи, суттєво зменшується, що створює нерівні умови конкуренції, сприяє припиненню діяльності легальних підприємств. Окрім цього, діяльність суб'єктів господарювання без реєстрації унеможливорює будь-який контроль за ним (щодо якості продукції, відповідності стандартам, її безпеки для оточуючих тощо), що створює небезпеку життю та здоров'ю громадян України. Відмінністю господарських злочинів є їх вчинення, передусім, посадовими та матеріально відповідальними особами, які працюють на легально діючих об'єктах [1, с. 8], тобто їх діяльність у разі відсутності реєстрації (як суб'єктів злочину) перебуває поза полем зору оперативних підрозділів. Така особливість зумовлює високу латентність зазначених злочинів – відповідно до статистичних даних ДІТ МВС України, у 2002 році було виявлено 137 злочинів, пов'язаних з порушенням порядку здійснення господарської діяльності, у 2003 – 217, у 2004 – 138, у 2005 – 141 (до того ж 1255 фактів заняття забороненими видами господарської діяльності), у 2006 році – 126 (до того ж 1449 фактів заняття забороненими видами господарської діяльності), у 2007 році виявлено 106 злочинів. Такі неоднозначні результати оперативно-службової діяльності підрозділів Державної служби по боротьбі з економічною злочинністю свідчать, насамперед, про нерозробленість певного нормативного та наукового для визначення критеріїв кваліфікації дій осіб.

Вивчення проблем кримінальної відповідальності за будь-який злочин у сфері господарської діяльності зобов'язує до розгляду проблем, пов'язаних з визначенням поняття господарських злочинів, їх класифікації, встановлення суспільних відносин, на які вони посягають, а отже, визначення об'єкта цих злочинів. Дискусійний характер питання про поняття та класифікацію раніше "господарських", а нині злочинів "у сфері господарської діяльності", зумовлений, безперечно, складним, неоднорідним та неоднозначним характером діянь, які традиційно охоплюються цими поняттями. У різні часи дослідженню цієї проблематики та окремих її аспектів присвятили свої роботи П.П. Андрушко, А.М. Бойко, Л.П. Брич, Н.О. Гіторова, О.О. Дудоров, М.Й. Коржанський, В.О. Навроцький, О.І. Перепелиця, В.В. Сташис, В.Я. Тацій та інші науковці. Водночас і дотепер не існує загальновизнаного вирішення цих проблем. Із прийняттям нового КК України частина питань була вирішена, але перед науковцями постали інші питання щодо кваліфікації дій осіб, які готують та вчинюють господарські злочини.

На підставі аналізу чинного законодавства України можна стверджувати, що значна кількість статей кримінального закону прямо пов'язана з правовими нормами регулятивного характеру, які встановлюють схвалені й підтримані державою моделі поведінки суб'єктів у будь-яких сферах життя. Статті КК України про злочини у сфері господарської діяльності, як показує їх вивчення, мають тісний зв'язок,

насамперед, із цивільно-правовим законодавством, із правовими нормами та інститутами, що регулюють питання підприємницької діяльності та її організаційних форм, правила виробничої, торговельної, іншої комерційної і господарської діяльності, функціонування фінансової, кредитної та грошової системи держави. Отже, зазначені вище норми кримінального права охороняють від посягань ту сферу суспільного життя, що включає в себе економічну діяльність і регулюється положеннями відповідного законодавства [2, с. 13]. Саме у цій сфері формуються і функціонують ті суспільні відносини, які охороняються законодавством про господарські злочини, інакше кажучи – саме тут локалізується родовий об'єкт злочинів у сфері господарської діяльності. Визначення характерних ознак цього об'єкта дозволяє правильно зрозуміти особливості, які вирізняють злочини у сфері господарської діяльності від інших злочинних посягань, і на цій основі дати поняття господарського злочину. Адже згідно із загальновизнаним постулатом кримінально-правової теорії, саме родовий об'єкт є для певної групи однорідних злочинів критерієм, що відображає її специфіку, дає змогу правильно класифікувати норми кримінального права й відмежувати одну специфічну групу злочинів від інших. З практичної точки зору, правильне визначення особливостей господарських злочинів надає можливість правильно кваліфікувати ці дії [3, с. 129].

Для оперативних працівників, насамперед, становить інтерес безпосередній об'єкт складу злочину, оскільки саме він є головним орієнтиром при пошуку ознак злочинів (тобто фактів порушення порядку здійснення певного виду господарської діяльності). З огляду на цю тезу, вважаємо доцільним співставити родові та безпосередні об'єкти господарських злочинів. Науковці при класифікації господарських злочинів (з урахуванням об'єкта зазіхання) дотримуються різних думок. В.Б. Харченко та Б.Ф. Перекрестов вважають, що родовим об'єктом злочинів у сфері господарської діяльності є система відносин, що складаються у сфері господарської діяльності, а безпосереднім – відносини, що безпосередньо складаються у процесі здійснення господарської діяльності і які забезпечують захист прав та законних інтересів суб'єктів такої діяльності, захист прав й інтересів споживачів товарів і послуг, а також державне регулювання господарської діяльності [4, с. 132]. На думку В.О. Навроцького, родовим об'єктом посягань у сфері господарської діяльності є система господарства України, що складається з фактичної сторони (із сукупності наявних сфер, галузей господарської діяльності) і функціональної (із принципів, на яких нині здійснюється господарювання в державі) [5, с. 354–358]. На думку Ю.М. Сухова, родовим об'єктом господарських злочинів є суспільні відносини, що виникають між державою, господарськими суб'єктами та іншими особами з приводу виробництва та придбання товарів, виконання робіт, надання послуг, фінансової діяльності, а також з приводу володіння певним майном чи майновими правами, якщо перебування такого майна чи прав у власності особи породжує для неї фі-

нансові, у тому числі податкові, обов'язки перед державою [6, с. 51–52]. Є.Л. Стрельцов під господарським злочином розуміє вчинене приватною або посадовою особою при здійсненні підприємницької діяльності умисне або необережне суспільно небезпечне діяння, що завдає істотної шкоди цій корисній діяльності, і робить висновок про те, що родовим об'єктом господарських злочинів має визнаватись нормальна господарська діяльність, тобто така, що, відповідно до чинного законодавства, у кінцевому підсумку ототожнюється з підприємництвом [7, с. 162]. О.І. Перепелиця родовий об'єкт господарських злочинів визначає як систему суспільних відносин, що складаються у сфері економічної діяльності держави, а саме відносин, які виникають у процесі виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ і послуг [8, с. 5–6]. Аналіз думок науковців дозволяє встановити два ключових моменти: по-перше, науковці не вбачають відмінностей між господарською та підприємницькою діяльністю, а по-друге, помилково відносять більшу частину господарських злочинів до таких, що порушують порядок здійснення підприємницької діяльності. Необхідно розглянути зазначені проблемні питання, оскільки нечіткість формулювання призводить до того, що оперативні працівники неправильно кваліфікують дії осіб, унаслідок чого кримінальні справи "розвалюються" в суді. Наприклад, з огляду на "схожість" родового об'єкта, помилково кваліфікуються за ст. 213 "Порушення порядку здійснення операцій з металобрухтом" або за ст. 204 "Незаконне виготовлення, зберігання, збут, або транспортування з метою збуту підакцизних товарів" дії, що полягають у порушенні порядку здійснення господарської та банківської діяльності. Так, лише за 2007 рік із зареєстрованих 988 (за ст. 204 КК України) та 504 (за ст. 213 КК України) фактів злочинів були направлені до суду 778 (78,7 %) та 280 (55,6 %) відповідно, причому головна причина, на думку опитаних оперативних працівників, – неправильна кваліфікація, що призвело до втрати частини доказової інформації.

Базовим поняттям у визначенні об'єкта злочинів у сфері господарської діяльності є поняття самої господарської діяльності. Але воно, навіть на законодавчому рівні, визначається неодноково. Так, відповідно до п. 1.32 ст. 1 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" [9], господарською діяльністю слід вважати будь-яку діяльність особи, спрямовану на отримання доходу у грошовій, матеріальній чи нематеріальній формах, у випадку, якщо безпосередня участь такої особи в організації такої діяльності є регулярною, постійною та істотною. Науковці зазначають, що недосконалість такого визначення значно зменшує, а, можливо, й виключає його застосування для потреб кримінально-правової кваліфікації. По-перше, з нього не випливає, що така господарська діяльність має бути спрямована на отримання доходу законним шляхом. По-друге, не існує чітких визначень регулярності, постійності та істотності такої діяльності, що робить ці категорії оціночними і не сприяє однозначному застосуванню законо-

давства [10, с. 52]. Відповідно до абз. 4 ст. 1 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [11], під господарською діяльністю розуміється будь-яка діяльність, у тому числі підприємницька, юридичних осіб, а також фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язана з виробництвом (виготовленням) продукції, торгівлею, наданням послуг, виконанням робіт. Зокрема, з нього однозначно випливає, що поняття "господарська діяльність" за обсягом ширше за поняття "підприємницька діяльність" та охоплює останнє. Однак у Законі України "Про підприємництво" [12] вживались як синоніми дещо інші терміни – "підприємництво" та "підприємницька діяльність", під якими розумілася безпосередня самостійна, систематична, на власний ризик діяльність з виробництва продукції, виконання робіт, надання послуг з метою отримання прибутку, що здійснюється фізичними та юридичними особами, зареєстрованими як суб'єкти підприємницької діяльності в порядку, встановленому законодавством. Ч. 1 ст. 3 Господарського кодексу [13] під господарською діяльністю визначає діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Цей Кодекс показує чітку відмінність між некомерційною господарською діяльністю та підприємництвом, тобто господарською діяльністю, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку (ч. 2 ст. 3). Отже, вчені, які досліджують проблему кваліфікації господарських злочинів, цілком обґрунтовано стверджують, що поняття кваліфікації "господарська діяльність" ширше поняття "підприємництво" і, що "... кожний підприємець є господарюючим суб'єктом, але не кожний суб'єкт, що господарює, є підприємцем" [14]. Ця думка є правильною, оскільки господарська діяльність може бути і не пов'язана з одержанням прибутку, наприклад, господарська діяльність бюджетних організацій, благодійних фондів, бірж, громадських організацій і багатьох інших господарських структур. Саме поняття "господарська діяльність" більш повно відображає розмаїтість відносин різних суб'єктів господарювання і різної форми їх діяльності, спрямованої на одержання економічно значимого результату.

Водночас назва ст. 202 КК України [15] сформульована як "Порушення порядку заняття господарською та банківською діяльністю", а далі в ч. 1 диспозиції використовується термін "підприємницька діяльність", що, з огляду на зазначене вище, значно звужує можливість застосування статті. На наш погляд, ч. 1 ст. 202 повинна бути сформульована таким чином:

"Здійснення без державної реєстрації (як суб'єкта підприємницької діяльності) господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, або здійснення (уже зареєстрованим суб'єктом підприємницької діяльності) без одержання ліцензії господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, або здійснення господарської діяльності (що підлягає ліцензу-

ванню) з порушенням вимог ліцензування, якщо це пов'язано з отриманням доходу у великих розмірах – карається ...”. Незважаючи на певну “громіздкість” формулювання, воно, на нашу думку, чітко відображає зміст посягання на певні суспільні відносини і не допускає подвійного тлумачення.

Що стосується критеріїв кваліфікації дій осіб, то тут питання дещо складніше, оскільки законодавець таким чином визначив їх безпосередній об'єкт, що без відповідної теоретичної підготовки на рівні фундаментальних знань у теорії кримінального права оперативні працівники та слідчі не можуть довести, що дії особи необхідно кваліфікувати саме за ст. 202 КК України. Навіть досвідчені науковці об'єднують в одну ланку такі злочини, як незаконне виготовлення та обіг підакцизних товарів (ст. 204 КК України), як порушення порядку зайняття господарською діяльністю (ст. 202 КК), зайняття забороненими видами господарської діяльності (ст. 203 КК), порушення законодавства, що регулює виробництво, експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування, експорт, імпорт обладнання або сировини для їх виробництва (ст. 203¹ КК), фіктивне підприємництво (ст. 205 КК), порушення порядку здійснення операцій з металобрухтом (ст. 213 КК) і порушення правил здавання дорогоцінних металів та дорогоцінних каменів (ст. 214 КК), злочини у сфері банкрутства (ст. 218–221 КК) [16, с. 45–47]. На наш погляд, позиція науковців не обґрунтована з точки зору практичного застосування зазначених статей. Зрозуміло, що ці статті намагалися об'єднати за родовим об'єктом, але для практичного застосування цього замало, оскільки оперативні працівники при кваліфікації дій осіб, на підставі отриманої первинної інформації, ураховують не лише об'єкт, а й інші елементи складу злочину. Існує суттєва відмінність навіть між терміном “незаконна господарська діяльність” (як діяльність, відносно якої є заборона, діяльність з порушенням технологічних процесів, або така, на яку взагалі неможливо отримати дозвіл тощо) і терміном “незаконне заняття господарською діяльністю” (тобто, порушенням у цьому випадку є те, що особа здійснює господарську діяльність без реєстрації, без отримання ліцензії, з порушенням ліцензійних умов). За таких умов необхідно розрізняти, який термін використовується навіть у “рамках” різних частин диспозиції однієї статті. Наприклад, при характеристиці злочинів у сфері банкрутства неможливо застосувати жоден із зазначених термінів, оскільки вони взагалі не посягають на порядок реєстрації суб'єкта господарювання, а кваліфікують дії особи за цими статтями у разі порушення вимог законодавства, що регулює процедуру банкрутства. При порушенні правил здавання дорогоцінних металів та каміння особа також посягає не на порядок реєстрації чи ліцензування, а саме на порядок державного регулювання обігу дорогоцінних металів і каміння. При фіктивному підприємстві особа здійснює всі зазначені в законі дії щодо реєстрації та отримання дозволів на здійснення певних видів підприємницької (господарської) діяльності, але мета цих дій

– замаскувати злочинну діяльність чи використати зареєстроване підприємство із злочинною метою (для вчинення іншого злочину), тобто особа зацікавлена, щоб весь процес реєстрації здійснювався без порушень. Ст. 203¹ та 204 КК України за характеристикою схожі, але являють собою приклад “чистої” кваліфікації незаконної господарської діяльності, оскільки злочинці мають на меті здійснення незаконного обігу специфічних предметів – підакцизних товарів та дисків для лазерних систем зчитування (матриць, обладнання та сировини для їх виробництва), і тим більше, що незаконний обіг можуть здійснювати й особи, які зареєстровані як суб’єкти підприємницької діяльності (і мають право здійснювати конкретний вид господарської діяльності). Окрім цього, підставою притягнення осіб до відповідальності є порушення ними вимог спеціальних законів та підзаконних актів, що регламентують обіг зазначених предметів, а не нормативних актів, що регламентують порядок реєстрації суб’єкта господарювання та ліцензування певних видів діяльності.

Таким чином, до злочинів, що вчинюються шляхом незаконного здійснення господарської діяльності, на нашу думку, належать:

здійснення операцій з металобрухтом без державної реєстрації або без спеціального дозволу (ліцензії) та інші дії, що є допоміжними при вчиненні зазначеного злочину (надання приміщень та споруд для розташування пунктів прийому, організація зазначених пунктів (ст. 213 КК України);

здійснення без державної реєстрації господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, або здійснення без ліцензії окремих видів діяльності, що підлягає ліцензуванню (ст. 202 КК України);

здійснення видів господарської діяльності, щодо яких є спеціальна заборона (ст. 203 КК України).

За ст. 202 КК України можуть бути кваліфіковані за сукупністю більшість дій осіб, які готують або вчинюють господарський злочин (у тому разі, коли діяльність, правила якої порушуються, підлягає ліцензуванню). Причому межа між кваліфікацією настільки мала, що може залежати навіть від висновків однієї експертизи. Наприклад, у разі, коли в особи вилучені алкогольні напої (при здійсненні їх незаконного обігу) і результати експертизи свідчать, що напої не є підакцизним товаром (тобто не відповідають вимогам класифікації), то дії особи будуть кваліфіковані не за ст. 204, а за ст. 202 КК України. Така тенденція зберігається і за більшістю складів господарських злочинів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сущенко В. Д. Хозяйственные преступления / Сущенко В. Д. – Донецк, 1998. – 686 с.
2. Боротьба з господарськими злочинами : навч. посіб. [для юрид. вузів] / Лопушанський Ф. А., Філонов В. П., Титаренко Ю. Л. – Донецьк : Б. С., 1997. – 159 с.

3. Кримінальне право України. Загальна частина : підруч. [для студ. юрид. вузів і ф-тів] ; за ред. П. С. Матишевського, П. П. Андрушко, С. Д. Шапченка – 2-ге вид. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 506 с.
4. Хавронюк М. І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації : [монографія] / Хавронюк М. І. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 1048 с.
5. Навроцький В. О. Кримінальне право України. Особлива частина : [курс лекцій] / Навроцький В. О. – К. : Знання, 2000. – 771 с.
6. Сухов Ю. М. Ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів: проблема відмежування від суміжних злочинів та кваліфікації за сукупністю : дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000. – 235 с.
7. Стрельцов Е. Л. К вопросу о родовом объекте хозяйственных преступлений / Е. Л. Стрельцов // Актуальні проблеми держави і права. – О. : Одес. нац. юрид. акад., 1994. – Вип. 1. – С. 35–38.
8. Перепелица А. И. Уголовная ответственность за хозяйственные преступления в сфере предпринимательской деятельности : Комментарий к действующему законодательству / Перепелица А. И. – Х. : Рубікон, 1997. – 104 с.
9. Про внесення змін до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" : Закон України від 22 трав. 1997 р. № 283/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 27. – Ст. 181.
10. Мінаєв М. М. Кримінальна відповідальність за незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. – К., 2005. – 235 с.
11. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
12. Про внесення змін до статті 1 Закону України "Про підприємництво" : Закон України від 22 лют. 2000 р. № 1481-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 13. – Ст. 110.
13. Господарський кодекс України, прийнятий Верховною Радою України 16 січ. 2003 року // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
14. Ляпунова Н. М. Кримінальна відповідальність за приховування банкрутства та фіктивне банкрутство : дис. ... канд. юрид. наук / Ляпунова Н. М. – Х., 2001. – 165 с.
15. Кримінальний кодекс України від 05 квіт. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25, 26. – Ст. 131.
16. Кримінальне право України: Практикум : навч. посіб. [кер. авт. кол. С. С. Яценко] – К. : Юрінком Інтер, 2002.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Сачаво Андрій Григорович – кандидат юридичних наук, начальник спеціального миротворчого центру КНУВС, підполковник міліції

Акімов Михайло Олександрович – начальник відділення контролю відділу організаційно-аналітичної роботи та контролю КНУВС, капітан міліції

ПІДГОТОВКА ПЕРСОНАЛУ ДО МІЖНАРОДНИХ МИРОТВОРЧИХ МІСІЙ (З ДОСВІДУ КОРПУСУ КАРАБІНЕРІВ ІТАЛІЇ)

Розкрито певні аспекти організації навчання командних кадрів міжнародних миротворчих (стабілізаційних) підрозділів у спеціалізованому тренувальному центрі Корпусу карабінерів Італії.

This article is concerning on several aspects of IPU / SPU commanders training process in specialized training center of the Italian Carabinieri Corps.

Начаток третього тисячоліття позначився ескалацією міжнаціональних та міжконфесійних конфліктів у світі. Не становить виняток й Африка, передусім Східна. Загострення ситуації в Еритреї, Ефіопії, Сомалі та Судані зумовило (хоч і з деяким запізненням) відповідну реакцію світової спільноти. Збільшення масштабів миротворчої діяльності та надання гуманітарної допомоги викликало необхідність у спеціалізованих навчальних закладах (центрах) з навчання персоналу для спеціальних підрозділів з підтримки (встановлення) стабільності. Згідно з Планом дій з розширення здатності, до операцій з підтримки стабільності, затвердженого рішенням самміту голів країн G-8 ("великої вісімки"), навесні 2005 році був започаткований проект щодо створення такого центру в Італії. Фінансування цього проекту здійснюється за рахунок коштів країн "великої вісімки" (здебільшого США).

Перед Центром підвищення кваліфікації стабілізаційних підрозділів поліції Корпусу Карабінерів Італії (Center of Excellence for Stability Police Units, надалі – CoESPU) поставлено такі завдання:

підготовка кадрів для комплектування командних посад стабілізаційних (миротворчих) підрозділів, що призначені для виконання завдань згідно з мандатом ООН в ускладнених умовах (спеціалізація – країни Африки);

перепідготовка та підвищення кваліфікації (обмін досвідом) командирів стабілізаційних (миротворчих) підрозділів, які несуть службу в різних регіонах планети;

підготовка педагогічних (інструкторських) кадрів для тренувальних центрів з навчання персоналу миротворчих (стабілізаційних) підрозділів іноземних держав;

здійснення прикладних наукових досліджень загальних засад проведення миротворчих (стабілізаційних) операцій, а також проблем організації діяльності спеціальних миротворчих підрозділів.

З метою проходження курсу навчання, а також для обміну досвідом у сфері підготовки кадрів для миротворчих підрозділів, представники Київського національного університету внутрішніх справ – підполковник міліції А.Г. Сачово та капітан міліції М.О. Акімов – у складі групи МВС України, до якої входило 14 осіб, у березні – квітні поточного року перебували у службовому відрядженні в CoESPU.

Зазначений центр дислокований у м. Віченца (північна Італія, близько 60 км від Венеції), у казармах імені генерала Кінотто (колишня школа молодшого начальницького складу Корпусу Карабінерів Італії). Навчання поділено на два рівні: *вищий* – підготовка командирів стабілізаційних (миротворчих) підрозділів поліції (ротного рівня); *середній* – підготовка командирів взводів стабілізаційних (миротворчих) підрозділів.

Робочі мови CoESPU – англійська та французька (на поточному курсі – лише англійська). За час існування CoESPU здійснено (відповідно за рівнями) п'ять та шість випусків слухачів з більш ніж десяти країн світу. До занять на поточних курсах залучались представники Індії, Йорданії, Камеруну, Кенії, Нігерії, Сенегалу, Сербії та України (загалом 104 особи, у тому числі 8 жінок).

Для кращого засвоєння матеріалу, а також встановлення та розвитку тісних неформальних зв'язків між працівниками правоохоронних органів різних країн світу, слухачів середнього рівня (77 осіб) було поділено на чотири навчальні групи змішаного складу; зі слухачів вищого рівня (27 осіб) сформована одна група.

Програма навчального курсу передбачала проведення занять з 8.30 до 17.00 (з перервою на обід) протягом чотирьох (вищий рівень) та шести (середній рівень) тижнів відповідно. Комплекс навчальних дисциплін та спеціальних курсів, що викладалися у CoESPU, можна умовно поділити на два блоки:

1) теоретичний: міжнародне право; міжнародне гуманітарне право; правове регулювання миротворчої діяльності; тактична док-

трина миротворчих операцій; геополітичний аналіз у миротворчих операціях; політичне супроводження миротворчих операцій; територіально-культурні особливості країн світу; управління конфліктом і переговорний процес; технології спілкування з мас-медіа та проведення брифінгів; психологія натовпу; особливості відповідальності миротворчого персоналу;

2) прикладний: припинення масових заворушень; безпека виборчого процесу; основи прикордонного контролю; основи боротьби з організованою злочинністю і тероризмом; основи поводження із затриманими та діяльність установ тимчасового позбавлення волі; вогнева підготовка; спеціальна фізична підготовка; протипожежна підготовка; автомобільна підготовка; медична підготовка.

Центр повністю забезпечує потреби в організації навчання, проживання, побуту й забезпечення перемінного та постійного складу. Відтак, теоретичні та (частково) практичні дисципліни викладалися безпосередньо у CoESPU (заняття із спеціальної фізичної підготовки – у розташованому поруч спорткомплексі центру). Відпрацювання деяких вправ, що потребують значного простору та умов, наближених до реальних (припинення масових заворушень, автомобільна підготовка, протипожежна підготовка), здійснювалося на полігоні Лонгаро (близько 12 км на північний схід від Віченци), до якого навчальні групи організовано доставляли автотранспортом CoESPU.

Викладацький склад – старші офіцери Корпусу Карабінерів Італії, які мають дві-три вищі освіти (деякі – доктори філософії з різних галузей науки) та значний досвід практичної діяльності на посадах командного складу, у тому числі в миротворчих місіях. До забезпечення лекційних і до проведення практичних занять залучаються найбільш кваліфіковані інструктори з числа молодшого начальницького складу. Для організації лекцій із спеціальних курсів теоретичного блоку запрошуються провідні фахівці відповідного профілю кращих університетів країни, Міністерства оборони Італії, Департаменту миротворчих операцій ООН, Армії США та розташованого на базі CoESPU штабу Європейської жандармерії. Після завершення кожного курсу проводиться анкетування слухачів щодо рівня та якості викладання кожної навчальної дисципліни, роботи викладачів, умов проживання, побуту, харчування. Окремо пропонується висловити власні думки щодо напрямів покращення навчання. За результатами вивчення результатів анкетування випускників попереднього курсу програма навчання і викладацький склад частково змінюються з кожним заїздом.

Навчальна програма має здебільшого практичний характер. Значна увага приділяється методичному й технічному забезпеченню занять. Кожен слухач забезпечувався комплектом матеріалів (книжки-ми, канцелярським приладдям), польовим та спортивним форменням одягом і взуттям, а також спеціальними засобами та спорядженням для припинення масових заворушень.

Для пошуку та обробки необхідної інформації у розпорядження перемінного складу були надані переносні комп'ютери (ноутбуки) – по одному на групу, а також вільний доступ до всесвітньої мережі Internet, а за необхідності підготовки та розмноження певних матеріалів – і до оргтехніки (ксероксів, сканерів).

Навчальний процес побудований за принципом “навчаючись, навчай інших”. Викладачі, не обмежуючись рамками лекційного матеріалу, запрошують слухачів до активної полеміки, у режимі дискусії обмінюються досвідом практичної роботи та миротворчої діяльності. З-поміж слухачів формувалися робочі групи для підготовки презентацій з деяких теоретичних та практичних дисциплін. З метою ознайомлення з територіальними та культурними особливостями країн-учасниць навчання персонал CoESPU та кожен контингент (окремо за рівнями) проводив презентації власної країни та властивих лише своїй державі тактичних, технічних і психологічних засад припинення масових заворушень.

Для поглибленого ознайомлення з деякими аспектами функціонування стабілізаційних підрозділів поліції слухачам поточних курсів було організовано:

екскурсію до м. Горіція (близько 300 км на північний схід від Віченци, поблизу італійсько-словенського кордону) у розташування 13-го полку “Венето Фріулі Геулія” Корпусу Карабінерів Італії, що спеціалізується на миротворчій діяльності. Підрозділи полку постійно несуть службу в міжнародних місіях, де представлена Італія, та охороняють дипломатичні установи в державах з нестабільною політичною ситуацією;

презентацію-огляд з досвіду міжнародної миротворчої стабілізаційної місії Африканського Союзу в Судані (провінція Дарфур).

За підсумками навчання проведено підсумкові іспити й (за участю офіцерів Департаменту миротворчих операцій ООН, Армії США і штабу Європейської жандармерії) тестування з відбору кандидатів до складу цивільної поліції ООН (англійська мова, вогнева підготовка, автомобільна підготовка). Усі представники української делегації успішно склали зазначені тести та іспити, про що отримали відповідні сертифікати. Після закінчення навчання кожен слухач отримав комплект матеріалів з дисциплін, що викладалися протягом курсу (дві книжки та CD), для використання їх при підготовці миротворчого персоналу у своїй країні.

Під час візиту, з метою налагодження контактів та взаємодії з питань організації навчального процесу з підготовки кадрів для миротворчих місій, було проведено зустрічі з директором CoESPU генерал-майором Корпусу Карабінерів Італії Еміліо Боргіні та його заступником полковником армії США Марком Освальдом. Керівництво CoESPU висловило зацікавленість діяльністю спеціального миротворчого центру Київського національного університету внутрішніх справ, виявило бажання відвідати університет з метою налагодження співробітництва, ознайомлення з його навчальною базою та науковим потенціалом.

Усі отримані навчальні матеріали та література передані до спеціального миротворчого центру КНУВС для перекладу, узагальнення та підготовки пропозицій щодо їх використання у навчальному процесі.

Танасійчук Орест Орестович –
здобувач кафедри адміністратив-
ної діяльності КНУВС

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ У ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

Досліджено правовий статус державного кордону України та діяльність правоохоронних органів України щодо забезпечення недоторканності кордонів України.

The article is devoted to the research of the legal status of the Ukrainian state border and law enforcement bodies' activity as for providing untouchable Ukrainian state border.

Боротьба з обмеженням нелегальної імміграції має починатися на кордонах держави. Україна сьогодні опинилася в центрі міжнародних міграційних потоків. Пересування через кордон України відбувається в пунктах перетинання кордону (на автошляхах, у пунктах повітряного перетинання та річкових пунктах), які обслуговують підрозділи контролю Державної прикордонної служби України.

У 2006 р. на цих пунктах було затримано за спробу незаконного перетинання кордону 11 тис. 745 осіб. Збільшилася кількість організованих груп, що намагалися порушити кордон поза пунктами перетину кордону. Відбувається зростання рівня організованої нелегальної міграції в Україну і через її територію до країн Західної Європи.

Водночас існують і позитивні аспекти міграції. Так, Україна підтримує і розвиває торгово-економічні, науково-технічні, культурні й інші зв'язки з багатьма країнами світу. Щорічно кілька мільйонів громадян України у приватних, комерційних або службових справах виїжджають за кордон. Усе більше іноземців відвідують Україну.

Для успішного розвитку міждержавних відносин важливе значення має встановлення цивілізованого порядку пропуску осіб через державний кордон. Від цього певною мірою залежатимуть обсяги залучення іноземних інвестицій, умови для роботи іноземних підприємців, іноземних фахівців, журналістів та ін. Недостатня правова врегульованість або неясність процедури перетинання державного кордону може призвести до негативних наслідків, у тому числі для розвитку економіки України.

Таким чином, державний кордон України, по-перше, є своєрідним бар'єром в обмеженні потоку нелегальних мігрантів до України, і

по-друге, стимулює розвиток партнерських торгово-економічних відносин нашої держави з іноземними країнами.

Для правильного визначення ролі державного кордону в регулюванні міграційних потоків, насамперед, необхідно з'ясувати саму природу такого явища, як державний кордон України. У Законі України "Про державний кордон України" наведено поняття державного кордону, його ознаки, порядок позначення, порядок перетинання [1].

Згідно зі ст. 1 Закону, державним кордоном України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору. Державний кордон України визначається рішеннями Верховної Ради України та міжнародними договорами України. Кабінет Міністрів України, у межах своїх повноважень, вживає заходів щодо забезпечення охорони та захисту державного кордону й території України.

Державний кордон України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, встановлюється: 1) на суші – по характерних точках і лініях рельєфу або ясно видимих орієнтирах; 2) на морі – по зовнішній межі територіального моря України; 3) на судноплавних річках – по середині головного фарватеру або тальвегу річки; на несудноплавних річках (ручаях) – по їх середині або по середині головного рукава річки; на озерах та інших водоймах – по прямій лінії, що з'єднує виходи державного кордону України до берегів озера або іншої водойми. Державний кордон України, що проходить по річці (ручаю), озеру чи іншій водоймі, не переміщується як при зміні обрису їх берегів або рівня води, так і при відхиленні русла річки (ручаю) в той чи інший бік; 4) на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах – відповідно до лінії державного кордону України, яка проходила на місцевості до їх заповнення; 5) на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через прикордонні ділянки судноплавних і несудноплавних річок (ручайів), – по середині цих споруд або по їх технологічній осі, незалежно від проходження державного кордону України на воді. Державний кордон України на місцевості позначається ясно видимими прикордонними знаками, форми, розмір і порядок встановлення яких визначаються законодавством України й міжнародними договорами України.

Не менш важливим є питання і про визначення режиму державного кордону України. Нелегальна міграція за своєю суттю порушує встановлений режим і таким чином створює загрозу державному суверенітету й національній безпеці України. Саме тому на більш детальне й повне врегулювання порядку перетинання державного кордону України спрямовано прийняття низки нормативно-правових актів, які розглянемо далі.

У чинному законодавстві зазначено, що режим державного кордону України – це порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах

України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України. Саме завдяки добре вираженому й повному нормативно-правовому регулюванню режиму державного кордону Україна може впливати на рівень міграційних процесів, а також не допускати незаконного проникнення нелегальних мігрантів на її територію.

Основним правовим документом, що регламентує порядок перетинання державного кордону України, є Закон України "Про державний кордон України" від 4 листопада 1991 р. Згідно зі ст. 12 цього Закону, пропуск осіб, які перетинають державний кордон України, здійснюється органами Державної прикордонної служби України за дійсними документами на право в'їзду на територію України або виїзду з України. Під дійсними документами варто розуміти документи для перетинання державного кордону України, оформлені у встановленому порядку й видані відповідними органами, які мають на це право, що не викликають сумнівів у їх приналежності власникам.

Ст. 2 Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" і п. 2 Правил перетинання державного кордону громадянами України встановлюють перелік документів, що дають право громадянам України виїжджати з України і в'їжджати в Україну, а також засвідчують особистість громадянина України під час перебування за її межами. Для іноземців, відповідно до ст. 25 і 26 Закону України "Про правовий статус іноземців" від 4 лютого 1994 р. [3] і пунктів 11–14 "Правил в'їзду іноземців в Україну, їхнього виїзду з України і транзитного проїзду через її територію", затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р. № 1074 [4], документами, що дають право перетинати державний кордон України, є їх національні паспорти або документи, що їх заміняють. Водночас ці особи повинні, як правило, одержати в'їзду або виїзду візу.

Крім того, на законодавчому рівні закріплено перелік документів, необхідних для перетинання державного кордону біженцями, для транзитного проїзду через її територію, а також спрощений порядок перетинання кордону громадянами деяких держав, з якими Україна уклала відповідні договори.

Згідно зі ст. 9 Закону України "Про державний кордон України", перетинання державного кордону здійснюється в пунктах пропуску, що встановлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства України і міжнародних договорів України. Назва пункту пропуску, як правило, визначається за назвою населеного пункту, у межах або біля якого він розташований.

Усі пункти пропуску поділяються за такими критеріями: 1) за видами транспортного сполучення – залізничні, автомобільні, морські, річкові, поромні, повітряні, пішохідні; 2) за категоріями поїздок – міжнародні (пропуск через кордон громадян і транспортних засобів усіх

держав), міждержавні (пропуск через кордон громадян і транспортних засобів України і суміжної держави), місцеві (спрощений пропуск через кордон громадян України і суміжної держави, які проживають у прикордонних областях (районах), і належних їм транспортних засобів; 3) за характером транспортних перевезень – на пасажирські, вантажні, грузопасажирські; 4) за режимом функціонування – на постійні, тимчасові, цілодобові і ті, що працюють у визначений на підставі двосторонніх договорів час. У пункті пропуску визначаються місця для безпосереднього перетинання державного кордону, зони прикордонного, митного й іншого видів контролю.

Крім того, державний кордон відіграє важливу роль у регулюванні міграційних процесів. Ідеться про те, що нормативно-правовими актами України встановлено певні обмеження для в'їзду чи виїзду іноземців. Для іноземців в'їзд в Україну може бути заборонений за наявності обставин, зазначених у ст. 25 Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", а саме: 1) в інтересах забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку; 2) якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України й інших осіб, що проживають в Україні; 3) якщо при подачі прохання на в'їзд в Україну іноземець повідомив про себе свідомо помилкові відомості або надав підроблені документи; 4) якщо його національний паспорт або документ, що його заміняє, віза підроблені, зіпсовані, не відповідають встановленим зразкам або належать іншій особі; 5) якщо в пункті пропуску через державний кордон України він порушив правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми або правила чи не виконав законні вимоги посадових осіб Державної прикордонної служби України, митних й інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні; 6) якщо встановлені факти порушення ним законодавства України під час попереднього перебування в Україні.

Іноземцям також може бути заборонений виїзд з України. Згідно зі ст. 26 названого раніше Закону України, виїзд з України іноземцеві не дозволяється в таких випадках: 1) стосовно нього ведеться дізнання або попереднє слідство, або кримінальна справа розглядається судом – до закінчення провадження по справі; 2) він засуджений за злочин – до відбування покарання або звільнення від покарання; 3) його виїзд суперечить інтересам забезпечення безпеки України – до припинення обставин, що перешкоджають виїзду.

Перетинання державного кордону України відбувається у спеціально відведених та обладнаних для цього місцях. Але не всі особи, які перетинають державний кордон України, здійснюють це у спеціально відведених місцях. Навпаки, переважна більшість осіб, які незаконно проживають на території України, потрапили до неї саме через спеціально не визначені місця, тобто поза пунктами пропуску через державний кордон України. Такий перетин загрожує національній безпеці України, її державному суверенітету, екологічній ветеринарній

безпеці тощо. Саме тому в Україні мають бути розроблені та впроваджені заходи контролю щодо забезпечення надійного прикордонного режиму. Такий контроль за часів СРСР на радянських кордонах здійснювався настільки жорстко, що недарма виник епітет "залізна завіса".

У перші роки існування незалежної Української держави зазначений контроль здійснювався не на належному рівні; виникла реальна загроза "переповнення" України значною кількістю нелегальних мігрантів із країн Близького і Далекого Сходу, Африки й інших країн, перетворення надр України у цвинтар відходів радіоактивних речовин й інших небезпечних матеріалів, а її чорноземних просторів у зарослі бур'янів. Якби не своєчасні заходи щодо організації контролю на кордонах України, то наша країна не уникла б перспективи стати постійним ринком збуту продуктів й інших товарів низької якості, що не знаходять своїх споживачів у більш розвинутих країнах, позбавитися своїх історичних і культурних цінностей, перетворитися на базу на маршруті світового транзиту наркотиків. Створення відповідної законодавчої бази, проведення організаційних та інших заходів дозволили запобігти глобальній загрозі. Однак необхідність постійного дотримання всіма установами, організаціями, підприємствами, посадовими особами та громадянами вимог законодавства, що регламентує різні види контролю на державному кордоні України, не викликає сумніву, оскільки здійснюється цей контроль в інтересах усього суспільства.

Найбільш загрозлива ситуація стосовно нелегального перетинання державного кордону, існує на ділянках з Росією, Білорусією та прикордонними західними країнами. За офіційними даними, провідники супроводжують мігрантів під час переправлення з країни до країни, при проїзді через країни транзиту і через Україну до країн призначення. Роль провідників полягає в тому, щоб спостерігати за районом і системою охорони кордону, пояснювати нелегальним мігрантам, коли і як слід перетнути кордон, хто є особою для контактів по той бік кордону, як поводитися у випадку арешту. Відповідно до цих інструкцій, як правило, незаконні мігранти у разі арешту прикордонними службами мають заявляти, що вони є громадянами держав, що не визнані так званими безпечними країнами, чи країн, з якими важко буде погодити питання про зворотний допуск осіб.

Після прибуття до України, ці, зазвичай багатонаціональні, групи прямують до місць, де очікують продовження переправлення. Тут їх знову інструктують. Деякі незаконні мігранти перетинають кордон пішки, деякі в контейнерах і вантажівках, деякі у схованках автомобілів чи мікроавтобусів, спеціально для цього обладнаних. Кожний п'ятий мігрант, затриманий прикордонниками, намагався перейти кордон у пункті перетину, маючи фальшиві документи.

Сьогодні нелегальну міграцію здійснюють добре організовані спеціалізовані злочинні групи. Вони мають міжнародні зв'язки, значні кошти, сучасні засоби зв'язку та обладнання нічного бачення, докла-

дні карти, швидкі машини й засоби безпеки, співпрацюють з людьми, які живуть поблизу кордону. Організатори незаконного переправлення людей вдосконалюють форми та методи роботи. Для підробки проїзних документів злочинні угруповання використовують найновіше технічне обладнання. Стає все важче виявити ці підробки під час звичайного прикордонного контролю.

Поряд з Державною прикордонною службою України, важливу роботу у протидії нелегальній міграції здійснює Міністерство внутрішніх справ України. З метою профілактики порушень міграційного правового статусу іноземців в Україні постійно, уже протягом декількох років, проводяться спеціальні операції "Мігрант", "Готель", "Гуртожиток", "Ринок", "Турист".

Протягом останніх років майже вдвічі збільшилася кількість осіб, які прибувають в Україну за візами на законних підставах, але після закінчення терміну їх дії різними способами ухиляються від повернення на свою батьківщину і наполегливо шукають шляхів нелегального виїзду на Захід.

Особливо напруженими є напрямки Київ–Львів–Ужгород, на яких упродовж досить короткого терміну затримано понад 2 тис. нелегальних мігрантів. Загальне число іноземців, які перебувають на обліку в органах внутрішніх справ у зв'язку з відсутністю у них підстав для перебування в Україні, становить понад 5 тис. Водночас для їх примусового виселення потрібні значні кошти.

Таким чином, щорічна кількість незаконних мігрантів, які проникають до України, стрімко збільшується. Водночас виявлені нелегальні проникнення – це лише вершина айсбергу, кількість же нелегалів, яким вдалося таки перетнути кордон України, значно більша. Державному кордону у протидії нелегальній міграції відводиться чільне місце, проте така протидія здійснюється не завжди ефективно.

До того ж нашою територією прямують аж ніяк не кращі представники сусідніх суверенних держав. Одні мігранти намагаються уникнути покарання, інші, не бажаючи працювати, шукають легкого заробітку. Усі разом вони створюють й певні труднощі для українських правоохоронних органів. Незважаючи на зусилля, які докладает Міністерство внутрішніх справ України, рівень нелегальної міграції зростає. І цьому явищу є об'єктивне пояснення, адже злочинний бізнес надання послуг нелегалам надто прибутковий і виходить далеко за межі однієї держави. Останнім часом змінився і механізм переправлення людей через кордон. Нині перевага надається не прямому порушенню кордону, а використанню підроблених документів. Правоохоронцями зафіксовано значну кількість підробок українських містичних віз та реєстраційних штампів МВС у національних паспортах іноземців. Усе це значно ускладнює боротьбу з нелегальним проникненням мігрантів на територію України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про державний кордон України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2.
2. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України.
3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 4 лют. 1994 р.
4. Правила в'їзду іноземців в Україну, їхнього виїзду з України і транзитного проїзду через її територію : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 груд. 1995 р. № 1074.

Тичина Дмитро Михайлович –
науковий співробітник відділу органі-
зації наукової роботи КНУВС

СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРИСЛИВОЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Наведено результати проведення комплексного аналізу корисливої злочинності. На основі соціально-психологічного підходу визначено основні тенденції розвитку корисливої мотивації.

In the article the conducted complex analysis of mercenary criminality. On the basis of socially-psychological approach certainly basic progress trends of mercenary motivation.

Корисливі посягання, як вкрай негативні соціальні явища, є одним з найбільш поширених і суспільно небезпечних видів злочинності. В українському суспільстві динамічно розвивається корислива мотивація, у якій змінюються не тільки форми вияву, але і її умови, що визначають оцінку корисливої злочинності в офіційній ідеології і суспільній свідомості. Усе це обумовлює необхідність першочергового аналізу в рамках загальнотеоретичних аспектів корисливої злочинності, відповідно до основних психолого-методологічних принципів дослідження – від загального до частки.

Аналіз розбіжностей в соціально-правовій оцінці корисливої злочинності на різних етапах розвитку суспільства показав, що цей вид мотивації, як зазначає Н.Д. Бут, досить складний і суперечливий [1, с. 10]. Коло її визначень у науковій літературі, словниках та енциклопедіях дуже широкий – від морально і юридично нейтрального до негативного, відповідно до моралі потерпілого, й засуджуваного, згідно із законом. В.І. Даль визначає користь як "... пристрасть до придбання, до наживи, жадібність до грошей, до багатства, вигода, нажива, пожива, чи захоплення багатства" [2].

У Словнику української мови за редакцією В.Т. Бусела під користою розуміється: "вигода, матеріальна користь" [3], що не припускає будь-якого негативного ставлення до цього явища.

У Великій Радянській енциклопедії користь визначена як "матеріальна зацікавленість, жадібність, прагнення збагатитися і т.п., так звані низинні спонукання". У Радянському енциклопедичному словнику це поняття трактується як "прагнення одержати матеріальну вигоду будь-яким шляхом" [4, с. 225].

За кримінальним законодавством України корисливість – це прагнення до матеріального надбання, божання винного звернути

майно у свою власність назавжди, без наміру колись повернути його власнику чи відшкодувати його вартість [5, с. 289].

Три останніх тлумачення визначають користь як якість аморальну і при визначеному ступені розвитку – суперечне правовим установкам. У Юридичному словнику користь ще більш категорично визначається як протиправне явище: "... прагнення до наживи, збагачення шляхом здійснення злочинів" [6].

Складні й багатосторонні криміногенні вияви корисливої мотивації підтверджуються різними класифікаціями, що запропоновані вченими. Наприклад, Н.Ф. Кузнецова виділяє чотири види криміногенної корисливої злочинності: "користь – корисливість", "користь – паразитизм", "службова користь", "користь – нестаток", кожна з яких має свій ступінь антисоціальності [7, с. 67–71].

Різні визначення і види користі не стільки суперечать один одному, скільки показують різні аспекти розглянутого соціально-психологічного явища, визначають багатоаспектність корисливої злочинності, а також ступінь її розвитку. Не можна погодитися лише з визнанням однозначної, категоричної аморальності, твердої прив'язки до протиправного поведіння.

Аналіз виявів корисливої мотивації та її особливостей у процесі розвитку людської формації досить складний, оскільки різноманітні форм корисливої злочинності породжує неоднозначні її оцінки. У моральних аспектах вона (як правило, завжди) мала негативний відтінок. Наприклад, при характеристиці трьох основних мотиваційних рядів, таких як антисоціальний, морально засуджуваний (жаздрість, жадібність, помста), нейтральний (байдужість) і позитивний, морально схвалюваний (честь, достоїнство, альтруїзм, почуття справедливості), користь однозначно перебувала в антисоціальному ряді.

Відповідно до численних класифікацій мотивів, розроблених у правознавстві, користь здебільшого належить до розряду антисоціальних мотивів поведінки. Так, на думку П.С. Дагеля, мотиви вчинків людини доцільно поділити на три основні групи: 1) суспільно небезпечні, "низинні" (антидержавні, особисті низинні, релігійні); 2) суспільно нейтральні; 3) суспільно корисні. Відповідно до цієї класифікації, корисливу злочинність слід відносити до числа особистісних "низинних мотивів", тобто суспільно небезпечних [8, с. 163]. Так, Б.С. Волков вважає, що кримінальне законодавство ґрунтується на необхідності розмежування "низинних мотивів" і мотивів, позбавлених "низинного змісту". Отже, "корисливі та інші "низинні мотиви" протиставляються усім іншим мотивам, що не належать до цієї категорії. Крім того, він підкреслює, що "... у яких би формах користь не проявлялася, вона є одним з найбільш розповсюджених різновидів "низинних спонукань". Користь виражається у прагненні одержати матеріальну вигоду для себе чи інших, або позбутися матеріальних витрат" [9, с. 41]. У цьому контексті низинним, на нашу думку, варто вважати не лише цілком природне людське прагнення "одержати матеріальну вигоду для себе", заощадити ("прагнення

... позбутися від матеріальних витрат"), а й те, що заслуговує на заохочення (добродійність, допомога, що цілком можливо охопити формулюванням "матеріальна вигода для інших").

Зазвичай корислива мотивація ототожнювалася зі злочинною, а потреби, що лежать в її основі, вважалися деформованими. Наприклад, дослідники зазначали, що "... матеріальна зацікавленість як мотив злочинного поведіння пов'язана із прагненням до задоволення матеріальних потреб. Коли ці потреби деформовані (гіпертрофовані, перекручені), мотивація називається "корисливою". Таке розуміння корисливої злочинності можна пояснити надмірно ідеологізованим розумінням принципів розподілу матеріальних благ, що засуджують будь-яке прагнення до особистого матеріального добробуту та представляють його "... як один з найбільш шкідливих пережитків капіталізму, що постійно вступає в протиріччя з інтересами суспільства" [10, с. 10–11].

Навіть шляхетні мотиви (честь, почуття гідності тощо) розвинути надміру, що переходять визначені межі, які теж можуть включатися до мотиваційної сфери злочинності, наприклад, хуліганство заради самоствердження, заподіяння тілесних ушкоджень "за мотивами" честі тощо. Саме тому користь не слід відносити до абсолютного зла, хоча вона, звісно, не шляхетність та не чесність.

Не можна, не погодитися з М.Г. Міненок, яка зауважила "... обсяг користі і ступінь її небезпеки для соціуму розподіляється нерівномірно із загальних позицій, не обтяжених якими-небудь ідеологічними установками (умовностями), користь як матеріальна вигода не містить у собі нічого протиправного. Практично будь-яка продуктивна діяльність здійснюється для одержання матеріальної вигоди, інакше вона (діяльність) втратить будь-який зміст" [11, с. 54].

У юридичному контексті корислива злочинність – це прагнення до матеріального збагачення, користі, багатства за рахунок праці інших людей. На перший погляд у такому визначенні міститься осуд, осудження, тому що в матеріальній вигоді втілюється праця інших. Однак матеріальна користь може бути отримана лише від праці інших, і, таким чином, якщо є еквівалентом за визначену працю, то не обмежує її інтересів.

Доречним у цьому зв'язку, на наш погляд, буде звернення і до теорії про адаптивну й неадаптивну злочинну діяльність, запропоновану А.Ф. Зелінським [12]. Суть його теорії полягає в тому, що злочинна діяльність, як одна з форм поведінки, що відхиляється, може бути адаптивною і неадаптивною. До адаптивних видів він відносить заборонені кримінальним законом дії, спрямовані на досягнення практично значимих цілей. Адаптивні спонукання забезпечують виживання і розвиток індивіда в даному середовищі, що далеко не завжди керується законом і мораллю; до того ж офіційно схвалювані стандарти поведінки не завжди позитивні. Щоб вижити в такому середовищі, суб'єкт іноді змушений робити те, що є відхиленням від позитивних норм. Користь етимологічно означає прагнення до вигоди. Тому кори-

слива злочинна діяльність має адаптивний характер, хоча існують і виключення. Явно ж не адаптивними є, наприклад, садизм, вандалізм і деякі інші види злочинної діяльності.

А.Ф. Зелінський зауважує, що корисливий мотив має споживацьку або іншу звичайну діяльність, що здійснюється з порушенням правових норм. З їх зміною злочинна корислива діяльність може ставати, наприклад, заохочувально-трудова (як це видно на прикладі еволюції оцінки різного роду індивідуальної трудової діяльності, комерційного посередництва та приватного підприємництва) або такою, що не засуджується законом і мораллю. На думку вченого, суспільна небезпека протиправної адаптивної діяльності відносна і, зрештою, визначається правовою оцінкою, яка може змінюватися під впливом різних історичних умов.

Представлена теорія, на нашу думку, достатньо аргументовано доводить необґрунтованість віднесення користі й корисливих мотивів до абсолютного зла. Погоджуючись з тим, що корислива злочинна діяльність належить до адаптивних видів діяльності, зазначимо доцільність не засудження користі взагалі, а встановлення допустимих її меж, при перевищенні яких вона повинна отримувати негативну моральну та правову оцінку.

Особливо актуально це для сучасного українського суспільства, у якому активно відбуваються процеси відновлення втрачених загальнолюдських цінностей, формування стримуючого ставлення до багатства й матеріальних цінностей в діяльності людей. У такій ситуації надзвичайно важливо проаналізувати різні антисоціальні вияви корисливої мотивації, що детермінує протиправну поведінку, з метою їх максимально ефективної заборони не тільки кримінально-правовими засобами, а й іншими загальносоціальними заходами. Сьогодні користь оцінюють більш об'єктивно, у сфері явно негативних якостей, вона поступово переводиться в нейтральний мотиваційний ряд, причому це відбувається не тільки в суспільній свідомості, а й виявляється і в нормах права.

Більш нейтральне ставлення до користі як такої зумовлює і різний характер антисоціальних виявів корисливої мотивації в умовах адміністративно-командної економіки і в період ринкових відносин.

У суспільстві з командною економікою дискусія про антисоціальність або нейтральність будь-яких виявів корисливої мотивації, як відомо, мала лише теоретичний характер, оскільки насправді антисоціальність і засуджуваність були чітко визначені як в офіційній ідеології, так і у праві.

У період повного неприйняття навіть боязких прагнень до збагачення будь-які вияви корисливої мотивації були суспільно негативними та, зазвичай, кримінальними. Тому антисоціальний, а нерідко злочинний, характер мали будь-які вияви користі, навіть ті, що були нешкідливими як в економічному, так і моральному розумінні.

Як відомо з історії, приватна власність і будь-які, навіть боязкі вияви приватновласницької психології за радянських часів були явищами, що різко засуджувалися. Основним джерелом матеріального блага було суспільне становище, що обумовлювало особливості корисливої мотивації злочинів. Із цілком зрозумілих причин корисливі спонукання не могли реалізовуватись у природних формах господарської діяльності, оскільки на них поширювалися моральні та правові заборони. Така невідповідність етично-ідеологічних принципів об'єктивним економічним законам, матеріальній основі життя суспільства з неминучістю сприяла вкоріненню корисливої мотивації у свідомість та поведінку людей. Як писав Н.А. Бердяєв, "...відніміть від людини всяку особисту свободу в господарських актах, і ви зробите людину рабом суспільства і держави, які віднімуть від нього і право свободи думки, совісті і слова, право свободи пересування, саме право на життя" [13, с. 190]. За таких умов дії розкрадачів були не лише наслідком їх антисоціальних корисливих прагнень, а й результатом гіпертрофованої системи розподілу матеріальних благ.

Своєрідністю сучасного етапу розвитку українського суспільства є не тільки рішучі економічні реформи, але і зміна менталітету громадян, більш прагматичний підхід значної частини населення, і передусім молоді, до оцінки соціальних цінностей. За таких умов достатньо важливим є визначення допустимих, як кримінально-правових, так і моральних, меж корисливої спрямованості з метою своєчасного припинення самих антисоціальних форм.

Аналіз сучасного кримінального законодавства свідчить, що корислива поведінка до певного моменту, розумного, відповідно до моралі та права, є кримінально-караним діянням, нейтральним, тобто не таким, що створює загрози заподіяння шкоди суспільним відносинам, які охороняються законом.

Цілком допустимим явищем стало задоволення потреб у накопиченні майна шляхом його купівлі, отримання в подарунок, за договором спадкування, навіть – унаслідок гри на біржі та "прокручування" грошей у комерційних банках. Проте, відповідно до Закону, не можна створювати капітал шляхом викрадення чужого майна, шахрайства, отримання незаконних винагород тощо.

Кримінальне законодавство, таким чином, оцінює негативно не користь як таку, а лише її крайні, протиправні форми вияву, певний ступінь розвитку. Такий негативний ступінь розвитку користі може виявитися не тільки у вчиненні найпоширеніших видів майнових злочинів (крадіжка, грабіж, розбій, шахрайство), а й у відносно нейтральних способах задоволення корисливих мотивацій. Для визначення допустимих меж поведінки громадян законодавець вдається до різних способів конструювання складів злочинів, для яких корислива мотивація є характерною ознакою суб'єктивної сторони.

Одним з таких прийомів є, наприклад, використання умовної умови, вираженої словом "якщо" при конструюванні деяких складів

злочинів у сфері економіки. Наприклад, згідно зі статтею 202 чинного Кримінального кодексу України, що передбачає відповідальність за незаконне зайняття господарською та банківською діяльністю: "Здійснення без державної реєстрації, як суб'єкта підприємницької діяльності, що містить ознаки підприємницької та яка підлягає ліцензуванню, або здійснення без одержання ліцензії видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до законодавства, чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування, якщо це було пов'язано з отриманням доходу у великих розмірах" карається кримінальним законом не як таке, а лише в разі "..., якщо це діяння заподіяло збиток у великих розмірах громадянам, організаціям або державі". У цьому разі до діяння, що здійснюється, як правило, за корисливих мотивів, кримінальний закон до певних меж ставиться байдуже. Проте в разі перевищення встановлених меж те ж діяння, вчинене з тих самих мотивів, стає кримінальним.

Антисоціальними можуть бути й корисливі діяння, що не передбачені кримінальним законодавством. Зокрема, важливо визначити допустимі межі корисливої злочинності відповідно до моралі, оскільки це може бути корисно для успішної профілактичної роботи – адже діяння, що порушує норми моралі, зазвичай призводить до злочину.

Користь, як таку, безумовно, не можна виключити з мотиваційної сфери людей. Вона є необхідним атрибутом суспільства з ринковою економікою, своєрідним чинником прогресу розвитку продуктивних сил та вдосконалення виробничих відносин, зміцнення інституту приватної власності. У певних межах корислива мотивація може бути навіть корисною для суспільства.

Визнання корисливої мотивації якщо не корисної, то прийнятної для суспільства або, навпаки, антисоціальної залежить, насамперед, від характеру діяльності щодо отримання особистої вигоди: суспільно корисної або шкідливо небезпечної (суспільно небезпечної).

Таким чином, об'єктивна оцінка корисливої злочинності, віднесення корисливої мотивації до соціального або антисоціального явища неможливі без оцінки діяльності, що спричинена корисливою мотивацією.

Діяльність щодо отримання доходів повинна оцінюватися відповідно до моральних норм, залежно від соціальної значущості (корисна або шкідлива) та економічної доцільності. Визначення характеру діяльності, що спричинено корисливою мотивацією, ступеня суспільної небезпеки, соціальної шкідливості такої діяльності дає можливість урегулювати її (обмежити, заборонити) нормами певних галузей права або моралі.

Отже, корислива мотивація, стимулюючи антигромадську діяльність, є антисоціальною і, за можливості, підлягає правовому обмеженню.

Крім аналізу антисоціальних виявів корисливої мотивації щодо економічної значущості, важливим є аналіз можливих негативних її наслідків для суспільства з погляду соціальної політики.

Нові економічні відносини характеризуються пріоритетом особистих матеріальних стимулів, які необхідно максимально використовувати на користь суспільства, про що Адам Сміт ще понад 200 років тому зазначав таке: "Підприємець, який прагне досягти свого особистого інтересу, як правило, служить суспільству набагато більш ефективно, ніж якби він свідомо прагнув цієї мети" [14].

Проте суспільство складається не тільки з підприємців, а тому, щоб їх корислива мотивація не перетворилася на антисоціальну, держава повинна зважати на матеріальні інтереси і інших верств населення. Адже ринкові відносини припускають істотні відмінності в доходах населення, що за певних умов може призвести до негативних наслідків для суспільства. Так, економічні реформи, що не супроводжуються втіленням в життя необхідних соціальних програм, залишають за межею бідності десятки мільйонів людей.

Віднесення окремих виявів корисливої мотивації до антисоціальних у контексті моралі не завжди свідчать про їх протиправність. Прагнення до багатства й значних доходів часто є результатом егоїстичних корисливих інтересів особи, проте це зовсім не зумовлює однозначно негативну оцінку корисливої мотивації, оскільки вона може виконувати й конструктивні функції. Для цього, насамперед, необхідна побудова економічних відносин з урахуванням не тільки особистих, а й суспільних інтересів.

Таким чином, при аналізі корисливої злочинності та корисливої мотивації слід зважати як на правові, так і на економічні, соціальні, психологічні, етичні аспекти.

Лише на основі всебічного підходу до оцінки цих соціально-психологічних явищ можливо здійснювати своєчасні заходи контролю за розвитком у суспільстві, попередження злочинів корисливого характеру.

Отже, під корисливою злочинністю слід розуміти сукупність вчинених на певній території, за певний проміжок часу злочинів (осіб, які їх вчинили) з метою безоплатного задоволення майнових потреб [15, с. 255]. При цьому виявляється доцільним використовувати формулювання "кримінальна корислива спрямованість", що означає схильність особи в певних життєвих ситуаціях до злочинного збагачення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бут Н. Д. Криминологическая характеристика корыстной мотивации преступлений в условиях перехода к рыночным отношениям : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Бут Надежда Дмитриевна. – М., 1997.
2. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. 4: Р-Я. / Даль В. И. – М. : Рус. яз., 1991. – 683 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (170 000 слів) [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.- Ірпінь : ВТФ "Перун", 2002. – 1426 с.
4. Советский энциклопедический словарь [гл. ред. А. М. Прохоров]. – М. : Сов. энцикл., 1989. – 1632 с.

5. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України [3-тє вид., перероб. та допов.] / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – К. : Атіка, 2003. – 1056 с.
6. Юридичний словник [уклад. : І. П. Бутко, Р. І. Гринук ; за ред. : Б. М. Бабія, Ф. Г. Бурчака, В. М. Корецького та ін.] – К. : Голов. ред. УРЕ, 1983. – 872 с.
7. Кузнецова Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации ; под ред. В. Н. Кудрявцева. – М. : Моск. гос. ун-т, 1984. – 204 с.
8. Дагель П. С. Теоретические основы установления вины : [учеб. пособие] / П. С. Дагель, Р. И. Михеев. – Владивосток : Б. И., 1975. – 167 с.
9. Волков Б. С. Мотивы преступлений: (Уголовно-правовое и социально-психологическое исследование) / Волков Б. С. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1982. – 152 с.
10. Зелінський А. Ф. Корислива злочинна діяльність / А. Ф. Зелінський, М. Й. Коржанський. – К. : Генеза, 1998. – 139 с.
11. Миненок М. Г. Корысть. Криминологические и уголовно-правовые проблемы / М. Г. Миненок, Д. М. Миненок. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2001. – 168 с.
12. Зелинский А. Ф. Криминальная психология : [научно-практич. изд.] / Зелинский А. Ф. – К. : Юринком Интер, 1999. – 237 с.
13. Бердяев Н. А. Истоки и смысл русского коммунизма / Бердяев Н. А. – М. : Наука, 1990. – 224 с.
14. Сміт Адам. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / Є. Литвин (наук. ред.), О. Васильєва (пер. з англ.). – К. : Port-Royal, 2001. – 594 с. – {Філософські першоджерела}.
15. Словник спеціальних термінів правоохоронної діяльності : за заг. ред. проф. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2004. – 560 с.

ЗНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЇ З КАНАЛІВ ЗВ’ЯЗКУ ЯК СЛІДЧА ДІЯ

Розглянуто слідчу дію, зняття інформації з каналів зв’язку, правові та організаційні аспекти провадження її у слідчій практиці. Проведено аналіз норм чинного законодавства та семантичного значення термінології. Висвітлено процесуальні й тактичні можливості провадження слідчої дії, зняття інформації з каналів зв’язку.

У час технічного прогресу та новітніх технологій набувають поширення злочини з використанням пристроїв для таємного спостереження, відеозвукозапису й інших технічних засобів, а також знарядь комп’ютерних технологій і телекомунікацій. Особи, причетні до вчинення злочинів, обмінюються інформацією між собою за допомогою мобільних телефонів, електронної пошти й інших засобів зв’язку. Тому розкриття та розслідування злочинів потребує вдосконалення національного законодавства, криміналістичної техніки і тактики провадження слідчих дій. Окреслена проблема безпосередньо торкається питання тактики зняття інформації з каналів зв’язку, як невід’ємної складової розкриття та розслідування злочинів, протидії злочинності на сучасному етапі державотворення. Адже використання та застосування новітніх технологій суттєво підвищує ефективність виконання функцій, покладених на правоохоронні органи. Це означає, що розвиток технологій і техніки ставить перед криміналістами та правниками такі завдання, виконання яких потребує змістовного і якісного нового обсягу відповідних наукових досліджень.

Вказану проблему досліджували правознавці в Україні та РФ. Викликають інтерес роботи російського криміналіста О.А. Леві щодо використання звукозапису в юридичній практиці [1]. У цьому напрямі працюють і вітчизняні науковці.

Так, О.Ф. Долженков досліджував зняття інформації з каналів зв’язку як суто оперативну дію [2, с. 2]. В.І. Галаган значною мірою вивчав проблему вдосконалення кримінально-процесуальної діяльності, провадження слідчих дій, проведення зняття інформації з каналів зв’язку та їх співвідношення з оперативно-розшуковими діями [3, с. 57-59].

Дослідження та теоретичні розробки в напрямі вивчення інформації, знятої з каналів зв'язку, тривають з моменту утворення технічних засобів передачі інформації. На цьому тлі виникає багато суперечок та спорів, передусім у визначенні сутності зняття інформації з каналів зв'язку, напрямках захисту отриманої інформації та її дослідженні.

Зокрема, сформульована у КПК України назва статті 187 запозичена, майже повністю, без видозмін із Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність". Цілком природно виникає питання термінології. Слово "знімати" тлумачиться, як діставати, брати щось зверху; скидати, щось на себе надіти (наприклад знімати пальто, знімати шляпу); зрізуючи і таке інше, видаляти з поверхні те, що покриває її, становить верхній шар чогось; одержувати, обліковувати наслідки якогось виробничого процесу і та ін.; усувати, збивати (пострілом, ударом); відводити, відкликати звідкись; звільняти, усувати від посади; відмовлятися від чогось попереднього; припиняти дію, вияв чогось; піднімаючи, пересувати, переміщати когось, щось у вище положення; підводити, підносити (руки, голову); У сполученні з абстрактним іменником: починати здійснювати дію, виражену цим іменником; переносити на щось точні розміри, форму чогось; те сама, що й фотографувати; наймати, брати за плату в тимчасове користування; перекладати верхню частину стасованих карт униз перед роздочкою їх гравцем; проймає, охоплювати (про почуття).

Слово "інформація" має ще більше визначень. У найширшому розумінні – це відомості про будь-які події, чийсь діяльність і та ін.; повідомлення про щось; матерія в русі; повідомлення в засобах масової інформації.

Слово "канал" – наповнене водою штучне річище для судноплавного сполучення між водоймищами, зрошування ґрунтів осушування боліт, відводу або стоку води; вузька порожнина в чому-небудь, що має форму трубки; в організмі людини або тварини – звивиста трубка, якою проходять різні речовини; шлях поширення чого-небудь.

Слово "зв'язок" – можливість спілкування з ким-, чим- небудь; засіб спілкування на відстані; установа, установи, що забезпечують технічні засоби спілкування на відстані, ділові офіційні відносини, стосунки; співвідношення між різними явищами тощо, засновані на взаємозалежності та взаємообумовленості; внутрішня близькість із кимось, чимось; міцне сполучення, з'єднання чогось із чимось; виведення із вільного стану [4, с. 473, 504, 518, 450].

Отже, визначення досить змістовні та широкі, але не дають розуміння, уявлення про їх належність до кримінального процесу. У Юридичній енциклопедії зняття інформації з каналів зв'язку розглядається лише як захід, що застосовується у оперативно-розшуковій діяльності [5, с. 633-634]. Відповідно до положень чинного кримінально-процесуального законодавства України, під терміном "телефонні розмови" потрібно розуміти не лише текстову (змістовну) частину повідомлення, а весь процес чи дію, пов'язану з цим. Цілком очевидно, що

законодавець ставить під правову охорону не лише зміст зазначених видів кореспонденції, а й сам факт існування такого інформаційного повідомлення. Схожий підхід у трактуванні цього питання реалізується і у кримінально-правовій доктрині.

Так, порушенням таємниці телефонних розмов і телеграфних повідомлень громадян (відповідно до ст. 163 КК України), вважаються різного роду дії, пов'язані з прослуховуванням без відома або без згоди їх, розмови по телефону або повідомлення по телефону; розголошенням сторонній особі службовою особою самого факту телефонної розмови або телефонного повідомлення (наприклад, повідомлення про абонентів, між якими відбулася розмова; час такої телефонної розмови тощо). Це означає, що право на таємницю телефонних розмов та кореспонденції є недоторканим і гарантується Конституцією України (ст. 31) та законами України. Адже, Основним Законом України передбачено, що кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. У Кримінальному судочинстві (ст. 14¹ КПК України), також урегульовується охорона особистого життя громадян, таємниці листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, банківських вкладів і рахунків. За втручання в особисте життя громадян, зокрема за запис переговорів в Україні, передбачено кримінальну відповідальність (163 КК України). Право на особисте життя – юридична категорія, що складається з низки правових засад, в тому числі і свободи думки та слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1 ст. 34 Конституції України). Більше того, якщо уважно розглянути родові і видові значення об'єкта, то видно, що в Україні контроль і запис переговорів вважається неприпустимим. Водночас законодавець дозволяє втручання в особисте життя громадян, але в чітко визначених межах. Так, кримінально-процесуальне законодавство України передбачає спеціальний порядок зняття інформації з каналів зв'язку. Зокрема, у ч. 1 ст. 187 КПК України передбачено, що накладення арешту на кореспонденцію і зняття інформації з каналів зв'язку може бути застосовано лише за наявності достатніх підстав вважати, що в листах, телеграфній та іншій кореспонденції підозрюваного чи обвинуваченого іншим особам або інших осіб підозрюваному чи обвинуваченому, а також в інформації, якою вони обмінюються за допомогою засобів зв'язку, містяться дані про вчинений злочин або документи та предмети, що мають доказове значення, і якщо іншими способами одержати ці дані неможливо. Сьогодні, відповідно до Закону України "Про міліцію", в Україні перед правоохоронцями постають завдання попередження та запобігання злочинів, а потім вже їх розкриття і розслідування. У ч. 3 ст. 187 КПК України закріплені ці завдання, а також зазначено, що арешт на кореспонденцію і зняття інформації з каналів зв'язку з метою запобігання злочину можуть бути застосовані до порушення кримінальної справи.

При дослідженні питань зняття інформації з каналів зв'язку нами було проведено опитування 98 слідчих органів внутрішніх справ та 52 слідчих прокуратури, унаслідок чого встановлено відсутність єдиної тактики проведення слідчої дії – зняття інформації з каналів зв'язку. Аналіз криміналістичної літератури дозволяє дійти аналогічних висновків. Із цих причин автором й обрано зазначену тематику об'єктом свого наукового дослідження.

Як свідчать дані зазначеного опитування, слідчі не користуються наданими законодавцем можливостями щодо проведення зняття інформації з каналів зв'язку до порушення кримінальної справи, а, спрошуючи собі завдання, доручають його проведення як оперативно-розшукового заходу органам дізнання.

При розслідуванні кримінальної справи, за наявності наведених вище підстав, передбачених ч. 1 ст. 187 КПК України, слідчий, за погодженням з прокурором, звертається з поданням до голови апеляційного суду за місцем провадження слідства про накладення арешту на кореспонденцію чи зняття інформації з каналів зв'язку. Голова суду чи його заступник розглядає подання, вивчає матеріали справи, за необхідності, вислуховує слідчого, а також думку прокурора, після чого, залежно від підстав для прийняття такого рішення, виносить постанову про зняття інформації з каналів зв'язку або про відмову в цьому.

Особливе значення у контексті окресленої тематики має питання тактики провадження слідчої дії – зняття інформації з каналів зв'язку. Отже, тактика – це мистецтво командувати військами, або одна зі складових воєнного мистецтва (поряд зі стратегією, що включає теорію і практику ведення війни), наука про підготовку, організацію і ведення бою, у широкому розумінні – визначення методів, шляхів, засобів, форм боротьби, що найбільше відповідають конкретним обставинам у даний момент і забезпечують стратегічний успіх (спрямований на досягнення основної, генеральної мети).

Відповідно до ч. 4 ст. 187 КПК України дослідження інформації, знятої з каналів зв'язку, у необхідних випадках проводиться з участю спеціаліста. Ним у даному випадку може бути особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками застосування технічних засобів і може надавати консультації під час вчинення процесуальних дій з питань, що потребують відповідних спеціальних знань і навичок.

Слідчий прослуховує чи іншим способом вивчає зміст знятої інформації, про що складає протокол. Зазвичай, він не може самостійно обробити інформацію, отриману таким шляхом. По-перше, відсутня відповідна техніка; по-друге, відсутні необхідні навички та знання. Тому йому надають допомогу у цьому спеціалісти та експерти відповідних установ. При виявленні в інформації даних, що мають доказове значення, слідчий відтворює у протоколі відповідну частину запису. Після цього він своєю постановою визнає носій знятої інформації доказом і долучає його до кримінальної справи. На практиці досить час-

то виникають питання допустимості таких доказів, а також питання встановлення технічних умов і технології отримання відеозвукозапису.

Оскільки закон містить вказівку на декілька можливих способів обробки та аналізу отриманої інформації, але не зазначає яких конкретно, логічним є висновок про те, що інформація з каналів зв'язку може вивчатись не лише через прослуховування змісту розмов, а й іншими способами. Це також свідчить про те, що право на таємницю телефонних розмов може порушуватися різними способами, серед яких і прослуховування.

У абсолютній більшості випадків слідчий, отримавши матеріали відеозвукозапису, надсилає їх на криміналістичне дослідження. Але те, як правильно надсилати матеріали, необхідні для дослідження, які матеріали, тобто технічні пристрої та носії, зразки фонограм та інше, необхідно окремо уточняти на законодавчому рівні. Ці питання вивчаються і досліджуються колективом Київського науково-дослідного інституту судових експертиз та Київського національного університету внутрішніх справ. Статті науковців цих закладів, оприлюднені у збірниках наукових праць, надають можливість практичним працівникам правоохоронних органів більш ефективно протидіяти злочинності, повно й об'єктивно розслідувати злочини.

Предметом криміналістичної експертизи матеріалів та засобів відеозвукозапису є фактичні відомості, що відображаються у відеофонограмі – речовому доказі й стосуються кримінальної справи, а також пов'язані з технікою для відтворення відеофонограми і дикторами, мова яких зафіксована на ній, та які можна встановити за допомогою спеціальних знань у галузі теорії криміналістичної ідентифікації, акустики, лінгвістики й інших наукових дисциплін. Уважається, що цей вид експертного дослідження бере свій початок з першої половини 60-х років XX століття, коли вийшли друком статті про отримання зображення голосу у вигляді розгорнутої в часі його амплітудно-частотної характеристики (сонограми) [6]. Сьогодні дослідження з відповідної тематики тривають, розширюється їх теоретична і методологічна база. Використання фонограм для криміналістичних цілей легально дозволено в Україні лише в 90-ті роки. Діяльність експерта, який досліджує фонограми, має визначені особливості, обумовлені природою об'єкта дослідження та поставленими слідчим або судом питаннями. Вирішення експертних завдань зазвичай вимагає евристичного пошуку рішень і ситуаційного підходу. Фоноскопична експертиза – це єдиний вид експертної діяльності, основним знаряддям якого є не зір, а слух, та процеси, що пов'язані з ним [7]. Отже, спеціалісти та експерти відіграють сьогодні важливу роль у проведенні такої слідчої дії, як зняття інформації з каналів зв'язку, а рівень підготовки слідчих, їх матеріальне й технічне забезпечення не належний. Тому на законодавчому рівні необхідно чітко зазначити всі аспекти проведення вказаної слідчої дії, а саме: питання тактики, методології, техніки, фінансів та інші.

Необхідно вказати, які саме відеофонограми можуть бути речовими доказами, та зазначити коло осіб, які мають право надавати їх.

Сьогодні тема тактики слідчої дії, зняття інформації з каналів зв'язку, та й самої слідчої дії, є актуальною і фактично не розробленою, а відповідне законодавство має суттєві недоліки.

Значні труднощі у роботі слідчих викликає неналежне фінансування і технічне забезпечення та відсутність напрацьованих методик у цьому напрямі. Аналогічні труднощі й в експертів-криміналістів. Досить багато проблем виникає і по самій процедурі проведення слідчих дій та й в організації роботи. Тому пропонуємо доповнити чинне процесуальне законодавство. Зокрема, викласти диспозицію ст. 187 КПК України в іншій редакції, провести широке обговорення окресленої проблеми та внести відповідні пропозиції до проекту КПК України (ст. 267 "Накладення арешту на кореспонденцію і застосування технічних засобів отримання інформації") щодо питань удосконалення тактики зняття інформації з каналів зв'язку як слідчої дії.

Подальші наукові дослідження будуть спрямовані на вдосконалення тактики слідчої дії, зняття інформації з каналів зв'язку та включатимуть процесуальну роботу як суб'єктів, так і безпосередніх виконавців кримінально-процесуальної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Леви А. А. Заукозапись в уголовном процессе / Леви А. А. – М. : Юрид. лит., 1974. – 104 с.
2. Долженков О. Ф. До питання про оптимізацію співвідношення оперативно-розшукової та слідчої функції / О. Ф. Долженков // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1990. – № 2.
3. Галаган В. І. Проблеми вдосконалення кримінально-процесуальної діяльності органів внутрішніх справ України : [монографія] / Галаган В. І. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2002. – 300 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпінь : ВТФ "Перун", 2005. – 1728 с.
5. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2. – 744 с.
6. Кочетков А. Т. Криминалистическое исследование видеосигнала по выявлению идентификационных признаков видеоаппаратуры и видеоносителей / [Кочетков А.Т., Серов В.Н., Поставнин В.И., Ванин С.И., Голощапова Т.И. и др.]. – М. : ЭКЦ МВД РФ, 1998. – 40 с.
7. Ложкевич А. А. Основы экспертного криминалистического исследования магнитных фонограмм / [Ложкевич А.А., Снетков В.А., Чиванов В.А., Шаршунский В.Л.]. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1977. – 172 с.