

# ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО

Науковий  
журнал

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

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

Передплатний індекс – 99881

Виходить 6 разів на рік

Адреса редакції:  
49064, м. Дніпропетровськ,  
вул. Орловська, 1-Б  
тел.: (056) 371-51-47

ISSN 2078-3736

## У номері

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

*ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА*

*АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ*

*ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА*

*КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА*

**2**  
**2013**

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

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

*Заступники головного редактора:*

**О.М. Джужа, О.В. Негодченко**

Редакційна колегія не завжди  
поділяє позицію автора

За точність викладеного  
матеріалу відповідальність  
покладається на авторів

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

Рукописи не рецензуються  
і не повертаються

*Ухвалено до друку Вченою  
радою Дніпропетровського  
гуманітарного університету  
(протокол № 8 від 10.04.2013 р.)*

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

**Антонов К.В.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Богатирьов І.Г.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Гіжевський В.К.** – кандидат юридичних наук, професор;  
**Іщенко А.В.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Калюжний Р.А.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Колпаков В.К.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Давиденко Л.М.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Константинов С.Ф.** – доктор юридичних наук, доцент;  
**Мисливий В.А.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Олефір В.І.** – доктор юридичних наук, професор;  
**Макаренко Є.І.** – кандидат юридичних наук, професор;  
**Макушев П.В.** – кандидат юридичних наук, доцент;

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

**КИНДЮК Б. В.** д. ю. н., д. г. н.,  
професор кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
(Маріупольський державний університет)

УДК-349.6+368.5

**КАРПАТСЬКА КОНВЕНЦІЯ: ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ  
ТА ШЛЯХИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ**

Розглянуто основні положення Карпатської конвенції, висвітлено історію її створення, виокремлено й проаналізовано головні напрями реалізації, розроблено пропозиції щодо подальшої імплементації Конвенції у законодавство України.

**Ключові слова:** *Карпатська конвенція, імплементація, міжнародний природоохоронний договір, міжнародно-правова охорона лісів.*

Рассмотрены основные положения Рамочной конвенции об охране и сбалансированном развитии Карпат, освещена история её создания, выделены и проанализированы ключевые направления реализации, разработаны предложения по дальнейшей имплементации Конвенции в законодательство Украины.

**Ключевые слова:** *Карпатская конвенция, имплементация, международный природоохоронный договор, международно-правовая охрана лесов.*

The article deals with main provisions of the Carpathian convention and history of its establishment, marks out and analyses key directions of its realization, proposes ways of further implementation of the Convention to the Ukrainian legislation.

**Key words:** *Carpathian Convention, implementation, the international environmental agreement, the international legal forests protection.*

**Вступ.** Проблема збереження лісів Карпатського регіону стає дедалі актуальнішою в умовах збільшення антропогенного навантаження на цей природний ресурс. Очевидно, що в такій ситуації система правової охорони та захисту лісів виявляється слабкою та неефективною, що обумовлює активізацію пошуку шляхів її вдосконалення. При цьому важливого значення набувають дослідження правового механізму імплементації міжнародних природоохоронних договорів щодо збереження лісів Карпат як унікального природного об'єкта міжнародного значення.

Аналіз публікацій вирізняється складністю проведення через невелику кількість літератури, присвяченої досліджуваній проблемі. Фрагментарно зазначеної теми у своїх працях торкались П. М. Сухорольський, Л. В. Полякова, О. І. Фурдичко, Г. І. Балюк, С. А. Генсірук, Р. М. Малишева, І. М. Авраменко, Х. М. Марич, П. В. Мельник, Я. І. Мовчан. Наявні матеріали не охоплюють питання механізму впровадження положень Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат в Україні, мають розрізнений характер та потребують систематизації.

**Постановка завдання.** Мета дослідження – висвітлення історії створення, розкриття правового змісту та шляхів реалізації Карпатської конвенції.

**Результати дослідження.** Викладення матеріалів дослідження слід розпочати з того, що ліси – це основна складова навколишнього природного середовища Карпатського регіону, які потребують особливого догляду, охорони та відтворення з таких причин. По-перше, у цьому регіоні зосереджено одну третину лісового фонду країни. По-друге, ліси Українських Карпат впливають на екологічний стан великих регіонів, що прилягають до них. По-третє, завдяки наявності лісів, Карпатські гори являють собою унікальний природний комплекс,



використовуваний для оздоровлення, рекреації, задоволення естетичних і культурних потреб населення. По-четверте, лісове господарство регіону має важливе економіко-господарське значення, є місцем зосередження великої кількості підприємств і служить джерелом деревної сировини. Крім цього, карпатський ліс – це також середовище розміщення дикої флори і фауни у всьому їхньому видовому й популяційному різноманітті. Цьому природному ресурсу належить вагома роль у підтриманні гідрологічного режиму річок, запобіганні ерозії в горах, псування ґрунтів та зменшення негативних наслідків природних явищ.

Відповідно до прийнятої міжнародної класифікації, як зазначає П. М. Сухорольський, природні об'єкти необхідно поділяти на два типи: 1) транскордонні – які перетинають кордони двох чи більше держав; 2) національні – розміщені на території однієї держави [7, с. 20–21]. Послугуючись наведеною класифікацією, у здійсненні міжнародно-правової охорони лісів Карпатського регіону слід виходити з того, що Карпати є транскордонною гірською системою спільного користування країн так званого Карпатського євро регіону, до якого, крім України, входять Польща, Словаччина, Угорщина та Румунія. Карпатський євро регіон, що об'єднує 19 прикордонних адміністративно-територіальних одиниць п'яти країн, було утворено 14 лютого 1993 р., коли в угорському місті Дебрецен міністри закордонних справ України, Польщі та Угорщини підписали відповідний договір.

Слід констатувати, що інтерес міжнародного співтовариства до охорони й сталого розвитку Карпат важливий для України й відповідає її стратегічним цілям і завданням. На додаток до цього, необхідно розуміти, що цей регіон становить цілісний природний комплекс. Це означає, що негативні наслідки вирубки й нераціонального використання лісів, що сталися в одній частині Карпат, впливають на інші райони.

Уперше ідея про створення окремого законодавчого акта щодо охорони Карпат виникла у 1860 р. після будівництва залізниці Львів–Будапешт–Відень, яка сприяла початку масових лісозаготівель у горах, що зрештою, призвели до вітровалів, повеней та інших природних негараздів. Галицьке лісове товариство звернулося до Австро-Угорського уряду з проханням ужити заходів щодо обмеження рубок у лісах. В радянський період значні обсяги рубок призвели до катастрофічних повеней на території Польщі, Чехословаччини та Угорщини. За даними В. Є. Борейка, у 50–60 рр. науковці цих країн запропонували затвердити програму з охорони прикордонних карпатських лісів, проте радянські керівники відмовились від підготовки такого документа через наявність у Карпатському регіоні великої кількості військових об'єктів [1, с. 280].

На початку 90-х рр. минулого століття, як зазначає С. А. Генсірук, керівництва карпатських країн знову повернулися до ідеї про необхідність розробки міжнародної угоди з правового регулювання діяльності щодо експлуатації лісів у Карпатах через те, що повені з території України продовжували охоплювати сусідні країни [2, с. 264].

Історія підготовки Карпатської конвенції бере початок у 2000 р., коли чотирнадцятьма країнами на Карпатсько-Дунайському саміті в Бухаресті було підписано Декларацію щодо охорони довкілля й сталого розвитку в Карпатському та Дунайському регіоні. Пізніше, після низки міжнародних зустрічей за підтримки Регіонального офісу для Європи ЮНЕП (United Nations Environment Program) та Європейської Академії, у м. Бользано (Італія) розпочалася діяльність з підготовки тексту Конвенції. У результаті формальних і неформальних зустрічей представників держав, що належали до даного регіону, було розроблено та узгоджено первісний варіант договору. Текст Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат був прийнятий на Київській конференції «Довкілля для Європи» 22 травня 2003 р. Пізніше, 1 травня 2004 р., у Відні розпочав роботу Тимчасовий секретаріат Карпатської конвенції. Після здачі необхідних ратифікаційних грамот Конвенція набрала чинності 4 січня 2006 р.

Україна першою з усіх країн-підписантів здійснила ратифікацію Конвенції Законом «Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 7 квітня 2004 р. [6]. У її тексті зазначається, що Карпати – це єдиний природний об'єкт, поділений державними кордонами на низку частин, що зумовлює необхідність застосування колективних зусиль для його охорони. Підставою для такого висновку послугував зв'язок між інтенсивними рубками лісів в українській частині Карпат та катастрофічними повенями на території Угорщини, Словаччини, Румунії.



Однією із найважливіших рис Карпатської конвенції, а також необхідною умовою її ефективної реалізації є інтеграція екологічних, економічних та соціальних цілей. У документі зазначається про необхідність об'єднання зусиль у сфері державної політики для збереження й невиснажливого використання лісів та економічного розвитку регіонів і населення. Це означає, що акт бере до уваги пріоритети збалансованого розвитку, визначені конференцією ООН з навколишнього середовища та розвитку, що відбулася в Ріо-де-Жанейро 1992 р.

Розгляд тексту Конвенції дозволяє виділити її основні цілі, пов'язані з лісовою галуззю:

а) охорона й захист лісів, які мають природні цінності та є об'єктами культурної спадщини;

б) збалансований розвиток лісової галузі, зміцнення місцевих економік, підтримку економічно слабких регіонів;

в) покращання умов життя місцевого населення, а також загальну інтеграцію екологічної, економічної та соціальної діяльності в гірських районах.

Такі сформульовані в міжнародному договорі цілі відіграють важливу роль у подальшому правотворчому й правореалізаційному процесах та є основними у визначенні ефективності міжнародно-правових норм. Перше з цих положень означає необхідність розширення мережі об'єктів природно-заповідного фонду, до якої слід зарахувати найбільш цінні ліси й об'єкти культурної спадщини. Це букові ліси Українських Карпат, а також залишки тисових лісів в урочищі Княжий Двір. Друге положення підкреслює важливість збільшення кількості лісопереробних підприємств, які за допомогою нових технологій та розширення виробництва повинні забезпечити додаткові надходження до місцевих бюджетів. Третій напрям пов'язаний з реалізацією перших двох, оскільки реконструкція та створення нових підприємств, розвиток лісової промисловості, туризм, рекреація має сприяти покращанню життя населення, соціальним умовам і сприяти розвитку інфраструктури.

Конвенція складається з 23 статей, в ній передбачено три етапи реалізації. Ці положення можна поділити на такі три групи: 1) цілі, принципи, сфери дії; 2) організаційні структури, завданням яких є реалізація Конвенції; 3) порядок набрання чинності, вирішення спорів, фінансування заходів.

До першої групи належать ст. 1–11, що регламентують цілі й принципи Конвенції, управління природними ресурсами з метою подальшого розвитку сільського, лісового господарств, транспорту, туризму, промисловості, культурної спадщини. Друга група статей присвячена регулюванню питань збору інформації про стан довкілля, роботу секретаріату, допоміжних органів, проведення конференцій країн-учасниць. Третя група пов'язана з питанням фінансування заходів, необхідних для забезпечення реалізації Конвенції, внесення змін та доповнень до її тексту, вирішення спорів, що виникають, а також питанням виходу держав з цієї міжнародної угоди.

Перший етап реалізації Конвенції передбачав розроблення плану попередніх та основних заходів для забезпечення її виконання. На другому етапі потрібно було організувати впровадження екологічно збалансованого підходу стосовно збереження лісів та їх невиснажливого використання. Третім етапом реалізації Конвенції є удосконалення механізму правового регулювання управління національною екомережею і лісами, які є її компонентами. Реалізація цих трьох етапів потребує від вітчизняних науковців детального вивчення природних властивостей Карпатських лісів і проведення в них лісовпорядкування. Наявність цієї інформації дозволить оцінити здатність лісів запобігати природним лихам, таким як ерозія, повені, лавини, каменепади. Для умов Українських Карпат це означає, по-перше, необхідність проведення заходів з лісорозведення і збільшення площ лісів уздовж схилів, русел річок, озер, водосховищ; по-друге, створення нових лісових масивів, у яких підтримуються нормальні умови для існування різноманітної флори і фауни.

Важливим напрямом реалізації Конвенції є використання лісів як поновлюваного природного ресурсу. Річ у тім, що стратегія «м'якого», чи ощадливого, лісокористування передбачає проведення рубок догляду, реконструкції, санітарних рубок сировини, яка може використовуватися в лісопереробній промисловості. Виконання положень Конвенції потребує реалізації низки законодавчих актів, спрямованих на створення єдиної системи правової охорони Українських Карпат. Це означає встановлення особливого правового режиму окремих



найбільш цінних територій, об'єктів, конкретних районів.

Окремим напрямом, пов'язаним із реалізацією Конвенції, є запровадження науково обґрунтованого управління лісами й раціональне їх використання. Такий підхід забезпечує формування та функціонування механізму підтримки стабільного розвитку екосистем лісу, його біорізноманіття, продуктивність, здатність до самовідновлення, здатність виконувати екологічні та захисні функції.

Під час здійснення правового регулювання охорони та використання лісів необхідно виходити з основних природних властивостей лісу та враховувати всі його основні функції. Зважаючи на це, у Конвенції підкреслюється важливість лісу для забезпечення:

- захисту проти природних небезпек;
- екологічних функцій – поглинання з атмосфери вуглекислого газу, забезпечення регіонального кліматичного вирівнювання, очищення повітря, водного балансу, умов для існування різноманітної флори й фауни;
- економічних та соціальних функцій – ліс як джерело відновлювальних ресурсів, місце відпочинку людей.

У Карпатській конвенції містяться норми, які у їхній подальшій деталізації у відповідних актах та належній реалізації на національному рівні можуть суттєво сприяти формуванню сталого лісового господарства в Карпатському регіоні. В Україні основними негативними факторами, які перешкоджають цьому, є неефективність економічного механізму ведення лісового господарства, відсутність екологічно безпечних технологій лісозаготівель, неврахування впливу лісгосподарської діяльності на біорізноманіття, а також слабе виконання норм лісового та природоохоронного законодавства. Вітчизняні дослідники також підкреслюють необхідність визнання пріоритетності правової охорони Карпатських лісів та встановлення щодо них у законодавстві особливого правового режиму [3, с. 19]. Ці та інші фактори необхідно належним чином урахувати під час реалізації Карпатської конвенції та розробки внутрішньодержавних правових актів у сфері охорони й використання Карпатських лісів.

Сучасний етап розвитку правового регулювання лісового господарства ґрунтується на багатопільовій моделі, принципом якої є невиснажливе, безперервне та постійне лісокористування. Реалізація цього принципу в Карпатському регіоні зумовлює оптимізацію всіх видів використання лісових ресурсів і забезпечує одночасне досягнення економічних, екологічних і соціальних цілей. Іншим стратегічним завданням Конвенції є підвищення ступеня заповідності території до екологічно обґрунтованих показників. Упровадження положень цього акта передбачає створення й підтримання Карпатської мережі природоохоронних територій. У Буковинських Карпатах і Передкарпатті, що мають значний потенціал цінних та унікальних лісів, це питання особливо актуально. Ураховуючи природоохоронні, економічні, соціальні й інші інтереси суспільства, а також міжнародні зобов'язання держави, правова охорона Карпатських лісів визначена однією з найважливіших пріоритетів довгострокової державної політики. Це положення знайшло своє закріплення в «Державній цільовій програмі «Ліси України» на 2010–2015 роки», затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. З іншого боку, наявність Карпатської конвенції, на думку Л. В. Полякової, дозволила ознайомитися з досвідом міжнародного співтовариства, отримати велику кількість наукової інформації, пов'язаної з передовими методами ведення лісівництва. Ратифікація Україною цього акта інтенсифікувала здійснення процесу сертифікації лісів, що цілком проведений у Закарпатській, Чернівецькій, частково у Львівській та Івано-Франківській областях [4].

Основними здобутками використання цієї Конвенції, які повинні знайти своє закріплення в лісовому законодавстві, є:

- використання комплексного підходу, який забезпечує максимальну охорону навколишнього середовища, зважаючи на економічні можливості та соціальні вимоги;
- надання переваги територіальному, а не секторальному підходу на користь довкілля, керуючись принципом екосистемності;
- створення окремих правових норм і стандартів для специфічних гірських регіонів, які є іншими, ніж для оточуючих рівнинних територій.



Розгляд цих положень дозволяє сформулювати пропозицію з імплементації Карпатської конвенції в чинне лісове законодавство України. Основним питанням є відсутність спеціальних нормативно-правових актів про статус лісів Карпатського регіону. У 2000 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» [5], який лише частково розв'язує проблему збереження цього природного ресурсу. Під час підготовки нових актів необхідно врахувати наявність інфраструктури, що складається з лісопереробних підприємств регіону. Різке обмеження обсягів рубок може призвести до зупинення цих підприємств та позбавлення місць роботи тисяч українських громадян, тому законотворчий процес у цій сфері повинен мати економічне та соціальне обґрунтування.

Окремо слід зупинитись на проблемі організаційного механізму реалізації положень Карпатської конвенції. Внутрішньодержавний організаційний механізм являє собою систему органів, які здійснюють правову діяльність для забезпечення імплементації міжнародно-правових норм. До нього включено загальні органи законодавчої та виконавчої влади, контрольні, правоохоронні та судові органи, а також спеціальні органи, створені власне для імплементації Карпатської конвенції.

Внутрішньодержавна імплементація Карпатської конвенції проводиться на двох рівнях – загальнодержавному та регіональному. У системі центральних органів державної влади у справі імплементації Карпатської конвенції чільне місце посідають Міністерство екології та природних ресурсів України та Державне агентство лісових ресурсів України. На місцевому рівні основна робота з імплементації конвенції здійснюється обласними та районними державними адміністраціями, підрозділами центральних органів виконавчої влади на місцях, а також органами місцевого самоврядування.

Серед карпатських країн створення спеціальних органів для імплементації Карпатської конвенції передбачено нормативно-правовими актами в Румунії та Україні. Так, відповідно до розробленого департаментом біотичних, водних, земельних ресурсів та екомережі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України Плану заходів було створення Координаційної ради з питань виконання Карпатської конвенції, однак не регламентовано її склад і повноваження. Державному агентству лісових ресурсів і Львівській обласній державній адміністрації вдалося створити регіональний орган – Координаційну раду з виконання положень Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат на території Львівської області, яка розробила план заходів, розрахованих на термін до 2020 р.

Важливим кроком на шляху реалізації Карпатської конвенції є прийняття розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 січня 2007 р. Стратегії виконання Рамкової конвенції про охорону та розвиток Карпат. Адже саме в програмно-стратегічних документах, затверджених національними органами влади і управління, відображається державний інтерес до того чи іншого напрямку розвитку суспільства. Метою стратегії є забезпечення збереження та відновлення унікальних природних комплексів Карпат, запобігання негативному впливу на гірські екосистеми та організації скоординованої з екологічної точки зору діяльності в Карпатському регіоні.

**Висновки.** Таким чином, нині основними досягненнями України у сфері охорони і збалансованого розвитку Карпатського регіону є досить швидка ратифікація Карпатської конвенції, розробка та затвердження на рівні Кабінету Міністрів України стратегії її виконання. Водночас з метою подальшої ефективної імплементації Конвенцією, враховуючи існуючі організаційні та правові недоліки, розроблено такі пропозиції.

По-перше, у зв'язку з тим, що для імплементації Карпатської конвенції на території Львівської області вже створено Координаційну Раду, доцільно створити такі ради в Івано-Франківській, Чернівецькій та Закарпатській областях

По-друге, розв'язання проблем природоохоронного, соціального й економічного характеру пропонується проводити, ґрунтуючись на законодавчих ініціативах, прийнятих на регіональному рівні. Такий підхід є перспективним, але малоефективний в умовах нинішньої правової системи України. У чинній системі управління лісовою галуззю реалізувати цей комплекс проблем без прийняття цільових програм на рівні Кабінету Міністрів України є завданням нездійсненним.



По-третє, пропонується проводити сертифікацію лісів Українських Карпат за єдиною методикою FSC, яка використовується у сусідніх країнах карпатського єврорегіону, що економічно доцільно з огляду на реальну можливість збільшувати обсяги постачання якісної української деревини на європейський ринок сертифікованих лісових продуктів, де єдиним визнаним логотипом на цей час є «FSC».

По-четверте, оскільки країни карпатського регіону зобов'язалися протягом дворічного строку затвердити перелік видів тварин і рослин, на які поширюється заборона полювання і торгівлі, знищення та вилучення з природного середовища, пропонується зобов'язати Державне агентство лісових ресурсів розробити аналогічний перелік та окремою постановою КМУ заборонити торгівлю, вилучення та знищення тварин і рослин, що перебувають під охороною.

Завданням подальших досліджень в окресленому напрямі є визначення індикаторів ефективності імплементації Карпатської конвенції у чинне законодавство та розробки шляхів її подальшої реалізації.

#### Список використаних джерел:

1. Борейко В. Е. История охраны природы Украины. X век – 1980 г. / Борейко В. Е. . – К. : Киевск. екол.-культ. центр, 2001. – 544 с.
2. Генсірук С. А. Ліси України / Генсірук С. А.– Л. : Наук. т-во імені Т. Г. Шевченка, 2002. – 469 с.
3. Мельник П. В. Проблеми правової охорони лісів Карпатського регіону України / Мельник П. В. – Івано-Франківськ : Плай, 2003. – 158 с.
4. Полякова Л. В. Внесок Держкомлісгоспу у виконання Карпатської конвенції / Л. В. Полякова // Лісівництво і агролісомеліорація. – 2008. – Вип. 114. – С. 3–6.
5. Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону : Закон України від 10 лютого 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 13. – Ст. 99.
6. Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат : Закон України від 7 квітня 2004 р. № 1672-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 32. – Ст. 383.
7. Сухорольський П. М. Міжнародно-правова охорона та регулювання сталого розвитку гірських регіонів (Альпійська та Карпатська конвенції): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 – міжнародне право/ П. М. Сухорольський. – Л., 2010. – 240 с.

**КУРАКІН О. М.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
начальник кафедри теорії держави і права  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 340.15 (477) : 343.22

#### КАТЕГОРІЯ ПРАВОВІДНОСИНІ В СИСТЕМІ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Здійснено спробу проаналізувати розмаїття думок щодо кількості та якості видів правовідносин, визначити їх місце в системі нормативного регулювання.

Автор діходить висновку, що правовідносини є одним із центральних інститутів нормативного регулювання суспільних відносин. Усі їх види підпорядковано загальній меті функціонування відповідного механізму.

**Ключові слова:** *нормативне регулювання, правовідносини, критерії класифікації, предмет правового регулювання, повноваження.*





Сделана попытка проанализировать разнообразие мнений относительно количества и качества видов правоотношений, определить их место в системе нормативного регулирования.

Автор приходит к выводу, что правоотношения являются одним из центральных институтов нормативного регулирования общественных отношений. Все их виды подчинены общей цели функционирования соответствующего механизма.

**Ключевые слова:** *нормативное регулирование, правоотношения, критерии классификации, предмет правового регулирования, полномочия.*

The author makes an attempt to analyze the diversity of opinion about the number and quality of relationships, to determine their place in the regulatory framework.

Comes to the conclusion that the relationship is one of the central institutions of regulatory public relations. Their views are subject to the overall objective function of an appropriate mechanism.

**Key words:** *regulation, relationship, classification criteria, the subject of legal regulation, authority.*

**Вступ.** Переважна більшість елементів правового регулювання мають той чи інший ступінь нормативності, оскільки багато з них походять від права, правових норм, їх складових. Нормативністю володіють також і неправові явища, однак найхарактерніша ця ознака все ж таки для права. Тому можна стверджувати, що право є нормативною основою всього механізму правового регулювання, його центральною ланкою.

Норми права, у свою чергу, є джерелом правовідносин, які слугують формою реалізації юридичних норм. Правомірна поведінка їх учасників становить сутність законності та правопорядку, які є бажаними наслідками нормативної регуляції, що свідчить про ефективність останньої. Неправомірна поведінка або тяжіння до неї можуть бути попереджені за допомогою засобів владного впливу, державного примусу, що здійснюється у межах тих же правовідносин.

Тому формування загального уявлення про правові відносини має велике значення для аналізу питань нормативного регулювання суспільних відносин.

**Постановка завдання.** Мета статті – спроба проаналізувати розмаїття думок щодо кількості та якості видів правовідносин, визначити їх місце в системі нормативного регулювання, довести, що правовідносини є одним із центральних інститутів нормативного регулювання суспільних відносин.

**Результати дослідження.** У російській дореволюційній літературі правові відносини розглядалися здебільшого як суб'єктивне право, реалізація якого забезпечується шляхом висування вимог до іншої особи [1]. У працях того часу нерідко вони розглядалися також як побутові відносини, врегульовані нормами об'єктивного права, тобто такі, що за допомогою права трансформують перші у правові [2].

Крім того, у визначенні правових відносин виникає ще один момент – це трактування їх як ставлення не лише до інших осіб, але й до речей у випадках, коли за посередництва певних юридичних фактів людина вступає у відносини з істотами зовнішнього світу, з особами та речами, підкорює їх, бере зобов'язання щодо інших людей і зобов'язує їх по відношенню до себе. Регулювання й захист відносин, що виникають, і є завданням права. Останнє, підкорюючи собі суспільні відносини, визначаючи їх та їхнє значення у сфері права, перетворює первинні суспільні відносини у правові [3].

У пізніші часи розвитку вітчизняної юридичної науки дослідження категорії правових відносин відбувалося у контексті загального її розвитку [4], вивчалися традиційні питання про форму, структуру, зміст, співвідношення з нормами права та багато інших актуальних питань теорії правових відносин [5], розглядаючи право як результат суб'єктивного усвідомлення об'єктивної необхідності, що відображено у правовій нормі. Відповідно, встановлення співвідношення правової норми з правовими відносинами набуває, в свою чергу, неабиякої актуальності [6].

У дослідженнях правових відносин розрізняють два аспекти: по-перше – аналіз



реалізації правової норми сприяє розкриттю природи права, механізму правового регулювання (гносеологічний) та, по-друге, – дослідження правових відносин як об'єктивної реальності, визначення їх цінності в розкритті зв'язку права з іншими явищами та процесами суспільного життя (онтологічний).

З метою формулювання дефініції правових відносин, на нашу думку, доцільно визначити, що саме у цьому явищі є первинним, а що вторинним, похідним – правові норми чи суспільні відносини [7], а також зіставити цю категорію з іншими, які безпосередньо пов'язані з ним – суспільними відносинами, правовими нормами тощо.

Отже, визначальним моментом визнається первинність суспільних відносин перед нормою права. При цьому вони трактуються як категорія ширша за правовідносини [8].

З іншого боку, припускається можливість вторинності суспільних відносин перед нормою права. Зокрема, В. М. Протасов не вважає правовідносини суспільними, врегульованими нормами права. Він бачить їх самостійними суспільними відносинами, суб'єктів яких пов'язують або ставлять у правову залежність юридичним правам та обов'язкам і котре здійснює регулювний вплив на поведінку людей окремо або у взаємозв'язку з іншою суспільною структурою [9].

Прихильники наступної позиції розглядають правовідносини як особливий різновид суспільних відносин, що виникає відповідно до вимог норм права, а його учасники мають певні права та обов'язки, реалізація яких гарантована державним примусом [10].

В окремих працях трапляється переконання, що правовідносини охоплюють увесь масив суспільних відносин, оскільки останні не можуть існувати поза правом, а будь-які вольові відносини людей потребують регламентації в правових відносинах. Відповідні дослідники вважають, що правові відносини є вольовими, люди вступають в них із власної волі [11].

Не зупиняючись детально на перевагах та вадах тієї чи іншої точки зору, зазначимо, що найбільш ґрунтовно співвідношення суспільних та правових відносин, на нашу думку, досліджено О. С. Йоффе, який зокрема, наполягав, що правові відносини є способом перетворення або умовою існування суспільних відносин, що вони є умовою руху та способом конкретизації суспільних відносин, які потребують юридичного оформлення на різних стадіях свого існування [12].

Підтримуючи значною мірою викладені думки, вважаємо за необхідне зазначити, що, правові відносини, попри уособлення названих рис, є все ж таки відносинами суспільними, яким притаманні власні, специфічні риси. Зокрема, вони виникають між конкретними учасниками, встановлюють та юридично закріплюють їх взаємну поведінку й отримують визначену зовнішню юридичну форму. Крім цього, процес трансформації суспільних відносин у правові безпосередньо пов'язаний з їх конкретною нормативною регламентацією та відповідно забезпеченням силою державного примусу.

Вказані ознаки й визначають правовідносини як специфічні суспільні відносини, що виникають між конкретними особами, взаємна поведінка яких закріплена юридично і забезпечується силою державного примусу.

Реалізація правової норми правовідносинами полягає в тому, що суспільні відносини набувають нового статусу, нової якості через опосередкування норми права в суспільні відносини, що є предметом правового регулювання [13]. Відповідно, правові відносини і норма права співвідносяться як філософські категорії форма та зміст, де перша, внаслідок суб'єктивного розуміння вимог правової норми, або неврахування деяких із них, не завжди відповідає іншій. Результатом такого стану є або не виникнення правовідносин, або їх реалізація з порушенням установлених вимог.

Зворотна ситуація може виникнути внаслідок стрімкого розвитку змісту, що потребує адекватної зміни форми. Ця суперечність між формою і змістом проявляється не лише в оновленні законодавства, але й у динаміці самої правової норми та характері правового регулювання.

Характер зв'язку правової норми з правовідносинами, їх взаємна відповідність, найповніше визначаються в реалізації правової норми, яка є лише правилом поведінки, а результатом її впливу стають правові відносини. З цього погляду, правові відносини – це результат дії норми права, різновид суспільних відносин, що за своєю формою є індивідуально-



визначеним зв'язком учасників, а за своїм змістом – їхньою взаємодією через реалізацію прав та обов'язків [14].

Окремої уваги потребує також характер урегульованих відносин. Виходячи з того, що правореалізація – не єдиний спосіб впливу правової норми, вона, крім цього, своїм превентивним спрямуванням спричиняє вплив на мотивацію поведінки або обмежується виключно встановленням окремих положень та принципів, не втілюючись при цьому у правовідносинах безпосередньо, а визначаючи передумови участі в них суб'єктів.

Проте незалежно від видів правових норм існують загальні умови, якими визначається можливість перетворення нормативного припису у конкретні акти поведінки, вони тієї чи іншої формі визнаються у сучасній теорії права більшістю науковців. Однак щодо трактування поняття та сутності правових відносин єдності поглядів немає.

Отже, для визначення поняття правовідносин, необхідно звернутися до тих рис, які необхідні і вважаються достатніми для даної категорії, а саме:

- 1) виникнення, зміна та припинення тільки на підставі правових норм;
- 2) досягнення мети правової норми;
- 3) взаємний зв'язок їх учасників;
- 4) двосторонність зв'язку через уповноваження та зобов'язання;
- 5) вольовий характер;
- 6) охорона державою;
- 7) індивідуалізація суб'єктів [15].

Для поповнення наведеного переліку, на нашу думку, слід урахувати уточнення П. М. Рабіновича, який звертає увагу на те, що правовими відносинами можна вважати суспільні відносини, передбачені гіпотезою правової норми, і, крім того, належать до сфери ідеологічних відносин [16].

Із урахуванням зазначених ознак сучасна теоретико-правова думка пропонує декілька визначень поняття правовідносини. Зокрема, О. Ф. Скакун визначає їх як урегульовані нормами права вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між уповноваженим та зобов'язаним суб'єктами – носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – і забезпечуються державою [17]. Інші автори виходять зі специфічності вольових суспільних відносин, які виникають на основі відповідних норм права, учасники котрих взаємопов'язані суб'єктивними правами та юридичними обов'язками [18].

Виходячи з абстрактного характеру наявних визначень та керуючись потребою їх практичного застосування, теоретики права останнім часом висловлюють пропозиції про необхідність окремого, диференційованого підходу до поняття галузевих правових відносин. Так, В. І. Гойман-Червонюк наголошує, що категорія правових відносин відображає своїм змістом зв'язок норм права і фактичних відносин. Однак такий зв'язок здається одностороннім, а саме – причинно-наслідковим, тобто норма породжує відносини. Передбачається, що існують певні відносини, вплив на які правової норми надає їм характеру правових відносин. [19].

Виходячи з поняття правовідносин, що є усталеним у загальній теорії права їх визначення, на думку автора, більше відповідає публічному, а не приватному праву.

Проте поряд з цим зустрічається і практично протилежний підхід, згідно з яким у певних сферах правового регулювання взагалі бракує хоча б двох суб'єктів, що заперечує взаємну кореспонденцію прав і обов'язків, тому поняття правових відносин для них взагалі не характерно. Тому поняття правових відносин має ширше застосовуватися у науці цивільного, аграрного, трудового, сімейного, адміністративного права.

Шлях до відповіді на це питання, на думку автора, у розгляді видів правовідносин, декілька класифікацій яких пропонує сучасна наукова література.

Їх розрізняють за функціями права, належністю до тієї чи іншої сфери правового регулювання, залежності від ролі, яка їм відводиться у правовому механізмі, від їх змісту і тощо. Крім цього, існують складніші класифікації, де правовідносини поділяють на регулятивні та охоронні, загальні та конкретні, конституційні, адміністративні, трудові тощо і правові відносини активного та пасивного типів.

Якщо наведені вище класифікації ґрунтуються на загальновизнаному розумінні



останніх, то існування загальних та конкретних правових відносин, на нашу думку, створює підстави для перегляду самої концепції співвідношення понять «правовідносини» і «норма права».

Підстави виникнення конкретних правових відносин не викликають сумнівів. Подібні правові відносини виникають, припиняються та змінюються безперервно, деякі з них дуже швидкоплинні, вони очевидні, чітко індивідуалізовані. Прихильники цієї точки зору зараховують до них усі відносини між різноманітними структурами влади, а також відносини, пов'язані з дотриманням членами суспільства законів, правопорядку, певних заборон. Ми погоджуємося, що ці відносини виступають як правові, але водночас в них є специфіка – вони загальнорегулятивні, тому до них не можна застосувати модель правових відносин, яка існує, наприклад, у конституційному праві.

Це дає можливість стверджувати, що тут мають місце саме правові відносини загального характеру, оскільки у них не конкретизовано й не може бути конкретизовано необхідні деталі взаємних зобов'язань учасників, тому що конституційні норми за своєю природою є, в основному, установчо-фіксуєчими.

У загальній теорії права такі правовідносини отримали назву абсолютних, статусних, базових чи первинних або відносних, де всі суб'єкти чітко визначено, та абсолютних, у яких визначено лише одну сторону, а інша – невизначена їх кількість [20]. Крім цього, перші пов'язані з правозастосуванням, другі – з трьома іншими формами реалізації права.

Поділяючи, в основному, ідею подібних класифікацій, хочемо звернути увагу на те, що, зараховуючи всі конкретні правові відносини до категорії правозастосовних, прихильники цього погляду не повністю враховують специфічний характер останніх, що дозволяє виокремлювати їх з-поміж усіх видів конкретних правовідносин.

Ця специфіка полягає в здійсненні правозастосування в середині правозастосовних правовідносин, які вирізняються своїм місцем у правовому регулюванні, предметним змістом, юридичною природою, суб'єктним складом і службовим призначенням у системі правових форм діяльності держави, своєю управлінською природою, що є основою правозастосовних відносин.

Таким чином, правозастосовні правові відносини – це універсальна форма конкретних правовідносин з управління діяльністю чітко визначеного кола осіб [21].

Окрім зазначеної специфіки правозастосовних відносин, необхідно звернути увагу на так звану «подвійність» їх правової природи, ідею існування якої обґрунтовано В. М. Горшеневим. Вона полягає, на його думку, в існуванні ланки, що тісно пов'язує норми матеріального та процесуального права – правозастосовного процесу [22], який здійснюється у межах матеріально- та процедурно-процесуальних відносин, що становлять єдині, комплексні, правозастосовні відносини, характер яких дозволяє поєднати матеріальні та процесуальні відносини у єдину систему зв'язків.

Таким чином, правозастосовні відносини можна визнати особливим різновидом урегульованих правом суспільних відносин, у межах яких, на підставі матеріальних та процесуальних норм, здійснюється субординаційний зв'язок суб'єктів державно-владних повноважень з безпосереднього піднормативного регулювання, розв'язання від імені держави індивідуально-конкретних справ та правових суперечок [23].

Оцінюючи класифікації правових відносин під загальним кутом проблематики правового регулювання, слід зазначити, що високу цінність має їх поділ на регулятивні та охоронні.

Так, С. С. Алексєєв зазначає, що такий розподіл правових відносин відповідає двом напрямкам впливу права на суспільне життя – безпосередньо регулятивному та охоронному [24].

У свою чергу, М. І. Матузов та О. В. Малько до перших зараховують такі, що походять з правомірних дій суб'єктів, а до других – ті, що пов'язані із застосуванням державного примусу під час учинення протиправних дій [25]. Цю точку зору поділяє Л. С. Явич, визнаючи регулятивні правовідносини правоустановчими, виходячи з нормального процесу реалізації в них об'єктивного та суб'єктивного права й належного виконання юридичних обов'язків. Охоронні правові відносини, на його думку, спрямовано на забезпечення юридичної



відповідальності, відновлення порушеного правопорядку [26].

Майже аналогічні, на думку автора, погляди містять праці М. Г. Александрова, в яких дослідник пов'язує наявність охоронних правовідносин із наявністю правопорушень і зазначає, що охоронні правові відносини настільки важливі, що мають ще й форму процесуальних правових відносин [27].

Отже, їх відмінність полягає у можливості примусового впливу на особу для здійснення нею певної поведінки виключно в охоронних правовідносинах.

Подальший поділ охоронних та регулятивних відносин на підвиди визначає решту спільних та відмінних рис, за якими можна виділити активні (вчинення суб'єктом певних дій) та пасивні (утримання суб'єкта від певних дій), односторонні та двосторонні. Але тільки охоронні правовідносини можуть поділятися за напрямом правореалізації (правовідновлюючі, компенсаційні та каральні), за рівнем індивідуалізації суб'єктів. У правоохоронних відносинах завжди чітко встановлено їх учасників, на відміну від регулятивних, які можуть бути такими, де визначено лише носія суб'єктивного права, а всі інші визнаються зобов'язаними. Крім цього, охоронні правовідносини завжди наповнені управлінським змістом.

Особливої уваги щодо проблематики правового регулювання, заслуговує класифікація правовідносин на відносини публічного та приватного права, що є умовою виявлення структурних особливостей галузевих правовідносин.

Вирішення питання про природу публічного та приватного права зумовило формування двох напрямків у юридичній науці. Один із них виходить з різниці цілей та інтересів, що підлягають правоохороні, тоді як інший спирається на принцип неприпустимості зміни публічно-правових норм приватними угодами.

Розподіл права на публічне й приватне у сучасній юриспруденції визнається важливим моментом, зокрема щодо класифікації правових явищ у їх взаємозв'язку з визначенням правового статусу особи, визначення засад реалізації нею прав та обов'язків, що також має неабияке значення для вирішення питань нормативної регуляції суспільних відносин. Тому доцільно визначитися у двох принципово важливих моментах.

По-перше, поняття «публічне» може застосовуватися у юриспруденції також у вузькому значенні й стосуватися лише тієї частини права, котра безпосередньо стосується функціонування державних органів чи посадових осіб, що репрезентують державу.

По-друге, публічне та приватне право – це сфери права, кожна з яких охоплює групу його галузей.

Характерними рисами приватного права – рівність учасників відповідних відносин, їх ініціативність у встановленні правовідносин, вільний розсуд під час обрання правил поведінки, прямо не заборонених законодавством, позовний порядок захисту інтересів його суб'єктів у суді тощо. Значною мірою ці риси визначаються сутністю приватного права, як такої частини об'єктивного права, де через відповідні інститути втілюється у зовнішніх відносинах природне «право свободи» [28].

З урахуванням цього приватне право визначають як сукупність правил і норм щодо визначення статусу й захисту інтересів окремих осіб, які не перебувають у субординаційних відносинах, підпорядкування одне одному, рівноправно й вільно встановлюють собі права та обов'язки у відносинах, що виникають з їх ініціативи.

Щодо визначення публічного права, недостатньо лише зазначити, що воно охоплює лише інтереси чи статус держави в цілому, певним чином виокремлює тих чи інших суб'єктів. Слід урахувати, що однією з визначальних рис публічного права є імперативний метод регулювання відповідних відносин, складовими частини якого: чітка окресленість поведінки суб'єктів, застосування так званого «позитивного зобов'язання», застосування заборони дій як методу формування поведінки громадян і організацій, використання таких стимулів, як примус і переконання.

З урахуванням зазначеного, публічне право визначають як сукупність правових норм, що становлять особливу функціонально-структурну систему, яка з метою урегулювання й захисту суспільних інтересів за допомогою розпоряджень переважно імперативного характеру регламентує відносини за участю держави, а також між суб'єктами, які є фігурантами держави або перебувають у відносинах влади і підпорядкування [29].



Поділ права на публічне і приватне, у свою чергу, є підґрунтям розмежування на національному рівні права цивільного та адміністративного як двох головних, визначальних галузей регулятивного права.

Проте було б спрощенням обмежитись лише розрізненням у структурі національного права цих двох основних галузей. Вона виглядає складнішою внаслідок необхідності забезпечення на національному рівні юридичної першооснови усіх галузей національного права, що зумовлює існування конституційного права.

Зважаючи на зазначене вище, ядром нормативної регуляції суспільних відносин можна визнати конституційне право, котре виступає як основа усіх інших галузей, інститутів і норм, а також галузі «першого рівня» – цивільне, адміністративне і кримінальне право.

Від цих трьох основних галузей матеріального права вибудовуються генетичні, функціональні і структурні зв'язки до відповідних, похідних галузей: фінансового, податкового, трудового, земельного та іншого права.

Таке розуміння змісту правового регулювання припускає й відповідну систему національного законодавства, у якій Конституція і кодекси згідно із зазначеними галузями права мають слугувати основою всього іншого законотворення.

Відповідно можна поділити і правові відносини на види залежно від галузей права – це ще одна їхня класифікація, існування якої не заперечує ніхто з правників.

Галузь права охоплює суспільні відносини, що вирізняються певною єдністю, хоча вони й не тотожні. Головним критерієм тут є предмет і метод правового регулювання. Усередині галузі розрізняють також відносини, що виникають у сфері окремих правових інститутів.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи викладене, слід констатувати, що правовідносини – це один із центральних інститутів нормативного регулювання суспільних відносин. Усі їх види підпорядковано загальній меті функціонування відповідного механізму. Це, в свою чергу, є підставами для подальшого ґрунтовного наукового їх аналізу попри наявність визначеної кількості наукових праць у даній сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности / Петражицкий Л. И. – СПб. : Лань, 1907. – С. 51–52.
2. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Коркунов Н. М. – СПб. : Лань, 1914. – С. 27.
3. Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности / Петражицкий Л. И. – СПб. : Лань, 2000. – С. 279.
4. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права / Трубецкой Е. Н. – СПб. : Лань, 1998. – С. 152.
5. Назаров Б. Л. Социалистическое право в системе социальных связей / Назаров Б. Л. – М. : Юрид. лит., 1976 ; Проблемы теории государства и права : учебник ; под ред. С. С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1987. – С. 269 ; Бурлай Е. В. Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе / Бурлай Е. В. – К., 1987. – С. 35.
6. Пилипенко П. Д. Проблемы теории трудового права : монографія / Пилипенко П. Д. – Львів, 1999. – С. 112.
7. Селіванов В. Правова природа регулювання суспільних відносин / В. Селіванов, Н. Діденко // Право України. – 2000. – № 10. – С. 20.
8. Пилипенко П. Д. Проблемы теории трудового права : монографія / Пилипенко П. Д. – Львів, 1999. – С. 114.
9. Гражданское право : учебник : в 2-х т. – Т. 1 ; под ред. Е. А. Суханова. – М. : БЕК, 1993. – С. 45 ; Тархов В. А. Гражданское право / Тархов В. А. – Чебоксары, 1997. – С. 97.
10. Протасов В. Н. Правоотношение как система / Протасов В. Н. – М. : Юрид. лит., 1991. – С. 28.
11. Александров Н. Г. Некоторые вопросы учения о правоотношении / Н. Г. Александров // В сб. : Труды научной сессии всесоюзного института юридических наук 1–6 июля 1946 г. – М., 1948. – С. 32 ; Хавронин К. И. Советское право / Хавронин К. И. – М. :



- Юрид. лит., 1981. – С. 32 ; Советское гражданское право. Ч. 1 ; под ред. В. А. Рясенцева. – М. : Юрид. лит., 1986. – С. 69.
12. Голунский С. А. Теория государства и права / Голунский С. А., Строгович М. С. – М., 1940. – С. 273.
13. Иоффе О. С. Правоотношение по советскому гражданскому праву / Иоффе О. С. – Л. : Изд. ЛГУ, 1949. – С. 16–17.
14. Толстой Ю. К. К теории правоотношения / Толстой Ю. К. – М., 1959. – С. 31.
15. Явич Л. С. Общая теория права / Явич Л. С. – Л. : Изд. ЛГУ, 1976. – С. 212.
16. Теория государства и права : Курс лекций ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – С. 475–477.
17. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : посібник для студентів / Рабінович П. М. – [2-ге вид.]. – К., 1994. – С. 127 ;
18. Скакун О. Ф. Теория государства и права / Скакун О. Ф. : учебник. – Харьков : Консум : Ун-т внутренних дел, 2000. – С. 374–375.
19. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник ; за ред. В. В. Копейчикова. – К., 1997. – С. 190.
20. Гойман-Червонюк В. И. Очерк теории государства и права / Гойман-Червонюк В. И. : в 2 ч. – Ч. 1 : Теория государства. – Ч. II : Теория права. – М., 1996. – С. 224.
21. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / Алексеев С. С. – М., 1999. – С. 67.
22. Дюрягин И. А. Право и управление / Дюрягин И. А. – М. : Юрид. лит., 1981. – С. 110.
23. Теория юридического процесса ; под ред. В. М. Горшенева. – Харьков, 1985. – С. 93.
24. Галаган И. А. К проблемам теории правоприменительных отношений / И. А. Галаган, А. В. Василенко // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 19.
25. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования / Алексеев С. С. – М., 1999. – С. 67.
26. Теория государства и права : курс лекций ; под ред. Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – С. 477.
27. Явич Л. С. Общая теория права / Явич Л. С. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1976. – С. 219.
28. Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Александров Н. Г. – М., 1955. – С. 91.
29. Алексеев С. С. Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху / Алексеев С. С. – М., 1998. – С. 185.
30. Харитонов С. До питання про значення дихотомії «приватне право – публічне право» / С. Харитонов, О. Харитонova // Вісник академії правових наук України. – 2000. – № 2. – С. 82–88.

**Заруба В. М.**

Доктор історичних наук, професор  
кафедри загально-правових дисциплін  
(Дніпропетровський гуманітарний  
університет)

УДК 94 (477.63):929.73

### **СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ТА ДЕМОГРАФІЧНИЙ РОЗВИТОК СЕЛА НАТАЛІВКИ**

На прикладі села Наталівка Солонянського району, із залученням значного документального та статистичного матеріалу, у статті розкрито соціально-правові та демографічні процеси, які відбувалися в селах Південної України впродовж останніх двохсот років.



*Ключові слова:* Наталівка, Юрівка, Новоросія, демографія, Солонянський район, краєзнавство.

На прикладі села Наталівка Солонянського району, з привлеченням значительного документального і статистичного матеріала, в статті раскрыто соціальні і демографічні процеси, які відбувалися в селах Южної України на протязі останніх двохсот років. Ключевые слова: Натальевка, Юрьевка, Новороссия, демография, Солонянский район, краеведение.

On the example of the village Natalivka Solonyans'kyi area involving substantial documentary and statistical material, the article explores the social and demographic changes that have occurred in the villages of southern Ukraine in the last two hundred years. Keywords: Natalivka, Yurivka, New Russia, demography, Solonyansky area, local history.

Чекересова балка, в якій розкинулося сучасне село Наталівка Солонянського району Дніпропетровської області, у другій половині XVIII ст. була територією запорозьких козацьких зимівників. Вже після першої війни з Османською імперією 1768 – 1774 рр. тут одержали рангові дачі російські офіцери, які брали в ній участь. Ними засновано перші власницькі поселення – слободи. Наявність тут хуторів в останньому десятилітті XVIII ст. підтверджує в описі Катеринославської єпархії єпископ Феодосій (Макаревський). Він зазначає, що Катеринославська єпархіальна консисторія, провівши у 1798 р. обстеження сіл в Чекересовій балці, виявила в глибині яру невеликі, у кілька хат, малозаселені хутори [21, с. 203 – 207]. Найстарішим поселенням, ймовірно, був хутір Упорний. Він знаходився він біля ставка і колодязя і «упирався» городами в ставок. В глибині балки лежало село Боголюбівка, осаджене І. В. Громовим. Означене добре видно на військово-топографічній карті 1861 р.

Десь близько 1812 р., одержавши «очередной чин и существенную прибавку к жалованию», придбав у цих краях землю чиновник Катеринославського губернського присутствія Іван Федорович Чмельов, який осадив між Упорним і Боголюбівкою село, назвавши його на честь щойно народженої доньки Наталі Наталівкою. Відтак, засновали слободу не Нечаєви чи Хвоцинські, як вважалося раніше [20], а Чмелєви. Звідси і її друга назва – Джмелева.

Цілком можливо, що близько 1830 р. Н. І. Чмелєва вийшла заміж за поміщика із сусіднього Верхньодніпровського повіту, катеринославського чиновника Миколу Олександровича Хвоцинського. Він заснував неподалік Упорного хутір Миколаївський. Документ від 14 січня 1841 р. засвідчує, що «на хуторі Хвоцинських» був млин, у якому збирався помолоти зерно поміщик с. Незабудине О. К. Тарасевич, позаяк його млин зламали невправні мірошники [7, с. 390]. Хвоцинські мали землю у Верхньодніпровському повіті. Вони не жили там, не будували садиб, а мешкали в російських помістях, у Москві [22], Санкт-Петербурзі, Катеринославі, тримаючи управителів в селах та хуторах, періодично закладаючи землю під кредити [10, с. 4911 – 4912]. Після реформи 1861 р., втративши кріпацькі робочі руки, Хвоцинські продали землю біля Наталівки Нечаєвим, які на той час вже купили Боголюбівку (Громову) і створили там потужну капіталізовану економію.

Десята казенна ревізія (1858 р.) зафіксувала, що поміщицька «деревня» Наталівка розташувалася ліворуч від головної чумацької дороги з Катеринослава до Херсону. Вона лежала в Чекересовій балці понад ставком, біля колодязя, за 85 верст від губернського і повітового міста Катеринослава, за 65 верст від квартири станового пристава в с. Романкове. Тоді в Наталівці було 12 дворів у яких проживав 121 житель: 55 чол. і 66 жін. [17, с.10]. Така кількість жителів у тодішніх умовах могла накопичитися лише за 35 – 45 років існування поселення. Село являло собою дві вулиці. В одному дворі в середньому проживало 10 жителів. Прізвища місцевих селян були українського походження. Куплено їх було в Харківській, Полтавській, Чернігівській губерніях, та у місцевих поміщиків. Напередодні реформи у 1860 р. Тимчасовий комітет навіть не включив Наталівку до переліку поміщицьких господарств, тому що в ній не нараховувалося потрібних для цього 100 ревізьких душ [13].





За «Положенням» про аграрну реформу, поміщицька земля, починаючи з 1863 р., мала перейти селянам на викуп. Тому у 1865 р. власниця Громівської економії Ангелія Нечаєва виселила з Боголюбівки тимчасово зобов'язаних селян, перевівши їх на щойно придбані у Хвощинських вільні місця між Наталівкою і хуторами Упорним та Миколаївським, створивши таким чином нове село і назвавши його на честь свого щойно народженого онука Юрія – *Юрівка*. Так із кількох хат Наталівки, хуторів Упорного та Миколаївського винило нове поселення, яке проіснувало як окремий населений пункт з 1865 р. більше 60-ти років, аж до радянської адміністративної реформи 1932 р., коли Наталівка і Юрівка були злиті в одне село.

Наталівцям поміщиця дала наділи по 4 десятини на 60 ревизьких душ (чоловіків) в загальній кількості 240 десятин на всю сільську громаду [15]. Тобто, викупила надільну землю вся сільська громада (община). Юрівців Ангелія Нечаєва «обдарувала» наділами у розмірі п'яти десятин на господаря лише у вересні 1876 р., після п'ятнадцятирічного терміну тимчасового зобов'язання. Означене засвідчує копія ввідного листа у володіння земельним наділом виданого 12 вересня 1876 р. селянину села Юрівка І. К. Баршаку:

«1877 года июля 30 дня судебный пристав при Екатеринославском окружном суде, надворный советник Иван Федорович Порубаев, на основании исполнительного листа Екатеринославского окружного суда от 22 декабря 1876 года за № 1075 выданного поверенному крестьянину Новопокровской волости Ивана Кондратьева Баршака титулярному советнику Афанасию Яковлевичу Колесникову о вводе во владение верителя его Баршака, пятью десятинами земли, состоящей Екатеринославской губернии и уезда при деревне Юрьевке (:прежнего названия деревни Натальевки и хуторов Упорный и Николаевский:), доставшейся ему Баршаку, от вдовы надворного советника Ангелии Григорьевны Нечаевой, по дарственной записи, совершенной 12 сентября 1876 года, в г. Екатеринославе нотариусом Карбоньером, утвержденной 15 ноября того же 1876 года старшим нотариусом Екатеринославского окружного суда, внесенной в крепостную книгу № 2, ч.1, стр. 78, № 38 и отмеченной в реестре крепостных дел № 2, ч.2, на стр. 310, под № 155, как значится по выписи из крепостной Екатеринославского нотариального архива книги, по Екатеринославскому уезду за 1876 год, записанной в реестре того года под № 640, – ввел сего числа крестьянина Ивана Баршака во владение означенным именем, в присутствии нижеподписавшихся свидетелей, в удостоверение чего, составлен настоящий вводный лист по доверенности крестьянина Новопокровской волости Ивана Кондратьева Баршака во владение вступил титулярный советник Афанасий Яковлев Колесников.

При вводе во владение свидетелями были местные землевладельцы крестьяне деревни Натальевки Кондрат Мелещенко, Иван Собильский и староста Харитон Гниленко, а за них неграмотных по их просьбе подписался крестьянин Степан Рибалченко. Управляющий именем Нечаевой мещанин Петр Максимов Бриль. Ввод во владение совершил судебный пристав Порубаев».

Це перша відома нам документально засвідчена згадка про Юрівку, як окреме село, при чому із вказівкою на населені пункти, з яких вона була утворена. Наведений лист також показує, що А. Г. Нечаєва дала «дарчі землі», або так звану «четвертину». Тобто, замість повноцінних 20 дес., за які селяни мали виплачувати викупні платежі, вона запропонувала безоплатний дарчий наділ в одну четверту законного. Всього ж нею виділено 17 наділів, що разом склало лише 85 дес. на 17 господарств і на понад сотню юрівських жителів. Цікаво, що наталівських селян «винагородили» меншими наділами ніж юрівських – в 4 десятини і у власність ввели не індивідуальних господарів, а всю громаду, яка й дістала колективне право перерозподіляти угіддя між общинниками.

Селяни, за браком землі, залишилися у залежності та прямій кабалі у поміщиків, орендуючи в них наділи по дуже високій ціні у 6–7 руб. за десятину. Відсутність тягла, реманенту, безземелля спричиняли жахливі злидні, наймитування у багатіїв (заможних селян, попів, купців) та роботу за копійки в економіях, по сусідніх селах. Основними ж землевласниками залишилися дворяни, яких у Катеринославському повіті станом на 1864 р. нараховувалося 295 чоловік потомствених і 102 особистих. Тобто, всього 397 осіб чоловічої і жіночої статі майже безроздільно володіли земельним фондом величезної території.

У 1897 р. в Російській імперії проведено Перший загальний всеросійський перепис



населення. Його результати засвідчують, що на момент обліку в Наталівці проживали колишні поміщицькі надільні селяни на викупі, українці. Сільському товариству належало 235,6 дес. надільної землі (231 дес. придатної і 4,6 дес. непридатної). Школи, церкви і торгового містя в селі не було (церковно-парафіяльна тимчасова сезонна школа почала діяти тут з 1887 р.). Серед жителів 87% були неписьменними. Тут мешкали 263 особи: 119 чол. і 144 жін., які склали 23 патріархальні сім'ї, 43 господарства (42 з наділом та одне безнадільне). Із 263 мешканців надільних було – 258, безнадільних – 5, служили в армії – 4, були відсутні 6 осіб із надільних родин, і жила одна сім'я сторонніх поселенців ( 2 чоловіки та 3 жінки). По категоріях: чоловіків до 7 років = 34; 7 – 14 р. = 12; 14 – 18 р. = 7; 18 – 60 р. = 55; старших за 60 р. = 11. Всього – 119 осіб чол. статі. Жінок: до 7 р. = 43; 7 – 12 р. = 18; 12 – 16 р. = 9; 16 – 55 р. = 64; за 55 р. = 10. Всього – 144 особи жін. статі [9, с.150–159].

Шкода, що по землевласниках даються лише узагальнені дані, без зазначення конкретних господарів – сільська громада в цілому мала у користуванні 235, 6 дес. [9, с.128]. До речі, власником 250 дес. біля села був поміщик з Вищитарасівської волості О. Г. Карпинський [14, с. 23].Тоді ж у Юрівці проживали 142 жителі, 17 господарств, котрі мали по 5 десятин дарчої землі, яку не можна було розділяти між спадкоємцями на менші ділянки. Вся громада разом мала 85 дес. [14, с. 50].

Статистичний показник населених пунктів Катеринославського повіту за 1902 р. інформує, що в Наталівці жили колишні поміщицькі селяни. За матеріалами десятої ревізії 1858 р. в ній був 121 житель (55 чол. і 66 жін.). По списку 1898 р. в Наталівці і Юрівці разом числилося 44 двори. В 1897 р. в селі проживало 128 чол. і 154 жін. (282 жителя). За даними ж земських установ на початок 1902 р. в селах було 43 двори, 119 чол. і 144 жін. (263 жителя). Після реформи 1861 р. місцеві селяни додатково не викупляли і не купували землю, – не було за що. По книгах Казенної палати селянської землі в Наталівці значилося 231 дес., а за матеріалами земства – 235,6 дес. надільної землі [15].

У 1904 р. в Наталівці нараховувалося 29 повноцінних дворів і 254 жителя (117 чол. і 137 жін.). Діяла школа – земське народне училище, відкрите у 1899 р. А у Юрівці стояло вже 24 двори і мешкало 193 особи ( 99 чол. і 94 жін.) [19, с.98 – 100]. Загалом же у Наталівці та Юрівці проживало 447 жителів у 53 дворах [19].

За якихось три роки місцеве населення збільшилося на 118 осіб, а кількість дворів зросла до 99. Означене засвідчують статистичні дані за 1908 р., опубліковані 1911 р. Згідно з ними, в Наталівці проживали колишні поміщицькі селяни в 60 дворах, 353 жителя (167 чол. і 186 жін.). Землі їм наділили по 4 дес. на 60 господарств. Станом на 1898 р. придатної землі була 231 дес., а непридатної 4,6 дес. Всього надільної землі значиться 235,6 дес. Купленої землі не значиться [16]. У Юрівці мешкали колишні поміщицькі селяни в 33-х дворах і було 212 жителів (105 чол. і 107 жін.). У їхньому користуванні знаходилися 85 дес. землі, – тих ділянок, які по 5 десятин дала їм в «дар» ще у 1876 р. колишня «бариня» А.Г.Нечаєва [16, с. 22 – 23].

У 1912 р. в Наталівці було уже 400 жителів (з них дітей віком від 8 до 11 років 31 чол.). В земському училищі працював один вчитель, який навчав 50 дітей [5]. У Юрівці було 272 жителя, із них 20 дітей віком від 8 до 11 років [5], але не було школи. Тому Катеринославське повітове земство спроектувало і відкрило Юрівське земське народне училище. 1 вересня 1914 р. воно почало діяти в окремому капітальному приміщенні з червоної цегли, з великою класною кімнатою і з квартирою для вчителя. Тут навчалися 46 учнів. На споруду витратили 11 960 руб. [12].

Детельнішими є статистичні дані за 1913 р., які зафіксували, що мешканці Наталівки – колишні поміщицькі селяни, українці («малороси»), православні, мають 62 двори, в яких мешкають 182 чол. та 193 жін., що разом складає 375 жителів. Вони користуються 242,5 дес. надільної землі (240 придатної, 2,2 непридатної). Є школа. Село розкинулося біля ставочка і знаходиться на відстані 70 верст від губернського і повітового центра м. Катеринослава, за 25 верст від земської управи, за 28 верст від станového пристави, за 12 верст до волосного правління і за 35 верст від найближчої залізничної станції Божедарівки [4, с.19]. Юрівські селяни колись належали поміщикам як кріпаки, вони всі українці («малороси»), православні, мають 35 дворів, в яких мешкають 116 чоловіків та 120 жінок, що разом складає 236 жителів. Господарі користуються все тими ж 85 дес. надільної землі. [4, с.19].



За матеріалами епархіальної статистики того ж 1913 р. в Наталівці проживало 405 чол., а в Юрівці 295 чол. Тобто, перед початком Першої світової війни кількість жителів обох сіл досягла 700 осіб [18]. Це був найвищий показник за всю їхню історію, який засвідчив певний демографічний вибух.

На той час медичних установ у селах не існувало. Впродовж XIX ст. смертність серед переміщеного сьуди населення була дуже високою. Краєм прокочувалися епідемії холери (1830), віспи (1840), цинги (1849), дизентерії (1855). Лише наприкінці XIX ст. повітове земство відкриває в сусідніх селах кілька лікарень та фельдшерських пунктів з аптеками. У 1902 р. селяни належали до обслуговування Олександропільською лікарською дільницею (шостої медичної дільниці). Найближча лікарня і ветлікарня знаходилися там же, в Олександрополі (Логовій), а найближча аптека у Павлівці (дані за 1915 р.). За лікарською статистикою у 1902 р. в Наталівці одна особа хворіла на рожу, а в Громовій двоє хворіли на коклюш [3].

Місцеві селяни брали участь у громадському житті краю. Наприклад, у виборах до Третьої Державної Думи (1907–1912) Російської імперії. Архівні документи зберегли свідчення про волосний сход у Новопокровці, який відбувся 9 вересня 1907 р. На ньому 88 виборних від сільських громад волості обрали двох уповноважених (делегатів) на повітовий з'їзд по виборах у Думу. Першим обрали Г. П. Полякова (72 голоси – за; 16 – проти) із Олександрівки II (Орлової). Другим – Мелешенка Андріана Кіндратовича (71 голос за, 17 проти), жителя Наталівки [1].

В анкетних даних А. К. Мелешенка значиться, що на час обрання уповноваженим йому вже виповнилося 38 років (тобто, народився він 1869 р.), православний, письменний (освіта домашня), в державних установах не служив, займається хліборобством, має 8 десятин землі, хату, комору, конюшню, клуню, амбар, машину, косарку, 3 брички, 2 букара, 2 плуга, 2 віялки, сіялку, 8 голів гужової худоби (коней та волів), живе в Наталівці [1].

Переважна більшість мешканців були православними християнами і належали до церковної громади храму Петра і Павла, який знаходився у сусідній Павлівці [2]. Статистичні дані Катеринославській єпархії за 1904 р. засвідчують, що села Наталівка та Юрівка належали до парафії церкви святих апостолів Петра і Павла, яку побудовано у 1804 р. поміщиком В. Соловйовим у селі Павлівка Новопокровської волості і віднесено до Третього благочинія. Знаходилися села в семи верстах від храму і крім них парафію формували також Павлівка, Любимівка, Бутовичівка, Гегелівка і хутір Добрий. Напередодні революції у селі сформувався невеликий гурт християнських «протестантів» баптистського руху. Осідок община мала на хуторі Карайкове, де жив її пресвітер. Після того, як місцеві адепти померли, громада припинила діяльність.

Уже у 1915 р. в Наталівці функціонувало споживче товариство [6]. Сільська община у спільному «винбарі» (на центральній площі) зберігала страховий зерновий фонд. Від 1920 р. в селі розташувалася філія Олександропольського сільського споживчого товариства (СельПО) – сільська споживча кооперація, на паї якої утримувалися місцеві магазини.

Несучи службу в царській армії, селяни брали участь у російсько–турецькій війні 1877–1878 рр., російсько–японській війні 1904–1905 рр., Першій світовій (1914 – 1918 рр.), що засвідчують збережені світліни. З початком у серпні 1914 р. війни з Німеччиною та Австро–Угорщиною, мешканці працювали для фронту, а більше чотирьох десятків чоловіків мобілізували до діючої армії. Багато з них було в австрійському полоні, багато й полягло на полях кровопролитних битв тієї братовбивчої війни. Але про них, чомусь, в радянські часи ніхто ніколи не згадував, та так і забули.

Впродовж 1917 р. до села доходили звістки про зміну влади в країні та про нові уряди – то в Петербурзі, то в Києві. На початку січня 1918 р. оголосили про встановлення нової, радянської влади – робітників та селян. Місцеві жителі почали ділити поміщицьку землю. Проте, відповідно до умов Берестейського миру у березні 1918 р. Наталівку (разом з усією Україною) зайняли німецько–австро–угорські окупанти, котрі примусили селян повернути поділене поміщикам. Деяких із них покарали, відшмагали палицями за самоуправство з чужою власністю. У роки громадянської війни в околицях села діяли загони різних повстанців. За свідченнями старожилів, наїздами у Наталівці побували Нестор Махно, Маруся Нікіфорова («матюкалася, сидячи в тачанці, у шкіряному галіфе, з великим наганом»), Григорій Маслаков



(«батько Маслак»). Місцеві селяни теж брали участь у діяльності добровольчих формувань («Таке було врем'я!»). Сільський фольклор та епос надовго зберіг пам'ять про ті буремні дні. Згідно з переказами, один місцевий парубок служив навіть особистим гармоністом у Н. І. Махна.

На початку лютого 1919 р. в краї вдруге встановилася радянська влада. Розпочалися реквізиції, запроваджено продрозкладку («развборстку»). Частина селян мобілізували до червоної армії і вони воювала на боці більшовицької революції. В боях за неї багато загинуло. За третім приходом радянської влади на початку 1920 р. в Наталівці створюється комітет незаможних селян (комнезам), як надзвичайний орган радянської влади. Комнезам лютував, вилучаючи у продовольство, відбирав худобу, інвентар, відправляв реквізоване на фронт, допомагав продзагонам збирати продрозкладку.

Нова влада націоналізувала і реорганізувала у радгосп Громівську економію Нечаєвих. Впродовж 1921–1923 рр. місцеві жителі пережили перший радянський голод. І хоча загальна кількість населення різко не скоротилася, втрати були досить відчутні. Тому коли у 1923 р. більшовики провели перший перепис населення, результати його не стали афішувати.

Станом на 1 січня 1925 р. у Наталівці Незабудинської сільради Солонянського району Катеринославської округи було 86 господарств, 168 чол. і 212 жінок (разом 410) жителів. Місцеві одноосібники мали у фактичному користуванні 819 дес. землі [11]. Отже, радянська влада трішки збільшила наділи селянам, але обіцяної землі не дала. Мешканці Юрівки також пережили часи Першої світової війни, революційних переворотів, зміни влад і теж зі значними втратами: кількість жителів скоротилася з 295 осіб у 1913 р., до 272 у 1923 р. Станом на 1 січня 1925 р. у Юрівці було 80 господарств, 127 чоловіків і 145 жінок – разом 272 жителя. Місцеві одноосібники користувалися 362 дес. землі [11].

На початку 1920-х рр. в селах з'явилися перші групи політичних і громадських організації. Впродовж 1920–1941 рр. тут діяв первинний осередок комуністичної партії. До нього входили місцеві селяни, потім колгоспники, агрономи, вчителі, лікарі, службовці. Тоді ж виникли піонерська та комсомольська організації – спочатку на базі школи, а згодом і колгоспу. Весною 1925 р. 18 бідняцьких господарств Наталівки об'єдналися в комуну, яку назвали «Визволення». А в 1927 р. кілька бідняцьких селянських господарств Юрівки створили артіль, назвавши її «Зірка». На початку 1932 р. до Наталівки приєднали Юрівку і обидва села стали одним населеним пунктом. Того ж року влада об'єднала сільськогосподарські комуну в селах Юрівці, Сигнальному та Наталівці в один колгосп «Визволення». Від створення Наталівської сільради у 1932 р. в селі почало діяти і поштове відділення.

Важкі часи пережило село в 30-х роках. Комуністи розкуркулили в ньому більше 30 родин. Деяких виселили до Сибіру («до білих ведмедів»), на будівництво каналів, кількох розстріляли як «ворогів народу». Більшість із репресованих вже ніколи не повернулися в село. У період голодомору 1932 – 1933 р. померло близько сотні жителів, головно старих та дітей, немічних, хворих. Були випадки вимирання цілих сімей.

У перші дні війни, а також після визволення, на фронт мобілізували і там загинуло в боях з німецько-фашистськими окупантами багато жителів села. Перелік складає близько семидесяти осіб. Окрім того, більше десятка померли чи загинули від бомб на примусових роботах на окопах, в Німеччині. Кровопротитні бої за село ще довго давалися взнаки. Фронт пройшов, але залишив по собі сотні і тисячі смертоносних сюрпризів: поля сплюндрували і нашпигували набоями різного гатунку. Засипані мінами і снарядами степи вабили цікавість дітей. В 40-х рр. підірвалися на мінах, обробляючи зранену землю, трактористи, від випадково знайденого снаряду загинули діти. В цілому ж від війни загинуло більше 100 мешканців. Скорботні жнива зібрали голод 1947 р. та повоенні радянські злидні.

Лише на початку 1960-х рр. село поволі піднялося з руїни. За підрахунками сільради тоді в Наталівці мешкало 698 жителів (за іншими даними – 643 [8]). Тобто, демографічні втрати були колосальні, якщо взяти до уваги, що ще в 1913 р. тут мешкали 700 осіб. За роки радянської влади село в середньому втрачало 20 жителів щорічно природного приросту. При демографічній динаміці 1913 р. у 1964 р. в селі мало б бути 1700 мешканців! Сьогодні ж, за офіційними даними Наталівської сільради (дещо перебільшеними), які оприлюднені в інтернетресурсі, населення села складає 365 осіб. Тобто, від 1964 р. воно скоротилося ще



вдвічі.

Підводячи підсумки можна констатувати наступне. Склад населення в обох селах ніколи не був стабільним, статичним. Він піддавався динаміці та рухові, які спонукали політичні, соціальні та економічні події в Російській імперії та СРСР. Першими поселенцями стали селяни, переселені сюди місцевими поміщиками. Відтак, спочатку мешкали тут кріпаки, росіяни та українці, куплені на Лівобережжі, Курщині, Слобожанщині. Українська амальгама, національний елемент в умовах південних степів виявився потужнішим і росіяни українізувалися, так що їхні нащадки давно вже вважають себе українцями.

Зі скасуванням кріпосного права, кілька родин, куплених напередодні, покинули Наталівку і Боголюбівку та повернулися до своїх рідних місць де мешкали близькі родичі. Дехто, через малоземелля чи взагалі безземелля, від'їхав пізніше. На їхнє місце приїздили інші селяни, які в пошуках кращої долі та заробітків по економіях полишали насиджені місця.

Кільканадцять дівчат та хлопців знайшли пару у сусідніх селах і пішли жити до чоловіків та дружин в Гердзейову, Новоандріївку, Миколо-Мусіївку, Озетовку, Павлівку, Промінь, Калинівку, Карайкове, Незабудине, Зволянку, Гегелину, Голубинівку, Отруби. Багато людей, приходячи на роботи в Громівську економію, залишалися зимувати, а потім і жити в Наталівці чи Юрівці. Одружувалися тут, заводили родини і осідали надовго чи назавжди. Значну кількість народу зірвала з насиджених місць революція та громадянська війна: хтось змушений був втікати, ховатися, зникнути з різних причин із свого краю і шукати притулку деінде.

Жили в Наталівці і німці-колоністи. За переказами старожилів це були дві родини Цайгерів (різвище в перекладі з німецької мови означає «годинникар»). Походили вони із лютеранської колонії Фішерсдорф, – нині селище Рибальське у складі м. Дніпропетровська. Їхні близькі родичі мешкали також у сусідній з Наталівкою Катеринівці (тепер с. Осипенко). Двоюрідні брати Цайгер Й. Й. та Цайгер Й. К. з родиною ще напередодні 1914 р. приїхали працювати у громівську економію. Згодом вони побудували кожен собі хати де й мешкали до 1943 р., коли їх депортували до «фатерлянду» відступаючі фашисти.

В період колективізації, розкуркулення і комуністичного голодомору цілі родини покинули село – хто добровільно, втративши господарство і житло, а хто в примусовому порядку. Представники окремих сімей поїхали на новобудови сталінських п'ятирічок та так і не почвернулися в село. Їхні нащадки живуть сьогодні в різних куточках України і регіонах колишнього Союзу. Серед них є і відомі люди: лікарі, вчені, народні депутати.

Повиганявши місцевих господарів, радянська влада тим самим знекровила колгосп, позбавила його робочих рук. Вербувальники поїхали в інші регіони України, Росії, Білорусії закликаючи людей їхати на проживання та на роботу в область. У 1934 р. в село приїхало десять родин із Житомирщини. А за повоєнного часу додалися нові мешканці – в село переселилося кілька родин із Західної України. У 1950 р. вербувати на постійне поселення в Наталівку їздив колгоспний бригадир. На його поклик з Нестерівського району Львівської області із селища Жовква приїхало 10 сімей.

У 1960 – 1980 рр. знелюднювали сусідні безперспективні села Сигнальне, Барвінок і люди родинами переселялися до Наталівки. Не припинялися міграційні потоки і наприкінці ХХ ст. з Волині, Поділля, Молдови. Прибували нові і відїжджали попередні мешканці. Жили в селі, а потім покинули його, чи прибули до місцевого колгоспу в останні роки різні заробітчани.

Зібрані і проаналізовані дані засвідчують, що ліквідація кріпосного права і наділення селян землею позитивно позначилися на демографічній ситуації, сприяли соціальній стабілізації і природному приросту населення. Від 1870-х рр. спостерігається своєрідний демографічний вибух, який досягає апогею у 1913 р. Народжуваність у десять разів перевищує смертність. Щороку в селі з'являлося більше двадцяти дітей (20–27). Звичним явищем стає велика патріархальна, заснована на владі батька, родина.

Воєнні та революційні події 1914 – 1920 рр. завдали певних демографічних втрат, але не привели до різкого скорочення населення, динаміка росту якого лише стабілізувалася і трималася до репресивних і голодних 1930-х. Від них (включно з війною) і до 1947 р. населення почало різко скорочуватися. Лише від 1948 і до 1968 р. спостерігається певний природний приріст. В селі впродовж цих років щороку в середньому народжувалося 14 дітей, а



помирало десь троє жителів. Тобто народжуваність у п'ять разів перевищувала смертність. Означене вселяло оптимізм: нарешті кількість жителів досягла рівня сакраментального 1913 року! Серед наталівців зафіксовано 32 довгожителі, які досягли рубежу 90 років і більше.

Проте, від кінця 1960-х рр. народжуваність почала помітно скорочуватися. Господар наталівського обійстя вже мав у середньому двох дітей, тоді як його батько п'ятьох, а дід десятьох. Паралельно відбувається відтік молоді з села до міст та районних центрів. Втікали від безперспективності, від невирішуваності соціальних проблем, від важких колгоспних буднів. Кількість дітей у дитячому садочку та школі зменшилася до критичного мінімуму. Більшість сільських родин різко скоротилася. Від колись великих родів лишилися окремі представники, а деякі зникли із села зовсім. Нині в селі немає ні школи, ні дитсадочка. І сьогоднішнє жалюгідне становище українського села, яке приречене владою на вимирання, не вселяє жодного оптимізму щодо змін у подальшому на краще.

#### Використані джерела та література:

1. Державний архів Дніпропетровської області (ДАДО). – Фонд – 159. – Оп. 1. – Справа 1376. – Приговори волостных съездов, инструкция о проведении выборов во Вторую Государственную Думу. – С.с. 107; 107зв; 108; 124; 169.
2. ДАДО. – Фонд 1684. – Оп.2. – Од. 36. 403. – Инвентарный опис 323. – Петропавловская церковь села Павловки Екатеринославского уезда той же губернии (1804 – 22.I.1919).
3. Врачебно-санитарная хроника Екатеринославской губернии (год пятый). – Ноябрь 1902. – Екатеринослав, 1902. – С. 38, поз.119.
4. Вся Екатеринославская губерния. 1913 г. – Екатеринослав, 1914. – С. 18–23.
5. Доклад уездной земской управы уездному земскому собранию 1 сентября 1912 г. – Екатеринослав, 1912. – С. 102 – 103.
6. Екатеринославский адрес – календарь. 1915. – Екатеринослав, 1915.
7. Епістолярна спадщина родини Нечаєвих (кінець XVIII – перша половина XIX століття) / Упорядник С.Абросимова, І.Анчишкін, Н.Сурева та інші. Наук. ред. А.Бойко // Джерела з історії Південної України. Том 3. – Запоріжжя: РА «Тандем-У», 2003. – 488 с.
8. Історія міст і сіл Української РСР. – К., 1969. – С. 799 – 800.
9. Материалы для оценки земель Екатеринославской губернии. Т.1. Екатеринославский уезд. – Екатеринослав, 1899. – С. 37; 127; 128; 150 – 159.
10. Общий алфавит фамилиям владельцев, имения которых находятся под запрещением с 1829 по 1865 год. Книга шестая. – СПб., 1867.
11. Описание населенных мест Екатеринославской губернии на 1 января 1925 года. – Екатеринослав: Издание губисполкома. 1925. – С. 172.
12. Прект введения всеобщего начального обучения в Екатеринославском уезде, Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1911. – С.с. 23; 39; 102.
13. Приложения к Трудам редакционных комиссий для составления Положений о крестьянах, выходящих из крепостной зависимости. – СПб., 1860.
14. Список земельных владений Екатеринославского уезда Екатеринославской губернии (с одной картой). – Екатеринослав, 1899. – С. 8; 10; 23; 33; 37; 46; 50.
15. Список населенных мест Екатеринославского уезда Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1902. – С. 16 – 17.
16. Список населенных мест Екатеринославского уезда Екатеринославской губернии с приложением карты. – Екатеринослав, 1911. – С. 22 – 23.
17. Список населенных мест по сведениям 1859 года. Т. XIII. Екатеринославская



губерния с Таганрогским градоначальством.– СПб., 1863. – С. 9 – 10.

18.Справочная книга Екатеринославской епархии за 1913 год. – Екатеринослав, 1914. – С. 184.

19.Справочная книга Екатеринославской епархии.– Екатеринослав, 1908. – С. 98 – 100.

20. Топонімія Дніпропетровщини. Упорядники М. С. Богомаз і В. С. Мороз. – Дніпропетровськ: Дніпрокнига, 2006. – С. 232.

21.Феодосий (Макаревский). Материалы для историко-статистического описания Екатеринославской епархии. Церкви и приходы прошедшего XVIII столетия. – Екатеринослав, 1880. – С. 203–207; 241–243.

22. Шереметьевский В. В. Русский провинциальный некрополь великого князя Николая Михайловича. – Том 1. – М., 1914.

**ЗАВОРОТЧЕНКО Т. М.,**

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

УДК: 342.7: 327 (477)

### **ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ СУБ'ЄКТИВНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ**

Розглядається політична свобода думки і слова, що передбачає вираження своїх думок публічно стосовно проблем суспільного характеру в будь-якій формі, у друкованих виданнях, по телебаченню. Акцентується увага на політичному праві громадян щодо участі в управлінні справами держави, яке юридично забезпечує реалізацію народовладдя та включення громадян до сфери прийняття й виконання державних рішень.

**Ключові слова:** *свобода особистості, свобода думки і слова, політичні права, право на інформацію, вибори, референдум.*

Рассматриваются политическая свобода мысли и слова, которая предусматривает выражение своих мыслей публично относительно проблем общественного характера в любой форме, в печатных изданиях, по телевидению. Акцентируется внимание на политическом праве граждан на участие в управлении делами государства, которое юридически обеспечивает реализацию народовластия и привлечение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений.

**Ключевые слова:** *свобода личности, свобода мысли и слова, политические права, право на информацию, выборы, референдум.*

The article deals with the political freedom of thought and expression, which includes the expression of their thoughts publicly on the problems of social nature in any form, in print, on television. Focuses on the political right of citizens to participate in the affairs of the state, which provides the legal implementation of democracy and the involvement of citizens in decision-making and implementing public.

**Keywords:** *individual liberty, freedom of thought and expression, political rights, the right to information, election, referendum.*



**Вступ.** Українська нині держава не зовсім справляється з виконанням свого головного конституційного обов'язку – захистом прав і свобод людини й громадянина. І на державному рівні, і в громадській думці, і в науці визнано, що в зазначеній сфері створилася незадовільна ситуація. Однією із найважливіших категорій прав, які нинішнього часу часто порушуються у всіх регіонах держави, є політичні права і свободи. З кожним днем збільшується кількість порушень у цій сфері, у зв'язку з чим відбувається втрата довіри населення до всіх структур державної влади. Проблема політичних прав і свобод людини й громадянина, їх класифікація, забезпечення та захист викликали необхідність вирішення, як на державному, так і на регіональному рівні. Права і свободи людини й громадянина завжди були предметом пильної уваги багатьох дослідників й широко відображені в юридичній літературі. Крім того, проблема реалізації політичних прав і свобод людини й громадянина досліджується спеціалістами різних галузей знань.

Досліджувалися питання класифікації політичних прав і свобод людини й громадянина у працях російських та українських учених-конституціоналістів А. С. Автономова, С. А. Алексеева, Н. С. Бондар, В. В. Букача, Л. Д. Воєводіна, І. В. Дробуш, А. В. Лебедева, Є. А. Лукашевої, А. Ю. Олійника, В. Є. Чиркіна та ін.

**Постановка завдання.** Таким чином, важливість суб'єктивних політичних прав і свобод людини й громадянина та проблеми їхньої класифікації зумовлюють актуальність і важливість обраного предмета дослідження.

**Результати дослідження.** Однією з основних проблем класифікації суб'єктивних політичних прав і свобод громадян є проблема сутності та змісту політичної свободи думки і слова. Тому серед політичних прав і свобод людини й громадянина, на наш погляд, особливе місце займає свобода думки. Ще Вольтер у своїх працях писав: «... немає у людей ніякої свободи без свободи висловлювати свої думки» [1, с. 327]. Свобода особистості найбільше затверджується і підтверджується свободою друку і слова. Різноманітність і багатство політичних, економічних, моральних та інших ідей та цінностей сприяють упровадженню в політичне життя суспільства фундаментальних демократичних принципів. Свобода думки й слова сприяє вільному вираженню людиною своїх політичних поглядів і переконань.

Безумовно, свобода думки як одна з політичних свобод громадян специфічна. Свобода думки – це духовна свобода, право дотримуватися будь-якої ідеології та право створювати власні ідеологічні концепції.

С. А. Авак'ян, говорячи про свободу думки, має на увазі таке: по-перше, хоча думка й утілюється найперше у слові, можливі також інші способи її вираження, наприклад, у малюнку, погляді, виконанні музичного твору тощо. Отже, свобода думки передбачає широту й самих думок, і способів їх передавання; по-друге, свобода думки не припускає можливості використання психічних і психотропних засобів обробки розумового процесу. Сюжети фантастів про керування через вплив на мозок поведінкою людей не повинні бути реальністю; по-третє, йдеться про створення такого клімату в суспільстві, який виключає тиск на особистість, на її свідомість та спосіб життя [2, с. 615].

Деякі теоретики стверджують, що кожна людина у дійсно демократичній державі має право висловлювати які завгодно думки й судження з будь-якого питання. К. Маркс вважав, що будь-яке втручання держави в духовну діяльність людини – це свавілля й беззаконня, «закони, які визначають, що головним критерієм є не дії як такі, а спосіб мислення діючої особи, – не що інше, як позитивні санкції беззаконня» [3, с. 155]. Крім того, дана свобода може виражатися у пропаганді та агітації, даючи можливість людині цілеспрямовано висловлювати свої погляди, в тому числі й політичні. Як і більшість країн світу, Конституція України 1996 р. проголошує свободу думки і слова (ст. 34). Але не допускаються пропаганда або агітація, яка збуджує соціальну, расову, національну чи релігійну ненависть і ворожнечу, забороняється пропаганда соціальної, расової, національної, релігійної або мовної переваги. У Бразилії, наприклад, випадки підбурювання до расової дискримінації з боку державних посадових осіб кваліфікуються законодавством як особливо тяжке правопорушення. Крім того, Конституція України не дозволяє насилля у зв'язку зі свободою слова: ніхто не може примушуватись до вираження своїх думок та переконань або до відмови від них.





Свобода думки і слова є невід'ємною від права збирати, зберігати, отримувати, використовувати, передавати і поширювати інформацію будь-яким законним способом. На думку Є. А. Лукашевої, свобода слова включає в себе декілька структурних елементів, які тісно взаємопов'язані та існують у нерозривній єдності: по-перше, це свобода кожної людини публічно виражати свої думки, ідеї й судження, по-друге, це власне свобода друку та інших засобів масової інформації як свобода від цензури і право створювати та використовувати органи інформації, що дозволяють матеріалізувати свободу висловлення думок, по-третє, це свобода доступу до джерел інформації [4, с. 127]. Отже, результатом і розвитком свободи слова є право на інформацію. Право на інформацію дозволяє громадянам бути інформованими про події життя суспільства, забезпечує отримання ними інформації про діяльність органів влади, а також про прийняті ними рішення. Демократичне суспільство неможливо, якщо не гарантовано свободу доступу громадян до політичної, правової та інших видів інформації. Засоби масової інформації нерідко називають «четвертою гілкою влади», оскільки вони формують суспільну думку та здійснюють політичну просвіту населення.

У ст. 34 Конституції України записано, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір будь-яким законним способом. Гарантовано свободу масовій інформації. Ст. 15 Основного Закону України визначає, що цензуру заборонено. Держава в особі будь-яких її органів зобов'язана надавати громадянам відомості про свою діяльність. Обмеження допускаються лише щодо відомостей, які становлять державну таємницю.

Більшість демократичних держав проголошують свободу інформації, вводять заборону цензури. Так, у конституційному Акті про свободу друку Швеції 1949 р. свобода друку визначається як право кожного шведського громадянина видавати твори без раніше встановлених будь-якою владою перешкод, притягатися тільки до встановленого законом суду за зміст творів і не каратися, отже, в інших випадках, крім випадку, коли їх зміст явно суперечить закону. В Конституції Італії записано: «друкування не може підлягати дозволу або цензурі (ст. 21)». Аналогічні положення містяться й у ст. 20 Конституції Іспанії, ст. 77 Конституції Данії, ст. 5 Основного закону ФРН тощо. Однак це зовсім не означає, що свобода виражати думку «безмежна й абсолютна». За загальним правилом, використання свободи думок має свої законні обмеження, покликані забезпечувати громадський порядок і сприяти нормальній життєдіяльності усіх членів суспільства. Так, наприклад, Верховний Суд США ще 1931 р. у рішенні щодо справи «Неар проти штату Міннесоти» постановив: «свобода слова і свобода преси не є абсолютними правами, і держава може карати за зловживання ними» [5, с. 64].

На нашу думку, в системі політичних прав і свобод громадян одним із основоположних є право громадян на участь в управлінні справами держави. На думку багатьох дослідників, дане право виступає як основне стрижневе політичне право. Воно юридично забезпечує реалізацію народовладдя та включення громадян до сфери прийняття й здійснення державних рішень. Неможливо уявити сучасну демократичну державу, в якій би громадяни не брали участі в управлінні державними справами.

В. А. Масленникова вважає, що можливості громадян брати участь в управлінні справами держави в сукупності становлять суб'єктивне право громадян на народне представництво, яке може бути представлено у вигляді теоретичної конструкції, до якої входять окремі елементи: правочинність мати органи народного представництва; правочинність на забезпечення ефективної роботи органів народного представництва; правочинність на періодичні вибори народних представників; правочинності обирати й бути обраними до органів народного представництва; правочинність бути представленими; правочинності здійснювати вплив на діяльність народних представників та контролювати її [6, с. 35].

Р. В. Енгібарян розглядає право брати участь в управлінні справами держави в широкому і вузькому смислі [7, с. 197]. В широкому смислі дане право включає в себе: виборчі права громадян; право на участь в референдумах; право на рівний доступ до державної служби і на заняття державних посад; право брати участь у місцевому самоврядуванні; право брати участь у провадженні правосуддя; право на отримання об'єктивної інформації; право на



подання петицій тощо. У такому загальному вигляді конституції демократичних держав вказують на дане право не дуже часто. Наприклад, ст. 48, 112 Конституції Португалії, ст. 23 Конституції Іспанії.

Ст. 38 Конституції України також зараховує до складових права громадян на участь в управлінні справами держави виборчі права, право на участь у референдумі, право на рівний доступ до державної служби, право на участь у провадженні правосуддя.

Частіше за все помічаємо вузький підхід до розуміння даного права, де Основний закон закріплює лише ті чи інші вказані конкретні форми прояву даного широкого права. Так, ст. 28 Конституції Бельгії встановлює, що кожен має право звертатися до публічних влад з петиціями. Основний закон ФРН, зокрема ст. 33, закріплює право на рівний доступ до державної служби. Ст. 47 Конституції Данії зазначає, що кожен громадянин, який має право голосувати на виборах членів Палати представників, повинен мати право голосувати на референдумі.

Є. М. Ковешников дотримувався широкого підходу до розуміння права на участь в управлінні справами держави та вважав, що реалізація даного права здійснюється через усю систему політичних прав, що включає право на об'єднання, право на звернення, право мирно, без зброї, проводити збори, мітинги й демонстрації, походи і пікетування [8, с. 76].

На нашу думку, формами реалізації даного стрижневого права є ціла низка інших прав: право обирати та бути обраним, право брати участь у референдумі, право на рівний доступ до публічних функцій і посад, а також на участь у провадженні правосуддя.

Є. І. Козлова, розкриваючи зміст права брати участь в управлінні справами держави, доповнює зазначені в ст. 38 Конституції України перелік прав правом на об'єднання [9, с. 271]. Такої ж позиції дотримується В. Є. Чиркін. М. В. Баглай серед прав на участь в управлінні справами держави називає також право звертатися до державних органів та до органів місцевого самоврядування [10, с. 240].

Річ у тім, що міжнародно-правові документи також однозначно не розкривають змісту даного права, а лише вказують, що його реалізація може здійснюватися як безпосередньо, так і за допомогою вільно обраних представників; вони також закріплюють виборчі права громадян і право рівного доступу до державної служби (ст. 21 Загальної декларації прав людини, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права).

Таким чином, урахувавши вищевикладене, можна говорити про те, що однозначного підходу до змісту права громадян на участь в управлінні справами держави немає. На наш погляд, аналізуючи дане право, більш правильно виходити з того, що під участю в управлінні справами держава розуміє, передусім, можливість громадян брати участь у формуванні та здійсненні державної влади. «Участь є інструментальною активністю, за допомогою якої громадяни намагаються впливати на уряд так, щоб він учиняв бажані для них дії. Тобто в даному випадку активність – свідома діяльність суб'єктів, дієва участь людини в юридичному житті, його намагання оптимізувати свої зусилля аби досягти високих кінцевих результатів. До такої активності громадян слід зарахувати голосування, написання листів, петицій, вступ в особисті контакти з посадовими особами державних органів тощо.

Виходячи з цього, можна вважати, що право громадян на участь в управлінні справами держави реалізується за допомогою таких видів прав: по-перше, виборчі права громадян; по-друге, право на рівний доступ до державної служби, по-третє, право на звернення. Виборче право (право в суб'єктивному смислі), тобто право обирати й бути обраним, відкриває для громадян не тільки можливість брати участь у формуванні представницьких установ, але й проводити до них своїх представників. Елементами виборчого права виступають: право обирати (активне виборче право) на виборах та право брати участь у референдумі, право бути обраним до органів державної влади (пасивне виборче право), право відкликання виборцями обраних осіб, які не виправдали їх довіри.

Вибори, як і референдум, – це узаконена форма прямого народного волевиявлення, важливий проявом демократії. За допомогою виборів громадяни впливають на формування органів державної влади, виражають свою волю та беруть участь в політичному житті суспільства. Право брати участь у референдумі включає в себе не тільки право на участь у всенародному голосуванні, а також право вимагати, щоб результати його обговорення



враховувались у прийнятті кінцевого рішення з даного питання. Неможливо переоцінити значення референдуму для залучення громадян у процес безпосереднього прийняття рішень.

Переважає більшість держав пов'язують суб'єктивне виборче право зі статусом громадянина. Так, Конституція України адресує виборчі права, в першу чергу, громадянам: громадяни України мають право обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумі. Водночас окремі європейські держави, зокрема Швеція, Нідерланди та інші, надають активне виборче право в муніципальних виборах іноземцям, які постійно проживають на їх території на законних підставах, та тим, які досить довго проживають в тій чи іншій місцевості.

**Висновки.** Таким чином, політичні права і свободи мають велике значення для кожної людини, в них яких відображуються загальнолюдські цінності що знайшли своє втілення в міжнародних стандартах прав людини і внутрішньодержавному праві. Політичні права людини гарантуються не тільки юридичними нормами, але й прямо залежать від міцності підвалин конституційного ладу, реальності демократизму та рівня політичної культури населення. Політичні права і свободи громадянина є тими ж політичними правами людини, які захищаються державою й належать кожній людині, яка перебуває в політико-правовому зв'язку з державою. Вони являють собою найважливіший демократичний інститут та є невід'ємною умовою функціонування всіх інших видів прав.

#### **Список використаних джерел:**

1. Вольтер. Избранные произведения / Вольтер : пер. Г. Шенгели, Б. Билит, А. Кочетков ; редактор И. Луппол. – М. : Государственное издательство художественной литературы, 1938. – 656 с. ; портр. (Размышления о права человека).
2. Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. / Авакьян С. А. // О различных аспектах российского конституционализма. – М. : Юрист, 2005. – 749 с. (Практические и научные проблемы, связанные с формированием конституционно-правовых основ политического развития общества).
3. Лукашева Е. Права человека : [учебник] / Елена Лукашева. – М. : Юрид. лит., 2008. – 364 с.
4. Лукашева Е. А. Правовой статус человека и гражданина : [учебное пособие по правам человека / Лукашева Е. А. ; [под ред. Е. Лукашевой]. – М. : Юрид. лит., 1999. – 386 с.
5. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [учебник] / Мишин А. А. – М. : Юстицинформ, 2009. – 332 с.
6. Масленникова С. В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации : [учебник] / Масленникова С. В. – М. : Городец, 2001. – 176 с.
7. Енгибарян Р. В. Сравнительное конституционное право : учеб. пособие / Енгибарян Р. В. – Ростов н/Д. : Феникс, 2007. – 346 с.
8. Ковешников Е. М. Российское конституционное право : учеб. пособие / Ковешников Е. М. – М. : Юрид. лит., 2002. – 224 с.
9. Козлова Е. И. Конституционное право России : учеб. / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юрист, 2004. – 587 с. (Юридична бібліотека).
10. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов / Баглай М. В. – [5-е изд., изм. и доп.]. – М. : НОРМА, 2005. – 800 с. (Рекомендован Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция»).



**БУКАЧ В. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного  
та міжнародного права  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.70; 351.74

### ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

На підставі узагальнення і систематизації теорії та практики конституційного права у науковій статті розкриваються актуальні питання щодо механізму забезпечення реалізації конституційних політичних прав і свобод, акцентується увага на ролі Верховної Ради України у зазначеному процесі.

**Ключові слова:** Конституція України, Верховна Рада України, механізм забезпечення, конституційні політичні права і свободи, інституційні гарантії.

На основании обобщения и систематизации теории и практики конституционного права в научной статье раскрываются актуальные вопросы механизма обеспечения реализации конституционных политических прав и свобод, акцентируется внимание на роли Верховного Совета в обозначенном процессе.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, механизм обеспечения, конституционные политические права и свободы, институционные гарантии.

Based on the compilation and systematization of the theory and practice of constitutional law in a scientific paper disclosed topical issues mechanism to ensure implementation of the constitutional political rights and freedoms, focuses on the constituent elements of the security: norms, principles, modalities and means to provide in its entirety the realization of constitutional political rights, freedoms and legitimate interests of man and citizen.

**Key words:** Constitution of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the mechanism of constitutional political rights and freedoms, guarantees.

**Вступ.** Утвердження й забезпечення прав і свобод людини – це головний обов'язок держави зазначається у ч. 2 ст. 3 Конституції України. Серед державних органів, які покликані забезпечувати конституційні політичні права і свободи, чільне місце відводиться Верховній Раді України та іншим органам державної влади. До останнього часу зазначеним проблемам недостатньо приділено уваги у наукових дослідженнях.

Проблеми забезпечення конституційних політичних прав і свобод досліджували та досліджують учені Г. Н. Андреева, І. А. Андреева, А. Ш. Будагова, Н. І. Матузов, О. Г. Кушніренко, Т. Г. Слінько, Л. Д. Воєводін, А. С. Мордовець, М. С. Малєїн, П. М. Рабінович, Т. В. Синюкова, Б. С. Ебзеев, В. А. Патюлін, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник, К. Толкачов, А. Хабібулін.

Комплексному дослідженню механізму забезпечення прав та свобод людини і громадянина в Україні присвячено наукову працю професора А. Ю. Олійника, яка безпосередньо стосується зазначених питань, «Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні»: монографія. – К.: Алерта: КНТ: Центр навчальної літератури, 2008. – 472 с. У зазначеній праці досліджуються теоретико-методологічні основи права і свободи, зміст кожної окремо взятої конституційної свободи та загальний механізм їх забезпечення.



**Постановка завдання. Мета статті:**

- розкрити зміст та поняття складового правового елементу механізму – інституційні гарантії конституційних політичних прав і свобод;
- розглянути компетенцію Верховної Ради України щодо забезпечення реалізації конституційних політичних прав та свобод людини і громадянина в Україні;
- охарактеризувати інституційні гарантії конституційних політичних прав і свобод людини і громадянина в Україні;
- акцентувати увагу та проаналізувати наукові праці вчених-конституціоналістів, які досліджували питання механізму забезпечення прав та свобод людини і громадянина;
- узагальнити теоретичні підходи щодо проблем забезпечення конституційних прав і свобод та запропонувати власну позицію з зазначеного питання.

**Результати дослідження.** Априорі сутність держави розкривається через її політику в галузі прав людини. Але реалізація прав залежить не тільки від держави, але й від рівня загальноправової культури суспільства та особистості.

Нова Україна, яка здобула незалежність, проголосила для себе, що людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються за найвищу соціальну цінність. Саме стан справ у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина, їх практичної реалізації – це той критерій, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку держави й суспільства в цілому. Важливу роль у гарантуванні прав людини відіграють державні органи влади, а особливе місце у цьому механізмі відводиться Верховній Раді України.

Сфера повноважень ВРУ поширюється на всю систему гарантій прав та свобод людини і громадянина, яка включає в себе передумови політичного, економічного, соціального, ідеологічного, правового характеру, що необхідні для їх реалізації, включаючи механізм їх охорони й захисту.

Елементом конституційної системи фундаментальних прав, свобод та обов'язків особи в Україні є політичні права та свободи людини і громадянина. Політичні права та свободи громадян виражають можливість індивіда брати участь у політичному житті та здійснювати державну владу. До цієї категорії прав належать: право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, право обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів.

Одним із елементів механізму забезпечення реалізації конституційних політичних прав та свобод людини і громадянина є їх гарантії. Етимологічне розуміння терміна «гарантії» в перекладі з французької означає «забезпечити» чи «поручитися». Гарантії прав і свобод у теорії конституційного права розглядають по-різному, як: а) один із основних принципів конституційно-правового статусу особи [1, с. 81] чи елемент правового статусу людини [2]; б) систему норм, принципів, умов і вимог, що забезпечують у своїй сукупності здійснення конституційних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина [3, с. 113; 13, с. 223]; в) обов'язки держави захищати людину, створювати правові, соціальні і культурні умови для реалізації її прав і свобод, а також діяльність міжнародних і державних організацій із захисту прав людини [4, с. 76]; г) умови та засоби, що створює держава громадянам для здійснення ними своїх основних прав [5, с. 25]; д) систему умов, способів та засобів, що забезпечують усім та кожному рівні правові можливості для виявлення, набуття та реалізації своїх прав і свобод [6, с. 168; 7, с. 545]; е) сукупність об'єктивних та суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав і свобод, на усунення можливих перешкод для їх повного або неналежного здійснення [8, с. 41]; є) явища, що сприяють здійсненню прав і свобод людини, забезпечують їх охорону та захист [9, с. 23]; ж) цілісну систему юридико-соціальних заходів різної функціональної спрямованості, якій притаманна властивість переведення в практику соціальних відносин нормативних установок законодавця [10, с. 7]; з) суть вираження соціальної відповідальності держави, обов'язків її органів і посадових осіб створювати всі необхідні умови для реалізації громадянами своїх прав і свобод та надання особі надійного інструментарію їх охорони та захисту [11, с. 124]; і) створення таких правових інститутів, які



юридичними засобами забезпечували б можливість реалізації прав і виконання обов'язків, а також закріплювали б і охороняли права громадян від порушень з боку окремих посадових осіб, державних органів та громадян [12, с. 238].

На основі вищевикладеного можна зазначити, що гарантії розглядаються не як статично існуючі умови й засоби забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а як динамічні обов'язки держави, її органів і посадових осіб постійно створювати сприятливі умови й надавати ефективні засоби їх реалізації.

Отже, гарантії можна розглядати як структурний елемент механізму забезпечення реалізації як прав та свобод у цілому, так і конституційних політичних прав та свобод людини і громадянина зокрема. Це система норм-принципів, умов і засобів, що забезпечують у своїй сукупності здійснення конституційних політичних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Конституційні політичні права та свободи людини і громадянина є частиною загальної системи усіх видів конституційних суб'єктивних прав і свобод.

Дія конституційних норм, принципів і засобів, що опосередковується в конституційно-правовому регулюванні статусних правовідносин, створення умов для безперешкодного здійснення політичних прав і свобод виступає як система структурних елементів, кожному з яких належить певна роль та своє місце в механізмі забезпечення реалізації можливостей [13, с. 223].

У спеціальній літературі забезпечення політичних прав і свобод розглядається як система їх гарантування у вигляді сукупності умов, що позитивно діють, і спеціальних засобів, які забезпечують їх правомірну реалізацію [14, с. 195–196]. На думку К. Толкачова, А. Хабібুলіна, такий підхід щодо поняття забезпечення прав і свобод може бути використано для конституційних особистих прав і свобод [15].

Якщо такий підхід прийнятний для особистих прав, його можна застосовувати й щодо забезпечення конституційних політичних прав і свобод та досліджувати юридичні (спеціальні) й організаційні (загальні) гарантії вищезгаданих прав.

Система гарантій політичних прав та свобод людини і громадянина включає в себе умови й засоби політичного, економічного, соціального, ідеологічного, правового характеру, що необхідні для їх реалізації, включаючи механізм їх охорони та захисту.

Серед політичних, економічних, соціальних, ідеологічних та юридичних гарантій особливе місце належить інституційним гарантіям.

Інституційні гарантії включають у себе діяльність державних і недержавних організацій, які створюють сприятливі умови, охороняють, захищають від правопорушень конституційні політичні права і свободи та беруть участь у відтворенні порушеного права.

Конституція України (ст. 3) закріплює головним обов'язком держави необхідність утвердження й забезпечення прав і свобод людини. Як зазначалось вище, значна роль у гарантуванні прав людини і громадянина відводиться Верховній Раді України.

Верховна Рада України наділена правом приймати закони, постанови, вносити зміни до Основного Закону в межах і порядку, закріплених розділом XIII Конституції України. Нормативно-правове регулювання Верховною Радою України сприяє захисту прав та свобод людини і громадянина шляхом подолання проблем у законодавстві. Основним прикладом цього можуть слугувати Постанова ВРУ «Про захист державної політики України в галузі прав людини», Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 р. «Про засади державної політики України в галузі прав людини». Даний нормативний документ закріпив принципи й напрями державної політики в галузі прав людини.

Так, згідно з Постановою ВРУ «Про Засади державної політики України в галузі прав людини», виділяють основні напрями політики в сфері прав людини:

- забезпечення верховенства прав і основних свобод людини у відносинах з державою;
- створення належних умов, вироблення механізмів і процедур для повної та безперешкодної реалізації кожною особою своїх прав та законних інтересів;
- реформування адміністративного, адміністративно-процесуального законодавства з метою належного забезпечення реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів у сфері діяльності виконавчої влади, їх дієвої охорони та захисту в суді у разі їх порушення;



– ратифікація міжнародно-правових актів як універсального, так і регіонального рівня, що проголошують права й основні свободи людини і громадянина та відповідають інтересам і потребам українського народу;

– недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і основних свобод людини, проголошених Конституцією України, законами України та підзаконними нормативними актами;

– розроблення механізмів реалізації конституційного положення про право людини і громадянина на кваліфіковану правову допомогу, в тому числі безоплатну;

– забезпечення захисту людини і громадянина від посягань з боку іншої людини та посягань з боку держави;

– удосконалення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав та свобод людини і громадянина через інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

– конкретизація змісту й меж здійснення конституційного права громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації;

– розвиток правових основ використання та посилення правових гарантій щодо охорони та захисту конституційного права громадян на проведення мирних зібрань, мітингів, походів, інших демонстрацій шляхом прийняття відповідного закону;

– гуманізація та ефективне запровадження законодавства про біженців і вимушених переселенців;

– підвищення рівня правової культури та правової свідомості людини і громадянина, формування поваги до закону й визначення механізмів захисту їхніх прав;

– сприяння розвитку системи органів несудового захисту прав і свобод людини, надання підтримки громадським організаціям у сфері захисту прав людини [16].

У Постанові серед інших напрямків удосконалення забезпечення реалізації прав людини і громадянина акцентується увага на проблемі удосконалення законодавства щодо фінансування діяльності наймасовіших політичних партій та розвиток правових основ використання й посилення правових гарантій щодо охорони та захисту конституційного права громадян на проведення мирних зібрань, мітингів, походів, інших демонстрацій шляхом прийняття відповідного закону.

Наступним напрямом діяльності Верховної Ради України за умови гарантування прав та свобод людини і громадянина (включаючи політичні права) є функція парламентського контролю, яка здійснюється через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Таким чином, механізм гарантій конституційних політичних прав і свобод Верховної Ради України – це закріплена Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами система засобів і способів, які належать до компетенції парламенту щодо створення сприятливих умов і надання ефективних механізмів з реалізації конституційних політичних прав та свобод людини і громадянина.

**Висновки.** На підставі викладеного у науковій статті матеріалу можна зазначити, що серед інституційних гарантій забезпечення конституційних політичних прав та свобод людини і громадянина основне місце належить Верховній Раді України, яка зобов'язана постійно створювати сприятливі умови й надавати ефективні засоби щодо їх реалізації.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4-х т. / Г. Н. Андреева, И. А. Андреева, А. Ш. Будагова и др. ; [отв. ред. Б. А. Стрешин]. – 2-е изд., доп. – М. : БЕК, 1995. – Т. 1–2 : Общая часть. – 778 с.

2. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Матузов Н. И. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1987. □– 294 с.

3. Кушніренко О. Г. Права і свободи людини та громадянина : навчальний посібник / О. Г. Кушніренко, Т. Г. Слінько. – Х. : Факт, 2001. – 437 с.

4. Словарь-справочник по праву / [сост. А. Ф. Никитин]. – М. : Акалис, 1995. – 140 с.

5. Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан / Воеводин Л. Д. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1972. – 300 с.



6. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина / Мордовец А. С. ; [под ред. Н. И. Матузова]. – Саратов, 1996. – 228 с.
7. Теория государства и права : учебник для вузов ; [под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова]. – [2-е изд., изм. и доп.]. – М. : ИНФРА-М–НОРМА, 2000. – 616 с.
8. Малеин Н. С. Повышение роли закона в охране личных и имущественных прав граждан / Н. С. Малеин // Советское государство и право. – 1984. □– № 6. – С. 41–45.
9. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. М. Рабінович ; Академія правових наук України. – Х. : Право, 1997. – 63 с.
10. Синюкова Т. В. Юридические гарантии реализации прав и обязанностей советских граждан (Вопросы теории) : автореф. дис. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Т. В. Синюкова. – Свердловск : Полиграфист, 1986. – 19 с.
11. Эбзеев Б. С. Конституционные основы свободы личности в СССР / Б. С. Эбзеев. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1982. – 137 с.
12. Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений) / В. А. Патюлин. □– М. : Наука, 1974. –□ 246 с.
13. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.
14. Конституционный статус личности в СССР / [Б. Н. Топорин, Л. Д. Воеводин, В. С. Шевцов и др.]. – М. : Юрид. лит., 1980. – 256 с.
15. Толкачев К. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан : монография / К. Толкачев, А. Хабибуллин ; [М-во внутр. дел РСФСР, Уфим. высш. шк.]. – Уфа : Уфим. ВШ МВД РСФСР, 1991. – 168 с.
16. Про засади державної політики України в галузі прав людини : Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 35. – Ст. 303

ГУСЕЙНОВ Э. Э.,

аспирант кафедры конституционного права  
(Бакинский государственный университет)

УДК 342.70; 351.74

### ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА ЖИЗНЬ В ЗДОРОВОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Исследуется право на жизнь в здоровой окружающей среде на основе различных научно-теоретических концепций. Изучается взаимоотношение права на жизнь в здоровой окружающей среде, с правом на жизнь и правом на охрану здоровья. Раскрывается в отдельности правовое содержание права на жизнь в здоровой окружающей среде, право на жизнь и право на охрану здоровья. А также в данном контексте исследуются вопросы обеспечения права на жизнь в здоровой окружающей среде.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность, благоприятная окружающая среда, правовое содержание, право на охрану здоровья, право на жизнь.

Məqalədə müxtəlif elmi konsepsiyalar əsasında sağlam ətraf mühitdə yaşamaq hüququ nəzərdən keçirilir. Sağlam ətraf mühitdə yaşamaq hüququ ilə yaşamaq hüququ və sağlamlığın qorunması hüququnun qarşılıqlı nisbət məsələləri öyrənilir. Məqalədə ayrı-ayrılıqda sağlam ətraf mühitdə yaşamaq hüququnun, yaşamaq hüququnun və sağlamlığın qorunması hüququnun hüquqi məzmunu açıqlanır. Həmçinin bu kontekstdə sağlam ətraf mühitdə yaşamaq hüququnun təminatı məsələləri tədqiq edilir.

**Açar sözlər:** ekoloji təhlükəsizlik, əlverişli, ətraf mühit, hüquqi məzmun,





sağlamlığın korunması hüququ, yaşamaq hüququ.

In article the right to live in healthy environment is analyzed on the basis of different scientific – theoretical theses. Its interaction with the right for life and right for protection of health is investigated, also the opinion of investigators-scientists regarding this problem is looked over. In the result part of article are explained the contents of the right to live in healthy environment, the right for life and the right for protection of health separately. Also, in article is emphasized important of using the other methods for guarantee of the right to live in healthy environment.

**Key words:** *ecological safety, decent, environment, legal context, right to health, right to life.*

**Введение.** Являясь центральной категорией и во внутригосударственном, и в международном праве, права человека составляют основную базу любого вида общественных отношений. С другой стороны, права человека не только проявляются в виде субъективной возможности индивида, но и обуславливают необходимость развития и других областей, связанных с конкретным правом. В качестве примера можно указать право на жизнь в здоровой окружающей среде.

Несмотря на то, что в проведенных исследованиях соответствующая субъективная возможность представлялась под различными названиями (право здоровой окружающей среды, право на безопасное проживание и пр.), по сути, все они идентичны в своих содержаниях. Вместе с тем в проведенных научных исследованиях право на жизнь в здоровой окружающей среде оценивается в различных аспектах. Одновременно необходимо особо отметить: несмотря на обозначение в проведенных исследованиях соответствующей субъективной возможности, в основном как «права здоровой окружающей среды», в плане сути и содержания оно идентично с правом на проживание в здоровой окружающей среде.

По мнению М. М. Бринчука, который характеризует права на здоровую окружающую среду как право индивида, направленное на удовлетворение различных потребностей человека во взаимосвязи с природой, а также признаваемое правовыми актами и закрепленное этими документами, необходима поддержка благоприятного состояния окружающей среды с целью защиты видового разнообразия, а также удовлетворения эстетических и других потребностей человека.

Все это должно обеспечиваться посредством создания особо охраняемых природных территорий и объектов, рекреационных зон и прочих территорий, правовой режим которых определяется законодательством. Стержень проведенного автором исследования составляет также и мысль о том, что в связи с поддержкой правом здоровой окружающей среды нормальных экологических, экономических, эстетических и прочих условий жизни людей, оно должно считаться одним из фундаментальных и всеохватных субъективных возможностей, затрагивающих основы их жизнедеятельности [8, 98, 131].

Некоторые авторы особенно подчеркивают суждение об обеспечении права на здоровую окружающую среду государством по ряду указанных ниже направлений:

- мониторинг окружающей среды;
- планирование мероприятий по защите окружающей среды;
- предотвращение вредной, с точки-зрения экологии, деятельности и улучшение состояния окружающей среды;
- предотвращение аварий и природных катаклизмов, устранение их последствий;
- государственное и социальное страхование граждан; реализация государственного и общественного просвещения;
- создание резервных и других экологических фондов;
- создание организаций по оказанию медицинских услуг населению и увеличение их количества;
- осуществление государственного контроля над соблюдением законодательства по состоянию окружающей среды и охраны природы [18, 54].

В конституционально-правовом плане, наряду с содержанием и сутью здоровой



окружающей среды, можно столкнуться и с его оценкой в узком или широком смыслах. Например, К. К. Даваева считает, если в ограниченных рамках речь идет о праве на здоровую окружающую среду только в субъективном плане, в широком смысле, это понятие рассматривается как институт, объединяющий в себе совокупность норм по упорядочиванию возникающих в связи с регулированием, реализацией и защитой соответствующей субъективной возможности общественных отношений. Так, по мнению ученого, конституционное право на здоровую окружающую среду, наряду с обладанием комплексного характера, объединяет в себе ряд закрепленных в различных нормативно-правовых актах элементарных прав (право на здоровую окружающую среду, на благоприятные жилищные условия, на благоприятные условия труда и отдыха, на получение достоверных сведений о качестве окружающей среды, на защиту здоровой окружающей среды, в случае ее нарушения на выбор объема и формы своего обращения, участия в управлении окружающей средой и пр.).

Одновременно наряду с узким и широким анализом субъектов анализируемого права объект его регулирования также рассматривается с трех направлений:

- 1) основные виды характеризуемых однородными качествами природных объектов (земля, вода, леса, дикая фауна и пр.);
- 2) состоящие из различных видов и элементов вышеперечисленных естественных объектов природные комплексы;
- 3) окружающая среда в целом [11, 13–18].

В отличие от К. К. Даваевой, ряд других исследователей расценивают право на окружающую среду в широком смысле не как состоящий из регулирующих общественные отношения норм, а как естественное право, обеспечивающее нормальные условия жизни и достойную жизнь гражданина. Вместе с тем считается: как естественное право, право на здоровую окружающую среду направлено на создание и обеспечение необходимых условий труда, также охватывает проводимую государством экологическую политику, прочие важные составные части отдыха и жизни человека [14, 116].

По мнению Г. Н. Шеварднадзе, который анализирует право на здоровую окружающую среду в качестве составной части права на защиту здоровья, более целесообразно выделить защиту здоровья человека от вредного воздействия окружающей среды в качестве целого направления в деятельности государств по защите окружающей среды. Кроме того, автор особо подчеркивает и мысль о непосредственном ориентировании на человека и мер защиты окружающей среды санитарной направленности [23, 22]. С другой стороны, некоторые авторы рассматривают имеющийся в праве жить в здоровой окружающей среде термин «здоровье» в качестве состояния соответствующих санитарно-гигиеническим нормам компонентов. Также считается, что в результате всего этого взаимосвязь между этими компонентами приводит к возникновению экологического равновесия [9, 10].

Однако согласится с подобными суждениями невозможно, хотя право проживания в здоровой окружающей среде и право на защиту здоровья и взаимосвязаны, но приобретают совершенно разную суть. Именно в силу этого в Конституции Азербайджанской Республики право на проживание в здоровой окружающей среде (ст. 39) и право на защиту здоровья (ст. 41) закреплены раздельно [1, 15–16]. Одновременно приняты и различные законодательные акты (Закон Азербайджанской Республики «О защите окружающей среды» от 8 июня 1999 г., Закон Азербайджанской Республики «Об экологической безопасности» от 4 июня 1999 г., Закон Азербайджанской Республики «О защите здоровья населения» от 26 июня 1997 г., Закон Азербайджанской Республики «О медицинском страховании» от 28 октября 1999 г., Закон Азербайджанской Республики «О санитарно-эпидемиологическом здоровье» от 10 ноября 1992 года) по обеим направлениям [2, 187–192, 194–199].

В научных источниках можно столкнуться и с тенденцией взаимосвязи права на здоровую окружающую среду с правом на жизнь или с идентификацией обеих субъективных возможностей. Необходимо отметить и то, что по сравнению с внутригосударственным правом в науке международного права превалирует именно это суждение. Так, по мнению ряда ученых, проводящих в этой области исследования, практически закрепленное в международно-правовых документах о защите прав человека право на жизнь, наряду с полным замещением права на здоровую окружающую среду, создает также и широкие возможности для реализации



в полном объеме защиты соответствующих интересов граждан [10, 97]. Л. А. Тимофеев считает, что в системе прав человека, в целом, в качестве основного права человека можно воспринимать не только право на жизнь, но и право на здоровую окружающую среду [19, 55-56].

Вместе с тем в некоторых случаях на передний план выдвигается также мысль о наличии взаимосвязи права на здоровую окружающую среду с рядом прав и свобод (право на жизнь, право на защиту здоровья, право на защиту личного достоинства, право на отдых, право на труд в безопасных условиях, право на жилье, право на ознакомление с документами, непосредственно затрагивающими права и свободы личности, право на поиск, получение, передачу, обработку и распространение любыми способами информации в экологическом плане) [21, 253-258]. Другая группа ученых, которая отмечает взаимосвязь права на здоровую окружающую среду с правом на жизнь, считает, что первое из них необходимо характеризовать как право на проживание в считающихся благоприятными для жизни и деятельности человека, а также в соответствующих продолжительности его жизни естественных условиях и окружающей среде [6, 64].

Среди идентифицирующих право на жизнь и право на жизнь в здоровой окружающей среде ученых есть и такие, которые стараются обосновать свои суждения международными документами. Например, по мнению В. А. Карташкина, закрепленное в ст. 6 принятого в 1996 г. Международного пакта о гражданских и политических правах право на жизнь соединяет в себе права на здоровую окружающую среду и право на защиту окружающей среды от вредных веществ [12, 2].

А анализирующий право на жизнь и право на здоровую окружающую среду в конституционном плане Н. А. Дахно считает, что как конституционное право, право на здоровую окружающую среду является не чем иным, как подобием конституционной субъективной возможностью права на жизнь [22, 33].

**Постановка задачи.** Цель статьи – исследование вопроса права на жизнь в здоровой окружающей среде на основе различных научно-теоретических концепций

**Результаты исследований.** По нашему мнению, отмеченные выше научные положения об идентичности права на здоровую окружающую среду (или права на жизнь в здоровой окружающей среде) будет неверно воспринимать как обоснованные:

1) являясь основным правом человека, право на жизнь обладает собственным характерным содержанием и составными элементами. Это доказывают и международные документы, и внутрисударственные законодательные акты. В качестве примера можно указать ст. 2 принятой в рамках ЕС Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» от 1950 г. и ст. 27 Конституции Азербайджанской Республики. При рассмотрении обеих норм можно четко увидеть, что за исключением ряда случаев (применение смертной казни на основании вступившего в законную силу приговора суда; для подавления смуты или мятежа в соответствии с законом; для предотвращения побега заключенного из мест заключения и пр.) лишение индивида права на жизнь недопустимо. Однако при анализе сути и содержания права на проживание в здоровой окружающей среде невозможно столкнуться с упомянутыми положениями. В законодательствах большинства государств, в т. ч. и в соответствии со ст. 39 Конституции Азербайджанской Республики, существуют два основных составных элемента права на проживание в здоровой окружающей среде: право сбора информации об истинном состоянии окружающей среды и право получения компенсации за ущерб, нанесенный личности в связи с экологическими правонарушениями. Как видим, оба права совершенно отличаются друг от друга по сути и содержанию.

2) в классификации прав человека редко можно встретить суждение об отнесении права на жизнь в здоровой окружающей среде к личным или политическим правам. В большинстве случаев, право на жизнь в здоровой окружающей среде относят к категории социальных прав. С одной стороны, его необходимо объяснять социальной природой, с другой – учитывать при обеспечении права на жизнь в здоровой окружающей среде фактор влияния антропогенной деятельности человека на природу. Невозможно встретить связанную с правом жить в здоровой (или благоприятной) окружающей среде норму и в объединяющих в себе личностные или политические права международных документах (например, Международный пакт о



гражданских и политических правах от 1996 г., Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 1950 г. и пр.) Вместе с тем согласно ст. 15 Европейской Конвенции 1950 г. одним из прав, которые недопустимо ограничивать даже в чрезвычайных ситуациях, является право на жизнь. Одновременно мысль о том, что право на жизнь является одним из основных прав человека, составляет основу и научно-теоретических положений. Так, в соответствии с выводами ряда проведенных исследований, закрепленное во Всемирной декларации прав человека от 1948 г. право на жизнь выражает начальную основу всех существующих в этой области прочих прав и свобод. Если выразиться точнее, прочие права и свободы, по своей сути, объединяются вокруг субъективной возможности, о которой идет речь [19, 51].

Кроме того, связанные с правом на жизнь положения можно встретить и в международной судебной практике. Так, вынесенные Европейским судом по правам человека по ряду дел («Канн и другие против Соединенного Королевства», «Streletz, Kessler and Kreuz против Германии» и пр.) решения особо подчеркивают значение и неприкосновенность человеческой жизни, а также важность защиты права на жизнь. Приоритетность права на жизнь проявляется и в судебной практике отдельных стран. Например, в решении Конституционного Суда Албании «О соответствии смертной казни Конституции» от 10 декабря 1999 г. закреплено, что все прочие права человека основаны на «праве на жизнь», а также положение о том, что отрицание соответствующей субъективной возможности приводит к ликвидации всех других прав человека [25, 55].

3) в праве подхода в плане содержания на передний план выдвигаются обязательства не индивидов, а государств. Даже несмотря на то, что закрепленное в ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, в ст. 2 Европейской Конвенции 1950 г., а также в ст. 27 Конституции Азербайджанской Республики право на жизнь относят к правам человека, необходимо оценивать как самое существенное обязательство государства. Но в законодательстве адекватно праву жить в здоровой окружающей среде отражены также и обязанности граждан. В качестве примера можно указать закрепленные в Конституции Азербайджанской Республики «право на жизнь в здоровой окружающей среде» (ст. 39) и задачу «охрана окружающей среды» (ст. 78). Составной частью права на жизнь в здоровой окружающей среде выступает закрепленное в ст. 39 Конституции Азербайджанской Республики положение о государственных гарантиях сохранения экологического равновесия, защите установленных законом видов диких растений и животных. Кроме того, обеспечение права людей жить в здоровой окружающей среде непосредственно связано не только с законодательством, но и с реализацией прочих мер. Например, финансирование реализации направленных на защиту окружающей среды проектов при вложении инвестиций в экономику государств, проявление особого внимания со стороны компетентных государственных структур к развитию экологического туризма, предпочтение использования безвредных в экологическом отношении и восстанавливаемых источников энергии и пр.

Принимая во внимание отмеченное, недопустимо оценивать право на жизнь в здоровой окружающей среде как составную часть права на жизнь ни в плане правовых норм, ни в теоретическом плане.

Кроме того, в юрисдикции можно встретить и другие связанные с правом жить в здоровой окружающей среде суждения. Например, тогда, как некоторые ученые оценивают право на здоровую окружающую среду в качестве конкретного принципа экологической безопасности и определяющей основное направление развития международно-правового регулирования экологической безопасности нормы [4, 7], В. П. Балезин подходит к праву на здоровую среду, как к отдельному институту, объединяющему в себе обладающие возможностью регулировать однородные общественные отношения по использованию природных ресурсов нематериальных областей нормы [5, 11–18].

А в ряде случаев перечисленные ниже субъективные возможности указаны не как составные элементы здоровой окружающей среды, а как связанные с ней права:

- право на выход к текущей информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсах;
- право выражения своего мнения о воздействующей на окружающую среду



деятельности и участие в принятии принимаемых в этой области решений;

– право обладания средствами правовой защиты в случаях нанесения или возможности нанесения серьезного вреда здоровью людей и окружающей среде и получения компенсации [16, 295].

О.И. Крассов рассматривает в качестве составной части права на здоровую окружающую среду ряд субъективных возможностей (право защиты здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды; право на здоровую среду для жизнедеятельности; право на защиту экологической безопасности, прежней жизненной среды, традиционного образа жизни, хозяйствования и защиты ремесел) [15, 122–130].

В ряде проведенных исследований право индивидов на здоровую окружающую среду рассматривается во взаимосвязи с институтом защиты окружающей среды. А последнее широко изучается в качестве категории, обладающей экономическим, политическим и социальным характером. Именно под этим углом особо подчеркивается выдвигание на передний план в свете социальных задач следующих приоритетных задач:

- а) обеспечение здоровья и места проживания человека;
- б) привлечение общественности и людей к экологическому контролю;
- в) превращение граждан из объекта в субъект экологического управления [7, 9–11].

По нашему мнению, перечисленные выше положения необходимо считать совершенно справедливыми, так как защита права на жизнь в здоровой окружающей среде не может ограничиться только его закреплением в правовых документах и обеспечением со стороны государства. Так, обеспечение соответствующего права зависит, в первую очередь, от защиты здоровья человека и правильной оценки происходящих в результате внешних естественных процессов воздействий. Кроме того, для полного обеспечения экологической чистоты, наряду с осуществляемым государственными органами контролем, необходимо выдвигание на передний план наличия общественного контроля, важности участия населения на том или ином уровне в принятии имеющих экологическое значение решений. Последнее автоматически приведет к превращению людей из объекта в субъект экологического управления. С другой стороны, обеспечение участия населения в подготовке и принятии экологических законов является основным условием учета связанных с окружающей средой интересов, а самое главное, защиты здоровья каждого человека.

Группа авторов отождествляет по смыслу и сути выраженные в анализируемом праве категории «благоприятный» и «здоровый». Например, В. В. Петров говорит о необходимости для жизни граждан наличия чистой, здоровой и благоприятной окружающей среды [17, 354]. В научной литературе право на здоровую окружающую среду рассматривается также и как связанное с сохранением нормальных экологических, экономических и эстетических жизненных условий человека фундаментальное и общее право. А в другом случае право на безопасную (здоровую) окружающую среду, фактически, оценивается как право требовать соблюдения экологическо-правовых нормативов [24, 123].

В ряде научных трудов право на здоровую окружающую среду связывается с обеспечением конкретных потребностей индивидов. Если выразиться точнее, эта субъективная возможность характеризуется как способность обеспечить эстетические и другие потребности людей, а также защита и сохранение видового разнообразия. В то же время, эстетичность рассматривается в качестве важного элемента нормативного содержания права на здоровую окружающую среду и выражающая качество окружающей среды абсолютная характерная особенность [20, 16].

Кроме того, М. Н. Васильева отмечает существование «права на жизнь в благоприятной окружающей среде», П. А. Замфир «права на проживание в чистой, здоровой и благоприятной для человеческой жизни среде», а О. С. Колбасов – «права здоровой и естественной среды» [3, 11].

В правовой литературе также обращается внимание на участие в повышении роли права на здоровую окружающую среду тенденции развития законодательства. Даже подчеркивается необходимость проведения по этому поводу ряда мероприятий:

– с целью обеспечения безопасности для человека и окружающей среды, принятие направленного на сбалансирование политических, экономических и социальных интересов



государства и отдельных граждан экологического законодательства;

– необходимость устранения имеющихся противоречий в этом законодательном акте, а также точного закрепления терминологии с целью создания совершенной системы законодательства [13, 15].

**Выводы.** Таким образом, обобщив связанные с понятием и правовым содержанием права на жизнь в здоровой окружающей среде суждения и положения, можно сделать следующие выводы:

1) право на жизнь в здоровой окружающей среде, являясь человеческим и гражданским правом, имеет в плане законодательства своеобразные составные элементы (право каждого собирать информацию об истинном состоянии окружающей среды; право на компенсацию за ущерб здоровью или имуществу личности, нанесенный в связи с экологическим правонарушением. Надо отметить еще один вопрос: обеспечение права людей жить в здоровой окружающей среде непосредственно связано не только с законодательством, но и с реализацией других мер. В качестве примера можно указать финансирование реализации направленных на защиту окружающей среды проектов при вложении инвестиций в экономику государств, проявление особого внимания к развитию экологического туризма со стороны компетентных государственных структур, предпочтение использования экологически чистых и восстанавливаемых источников энергии и пр.;

2) в Конституции Азербайджанской Республики отражены адекватные праву жить в здоровой окружающей среде обязанности граждан. В качестве примера можно указать «право на жизнь в здоровой окружающей среде» (ст. 39) и обязанность «защита окружающей среды» (ст. 78). Также в качестве составной части права на жизнь в здоровой окружающей среде выступает закрепленное в ст. 39 Конституции Азербайджанской Республики положение о сохранении экологического равновесия, предоставление государственных гарантий защиты определенных законом видов диких растений и животных;

3) защита права на жизнь в здоровой окружающей среде не может быть ограничена только его закреплением правовыми документами и гарантией со стороны государства. Так, обеспечение соответствующего права зависит, в первую очередь, от защиты человеческого здоровья и правильной оценки возникающих в результате естественных внешних процессов воздействий. Кроме того, для полного обеспечения экологической чистоты, кроме осуществляемого государственными органами контроля, необходимо наличие общественного контроля, выдвижение на передний план участия населения на том или ином уровне в принятии имеющих экологическое значение решений. В экологическом управлении последнее автоматически приводит к превращению человека из объекта в субъект. С другой стороны, обеспечение участия населения в подготовке и приеме экологических решений является главным условием учета связанных с окружающей средой интересов человека, а самое важное, защиты его здоровья.

4) отождествление права на жизнь в здоровой окружающей среде (или право на здоровую окружающую среду) с правом на жизнь может считаться алогичным шагом, так как право на жизнь и право на здоровую окружающую среду обладают разными содержаниями и характерными составными элементами. В отличии от права на жизнь, право на жизнь в здоровой окружающей среде состоит из двух основных составных элементов (право сбора информации об истинном состоянии окружающей среды и право получить компенсацию за нанесенный лицу в связи с экологическими правонарушениями ущерб).

4) в соответствии с сутью права на жизнь, закрепленного в международных правовых нормах и внутригосударственных законодательных актах, за исключением ряда случаев (применение смертной казни на основе вступившего в силу приговора суда; для законного подавления смуты или бунта; для предотвращения побега заключенного из мест заключения и т. п.), лишение человека права на жизнь недопустимо. Вместе с тем, согласно международным правовым нормам, отнесение права на жизнь к числу прав, ограничение которых в чрезвычайных условиях недопустимо, привело к превращению его в главную субъективную возможность.

5) наличие в праве жить в здоровой окружающей среде термина «здоровый» не может стать основой для его отождествления с правом на защиту здоровья, так как в Конституции



Азербайджанской Республики право на жизнь в здоровой окружающей среде (ст. 39) и право на защиту здоровья (ст. 41) закреплены отдельно. В то же время по обоим направлениям принят ряд законодательных актов (Закон Азербайджанской Республики «О защите окружающей среды» от 8 июня 1999 г., Закон Азербайджанской Республики «Об экологической безопасности» от 4 июня 1999 г., Закон Азербайджанской Республики «О защите здоровья населения» от 26 июня 1997 г., Закон Азербайджанской Республики «О медицинском страховании» от 28 октября 1999 г., Закон Азербайджанской Республики «О санитарно-эпидемиологическом здоровье» от 10 ноября 1992 г.) по обоим направлениям и пр.)

**Список использованных источников:**

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. – Bakı : Qanun, 2009. – 68 s.
2. Cəfərov İ. M. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının şərhı. – Bakı : Hüquq ədəbiyyatı nəşriyyatı. – 2010. – 724 s.
3. Абид Насир Хусейн. Права человека на благоприятную окружающую среду: международно-правовые аспекты : автореф. дис. на соиск. учен. степ. докт. юрид. наук / Абид Насир Хусейн. – Кишинэу, 2012. – 30 с.
4. Аль-Вахшат Зиад Мухаммед. Международно-правовые проблемы обеспечения региональной экологической безопасности : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / Аль-Вахшат Зиад Мухаммед. – М., 1999. – 25 с.
5. Балезин В. П. К вопросу о природоресурсовом праве / В. П. Балезин // Вестник Московск. университета. Серия 11. Право. – 1977. – № 1. – С. 11–19.
6. Балашенко С. А. Вопросы общей теории экологического права / Балашенко С. А. Бобылев А. И. – Минск : Изд-во Унивеситетск., 1991. – 100 с.
7. Боголюбов С. А. Конституционно-правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР : автореф. дис. на соиск. учен. степ. докт. юрид. наук / С. А. Боголюбов. – М., 1990. – 43 с.
8. Бринчук М. М. Экологическое право : учебник / Бринчук М. М. – М. : Высшее образование, 2005. – 472 с.
9. Васильева М. И. Право граждан СССР на здоровую окружающую среду: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / Васильева М. И. – М., 1990. – 26 с.
10. Воронцова А. А. Экологические права граждан в международных документах о правах человека и гражданина / А. А. Воронцова // Экологическое право. Специальный выпуск. – 2005. – № 1 – С. 96–99.
11. Даваева К. К. Конституционное право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации: правовое регулирование и судебная защита: автореферат дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / К. К. Даваева. – М., 2008. – 26 с.
12. Карташкин В. А. Право на жизнь и развитие. Доклад на ежегодной конференции Ассоциации международного права / В. А. Карташкин. – 1994. – С. 2–3.
13. Ключева Н. А. Обеспечение конституционного права человека на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / Н. А. Ключева. – М., 2008. – 24 с.
14. Ключанова Л. Г. Право человека на безопасную окружающую среду в системе основных конституционных прав / Л. Г. Ключанова // Вестник СПбГУ. Сер. 6. – 1996. – № 3. – С. 116–119.
15. Крассов О. И. Экологическое право : учебник / Крассов О. И. – М., Дело, 2001. – 768 с.
16. Наше общее будущее : доклад Международной Комиссии по окружающей среде и развитию. – М. : Прогресс, 1989. – 376 с.
17. Петров В. В. Экологическое право России : учебник / В. В. Петров. – М. : БЕК, 1995. – 557 с.
18. Садовникова Г. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Садовникова Г. Д. – М. : Юрайт, 2000. – 192 с.
19. Тимофеев Л. А. Правовые проблемы водоснабжения населения в Российской Федерации / Тимофеев Л. А. – Саратов : Изд-во ФГОУ ВПО Саратовский ГАУ, 2003. – 428 с.



20. Хабиров Р. Ф. Становление и развитие права на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / Р. Ф. Хабиров. – Уфа, 1998. – 24 с.

21. Чертова Н. А. Право на благоприятную окружающую среду в системе конституционных прав и свобод / Н. А. Чертова // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2006. – № 1. – С. 253–258.

22. Чубуков Г. В. Экологическое право России : учебник / Г. В. Чубуков, Н. А. Духно. – М.: NOTA BENE, 2000. – 336 с.

23. Шеварднадзе Г. Н. Охрана права граждан СССР на здоровую окружающую среду / Г. Н. Шеварднадзе // Вестник Московского университета. Серия «Право». – 1985. – № 6. – С. 21–27.

24. Шемшученко Ю. С. Человек и его право на безопасную (здоровую) окружающую среду / Ю. С. Шемшученко // Государство и право. – 1993. – № 10. – С. 120–125.

25. Mathieu B. The Right to Life in European Constitutional and International Case-Law / Mathieu B. – Strasbourg, 2006. – 124 p.





**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ**

**НЕГОДЧЕНКО О. В.,**

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
завідувач кафедри кримінально-правових  
дисциплін  
(Дніпропетровський гуманітарний  
університет)

УДК 342.7

**МЕДИЧНА ТА ЛІКАРСЬКА ТАЄМНИЦІ  
ЯК ГАРАНТИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПРИВАТНОСТІ**

Характеризуються поняття та зміст лікарської та медичної таємниць, міжнародні документи й вітчизняні нормативно-правові акти, що визначають правовий режим цієї інформації та регламентують порядок її використання.

**Ключові слова:** лікарська таємниця, медична таємниця, інформація про пацієнта, персональні дані, конфіденційна інформація.

Характеризуются понятие и содержание врачебной и медицинской тайн, международные документы и отечественные нормативно-правовые акты, определяющие правовой режим этой информации и регламентирующие порядок ее использования.

**Ключевые слова:** врачебная тайна, медицинская тайна, информация о пациенте, персональные данные, конфиденциальная информация.

Characterized by the concept and content of drug and medical mysteries, international instruments and domestic laws and regulations that define the legal status of the information and procedure on its use.

**Keywords:** medical mystery, medical mystery, patient information, personal data, confidential information.

**Вступ.** Найвищою суспільною цінністю є життя та здоров'я людини, інформація про стан яких – важлива складова соціальної характеристики громадянина як учасника всіх суспільних відносин. Виважене використання інформації про стан здоров'я людини може врятувати їй життя, а необмежене вільне й бездумне її поширення може позбавити здоров'я ще й інших осіб. Міжнародні засади конфіденційності медичної інформації про стан здоров'я пацієнтів були сформовані ще в 40-х роках двадцятого століття в таких документах, як : Загальна декларація прав людини ООН [5]; Женевська декларація Всесвітньої медичної асоціації (1948 р.), у якій Міжнародною клятвою лікарів передбачено такі слова : «Вступаючи до співтовариства лікарів, урочисто клянусь: берегти таємницю, яку мені довірили, навіть після смерті пацієнта» [6]; Міжнародний кодекс медичної етики (1949 р., з подальшими доповненнями), прийнятий Генеральною асамблеєю Всесвітньої медичної асоціації, де зазначається, що лікар повинен зберігати лікарську таємницю, навіть після смерті свого пацієнта [14]. Пізнішими міжнародними документами, наприклад такими, як Міжнародний пакт про громадянські й політичні права [15], цей принцип конфіденційності медичної інформації про стан здоров'я особи було підтверджено та деталізовано. Лісабонська декларація про права пацієнта (прийнята 34-ю Всесвітньою медичною асамблеєю 1981 р.) також закріпила право пацієнта «розраховувати на те, що лікар поважатиме конфіденційний характер медичних і особистих відомостей про нього» [10]. Найбільш ґрунтовно права пацієнтів щодо охорони



персональної інформації, отриманої лікарем під час лікування, регламентовано в Декларації про політику в галузі забезпечення прав пацієнта в Європі (прийнята Всесвітньою організацією охорони здоров'я у 1994 р.), відповідно до якої вся інформація про стан здоров'я пацієнта, діагноз, прогноз та лікування його захворювання, а також будь-яка інша інформація особистого характеру має зберігатися в секреті, навіть після смерті пацієнта [11]. Так міжнародне законодавство визнає медичні записи частиною права на інформаційну приватність [20, с. 12].

Особливо гостро питання дотримання лікарської та медичної таємниці постало після прийняття Закону України «Про захист персональних даних». Відповідно до ст. 7 цього Закону забороняється обробка персональних даних, що стосуються здоров'я. Водночас ця заборона не застосовується, якщо обробка персональних даних проводиться в цілях охорони здоров'я, встановлення медичного діагнозу, для забезпечення піклування чи лікування або надання медичних послуг за умови, що такі дані обробляються медичним працівником або іншою особою закладу охорони здоров'я, на якого покладено обов'язки щодо забезпечення захисту персональних даних та на якого поширюється законодавство про лікарську таємницю [25]. Сформулювавши таку норму, вітчизняний законодавець установив подвійний механізм захисту медичної інформації про стан здоров'я пацієнта: в режимі лікарської таємниці та в режимі персональних даних. Водночас значна частина нормативно-правових актів поряд із лікарською таємницею використовує термін «медична таємниця», тому обмежившись згадуванням тільки одного виду інформації з обмеженим доступом у медичній сфері, створюються передумови для формування прогалин у системі захисту персональних даних медичного характеру, за умови збереження їх до медичної таємниці.

Судова практика застосування норм чинного інформаційного законодавства свідчить, що до персональних даних належить значний перелік відомостей, у тому числі про стан здоров'я громадянина [29]. Отже, складається ситуація, коли захист однієї й тієї ж інформації про стан здоров'я особи має проводитись у межах різних правових режимів: медичної, лікарської таємниці та персональних даних, що передбачає складення потрібної кількості документів та реалізацію потрібної кількості заходів забезпечення її конфіденційності як персональних даних, чи таємності як лікарської чи медичної таємниці.

**Постановка завдання.** Мета статті – з'ясування змісту поняття та кола інформації, що становить лікарську та медичну таємницю, межі їх режимів, загальні засади використання такої інформації з урахуванням норм сучасного інформаційного законодавства та юридичної практики, а також проведення порівняльної характеристики. Предмет розгляду цього наукового дослідження – правові норми та наукові теорії, що визначають зміст і правовий режим лікарської й медичної таємниці, порядок їх формування, зберігання та межі використання.

**Результати дослідження.** Конституційною основою інститутів лікарської та медичної таємниці є ст. 32 Основного Закону України, яка містить заборону втручатися в особисте і сімейне життя, а також передбачає, що збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди не допускається, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [8]. У ст. 286 Цивільного кодексу України [33] та ст. 39–1 Основ законодавства України про охорону здоров'я закріплено право пацієнта на таємницю про стан свого здоров'я, а також про факт звернення за медичною допомогою, діагноз, відомості, одержані під час його медичного обстеження. Одним із важливих принципів роботи системи медичного забезпечення, зазначає І. Сенюта, є дотримання лікарської таємниці, про що свідчить ще клятва Гіппократа: «Щоб при лікуванні – а також і без лікування – я не побачив чи не почув стосовно людського життя з того, що не слід будь-коли розголошувати, я промовчу про те, вважаючи подібні речі таємницею» [30].

Норма ст. 40 Основ законодавства України про охорону здоров'я визначає зміст лікарської таємниці [17]. Законодавством у абз. 2 ст. 40 та ст. 78 Основ законодавства України про охорону здоров'я, Клятвою лікаря [7], а також іншими Указами Президента України [23], закріплено обов'язки медичних та фармацевтичних працівників зберігати лікарську таємницю. Наведені нормативно-правові акти закріпили основи інституту лікарської та медичної таємниці, проте законодавчого визначення цих понять не існує.



Первинне теоретичне уявлення про ключові ознаки у визначенні лікарської таємниці формують словники. Так, лікарська таємниця ними визначається, як – конфіденційна інформація про звернення громадянина за медичною допомогою, про стан його здоров'я, діагноз захворювання та інші відомості, отримані у зв'язку з лікуванням, що забезпечується морально-правовими гарантіями [35]; відомості про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимні і сімейні сторони життя громадянина, які стали відомі медичному працівникові або іншій особі у зв'язку з виконанням професійних чи службових обов'язків [32]; інформація про факт звернення за медичною допомогою, стан здоров'я громадянина, діагноз його захворювання й інші відомості, отримані під час його обстеження та лікування [2, с. 95]. Довідникова література не дає точного визначення лікарської таємниці, оскільки вживаються різні терміни для визначення її сутності, однак дублює положення законодавства, що визначало зміст інституту лікарської таємниці на період укладання цих словників. Сучасне вітчизняне законодавство відповідно до ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює правило визначення таємної інформації, а саме: таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю [21]. Остання категорія представлена у тому числі лікарською й медичною таємницями. Тому на сучасному етапі розвитку інформаційного вітчизняного законодавства відомості, що становлять лікарську та медичну таємницю, є таємною інформацією, й відповідно їх режими повинні мати засоби реалізації обмеження доступу, які чітко у чинному законодавстві не визначено. Така ситуація потребує теоретичних напрацювань вирішення цього питання.

Науковці-юристи приділяли достатню увагу дослідженню інституту лікарської таємниці, проте більше в частині її змісту, а не механізму забезпечення та гарантування. Так, на думку М. І. Хавронюка, лікарська таємниця – це певним чином задокументована інформація про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну та сімейну сторони життя громадянина. Тобто до лікарської таємниці він зараховує відомості про: 1) факти звернення за психіатричною допомогою та лікування у психіатричному закладі чи перебування в психоневрологічних закладах для соціального захисту або спеціального навчання, а також інші відомості про стан психічного здоров'я особи, її приватне життя; 2) зараження особи інфекційною хворобою, що передається статевим шляхом, проведені медичні огляди та обстеження з цього приводу, дані інтимного характеру, отримані у зв'язку з виконанням професійних обов'язків посадовими особами та медичними працівниками закладів охорони здоров'я; 3) результати медичного обстеження осіб, які подали заяву про реєстрацію шлюбу [16].

На думку вчених-юристів І. В. Смолькової та В. Н. Лопатіна, до змісту лікарської таємниці входять такі відомості: про факт звернення громадянина за медичною допомогою, про стан його здоров'я; про діагноз, лікування та прогноз захворювання; про його особисті та сімейні таємниці; про трансплантацію, штучне запліднення, імплантації ембріона, про особу донора; інші відомості в медичних документах громадянина [31, с. 12; 12, с. 36].

А. І. Марушак вважає, що лікарську таємницю становлять також дані про перенесені й наявні в особи, яка виявила бажання здати кров або її компоненти, захворювання, а також про вживання нею наркотичних речовин та властиві їй інші форми ризикованої поведінки, що можуть сприяти зараженню донора інфекційними хворобами, які передаються через кров, за наявності яких виконання донорської функції може бути обмежено. Зазначена інформація засвідчується особистими підписами особи, яка виявила бажання здати кров або її компоненти, та посадової особи установи чи закладу охорони здоров'я, що в разі настання відповідальності за розголошення певної інформації може набувати статусу доказу у справі. До лікарської таємниці, як зазначає А. І. Марушак, чинним законодавством зараховано також дані про реципієнтів донорських органів, а також про осіб, що заявили про свою згоду або незгоду стати донорами у разі смерті, та інші відомості [13].

Поряд з терміном «лікарська таємниця» та «персональні дані» законодавець і теоретики права використовують термін «медична таємниця». Цей термін уживається в багатьох нормативно-правових актах. Прикладом міжнародного нормативно-правового акта, що містить посилання на необхідність дотримання медичної таємниці, є, у п. 12 якого зазначено, що треба



вживати заходів для дотримання медичної таємниці у зв'язку з усіма медичними оглядами, а також реєстрацією та зберіганням документів, що їх стосуються [28]. У вітчизняних правових документах досить часто використовується термін «медична таємниця», наприклад, у спільному наказі Державного департаменту України з питань виконання покарань та Міністерства охорони здоров'я від 18.01.2000 р. №3/6 у п. 2.3 [23], у наказі Міністерства оборони України від 15.02.2010 № 61 [22] тощо.

Не зважаючи на достатню поширеність терміна «медична таємниця» в чинних нормативно-правових актах, тільки деякі розкривають частково її зміст та режим. Так, у наказі МОЗ № 397 від 08.01.2001 «Про затвердження нормативно-правових документів з окремих питань щодо застосування примусових заходів медичного характеру до осіб, які страждають на психічні розлади» визначено: до медичної таємниці належить документація (картка стаціонарного хворого; копія рішення суду про застосування примусового заходу медичного характеру; копія акта судово-психіатричної експертизи або акта психіатричного огляду; листування адміністрації психіатричного закладу з установами і родичами з приводу психічного стану цієї особи, її соціально-побутових питань; за потреби, медичні довідки) на осіб, до яких згідно з рішенням суду застосовано примусові заходи медичного характеру у відповідних психіатричних закладах, що виділяється в окреме діловодство і зберігається в умовах, котрі забезпечують її недоторканість для сторонніх осіб [24]. Відповідно до наказу МОЗ України від 01.08.2005 № 385 відомості, отримані від донора, теж становлять медичну таємницю [19]. Також деякі інші нормативно-правові акти вказують на частину змісту медичної таємниці, а саме: інформацію про захворювання осіб (ВІЛ, вірусні гепатити, сифіліс та інші інфекції, визначені МОЗ) [26]. Так, наприклад, у наказі Державного департаменту України з питань виконання покарань та Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження Порядку забезпечення конфіденційності інформації про ВІЛ-інфікованих» визначено обов'язок медичного працівника зберігати таємницю особи щодо наявності у неї ВІЛ-інфекції, а також порядок ведення діловодства, що пов'язане із забезпеченням права громадян на медичну таємницю даних щодо них [18]. Наведені витяги з нормативно-правових актів, що посилаються на медичну таємницю та фрагментарно вказують на зміст її інформації, свідчать про змістовну спорідненість лікарської та медичної таємниць, комплексне застосування засобів забезпечення обмеження доступу до такої інформації двох зазначених режимів підвищити рівень реалізації основоположної ідеї – інформаційної приватності в медичній сфері. На наш погляд, зазначена позиція обґрунтовує необхідність зведення термінологічного апарату в цій сфері до одного терміна «медична таємниця».

Іншої позиції дотримується М. І. Хавронюк, який вважає, що лікарську таємницю (інформацію про пацієнта) слід відрізнити від медичної таємниці (інформації для пацієнта). Остання передбачає відомості про стан здоров'я людини, історію її хвороби, про мету запропонованих досліджень і лікувальних закладів, прогноз можливого розвитку захворювання, які лікар зобов'язаний надати на вимогу пацієнта, членів його сім'ї або законних представників, крім випадків, коли така повна інформація може завдати шкоди здоров'ю пацієнта [16, с. 312]. Тобто основним критерієм поділу інформації на такі два види цей науковець вважає мету її збереження та використання.

Слід зазначити, що чинне законодавство України не містить визначення терміна «медична таємниця», а включає опосередковані фрагментарні вказівки на зміст такої інформації, характерні і для лікарської таємниці. Тому обґрунтованою вважаємо позицію А. І. Марущака, який розрізняє поняття «лікарська таємниця» і «медична інформація». На його думку, останнє поняття більш поширеним, включає в себе такий вид інформації з обмеженим доступом, як лікарська таємниця. Крім того, суб'єктом лікарської таємниці, тобто особою, яка нею володіє, є медичні працівники та інші особи, котрі виконують професійні або службові обов'язки у сфері охорони здоров'я. Такий вид медичної інформації, що належить до інформації з обмеженим доступом, як конфіденційна медична інформація, передбачає відомості про стан здоров'я людини, історію її хвороби, про мету запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз можливого розвитку захворювання, які лікар зобов'язаний надати на вимогу пацієнта, членів його сім'ї або законних представників, крім випадків, коли така повна інформація може завдати шкоди здоров'ю пацієнта. Власником конфіденційної медичної



інформації є пацієнт, який і приймає рішення про можливість її поширення будь-яким способом будь-яким особам [13]. Повністю підтримуючи думку А. І. Марущака, вважаємо доцільним застосовувати до лікарської таємниці правила, характерні для режиму публічно-правової таємниці, а щодо медичної таємниці – приватноправової таємниці, також вважаємо, що лікарська таємниця є службовою чи професійною таємницею, залежно від статусу лікаря, який отримав конфіденційну інформацію медичного характеру в процесі своєї роботи.

Чинне законодавство визначає, що зберігати лікарську таємницю повинні не лише лікарі, але й медичні, фармацевтичні та інші працівники, які отримали доступ до неї у зв'язку з виконанням своїх службових обов'язків. Аналізуючи етимологію терміна «лікарська таємниця», слід зазначити, що лікарем відповідно довідникової літератури є особа з вищою медичною освітою, яка лікує хворих [1, Т. 4, с. 512]. Водночас значна кількість медичних працівників, що мають доступ до інформації, яка становить лікарську таємницю, не відповідають основним ознакам поняття лікар, що свідчить на користь використання терміна «медична таємниця» у характеристиці режиму обмеження доступу до таємної інформації медичного характеру.

Введення цього терміна в законодавство та комплексне закріплення основних елементів його режиму розглядалось законотворцем у рамках законопроектів «Про права пацієнтів в Україні» (реєстр. № 2649, 2649-1), у яких містилися норми щодо захисту медичної таємниці. Оскільки жоден із проектів не був прийнятий в першому читанні Верховною Радою України IV скликання, вони вважаються відкликаними [11]. Нині на розгляді у Верховній Раді України перебуває проект закону України «Про права пацієнтів» від 01.03.2013 р., реєстраційний № 2438, який визначає, що медична інформація про пацієнта є інформацією з обмеженим доступом; пацієнт має право на збереження таємниці про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про будь-які інші відомості, що стали відомі медичному працівнику або іншій особі у зв'язку з виконанням службових обов'язків у процесі надання медичної допомоги [27]. Проте такий зміст норми, на наш погляд, має декларативний характер забезпечення медичної таємниці, не розкриваючи сам механізм обмеження доступу.

**Висновки.** Ураховуючи положення ст. 7 «Конфіденційна інформація» та 8 «Таємна інформація» Закону України «Про доступ до публічної інформації» [21], вважаємо, що медична таємниця та лікарська таємниця відповідно до стану чинного законодавства – це ідентичні поняття, не враховуючи етимології термінів «лікарська» та «медична», оскільки останній термін значно ширший. Проте вважаємо абсолютно можливим, з теоретичної точки зору, організаційно та економічно обґрунтованим запровадження єдиного терміна «медична таємниця» для позначення інформації з обмеженим доступом у медичній сфері.

На законодавчому рівні необхідно закріпити визначення такої медичної таємниці: медична таємниця – це таємна інформація про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну і сімейну сторони життя громадянина, а також будь-які інші відомості, що стали відомі медичному працівнику або іншій особі у зв'язку з виконанням службових обов'язків, у процесі надання медичної допомоги.

Наведені у статті правові норми, як правило, мають декларативний характер, й на даний час в Україні лікарська чи медична таємниця забезпечуються більше моральними ніж правовими гарантіями. Ст. 145 Кримінального кодексу України [9], якою передбачено відповідальність за незаконне розголошення лікарської таємниці, залишається в Україні майже на затребувану. За статистикою Державної судової адміністрації, за останні п'ять років в Україні жоден медпрацівник не притягувався до кримінальної відповідальності за розголошення лікарської таємниці [3]. Ситуацію з притягненням до юридичної відповідальності медичних працівників за розголошення лікарської таємниці може покращити запровадження законодавцем адміністративної відповідальності за розголошення медичної таємниці, якої чинним КУпАП не передбачено.

Беручи до уваги досить широкий спектр нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у сфері нерозголошення лікарської та медичної таємниць, даний факт, на наш погляд, можна пояснити лише несистемним підходом до організації адміністративно-правового забезпечення режиму цього виду інформації з обмеженим доступом. Це, у свою чергу, призводить до неефективного застосування правових норм та нерозуміння порядку реалізації



режиму лікарської та медичної таємниці з боку правозастосовних органів. В результаті такого декларативного стану законодавства про лікарську та медичну таємницю стають можливими протиправні факти отримання та використання медичної інформації з обмеженим доступом: від журналістських експериментів з отримання персональних даних медичного характеру [34] до завдання значної моральної, матеріальної та фізичної шкоди громадянам через незаконне розголошення відомостей, що становлять медичну таємницю [4].

Вітчизняне законодавство потребує чіткої інструкції збереження медичної таємниці, переліку та форм документів про передавання таких відомостей, дозволів суб'єктів первинної медичної інформації; зобов'язань медичних працівників про нерозголошення медичної таємниці.

Реалізація в сукупності запропонованих заходів перетворить декларативні норми на реальні факти притягнення недобросовісних медичних працівників до юридичної відповідальності за порушення режиму медичної таємниці.

#### Список використаних джерел:

1. Академічний тлумачний словник : словник української мови : в 11 т. – Т. 4. – 1973. – С. 512.
2. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М. : Книжный мир, 2003. – 720 с.
3. Бондарев Т. Врачебная тайна. Декларация или реальность? [Электронный ресурс] /Т. Бондарев, С. Постриган // Юридический портал «PRAVOTODAY». – 02 августа. – 2010. – Режим доступа до журн. : <http://pravotoday.in.ua/ru/press-centre/publications/pub-241>
4. Врачебная тайна. Декларация или реальность? [Электронный ресурс] : учебник // Юридический портал «PRAVOTODAY». – 02 августа. – 2010. Режим доступа: <http://pravotoday.in.ua/ru/press-centre/publications/pub-241>
5. Всеобщая декларация прав человека : Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года // Голос України. – 10.12.2008. – № 236.
6. Женевська декларація : Прийнята 2-ю Генеральною асамблеєю Всесвітньої медичної асоціації (Женева, Швейцарія, вересень 1948 р.), внесені поправки 22-ю Всесвітньою медичною асоціацією (Сідней, Австралія, 1968 р.), 35-ю Всесвітньою медичною асоціацією (Венеція, Італія, жовтень 1983 р.), 46-ю Генеральною асоціацією Всесвітньої медичної асоціації (Стокгольм, Швеція, вересень 1994 р.) // Медичне право. – № 50 (1) – 2010 – С. 96.
7. Клятва лікаря : Указ Президента України від 15 червня 1992 року, № 349 // Збірник указів Президента від 30.06.1992. – 1992 р. – № 2.
8. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 р. – № 30. – Ст. 141.
9. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року, № 2341-III // Відомості Верховної Ради України від 29.06.2001. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
10. Лиссабонская декларация относительно прав пациента [Электронный ресурс] : принята 34-й Всемирной медицинской ассамблеей, Лиссабон, Португалия, сентябрь/октябрь 1981 г. «Права человека и профессиональная ответственность врача» в документах международных организаций. – К. : Сфера, 1999. – Режим доступа : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/990\\_016](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/990_016)
11. Лікарська таємниця [Електронний ресурс] // SKARGA\_NET. Новини. Четвер. – 07 грудня 2006. – Режим доступу : <http://www.skarga.net/>
12. Лопатин В. Н. Правовая охрана и защита права на тайну / В. Н. Лопатин // Юридический мир. – 1999. – № 7. – С. 36.
13. Марущак А. І. Правове регулювання відносин щодо лікарської таємниці в Україні [Електронний ресурс] // Юридичний радник. – №3 (17). – Червень. – 2007. – Режим доступу :



<http://yurradnik.com.ua/stride/ur/index.php?m=lastnum&art=484>

14. Міжнародний кодекс медичної етики [Електронний ресурс] : прийнято 3 Генеральною асамблеєю Всесвітньої медичної асоціації, Лондон, Великобританія, жовтень 1949 р., доповнений 22-ю Всесвітньою медичною асамблеєю, Сідней, Австралія, серпень 1968 і 35-ю Всесвітньою медичною асамблеєю. – Венеція, Італія // Медичний портал MedicLab. – Жовтень. – 1983. – Режим доступу : <http://mediclab.com.ua/index.php?newsid=15633>

15. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс] : прийнято 16 грудня 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН // Док. ООН A/RES/2200 A (XXI) ; ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР, № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73). – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043)

16. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. – [3-тє вид., переробл. та доповн.] / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – К. : Атіка, 2003. – 1056 с.

17. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України 19 листопада 1992 р., № 2801-XII // Голос України від 15.12.1992.

18. Порядок забезпечення конфіденційності інформації про ВІЛ-інфікованих [Електронний ресурс]: наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань та Міністерства охорони здоров'я від 18.01.2000 № 3/6. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

19. Порядок медичного обстеження донорів крові та (або) її компонентів : наказ МОЗ України від 01.08.2005, № 385 // Офіційний вісник України від 09.09.2005. – 2005. – № 34. – С. 294. – Ст. 2111. – Код акта 33486/2005.

20. Право на приватність: *conditio sine qua non* // Харківська правозахисна група ; худож.-оформлювач О. Герчук. – Харків : Фоліо, 2003. – 216 с.

21. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року, № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314. – Ст. 6.

22. Про затвердження Інструкції з організації роботи із соціального забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та членів їх сімей у Міністерстві оборони України : наказ міністра оборони України 15.02.2010, № 61 // Офіційний вісник України від 06.04.2010. – 2010. – № 22. – С. 16. – Ст. 912

23. Про затвердження нормативно-правових актів з питань медико-санітарного забезпечення осіб, які утримуються в слідчих ізоляторах та установах виконання покарань Державного департаменту України з питань виконання покарань : наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань та Міністерства охорони здоров'я, № 3/6 від 18.01.2000 р. // Офіційний вісник України від 07.04.2000. – 2000. – № 12. – С. 152. – Ст. 485. – Код акта 15207/2000.

24. Про затвердження нормативно-правових документів з окремих питань щодо застосування примусових заходів медичного характеру до осіб, які страждають на психічні розлади : наказ МОЗ від 08.10.2001, № 397 // Офіційний вісник України від 22.03.200. – 2002. – № 10. – С. 258. – Ст. 493. – Код акта 21805/2002.

25. Про захист персональних даних : Закон України від 13 січня 2011 року, № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – С. 481.

26. Про інфекційну безпеку донорської крові та її компонентів : наказ МОЗ України від 01.08.2005, № 385 // Офіційний вісник України від 09.09.2005. – 2005. – № 34. – С. 292. – Ст. 2111. – Код акта 33486/2005.

27. Про права пацієнтів [Електронний ресурс] : проект Закону України, № 2438 від 01.03.2013. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45938](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45938)



28. Рекомендація щодо охорони здоров'я працівників на місцях роботи № 97 [Електронний ресурс] // Генеральна конференція Міжнародної організації праці, скликана в Женеві Адміністративною радою Міжнародного бюро праці. 4 червня 1953 р. – 36-та сесія // Міжнародне законодавство про охорону праці : Конвенції та рекомендації МОП. – К., 1997. – Режим доступу : // [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_071/print1360024022388452](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_071/print1360024022388452)
29. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень ч.1, 2 ст. 32, ч. 2, 3 ст. 34 Конституції України, № 1-9/2012 від 20 січня 2012 р., № 2-рп/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/v002p710-12](http://zakon.rada.gov.ua/go/v002p710-12)
30. Сенюта І. Етичні гарантії права на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування [Електронний ресурс] / І. Сенюта // Інтернет-видання «Юриспруденція on-line». – 05.09.2004. – Режим доступу : [www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=417](http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=417)].
31. Смолькова И. В. Тайна: понятие, виды, правовая защита. Юридический терминологический словарь-комментарий / Смолькова И. В. – М. : Луч, 1998.
32. Український юридичний термінологічний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : <http://www.org.ua/document/termin/index.php?file=%CB%B3%EA%E0%F0%F1%FC%EA%E0%20%F2%E0%BA%EC%ED%E8%F6%FF.txt>
33. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року, № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
34. Шкула А. «Медичну таємницю» в поліклініках Тернополя видають без проблем [Електронний ресурс] / А. Шкула // Международное агентство информационных исследований. – 16.02.2010. – Режим доступу до журн. : <http://mair.in.ua/expertise/show/id/666>
35. Юридична енциклопедія [Електронний ресурс]; редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1999. – Режим доступу до журн.: <http://cyclop.com.ua/content/view/1166/58/1/12/#27385>

**КОЛОМОЕЦ Т. А.,**

доктор юридических наук, професор,  
заслужений юрист України,  
декан юридического факультета,  
(*Запорожский национальный университет*)

УДК 342.924

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ – НЕОТЪЕМЛЕМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ РЕСУРСА  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ  
(ПОИСК ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОГО  
КОДИФИКАЦИОННОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРОЦЕССА)**

**Kolomoets Tatiana Aleksandrovna  
EFFICIENCY - AN INTEGRAL COMPONENT RESOURCE OF ADMINISTRATIVE  
PENALTIES ON UKRAINIAN LEGISLATION  
(SEARCH FOR THE OPTIMAL MODEL IN THE CONTEXT OF MODERN  
CODIFICATION ADMINISTRATIVE TORT PROCESS)**

В статье в систематизированном виде подаётся анализ эффективности административных взысканий, обосновывается их роль и значение в условиях современного кодификационного нормотворческого процесса в административно-





деликтной сфере в Украине, уделяется внимание условиям, критериям, показателям эффективности административных взысканий, их анализу и формулируются предложения относительно целесообразности их учёта в современных условиях для максимального использования ресурса административных взысканий.

**Ключевые слова:** административные взыскания, кодификация, критерии, показатели, условия, эффективность.

У статті в систематизованому вигляді подається аналіз ефективності адміністративних стягнень, обговорюється їх роль і значення в умовах сучасного кодифікованого нормотворчого процесу в адміністративно-деліктній сфері в Україні, приділяється увага умовам, критеріям, показникам ефективності адміністративних стягнень, їх аналізу та формуються пропозиції щодо доцільності їх врахування у сучасних умовах для максимального використання ресурсу адміністративних стягнень.

**Ключові слова:** адміністративні стягнення, кодифікація, критерії, показники, умови, ефективність.

In an article in a systematic form of analysis of the effectiveness of administrative penalties is implemented, their role and importance in the modern codified legislative process in administrative tort sphere in Ukraine are discussed. Attention to conditions, criteria, indicators of efficiency of administrative penalties, their analysis are given and suggestions of on expediency of their incorporation in current conditions to maximize resource of administrative penalties are formed.

**Key words:** administrative penalties, codification, criteria, parameters, conditions, efficiency.

**Постановка проблемы.** Кардинальный пересмотр основных положений современного отечественного административно-деликтного законодательства, оптимизация системы субъектов административной юрисдикции, системы субъектов административной ответственности, в т.ч. окончательное официальное признание в качестве таковых юридических лиц, упрощение процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях, пересмотр видов административных проступков, в т.ч. в аспекте введения институтов уголовных проступков и перераспределения противоправных деяний между последними и административными проступками, с необходимостью предлагают поиск оптимальной системы административных взысканий как реакции на совершение всего разнообразия административных проступков. Количество и разнообразие административных взысканий, их потенциал, правовые основы их применения должны быть такими, чтобы обеспечить адекватность реагирования государства на совершение разнообразных административных проступков, достижение целей административной ответственности. Для этого необходима концентрация совместных усилий юристов-учёных, прежде всего юристов-административистов, юристов-практиков, законодателя, учёт исторического нормотворческого и правоприменительного опыта, сравнительно-правовые исследования для определения возможных вариантов учёта позитивного и исключения негативного опыта зарубежных стран в административно-деликтной нормотворческой и правоприменительной деятельности в целом и относительно поиска оптимальной системы административных взысканий в частности, обеспечения эффективности использования их ресурса. Необходимо не только нормативно закрепить определённое количество административных взысканий (речь должна идти об их системе), но и возможность эффективного использования их ресурса – как всей их системы, так и каждого в отдельности. От того, насколько эффективным будет применение административного взыскания зависит будет в конечном итоге административно-деликтная правоприменительная деятельность, противодействие и профилактика административных проступков в целом.



**Актуальность темы.** Активизация отечественных нормотворческих процессов, ориентированных на разработку и принятие нового современного кодифицированного административно-деликтного акта предполагает для достижения позитивного результата формирование обновлённого научного базиса, в т.ч. и относительно поиска оптимальной системы административных взысканий, обеспечения эффективного использования их ресурса. Именно в этом аспекте необходимым предполагается углублённый научный анализ эффективности как свойства ресурса административных взысканий, её критериев, показателей, условий, с использованием имеющихся общетеоретических правовых и отраслевых научных наработок, обобщённых результатов правоприменения, позитивных апробированных временем результатов нормотворческой деятельности в соответствующей сфере отношений зарубежных стран и положений современной зарубежной административно-правовой доктрины. Всё это в конечном итоге способствует уяснению феномена эффективности административных взысканий, формированию доктринального базиса для современного нормативного закрепления оснований её обеспечения.

К сожалению, анализ положений существующих образцов перспективной кодифицированной административно-деликтной нормотворческой деятельности свидетельствует об упрощённом подходе к урегулированию этого вопроса, преимущественном дублировании устаревших положений действующего законодательства, что не способствует эффективному использованию ресурса административных взысканий – как всей их системы, так и каждого в отдельности. Как следствие – предполагается сохранить те же разновидности административных взысканий, которые были введены ещё в XX ст. и не в полной мере соответствуют целям современных административных взысканий, отсутствие видов административных взысканий, которые бы вполне могли рассматриваться в качестве адекватной действенной реакции на противоправные деяния юридических лиц, взыскания, ориентирование на противодействие всему многообразию административных проступков с различной степенью общественной вредности, заимствование устаревших фрагментарных правовых оснований применения административных взысканий, фактически без учёта изменений, обусловленных социально-экономическими процессами в стране. Признать такую ситуацию оправданной нельзя, соответственно актуальным является исследование феномена эффективности административных взысканий, формирование научного базиса для нормативного закрепления её основ с формулировкой конкретных предложений нормотворческого и правоприменительного содержания, что, фактически, и является целью статьи.

**Изложение основного материала исследования.** Эффективность в отечественной административно-деликтной правовой науке исследуется преимущественно фрагментарно- или применительно к отдельным видам административных взысканий (например, административных штрафов (работы И. Веремеенко [1], М.Саввина [2], Т.Коломеец [1]), предупреждения (работы Ю.Куразова) [4]), или к административному принуждению в целом. В российской административно-правовой науке в наличии более фундаментальный подход к исследованию эффективности, однако с акцентом на более широкую сферу её действия. Так, например, И. Зайцев исследует эффективность как принцип производства по делам об административных правонарушениях (на примере участкового уполномоченного милиции) [5], О. Рогачева акцентирует внимание на эффективности административно-деликтного права [6]. Эффективность административных взысканий, к сожалению, остаётся вне поля пристального внимания учёных-административистов, что вполне можно считать недостатком современной отечественной административно-правовой доктрины, который необходимо устранить. Эффективность традиционно рассматривается как свойство, качество определённого предмета, явления, характеризующееся фактически достигнутой целью по отношению к ранее определённым задачам. В правовой науке эффективность рассматривается по-разному, выделяют несколько подходов к её определению: отождествление с обоснованностью, результативностью, целесообразностью; связь её с поставленной целью и использованием для этого минимальных затрат; отождествление с оптимальным вариантом поведения, необходимым для достижения цели; рассмотрение в качестве наилучшего результата для достижения поставленной цели; как максимально полезный для общества результат и т.д. [2, с.



32; 3, с. 110]. Применительно к административным взысканиям можно отметить, что их эффективность – это свойство, качество их ресурса, которое характеризуется фактическим достижением ими целей в ходе применения. Эффективность непосредственно связана с качественной характеристикой административных взысканий, которая определяется результатами правоприменения. Эту качественную характеристику формирует соотношение запланированного (цели административного взыскания) и достигнутого (фактического) эффективности административных взысканий как «степени достижения цели, предусмотренной законодателем» [2, с. 33-34]. Целью административных взысканий является воспитание лица, совершившего административное правонарушение, общая и специальная превенция, наказание виновного лица, соответственно необходимо практически подтвердить достижение всех составляющих их цели. В этом аспекте вполне возможным представляется использование формул, предложенных в своё время М. Саввиным для административных штрафов, однако в дальнейшем воспринятой и другими учёными-административистами при исследовании эффективности других мер административного принуждения [3], которая вполне приемлема и для административных взысканий в целом:  $\mathcal{E} = P : Ц$ , где  $\mathcal{E}$  – эффективность,  $P$  – результаты,  $Ц$  – цель [2, с. 33; 3, с. 110]. Однако необходимо понять, что использование этой формулы «чистого эффекта» не определяет, это «абстракция, поскольку на формирование результата использование ресурса административных взысканий дополнительно влияют многочисленные позитивные и негативные факторы, что обуславливает потребность комплексного подхода к изучению этого вопроса» [3, с. 110]. В этом контексте целесообразным является рассмотрение эффективности административных взысканий в нескольких аспектах (с учётом модели, предложенной О. Рогачёвой): целевом, социальном, экономическом, психологическом [3, с. 11-12]. Так, например, целевой аспект эффективности административных взысканий предполагает акцент на соотношение их целей и реально достигнутого результата. Если наложение предупреждения как вида административного взыскания предполагает воспитание лица, совершившего административный проступок, превенцию (общую и специальную), наказание виновного лица, однако на практике фактическое применение этого вида наказания (особенно при т.н. «заочном» участии виновного лица в рассмотрении административно-деликтного дела) сводится к направлению ему копии постановления о применении административного взыскания, без реального публичного эффекта применения предупреждения, о целевом аспекте эффективности предупреждения как вида административного взыскания, навряд ли, целесообразно вести речь. Определению дискуссии обуславливает и определение целевого аспекта эффективности исправительных работ, особенно принимая во внимание возможность отсутствия официально оформленных трудовых отношений лица, признанного виновным в совершении административного проступка, что обуславливает невозможность реального применения этого вида административного взыскания, а соответственно и реализацию целевого аспекта его эффективности. Цель административных взысканий комплексная, предполагает наличие воспитательного, превентивного, карательного аспектов, фактическое достижение её обусловлено наличием многих факторов – абсолютной определённости, стабильностью, унифицированностью правового основания применения административных взысканий, учётом субъектом административной юрисдикции всех обстоятельств дела, профессионализмом этого субъекта и т.д. Выбирая тот или иной вид административного взыскания, уполномоченное лицо должно обеспечить адекватность «строгости взыскания, соотношение моральных и физических претерпеваний виновного лица» [7, с. 179] с общественной вредностью совершенного им деяния, предполагая формирование у этого лица потребности воздержаться от совершения в будущем административных проступков и оказание общепревентивного воздействия на всех иных субъектов общественных отношений. В этом аспекте целесообразным предполагается пересмотр действующей системы административных взысканий, оптимизация их количества и видового разнообразия с учётом потребности приведения их в соответствие с требованиями современного времени и модификации ресурса каждого из них.



Социальный аспект эффективности административных взысканий предполагает акцент внимания на «соответствие всей системы административных взысканий и каждого из них в отдельности социальным интересам» [6, с. 11], обусловлен направленностью их на снижение уровня общественной вредной конфликтности в сфере административно-деликтных отношений. В этом отношении вполне уместным предполагается учёт законодателем в процессе разработки положений нового отечественного кодифицированного административно-деликтного акта при формировании положений, закрепляющих цели административных взысканий, общих задач административно-деликтного законодательства – охрана прав и свобод граждан, собственности, конституционного строя Украины, прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций, установленного правопорядка, укрепление законности, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе точного и неукоснительного соблюдения законодательства, уважения к правам, чести, достоинству других лиц, правил совместного проживания, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед государством.

Вполне уместным предполагается сосредоточение внимания на экономическом аспекте эффективности административных взысканий, что подразумевает применение таковых при минимизации использования организационных, материальных, временных ресурсов. К сожалению, существенное устарение правового базиса использования ресурса административных взысканий не позволяет вести разговор об экономической эффективности большинства современных видов административных взысканий, а соответственно и всей их системы в целом. Это в полной мере имеет отношение к предупреждению, применение которого связано с минимальными ресурсными затратами, однако недооценка потенциала этого вида взыскания, обусловленная в большинстве своём несовершенством законодательной базы, на практике обуславливает минимальное применение этого вида административного взыскания и выбор в качестве замены более затратных видов административных взысканий (в некоторых случаях таких видов, соотношение которых с совершёнными административными проступками является не вполне адекватным). Аналогичной можно считать и ситуацию, связанную с применением исправительных работ, когда практически в процедуру исполнения постановления вовлекаются дополнительные лица (работодатели), на которых возлагаются обязательства, исполнение которых, в свою очередь, может зависеть от многих факторов, что в конечном итоге влияет на эффективность исправительных работ как вида административного взыскания. Достаточно затратными можно считать процедуру исполнения постановлений о наложении возмездного изъятия, административного выдворения (хотя спорным является отнесение вообще его к административным взысканиям, но его закрепление в ч.2 ст.24 КоАП Украины фактически формирует для этого основание), что обуславливает целесообразность пересмотра вопроса о предусмотрении таких мер принуждения в качестве видов административных взысканий в будущем или необходимости кардинальной модификации их ресурса с минимизацией затрат государства по их применению. При этом важно не забывать о том, что экономически эффективными должны быть виды административных взысканий, которые применяются как по отношению к физическим, так и к юридическим лицам.

Принимая во внимание целевую направленность административных взысканий, прежде всего воспитательно-превентивный её аспект, вполне логично вести разговор и о психологическом аспекте эффективности административных взысканий. При этом необходимо помнить, что данный аспект эффективности является сложным по содержанию, предполагает воздействие психологического характера как по отношению к виновному лицу, так и к другим лицам, что предполагает специальную и общую превенцию, воспитание виновного и окружающих лиц, «формирование у них активной гражданской позиции, желания добровольно исполнять, соблюдать, использовать или применять те или иные правовые нормы» [6, с. 12]. В этом отношении наилучшим можно признать результат нормотворческой деятельности по закреплению оснований использования ресурса общественных работ с их максимальным воспитательным и комплексным превентивным ресурсом. В то же время усовершенствование требуют правовые основания применения предупреждения, штрафа, административного ареста и т.д.

Оценка эффективности административных взысканий возможна лишь при условии



учета её условий, показателей и критериев. Условия эффективности – «это обстоятельства (или их совокупность), от наличия, изменения которых зависит сама эффективность, её уровень – величина коэффициента эффективности» [2, с. 43; 3, с. 111]. Условия традиционно подразделяются на общие и специальные. К числу первых вполне возможно отнести: учеб общих принципов регулирования в процессе формирования законодательства об административных взысканиях, соблюдение правил законодательной техники, информированность населения о законодательстве об административных правонарушениях, режим законности и т.д. Относительно специальных условий вполне логично вести разговор о: а) законодательстве об административных взысканиях, которое, к сожалению, существенно устарело по содержанию, характеризуется фрагментарностью положений относительно закрепления оснований использования ресурса видов административных взысканий, достаточно объемно и состоит из многочисленных законодательных актов (в т.ч. относительно видов административных взысканий, которые применяются к юридическим лицам), что усложняет процесс ознакомления с ним и применения; б) фактически двойственной ситуации, которая сложилась на сегодняшний день, – наличие устаревшего кодифицированного акта с основаниями применения административных взысканий относительно физических лиц и многочисленных законодательных актов с основаниями применения административных взысканий относительно юридических лиц, то есть отсутствие унифицированных правовых оснований использования ресурса административных взысканий; в) информированность субъектов правоотношений о законодательстве об административных взысканиях, уровень которой, к сожалению, признать высоким нельзя, что, в свою очередь, обуславливает рост количества административных правонарушений, их разнообразие, неэффективность общей государственной политики профилактики и противодействия противоправным, в т.ч. административным, правонарушениям. Необходимым представляется активизация профориентационной, правообразовательной, в т.ч. специализированной, работы в пределах всего государства с использованием разнообразных форм и методов, вовлечением разнообразных, в т.ч. негосударственных, субъектов. Кроме того, условиями эффективности административных взысканий вполне логично считать: г) оперативность процедуры их применения, что способствует усилению их эмоционального компонента формирования индивидуальной правовой ориентации, что возможно лишь при условии максимально быстрого наступления правовых последствий реагирования на противоправное деяние. К сожалению, достаточно спорным в современных условиях является вопрос оперативности процедуры применения административных взысканий, принимая во внимание противоречивость, фрагментарность и устаревшее содержание многих положений действующего административно-деликтного законодательства Украины. К числу таковых условий дополнительно можно отнести: д) упрощенность процедуры применения взысканий, которая, несомненно, имеет место, но опять же несовершенство законодательства не позволяет вести разговор о её стопроцентном существовании (например, хотя предусмотрен «упрощенный» порядок рассмотрения дела и применения на месте совершения проступка, однако отсутствует унифицированная бланковая документация для фиксации таких случаев, детальная регламентация самой процедуры, что способствует повышению конфликтности таких ситуаций, усложняет процедуру и т.д.); е) последовательность и гибкость государственной политики относительно использования ресурса административных взысканий. К сожалению, нельзя признать наличие этих условий эффективности в Украине на современном этапе её развития – административно-деликтное нормотворческое реагирование законодателя на изменения в социально-экономической, политической жизни государства существенно отстает по времени, что создает сложности в правоприменении. Кроме того, внесение изменений в действующее законодательство отличается «точечным» характером, что снижает эффективность административно-деликтного законодательства в целом, подтверждает актуальную потребность принятия нового современного кодифицированного акта, который бы в систематизированном виде закрепил унифицированные основания использования ресурса административных взысканий.

К условиям эффективности административных взысканий можно отнести и авторитет органов, уполномоченных их применять. В этом же аспекте вполне логичней, с учетом



многочисленных результатов правоприменительной деятельности уполномоченных органов в соответствующей сфере общественных отношений, потребностей современного времени, является модификация системы субъектов применения административных взысканий, оптимизация их количества, перераспределение их полномочий. Как результат – лишение таких полномочий административных комиссий и исполнительных комитетов при сельских, поселковых, городских советах, которые фактически «изжили» себя в качестве таковых субъектов, и перераспределение всех административно-юрисдикционных полномочий между судами и государственными органами, действующими по принципу специализации (государственными инспекциями, службами и т.д.).

В правовой науке ученые преимущественно единодушны в определении важной роли условий эффективности, хотя перечень и содержательное назначение таких условий неоднократно обуславливали острые дискуссии в среде отраслевых ученых-юристов. С вышеперечисленным перечнем условий эффективности согласны М. Саввин, И. Веремеенко, Ю. Куразов, несколько иной их формам представляет О. Рогачева, предлагая для обсуждения свой вариант, а именно: государственная политика в сфере профилактики, предупреждения и пресечения административных правонарушений; правовое качество законов об административных правонарушениях; правоприменительная деятельность уполномоченных субъектов; правовая культура правоприменения; правосознание правонарушителя [6, с. 14] вариант, предложенный О. Рогачевой, выглядит более компактным, однако по содержанию принципиально не отличается от вышеперечисленного, что позволяет вести разговор о существовании общепризнанных основных доктринальных подходов к видовому разнообразию и содержательному наполнению условий эффективности.

Полноценная оценка эффективности административных взысканий невозможна и без её количественных показателей, предназначенных для уяснения качественных характеристик административных взысканий, речь фактически должна идти о показателях и критериях эффективности. Критерии эффективности – это «способ решения, мысль, которая определяет отношения лица к предмету, признаку...человеческим знаниям» [1, с. 179], показатели свидетельствуют о развитии явления [3, с. 114]. Критерии характеризуют явление в целом, показатели – его сущность [3, с. 114], критерии – это позитивный результат (принципиальная схема решения вопроса), показатели – реальный результат (количественные реальные показатели). Применительно к критериям эффективности административных взысканий необходимо обратить внимание на: соразмерность (соответствие, адекватность) административных взысканий характеру административного проступка; способность административного взыскания комплексно (полиструктурно) воздействовать на правонарушителя (воспитание, превенция, наказание); возможность индивидуализации взыскания с учетом обстоятельств совершения проступка (его количественные, временные показатели и т.д.); возможность замены административного взыскания иным видом (что, к сожалению, в действующем законодательстве представлено не в полной мере и негативно влияет на использование их ресурса в полной мере). Для подтверждения того или иного критерия необходимо предоставление обобщенных показателей с использованием тех или иных уточняющих факторов, аккумулярованных различными уполномоченными субъектами с различными временными, территориальными параметрами, что способствует выявлению позитивных и негативных тенденций в использовании ресурса административных взысканий как их системы в целом, так и каждого индивидуально.

**Выводы.** Таким образом, в условиях существенной активизации отечественных нормотворческих, в т.ч. кодификационного, процессов в административно-деликтной сфере при формировании обновленного правового базиса для системы административных взысканий как реакции государства на совершение многочисленных разнообразных административных проступков повышенное внимание должно уделяться исследованию эффективных таких взысканий как фактической их результативности, что способствовать будет поиску оптимальной правовой модели исследования ресурса каждого взыскания отдельно и всей их системы в целом. Исследование этого вопроса предполагает комплексный подход к нему как со стороны ученых-административистов (в аспекте формирования научного базиса), так и законодателя (в аспекте принятия совершенного законодательства об административных



взысканиях, обеспечения его изменения), с акцентом их внимания к условиям, критерия и показателям такой эффективности.

**Список использованной литературы:**

1. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции: учебное пособие / И.И. Веремеенко. – М.: Юрид. лит., 1975. – 192 с.
2. Саввин М.Я. Административный штраф / М.Я. Саввин. – М.: Юрид. лит., 1984. – 112 с.
3. Коломоець Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія / за заг. ред. В.К. Шкарупи. – Запоріжжя: «Поліграф», 2004. – 404 с.
4. Куразов Ю.Х. Эффективность попередження як виду адміністративного стягнення / Ю.Х. Куразов // Проблеми реалізації принципу верховенства права: теоретичні і практичні аспекти: Зб. матеріалів міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 14 грудня 2012 року: тези доповідей. – К., 2012. – С. 61-65.
5. Зайцев И.А. Реализация принципов законности, целесообразности, справедливости и эффективности в производстве по делам об административных правонарушениях (на примере участкового уполномоченного милиции) / И.А. Зайцев // Перспективы оптимизации административного процесса: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию М.Я. Масленникова / отв. ред. А.С. Дугенец. – М.: ФГУ «ВНИЦ МВД России», 2011. – С. 166-172.
6. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ...д.ю.н. / О.С. Рогачева. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2012. – 49 с.
7. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография / П.П. Серков. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 480 с.

**ЗОЗУЛЯ І. В.,**

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та масових комунікацій (Харківський національний університет внутрішніх справ)

УДК 342.56:351.74

**ОСОБЛИВОСТІ ПРИНЦИПІВ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ  
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Проаналізовано взаємозв'язок принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що дозволяє: уникати проблем, які створюються у правотворенні під час визначення компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади; сформулювати спеціальні принципи процесу розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

***Ключові слова:** компетенція органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, спеціальні принципи.*

Проаналізовано взаємозв'язок принципів розмежування компетенції



органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления, что позволяет: избегать проблем, которые создаются в законодательстве при определении компетенции органов местного самоуправления и органов государственной исполнительной власти; сформулировать специальные принципы процесса разграничения полномочий органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления.

*Ключевые слова:* компетенция органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления, специальные принципы.

*The principles interrelation of the state executive authorities and municipal government conusance delimitation was analyzed. That allows: to avoid problems that are caused in the law-making while determining of the municipal government and state executive authorities conusance; to formulate domain principles of the state executive authorities and municipal government credential delimitation process.*

*Key words:* the state executive authorities and municipal government conusance, domain principles.

**Вступ.** Питання розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування актуально не лише в українській конституційній доктрині, але й стосується адміністративної діяльності, оскільки виступає її головним підґрунтям. Проблемність питання обумовлюється тим, що в працях представників науки радянського періоду досліджувалися питання компетенції органів місцевого самоврядування як таких, що здійснювали інтерпретацію запозичених функцій органів державної влади на місцевий рівень. Однак такий погляд на співвідношення елементів компетенції окреслених органів не відповідає вимогам ані міжнародного, ані національного права і потребує перегляду та вдосконалення на початковому рівні – на рівні норм-принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У юридичній науці питання про класифікацію принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування вирішується неоднаково. Найпереконливіше викладають свою точку зору В. Б. Авер'янов [1], С. С. Алексєєв [2], Г. В. Атаманчук [3], Г. А. Борисов [4], Г. Брэбан [5], С. Головатий [6], Л. М. Горбунова [7], А. І. Денисов [8], А. М. Колодій [8], А. М. Нікончук [9], В. М. Соловйов [10], І. П. Тарасов [11] та інші автори.

**Постановка завдання.** Мета статті – аналіз принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування та обґрунтування положень щодо оптимізації діяльності судів України.

**Результати дослідження.** Принципи розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування – це фундаментальні правові вимоги (вихідні засади), які визначають зміст і форму здійснення державної влади та місцевого самоврядування, недотримання яких тягне за собою несприятливі наслідки у реалізації навіть функцій держави в цілому. Звідси постає необхідність визначення сучасних ключових ідей, які б зумовлювали особливості правового розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Як невід'ємна складова процесу правового регулювання принципи права дуже різноманітні й формують теоретичні напрямки-канали, які сприяють формуванню усталеної концепції розвитку того чи іншого соціально-правового явища. Таким чином, ми можемо говорити про необхідність установалення принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що дозволить долати проблеми, які виникають на даному етапі у правотворенні під час визначення компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади.

Методологічне значення означених принципів полягає в тому, що вони дають змогу людині рухатися у пізнанні будь-яких явищ, у тому числі й правових, не «намання», а





раціонально та усвідомлено, з використанням певної методології. Наявність принципів сприяє детермінації процесу пізнання, обумовлюючи його результат [8, с. 27].

За своїм значенням принципи –це основоположні ідеї державної діяльності, що втілюються в життя шляхом прийняття відповідного законодавства, що відображає дані принципи.

Окремі вчені вважають, що право не може існувати й розвиватися без найважливіших відправних положень, що визначають його призначення і тенденції розвитку [12, с. 23]. Вважаємо за можливе погодитися з даною думкою та визначитися з тим, що розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, повинне мати власну систему відправних норм-принципів, які розкривають основні напрямки даного процесу. При цьому слід звернути увагу також на думку І. П. Тарасова про те, що норми-принципи, як і моральні норми, за своєю абстрактною формою не можуть застосовуватися у практиці, оскільки це не входить у їх категоріальне значення. Вони належать до класу метанорм, які застосовуються державою і посадовими особами та ставлять ядро політичної моралі держави [11, с. 29].

Ураховуючи думки вчених-теоретиків [8; 12, с.149], ми можемо говорити про принципи розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування як узгоджену систему ключових ідей, що визначають і виражають сутність і критерії розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до реалій розвитку сучасної української державності.

Аналіз наукових джерел [13, с. 39] дозволяє окреслити значення принципів, які регулюють розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування: 1) виступають орієнтиром у нормотворчій діяльності, дозволяючи удосконалювати законодавство, щодо розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади; 2) дозволяють органам державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також громадянам, які користуються їх послугами, забезпечити правильне розуміння законодавства про розподіл компетенції та застосовувати його відповідно до його суті.

Принципи розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, як і будь-які норми права, неоднорідні за своїм характером і можуть диференціюватись відповідно до певних ознак за групами.

Загалом існує дуже велика кількість класифікацій принципів права. Найдетальніше їх досліджував вітчизняний учений А. М. Колодій, який визначав, що першими до питання критеріїв принципів права звернулися А. І. Денисов та С. С. Алексєєв. А. І. Денисов поділяв принципи права на три групи: принципи, властиві тій чи іншій частині (галузі) права; 2) принципи, характерні для двох і більше, але не для всіх галузей права; 3) принципи, загальні для всіх без винятку галузей права. С. С. Алексєєв запропонував класифікувати принципи залежно від того, яке їх значення для права і, відповідно, на яку сферу вони поширюються [2; 8, с. 28].

Окремі вчені, такі як, скажімо, Г. А. Борисов, поділяли принципи права за сферами суспільних відносин на загальнополітичні, правові, принципи побудови і функціонування державної організації, принципи окремих форм державної діяльності тощо [4, с. 14].

Хоч ми й погоджуємося з твердженням А. М. Колодія про те, що як теорія, так і класифікація принципів права перебуває нині у стадії становлення й пошуку [8, с. 29], ми підтримуємо класифікацію, запропоновану І. П. Тарасовим [11, с. 30], відповідно до якої принципи розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна поділити на такі: 1) універсальні (загальноправові) принципи права, що отримують свій сенс і зміст від природних прав і свобод людини; 2) міжнародні та конституційні принципи права – це принципи, що пояснюють як загальнолюдські цінності організаційно реалізуються у ході процесу розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; 3) міжгалузеві та галузеві принципи, відповідно до яких відбувається діяльність, пов'язана з процесом розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у різних сферах їх діяльності; 4) спеціальні – спрямовані на безпосереднє регулювання самого процесу



розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Однак одразу слід зауважити, що на нинішній момент чіткість розмежування принципів права на категорії дуже слабка. Так, універсальні принципи права, що знайшли своє відображення в Конституції України, переходять у розряд конституційних принципів (верховенство права, гуманізм, демократія тощо), а конституційні принципи, відбиваючись у галузевих та міжгалузевих нормативно-правових актах, відповідно набувають статусу міжгалузевих і галузевих.

Нині у формуванні процесу розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування задіяні різноманітні принципи, які відображено в чинному законодавстві України, зокрема універсальні (загальноправові) принципи: верховенства права, законності, демократизму, гуманізму, рівності перед законом тощо.

Принцип верховенства права – це як універсальний, так і конституційний принцип, оскільки знайшов своє відображення у ст. 8 Конституції України [15]. Він є засадою сучасного українського правопорядку. Його дія поширюється на всі органи державної влади, органи регіонального і місцевого самоврядування, їх посадових осіб в усіх сферах нормотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності. Одноставного розуміння сутності цього принципу в сучасній правовій доктрині немає, за винятком окремих загальних рис. Досліджуючи даний принцип у контексті розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, звернімося до тлумачення принципу верховенства права Конституційним судом України. У його рішенні № 15-рп/2004 від 2.11.2004 р. зазначено: «Верховенство права – це панування права у суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо» [14].

Як зазначає С. Головатий, ідея верховенства права з самого початку лежить в основі доктрини, згідно з якою державну владу слід здійснювати відповідно до права (government according to law). Це положення трактується вченим як здійснення повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування на законних підставах, тобто отримання на всі свої дії дозвіл права. Він також до змісту верховенства права зараховує можливість особи звернутися до суду за оскарженням дій органів чи посадових осіб, і в разі виявлення порушень – право суду застосувати до держави (її органів і посадових осіб) ефективних санкцій [6, с. 1452].

Таким чином, реалізація цього принципу у процесі розмежування компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування має відбуватися на підставі положень ч. 1 ст. 19 Конституції України, де визначається, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України; ч. 2 ст. 55 Конституції України, що гарантує можливість звернення особи до суду; ст. 56 Конституції України, яка забезпечує відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування [15]. З цього погляду, процес розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування ставить перед законодавцем ряд вимог, зокрема: результативність – застосування такого розподілу компетенції між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що приведе до підвищення рівня правотворчої та правозастосовної діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на всіх рівнях; якість – еволюція рівня надання адміністративних послуг населенню на засадах панування права.

На нашу думку, результатом нормотворчого процесу щодо розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування (на всіх рівнях управлінської діяльності), повинні виступати нормативно-правові акти, що містять норми, які: а) конкретизують повноваження органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо предметів окремого та сумісного ведення; б) гарантують можливість особи звернутися до суду у разі порушення її прав та свобод у ході виконання поставлених завдань і цілей перед органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування за



окремими та сумісними предметами ведення; в) закріплюють можливість особи на відшкодування моральної та матеріальної шкоди за рахунок органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у разі порушення ними її прав під час виконання поставлених завдань, отриманих у ході розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Розглянутий принцип тісно взаємопов'язаний із принципом законності, що є основою існування й розвитку цивілізованого демократично організованого суспільства. Стан законності та її рівень виступають критеріями оцінки і свободи реалізації прав громадян, забезпечення демократії, науково обґрунтованої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Принцип законності, на думку Л. М. Горбунової, яка безпосередньо його досліджувала, в діяльності органів виконавчої влади, – це прогресивне суспільно-правове явище, покликане сприяти суспільному прогресу, реалізації загальнолюдських цінностей і стандартів демократичної правової держави. Він є провідним способом здійснення суверенітету народом України через діяльність органів публічної влади [7, с. 21]. Ми повністю погоджуємося за авторкою, що саме з позицій законності слід розглядати питання меж реалізації державного управління, а поточні проблеми управління мають розв'язуватися на чіткій юридичній основі, з дотриманням принципу законності й моральності [7, с. 29]. Отже, законність виступає як правовий режим, що забезпечує пов'язаність адміністрації законом, діяльність якої контролюється як законодавчою, так і судовою владою. При цьому, як зазначає Г. Бребан, елементами принципу законності є не тільки обов'язок органів управління діяти відповідно до закону, але й обов'язок виявляти ініціативу для забезпечення виконання закону [5, с. 171]. Таким чином, у контексті принципу законності розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування має створювати режим сприяння виконанню повноважень у рамках чинного законодавства та надавати простір для розумної ініціативності щодо їх виконання з метою забезпечення прав та свобод громадян, реалізації державних функцій.

Цікавою рисою принципу законності, яку В. М. Соловйов виділяє в окремий принцип законності [10, с. 82], є принцип єдності, що полягає в єдиній спрямованості діяльності органів законодавчої влади та державного самоврядування в рамках системи права, а також має проявлятися у забезпеченні органам державної виконавчої влади та місцевого самоврядування рівних можливостей і постановки рівних вимог під час розмежування компетенції. Дотримання даного принципу сприяє усуненню колізій, що виникають у нормативно-правових актах, які забезпечують розподіл компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом чіткої регламентації діяльності окреслених органів за сумісними предметами ведення.

Принцип демократизму у своєму загальному вигляді полягає у впливі громадян на процес вироблення державних рішень. В Указі Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [16] визначається: без участі громадян у управлінні державними справами та місцевому самоврядуванню держава не створить можливостей для забезпечення функціонування різних моделей демократії. Вплив даного принципу на процес розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в тому, що в його реалізації слід звертати увагу на недопущення утиску представницьких форм демократії шляхом надання переваг органам державної виконавчої влади.

Урахування універсального принципу гуманізму, який одночасно знайшов своє відображення у ст. 3 Конституції України, в розмежуванні компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування покликано сприяти якісному та швидкому забезпеченню прав і свобод людини й громадянина. Особливе становище у процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, на нашу думку, належить міжнародним принципам. Особливості розвитку основоположних начал міжнародного права пов'язані саме з тісною взаємодією міжнародних інституцій щодо певних предметів ведення та розмежуванням їх повноважень для усунення конфліктних ситуацій та досягнення чітко встановленої мети. Саме тому впровадження цих принципів у розмежування компетенції



органів державної влади та місцевого самоврядування сприятиме удосконаленню процесу, що вивчається.

Особливу цікавість викликають спеціальні, комунітарні принципи, що сформувалися у Європейській спільноті й не мають аналогів ані в національних правових системах, ані в міжнародному публічному праві. Вважаємо, що вони заслуговують на увагу, оскільки засвідчили свою дієвість у забезпеченні діяльності одного з найскладніших державних утворень, встановлюючи баланс стосунків між державами-членами та комунітарними органами. До основних двох взаємопов'язаних та взаємозалежних принципів комунітарного права ЄС, належать принципи пропорційності та субсидіарності.

Принцип субсидіарності визначає доцільність виконання завдань на більш низькому (віддаленому від центра) рівні, якщо таке їх виконання можливо й ефективно. Даний принцип закріплений 1985 р. Європейською хартією місцевого самоврядування і, на нашу думку, виступає одним із стовпів розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Він закріплює можливість виконання органами місцевого самоврядування всіх завдань, крім тих, які їм не під силу й можуть вирішуватись лише на державному рівні. Доцільність застосування даного принципу у розмежуванні повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування виявляється у близькості останніх до громадян, більшому розумінні ними проблеми, що виникає, а також у вигідності, оскільки застосування можливостей органів державної влади може викликати більші затрати (матеріальні, людські, часові) у виконанні завдань, ніж застосування ресурсів органів місцевого самоврядування.

Принцип пропорційності визначає, що дії та рішення органів мають бути своєчасними й необхідними, спрямованими на досягнення загальної мети. Застосування даного принципу у розмежуванні компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади сприяє, по-перше, чіткому визначенню мети діяльності даних органів, по-друге, поєднуючись із принципом субсидіарності, дає можливість визначити, хто найефективніше і в найкоротші строки може виконати поставлене завдання.

Таким чином, закріплення та впровадження у дію визначених нами принципів права у нормативно-правових документах, які визначають розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, сприятиме швидшому виконанню завдань і функцій, поставлених перед ними з витрачанням якомога меншої кількості людських, часових та фінансових ресурсів. Вважаємо, що в даному випадку впровадження принципів права сприятиме активації одного з найголовніших критеріїв адміністративного менеджменту – доцільності.

Продовжуючи розгляд принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування (крім розглянутих вище), слід зупинитися також на категорії конституційних – універсальних принципів права.

Одним із основних конституційних принципів, що природно має покладатися у процес розмежування компетенції, виступає принцип поділу влад. В Конституції України його прописано у ст. 6. Історично відображаючи теорію Ш. Л. Монтеск'є, він поділяє владу на три гілки – законодавчу, виконавчу і судову. В контексті даного принципу положення державних органів виконавчої влади зрозумілі. Водночас визнання й гарантування ст. 7 Конституції України [15] місцевого самоврядування розбиває окреслену тріаду. Органи місцевого самоврядування не входять за своєю конституційною природою до жодної з гілок влади, однак виконують функцію виконавчих органів. На нашу думку, таке становище органів місцевого самоврядування одразу знімає з них статус рівноправного партнера органів державної виконавчої влади, ставить державну владу значно вище органів місцевого самоврядування, які є просто правом територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення (ст. 140 Конституції України) [15]. Через це й під час розподілу повноважень перевага виконання й контролю надається органам державної влади, що порушує положення Європейської хартії місцевого самоврядування, яка визначає, що у вирішенні питань місцевого значення, муніципальні функції здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином, з урахуванням ефективності діяльності та економії (ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування) [17].

Таким чином, положення Конституції України потребують доопрацювання в контексті



визнання органів місцевого самоврядування як самостійної, здатної до виконання покладених на неї завдань, влади. По-перше, це надасть самостійності органам місцевого самоврядування у виконанні поставлених завдань, по-друге, сприятиме чіткому розмежуванню компетенції, де місцевим державним адміністраціям, зокрема, надаватиметься лише функція контролю на місцях з боку держави за виконанням державних програм та використанням бюджетних коштів.

Принципом, пов'язаним з принципом розподілу влад, виступає гарантованість державою Україною місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України). І хоча наявність цього принципу чітко визначає органи місцевого самоврядування як підтриманого державою носія владних повноважень, він суперечить принципу розподілу влад і підкреслює недосконалість конституційно-правового регулювання розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, закладаючи, проте, в Основоположний Закон суттєву суперечність, що й тягне за собою колізії в інших нормативно-правових актах, які регулюють компетенцію органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Слід також зазначити, що сам принцип «розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» свого відбиття в Конституції України не знайшов. Він розкривається у положеннях ст. 143 Конституції України, яка визначає повноваження органів місцевого самоврядування (тобто, власні предмети ведення), звертається увага на те, що окремі повноваження можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування від органів державної влади, але конкретизації щодо того, які саме ці повноваження, немає. Утім, Конституція України не розкриває, які саме повноваження можуть стосуватися предметів сумісного ведення органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Відсутність такого конституційного закріплення дестабілізує взаємодію зазначених органів. Нині принцип розподілу повноважень найчастіше закріплюється у конституціях федеративних держав, де він є підґрунтям розмежування повноважень між федерацією, федеративними утвореннями та органами місцевого самоврядування (наприклад, ст. 5 Конституції РФ) [18]. Що стосується європейських унітарних країн, то найчастіше таке питання не виникає, тому що утворені відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування адміністративно-територіальні утворення мають достатню самостійність у вирішенні питань, що виникають на їх території. Наприклад, у ст. 72 Конституції Франції 1958 р. визначено, що адміністративно-територіальні утворення покликані приймати рішення за сукупністю повноважень, які можуть бути найкращим чином реалізовані на їх рівні. Навіть більше, зазначена стаття розширює права адміністративно-територіальних одиниць, підкреслюючи, що адміністративно-територіальні утворення можуть у випадках, що не суперечать закону, відступати у порядку експерименту за обмеженими предметами їх ведення й на обмежений строк від законодавчих чи регламентарних положень [19].

Ще одним принципом, що закріплюється Конституцією України, є принцип муніципального дуалізму, який закріплює незалежність органів місцевого самоврядування від державних. Цей принцип відображено у ч. 1 ст. 140 Конституції України, в якій зазначається, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Він же став підґрунтям для визначення повноважень у ст. 143 Конституції України. Однак, на нашу думку, саме в ст. 143 Конституції України не вистачає положення про те, що «Органи місцевого самоврядування під час виконання покладених на них повноважень незалежні у прийнятті своїх рішень від впливу органів державної виконавчої влади, якщо їх дії вчиняються у межах, передбачених цією Конституцією та законами» [15].

Переходячи до розгляду міжгалузевих та галузевих принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід звернути увагу на те, що за своєю сутністю воно виконує таку функцію державного управління, як здійснення державного контролю й нагляду за процесами, що відбуваються у сфері управління й регулювання, оскільки саме законодавець як представник держави, враховуючи інтереси органів місцевого самоврядування, здійснює розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

Отже, ми можемо говорити про основну природу процесу розмежування компетенції – управлінську (адміністративну). Дане положення підкреслюється й тим, що процес



розмежування компетенції сприяє реалізації суспільних відносин, що входять до предмета ведення адміністративного права, а саме – суспільних відносин, що формуються: 1) у ході діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації й захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам, різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; 2) у ході реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування [1, с. 71].

Особливістю адміністративних принципів є те, що вони за своєю класифікацією деталізуються науковцями на десятки груп (див. праці Г. В. Атаманчука, Н. Р. Нижник та ін.) [3; 10, с. 87–112]. Це пов'язано з проблемністю та структурованістю процесу управління. Зупинимось на тих основних принципах, які, на наш погляд, найбільше сприятимуть удосконаленню процесу розмежування компетенції між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Принцип децентралізації влади – це передання частини повноважень органів державної влади органам, що не підпорядковані їм. За словами А. М. Нікончука, саме децентралізація виступає одним зі способів оптимізації державного управління [9, с. 5]. Щодо процесу розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування даний принцип займає центральне місце, оскільки саме на його підставі відбуваються процеси делегування повноважень від органів державної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Також згідно з ним органи місцевого самоврядування мають право на виконання цілої низки самостійних повноважень, визначених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Зазначений принцип має тісний зв'язок з принципом координації, що дає підставу для встановлення взаємодії між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у вирішенні питань щодо предметів сумісного ведення. Принцип координації має сукупність вимог, які необхідні для результативного розмежування компетенції між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. До них належать: єдиність рішень і дій; рівноправність суб'єктів координаційної діяльності у прийнятті спільних рішень та постановці питань. Останнє знов-таки під питанням, оскільки не має конкретного визначення в Конституції України щодо місця органів місцевого самоврядування в системі влад; самостійність кожного суб'єкта процесу координації в межах його компетенції, визначеної законодавством, неможливості підміни одного органу іншим у виконанні узгоджених рішень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; відповідальність керівників органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування за своєчасне виконання узгоджених заходів.

Цікаво, що аналогічні вимоги існують для реалізації ще одного важливого, тісно пов'язаного з процесом розмежування компетенції – принципу делегування повноважень. Він тісно пов'язаний з адміністративним менеджментом, включає в себе такі ознаки: єдиноначальність, обмеження норм керованості, закріплення відповідальності, відповідність прав обов'язкам, звітність за відхиленнями, передача відповідальності за роботу на нижчий рівень [20, с. 90]. Позитивними рисами цього принципу під час використання його у ході розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування є лінійність повноважень, що спрощують механізм «керування – контроль – відповідальність». Так, відповідно до положень Конституції України (ст. 143) чітко визначається, що органи місцевого самоврядування, яким делегуються повноваження, відповідають перед певними органами державної виконавчої влади про здійснену роботу. В даному разі орган місцевого самоврядування, який узяв на себе зобов'язання щодо реалізації функцій органу державної виконавчої влади, бере на себе особисту відповідальність за отримані завдання та відповідає за успішне виконання. Якщо орган місцевого самоврядування стикається з проблемою, то він точно знає, що за підтримкою треба звертатися до органів державної виконавчої влади того самого чи більш вищого рівня.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що загальні принципи розмежування компетенції сприяють запобіганню колізіям у ході реалізації компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, сприяють реалізації функцій



виконавчої влади і утворюють низку спеціальних принципів, які можна класифікувати як:

– *законодавче закріплення* – сам процес розмежування компетенції, його принцип і критерії потребують нормативного закріплення для усунення колізій та значних порушень прав і свобод людини і громадянина;

– *рівноправність у розмежуванні компетенції* – визначений принцип є умовою якості взаємодії органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– *недопущення обмеження прав та інтересів* органів місцевого самоврядування у ході розмежування компетенції між ними та органами державної виконавчої влади – зазначений принцип витікає з попереднього і тісно з ним пов'язаний;

– *узгодженість інтересів* – розмежування компетенції відповідно до цього принципу права та обов'язки органів державної виконавчої влади мають узгоджуватися з правами та обов'язками органів місцевого самоврядування, утворюючи єдину, нерозривну систему, спрямовану на опікування ними предметом сумісного ведення;

– *добровільність укладання договорів* з метою регулювання ними розмежування компетенції – укладання адміністративних договорів є одним із особливих засобів розмежування повноважень;

– *забезпечення ресурсами* – сприяє забезпеченню сторін у розмежуванні компетенції щодо коштів та засобів для виконання поставлених завдань;

– *доцільність і результативність* – розмежування компетенції має відбуватися, виходячи з кінцевих результатів діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : в 2 т. / [редколегія : В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юридична думка, 2000. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Алексеев С. С. Проблемы теории права : Курс лекций : в 2 т. / Алексеев С. С. – Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1972. – Т. 1. – 396 с.
3. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учебное пособие / Атаманчук Г. В. – М. : ОАО «НПО Экономика», 2000. – 302 с.
4. Борисов Г. А. О системе принципов, действующих в правовой сфере / Г. А. Борисов // Проблемы правоведения. – 1976. – Вып. 34. – С. 14–25.
5. Брэбан Г. Французское административное право / Брэбан Г. ; пер. с фр. – М., 1988. – 241 с.
6. Головатий С. Верховенство права : монографія. : у 3 кн. / Головатий Сергій. – К. : Фенікс, 2006. – 1747 с.
7. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
8. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / Колодій А. М. – К. : Юрінком Інтер, 1998.
9. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А. М. Нікончук // Право і безпека. – 2011. – № 5. – С. 5–8.
10. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : монографія / за заг. ред. Нижник Н. Р. – Чернівці : Технодрук, 2008. – 432 с.
11. Тарасов И. П. Принципы права: дескриптивные абстракции или руководящие организационные начала / И. П. Тарасов // Государство и право: теория и практика : материалы международной заоч. науч. конф. (г. Челябинск, апрель 2011 г.). – Челябинск : Два комсомольца, 2011. – С. 27–30.
12. Сурилов А. В. Теория государства и права : учеб. пособие / Сурилов А. В. – К. ; Одесса : Вища шк., 1989.
13. Кройтор В. А. Виконавче провадження : навчальний посібник / Кройтор В. А., Фролов М. М., Ясинок Н. М. – Вид. 2-е, дороб. і доп.; за ред. канд. юрид. наук, доц. В. А. Кройтора. – Харків : Еспада, 2005.
14. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням



Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.

15. Конституція України від 28.06.1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

16. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.

17. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

18. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.constitution.ru>.

19. Конституція Франції [Електронний ресурс] // Конституции государств (стран) мира (сайт) – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/138/2>.

20. Новіков Б. В. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. / Новіков Б. В., Сінок Г. Ф., Круш В. П. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.

**БОНДАР О. Г.,**

кандидат юридичних наук, доцент,

перший проректор

(Запорізький національний університет)

#### **ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІЙ МІНАГРОПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖСІЛЬГОСПІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ**

Розглянуто поняття системи центральних органів виконавчої влади, розмежування діяльності та компетенції Мінагрополітики та Держсільгоспінспекції, а також розглянуті правовідносини, в яких обмежується компетенція Держсільгоспінспекції.

*Ключові слова: міністерство, центральний орган виконавчої влади, контрольно-наглядові функції, розмежування повноважень.*

Рассмотрено понятие системы центральных органов исполнительной власти, различия деятельности и компетенции Минагрополитики и Госсельхозинспекции, а также рассмотрены правоотношения, в которых ограничивается компетенция Госсельхозинспекции.

*Ключевые слова: министерство, центральный орган исполнительной власти, контрольно-надзорные функции, разделение полномочий.*

The concept of the system of central bodies of executive power, differentiating of activity and jurisdiction of Ministry of agrarian policy of Ukraine and Stateagroinspection, and also considered legal relationships jurisdiction of Stateagroinspection limited in which, is considered.

*Key words: ministry, central body of executive power, control-observant functions, differentiating of plenary powers.*

Постановка проблеми. Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1075 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Міністерство аграрної політики





реорганізовано шляхом поділу на Міністерство аграрної політики та продовольства (далі – Міністерство) та Державну інспекцію сільського господарства (далі – Держсільгоспінспекція) [1]. П. 7 зазначеного Указу зобов'язав Кабінет Міністрів України у двомісячний строк подати до адміністрації Президента проекти положень про Міністерство та Держсільгоспінспекцію.

Саме з цього моменту розпочався стрімкий процес розмежування функцій між Міністерством та Держсільгоспінспекцією.

Проблемам функціонування інспекційних органів приділялась увага в працях В. Афанасьєва, М. Єропкина, Я. Здіра, О. Кармолицького, Ю. Козлова, В. Манохіна, В. Курила, О. Піддубного, М. Студенікіної, А. Шергіна, Е. Шоріної, Ц. Ямпольської та ін. Загальні проблеми з'ясування сутності та механізмів здійснення виконавчої влади розглядаються в наукових працях В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Г. Бачило, Ю. Битяка, А. Васильєва, Г. Вишнякова, І. Голосніченка, Є. Додіна, В. Кампо, О. Козлова, В. Копейчиков, О. Крупчана, Є. Кубка, Б. Курашвілі, Б. Лазарева, А. Луньова, О. Опришка, М. Орзіха, М. Піскогіна, В. Сіренка, О. Сурилова, О. Тихомирова, Г. Ткач, О. Фрицького, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, Л. Юзікова та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. Було очевидно, що всі інспекційні повноваження, які входили до компетенції Міністерства будуть передані Держсільгоспінспекції. Однак деякі питання все ж таки лишалися спірними. В основному це були питання загальнотеоретичного значення, які не регулювалися нормами чинного законодавства.

Результати дослідження. Мета статті – вивчення й розмежування діяльності та компетенції Міністерства і Держсільгоспінспекції, пропонування деяких шляхів самостійного здійснення нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі Держсільгоспінспекцією.

Перша прогалина в законодавстві та, що немає закону, який регулював би правовідносини міністерств і центральних органів виконавчої влади, чітко розмежував їх повноваження.

На той час загальноправові питання діяльності органів виконавчої влади в Україні регулювалися указами Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади України» [2] та «Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади» [3].

Відповідно до Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р. до системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Однак слід зазначити, що названий Указ не відповідав нормам Указу Президента від 09.12.2010 № 1085 в частині діяльності державних комітетів та урядових органів державного управління.

Також положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади не можна було взяти за основу, оскільки воно регулювало правовідносини діяльності міністерств, а про відносини центральних органів виконавчої влади не зазначалось, не зазначалось також про розмежування функцій міністерств та центральних органів виконавчої влади.

В Концепції адміністративної реформи в Україні під органом виконавчої влади розуміється самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої. Виконавча ж влада являє собою одну з трьох гілок державної влади, яка покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, державним сектором економіки [4]. Виконавча влада визначається в правовій літературі як «сукупність повноважень щодо управління державними справами, включаючи повноваження підзаконного регулювання, зовнішньополітичного представництва, здійснення адміністративного контролю, а також у деяких випадках законодавчі повноваження (в порядку делегованого чи надзвичайного законодавства) та систему державних органів, які реалізують усі перелічені повноваження» [5, с. 27].

І. Л. Бачило виокремлює основні параметри, з урахуванням яких повинно здійснюватись



узгодження правового статусу всіх державних органів, а саме:

- установлення призначення органу та його місця в системі органів виконавчої влади;
- легітимація цілі утворення органу, визначення сфери його відання та діяльності;
- формулювання його завдань і функцій;
- установлення повноважень (прав і обов'язків) щодо здійснення визначених завдань та функцій у певній галузі чи сфері його відання;
- наділення його правом приймати відповідні правові акти;
- уведення органу, його керівника та інших посадових осіб у систему відповідальності за порушення законності в діяльності органу;
- установлення порядку формування його структури, штатів; фінансування, порядку ліквідації;
- установлення порядку прийняття, реалізації і контролю за виконанням його рішень;
- інформаційне забезпечення органу виконавчої влади та його підрозділів [6, с. 147–148].

Поки законодавець визначався із правовим регулюванням діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, питання щодо повноважень та виконання функцій Держсільгоспінспекцією лишалося відкритим.

24 грудня 2010 р. Президент України прийняв Указ №1199 «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [7], яким затвердив типові положення про міністерство та центральний орган виконавчої влади і фактично дав початок розмежуванню діяльності цих органів. Однак розмежування правовідносин у діяльності таких органів все ж таки потребувало прийняття закону. І лише після чотирьох місяців з моменту утворення Держсільгоспінспекції та інших центральних органів виконавчої влади Верховна Рада України прийняла Закон «Про центральні органи виконавчої влади», який урегулював правовідносини організації, повноважень та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади України [8].

Відповідно до прийнятого закону систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. До основних завдань міністерств належить забезпечення, формування та реалізація державної політики в одній чи декількох сферах, зокрема:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на міністерства актами Президента України.

Центральні ж органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Діяльність таких органів спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних Міністрів, визначених Указом Президента від 09.12.2010 р. № 1085.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» до основних завдань центральних органів виконавчої влади належить:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Ряд науковців вважали, що призначення органу пов'язано із забезпеченням органом виконавчої влади здійснення державою своїх функцій [9, с. 333]. Важаю, що досить важливим у визначенні статусу центрального органу виконавчої влади є визначення призначення органу



та його місця в системі органів виконавчої влади, про що обов'язково повинно бути зазначено в Положенні про центральний орган виконавчої влади.

У Концепції адміністративної реформи зазначено, що для поетапного створення ефективної системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі, необхідно розв'язати певне коло завдань, серед яких першочерговим є формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління [4]. А про який ефективний механізм контрольного органу у сфері агропромислового комплексу можна говорити, коли центральний орган виконавчої влади утворений у грудні 2010 р. і лише через рік (12 грудня) утворені його територіальні органи.

Як зазначає Д. М. Бахрах, виконавча влада – це адміністративна влада в умовах правової держави, демократично організованого суспільства [10, с. 17]. Саме з метою підвищення ефективності державного управління і було проведено адміністративну реформу в кінці 2010 р. Особливо небезпечна безконтрольність виконавчої влади, зазначає О. Кордун тощо, на шкоду принципу балансу влад за умови посилення тенденцій до авторитарних орієнтацій української демократії, про що свідчать багато чинників [11, с. 10].

Основною діяльністю Держсільгоспінспекції – є здійснення функцій нагляду (контролю) в агропромислового комплексу. Розглядаючи контроль як функцію соціального управління, ряд учених виокремили контроль зі сфери управлінської діяльності [12]. Інші вчені вважають контроль однією з основних частин управління [13, с. 111].

Контроль слід вважати ширшим поняттям, а нагляд розглядати як елемент контролю, як «звужений контроль», але звужений лише щодо сфери свого застосування. Державний нагляд здійснюється у випадках, коли йдеться про дотримання певних правил, умов, чинного законодавства. Функція контролю державних органів не обмежується лише контролем за відповідністю діяльності законам, хоча контроль і спрямовується на забезпечення вимог законодавства в тій чи іншій сфері. Крім того, нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування [14, с. 340].

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [15] ототожнив поняття нагляду і контролю, визначивши, що це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» повноваження голови Держсільгоспінспекції обмежені, що проявляється у тому, що міністр аграрної політики:

- 1) забезпечує формування державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та контролює її реалізацію Держсільгоспінспекцією;
- 2) погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені Держсільгоспінспекцією проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;
- 3) визначає пріоритетні напрями роботи Держсільгоспінспекції та шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи;
- 4) вносить пропозиції Прем'єр-міністрові України щодо кандидатури на посаду голови Держсільгоспінспекції і за його пропозицією – щодо кандидатур на посади його заступників;
- 5) погоджує структуру апарату Держсільгоспінспекції;
- 6) видає обов'язкові до Держсільгоспінспекції накази та доручення з питань, що належать до сфери діяльності Держсільгоспінспекції;
- 7) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату Держсільгоспінспекції;



- 8) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників територіальних органів Держсільгоспінспекції;
- 9) погоджує пропозиції голови Держсільгоспінспекції щодо утворення, реорганізації, ліквідації його територіальних органів як юридичних осіб публічного права та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідне подання;
- 10) погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів Держсільгоспінспекції як структурних підрозділів апарату цього органу;
- 11) порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів Держсільгоспінспекції повністю чи в окремій частині;
- 12) доручає керівнику Держсільгоспінспекції скасувати акти його територіальних органів повністю чи в окремій частині, а в разі відмови скасовує акти територіальних органів Держсільгоспінспекції повністю чи в окремій частині;
- 13) порушує перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника Держсільгоспінспекції та його заступників;
- 14) ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату Держсільгоспінспекції, його територіальних органів та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління;
- 15) ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно голови Держсільгоспінспекції, його заступників, інших державних службовців і працівників апарату Держсільгоспінспекції та його територіальних органів, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери її управління;
- 16) приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності Держсільгоспінспекції та її територіальних органів;
- 17) заслуховує звіти про виконання покладених на Держсільгоспінспекцію завдань та планів її роботи;
- 18) визначає структурний підрозділ апарату міністерства, що відповідає за взаємодію з центральним органом виконавчої влади;
- 19) визначає посадових осіб міністерства, які включаються до складу колегії Держсільгоспінспекції;
- 20) визначає порядок обміну інформацією між міністерством та Держсільгоспінспекцією, періодичність її подання;
- 21) вирішує інші питання, пов'язані зі спрямуванням і координацією діяльності Держсільгоспінспекції.

Вважаємо, що міністр має право давати вказівки голові Держсільгоспінспекції щодо діяльності центрального органу виконавчої влади, але обмежувати діяльність самого органу – не може. Особливо такі дії у правовідносинах Міністерства щодо центральних органів виконавчої влади діяльність яких спрямовується і координується міністром проявляються у Порядку спрямування та координації центральних органів виконавчої влади, затвердженого наказом Міністерства 24 травня 2011 р. № 193. зазначеним актом обмежується діяльність Держсільгоспінспекції в таких частинах: видачі документів дозвільного, погоджувального характеру, висновків експертиз, формування кадрового резерву Держсільгоспінспекції, створення підпорядкованих підприємств, затвердження їх статутів тощо.

Висновки. Отже, Держсільгоспінспекції належить визначальне місце у системі центральних органів виконавчої влади, оскільки її діяльність направлено на забезпечення якісними та безпечними сільськогосподарськими продуктами населенню, а також на безпечне довкілля.

Нині в системі Держсільгоспінспекції відбуваються нові твірні (реформаційні) процеси, в результаті яких передбачається створити мобільну, ефективну, відкриту і головне, відповідальну перед людьми, владну вертикаль. Однак, не зважаючи на важливе самостійне місце у системі центральних органів виконавчої влади, діяльність Держсільгоспінспекції обмежується не лише законами, але й актами Міністерства.

Вважаємо, для ефективного виконання покладених на Держсільгоспінспекцію завдань та запровадження ефективного механізму його реалізації повноваження Держсільгоспінспекції



потрібно розширити у таких сферах діяльності:

1. Надати право видачі актів нормативно-правового характеру та подання на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених Держсільгоспінспекцією проектів законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України.

2. Керівник Держсільгоспінспекції має бути незалежною особою під час виконання своїх обов'язків, тому його має призначати особисто Президент України без ніяких погоджень міністра. Зазначене стосується також заступників керівника Держсільгоспінспекції, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату Держсільгоспінспекції.

3. Голова Держсільгоспінспекції повинен мати право самостійно утворювати, реорганізовувати та ліквідувати територіальні органи Держсільгоспінспекції в межах граничної чисельності, затвердженої Кабінетом Міністрів України.

Оскільки систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, вважаємо за необхідне у роботі Держсільгоспінспекції створити законодавчі умови щодо діяльності патронатної служби.

#### Список використаних джерел:

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 15.
2. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2434.
3. Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади : Указ Президента України від 12.03.1996 р. № 179/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 28 березня. – № 56–57.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 60 с.
5. Энциклопедический юридический словарь / [ред.-сост. В. Е. Крутских]. – М. : ИНФРА – М., 1999. – 368 с.
6. Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития ; [отв. ред. Бачило И. Л.]. – М. : Юрист, 1998. – 432 с.
7. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2010 № 1199 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 34. – Спеціальний випуск. – Ст. 3.
8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 20.
9. Скакун О. Ф. Теория права и государства : учебник / О. Ф. Скакун, Н. К. Подберезский // – Харьков : Нац. юрид. акад. України, 1997. – 496 с.
10. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Бахрах Д. Н. – М. : НОРМА, 2002. – 443 с.
11. Словник політологічних термінів / [укладач М. Ф. Макарець]. – Дніпропетровськ : ДЮО, 2001. – 80 с.
12. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук. : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Л. А. Савченко. – Х., 2002. – 25с.
13. Курило В. І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма : монографія / Володимир Іванович Курило ; [за заг. ред. В. К. Шкарупи]. – К. : Магістр – XXI сторіччя, 2007. – 312 с.
14. Державне управління в Україні : навч. посібник ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 1999. – 432 с.
15. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 887 // Офіційний вісник України – 2007. – № 44. – Ст. 12.



**ЩЕРБІНА А.О.,**здобувач кафедри адміністративного  
та конституційного права  
Класичного приватного університету**МАКУШЕВ П.В.,**кандидат юридичних наук, доцент  
декан юридичного факультету  
Дніпропетровського гуманітарного університету

УДК 342.7+681.3

**ПОНЯТТЯ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ТА ЗАГАЛЬНІ ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЇХ  
ВИКОРИСТАННЯ: ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД**

*Наукова стаття присвячена характеристиці нормативно-правових актів іноземних країн, що визначають зміст персональних даних та загальні засади правового регулювання їх використання, а також порівняльному аналізу цих положень із вітчизняним законодавством.*

**Ключові слова:** персональні дані, конфіденційна інформація, іноземний досвід, правове регулювання.

*Научная статья посвящена характеристике нормативно-правовых актов зарубежных стран, определяющих содержание персональных данных и общие принципы правового регулирования их использования, а также сравнительному анализу этих положений с отечественным законодательством.*

**Ключевые слова:** персональные данные, конфиденциальная информация, иностранный опыт, правовое регулирование.

*Research paper investigates regulations of foreign countries to the content of personal data and the general principles of legal regulation of their use, and the comparative analysis of the provisions of domestic law.*

**Key words:** personal data, confidential information, the foreign experience, the legal regulation

**Вступ.** У часи глобальної інформатизації та комп'ютеризації особливо актуальним стає питання особистого простору кожної людини. Збереження контрольованої недоторканості відомостей, що ідентифікують фізичну особу серед мільярдів інших, формуючи її інформаційний паспорт як суб'єкта інформаційної спільноти конкретної країни чи безмежного кібернетичного світового простору, який нівелює кордони держав, роблячи вільним доступ до ринків послуг будь-яких з них у світі. Політика конфіденційності стала одним з головних напрямів діяльності урядів окремих держав, їх співдружностей, кожного суб'єкта владних повноважень, а також всіх юридичних і фізичних осіб. Дотримання конфіденційності персональних даних є одним із аспектів приватності, визнаного фундаментальним правом людини в Загальній декларації прав людини ООН, Міжнародному пакті про громадянські й політичні права та в багатьох інших міжнародних і регіональних угодах. Інформаційна приватність, включає в себе встановлення правил збору та обігу персональних даних, таких як інформація кредитних установ та медичні записи [16, с. 12]. Виходячи зі змісту відомостей, що складають зазначену інформацію, перелік її користувачів та джерел отримання стає майже невичерпним, що обумовлює включення до інформаційних відносин, що виникають з приводу використання персональних даних всіх суб'єктів права.

За даними Харківської правозахисної групи майже всі країни світу визнають право на приватність безпосередньо у своїх конституціях, наприклад, основні закони Південної Африки та Угорщини містять у собі спеціальні норми щодо доступу та контролю за інформацією особистого характеру. У багатьох країнах, де приватність не визнано



безпосередньо у конституції, наприклад, Сполучених Штатах, Ірландії та Індії, для реалізації цього права суди застосовують інші норми. Зокрема, міжнародні договори, де визнається право на приватність, такі як Міжнародний пакт про громадянські й політичні права [11] або Європейська Конвенція про права людини [9], що є частиною законодавства багатьох країн.

На початку сімдесятих років у різних країнах почали прийматися законодавчі акти з метою захисту приватності. По всьому світі існує загальний рух у напрямку прийняття всеохоплюючого закону, яким встановлювалися б рамки для захисту персональних даних. Необхідність таких правових норм, зазначено у пояснювальній записці до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, пояснюється зростанням використання комп'ютерної техніки для цілей управління. У порівнянні з обробкою документації вручну автоматизовані бази даних мають незрівнянно більшу накопичувальну здатність і створюють можливості для значно ширшого набору операцій, які здійснюються з великою швидкістю. У найближчі роки передбачається подальше зростання автоматичної обробки даних в сфері управління як наслідок зниження витрат по обробці інформації, доступності обробних пристроїв і створення нового телекомунікаційного обладнання для передачі інформації. «Інформаційна влада» зобов'язує користувачів даних як в приватному, так і в публічному секторах до відповідної соціальної відповідальності. У сучасному суспільстві багато рішень, що зачіпають особистість, приймаються на основі інформації, що накопичується в комп'ютеризованих базах даних: платіжних відомостях, документах по соціальному забезпеченню, історіях хвороби і т.п. Важливо, щоб ті, хто відповідає за такі бази даних, змогли б забезпечити положення, при якому незаперечні досягнення, яких можна домогтися за допомогою автоматичного оброблення даних, не привели б у той же час до ослаблення позиції тих осіб, відомості про яких накопичуються. Це зобов'язує їх дотримуватися вимог, що стосуються якісних характеристик ввірених їм інформації, утримуватися від накопичення інформації, яка не є необхідною для поставленої мети, приймати заходи проти несанкціонованого розкриття або зловживання інформацією та охороняти дані, обладнання та програмне забезпечення від фізичного пошкодження [14]. Цими словами визначені основні засади забезпечення конфіденційності персональних даних в процесі виконання своїх задач суб'єктами владних повноважень всіх країн, що ратифікували Конвенцію.

Сучасне вітчизняне законодавство, що регулює використання конфіденційної інформації, з кожним роком розширює та деталізує правила використання персональних даних в окремих сферах суспільного життя. Виникнення нових прецедентів використання цих відомостей при практичному застосуванні норм Закону України «Про захист персональних даних» [17] потребує виявлення нових шляхів врегулювання спірних питань та оптимізації механізмів захисту персональних даних. Одним з шляхів отримання варіантів схем забезпечення конфіденційності персональних даних в процесі їх експлуатації суб'єктами в різних суспільних відносинах є вивчення іноземного досвіду.

**Постановка завдання.** Мета статті — з'ясування змісту персональних даних та загальних засад правового регулювання їх використання за нормативно-правовими актами іноземних країн, проведення порівняльного аналізу цих положень із вітчизняним законодавством, а також виявлення механізмів оптимізації процесу забезпечення конфіденційності персональних даних, що можуть бути застосовані і в Україні. Предметом розгляду в цій науковій роботі є норми правових документів іноземних країн та України, що визначають зміст персональних даних та загальні засади їх використання, а також позиції науковців та юристів-практиків щодо реалізації норм вітчизняного законодавства із захисту персональних даних.

**Результати дослідження.** Дослідники Харківської правозахисної групи дослідивши моделі захисту приватності в різних країнах констатують факт існування декількох загальних моделей захисту приватності. У деяких країнах одночасно використовується кілька моделей. Модель регулювання, що застосовується у Європі, Австралії, Гонгконзі, Новій Зеландії, Центральній і Східній Європі та Канаді полягає в тому, що існує посадова особа (наприклад: Уповноважений, Омбудсмен, Реєстратор), яка забезпечує виконання положень детально розробленого закону про приватність. Ця посадова особа здійснює нагляд за дотриманням законності та проводить розслідування щодо виявлених порушень, а також відповідає за



громадянську освіту та міжнародні стосунки щодо захисту даних та їх передачі. Такої моделі дотримуються більшість країн, де існують закони про захист даних. Цю модель також обрано Європою для створення нового режиму захисту даних. Однак коло повноважень таких органів дуже різниться, часто надходять повідомлення про серйозну нестачу засобів, що призводить до невиконання положень діючого законодавства [16, с. 18].

Протягом багатьох років США та Європа по-різному підходять до захисту особистої інформації, як зазначає я М. Павлова. Зараз обидві сторони намагаються подолати цей розрив. Так, відносно загального населення, без прив'язки до займаної посади, у США Конгрес прийняв законодавчі акти, які в окремих випадках обмежують використання персональних даних американців, що містяться в медичних документах, кредитних звітах, відеозаписах тощо. З іншого боку, Європейський Союз прийняв більш повну систему правових документів і має загальну директиву, яка надає громадянам ЄС певні основоположні права, такі як право на отримання копій документів, що містять персональні дані про них із боку компаній та організацій, що немає аналога у законодавстві США, на думку Павлової М. [13]. Підтримують цю позицію і дослідники Харківської правозахисної групи, зазначаючи, що сполучені Штати уникають схвалення загальних принципів захисту даних, надаючи перевагу спеціальним секторальним законодавчим актам, таким як відеозаписи при укладенні договорів оренди та збереження приватності у фінансових питаннях. У подібних випадках виконання норм законодавства забезпечується з допомогою цілого комплексу засобів. Проблема цього підходу полягає в тому, що при появі нових технічних засобів виникає потреба в прийнятті нових законів, таким чином не завжди можна забезпечити надійний захист. Відсутність засобів правового захисту генетичної інформації в Сполучених Штатах є кричущим прикладом таких недоліків. В інших країнах вузькоспеціалізоване законодавство використовується як засіб посилення законів з широкою сферою правового регулювання, встановлюючи деталі захисту певних категорій інформації, таких, як поліцейські дос'є або дані про користувачів кредитних установ [16, с. 18].

Пояснювальна записка до Конвенції про охорону осіб при автоматизованій обробці особистих даних констатує, що існуючі правові системи держав — членів Ради Європи не в повній мірі відповідають правилам, які могли б допомогти досягненню цих цілей. Хоча у них є закони про недоторканність особистої сфери, зобов'язаннях, що впливають із заподіяння шкоди, таємності або конфіденційності певної інформації, тим не менше відчувається відсутність загальних правил, що регламентують накопичення і використання персональної інформації і, в особливості, з питання про те, яким чином особа може здійснювати контроль над інформацією про нього, яка збирається та використовується іншими особами. Складною проблемою збереження персональних даних є також питання передачі персональних даних через кордони різних країн [14].

На території країн Європейського Союзу основним документом, що регулює охорону особистих даних є міжнародна конвенція про охорону осіб при автоматизованій обробці особистих даних [9], Додатковий протокол до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних (ETS № 181) [5] і директива 95/46/ES про охорону фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних та про вільний рух таких даних [4]. Персональні дані включають значний обсяг інформації, який в умовах інформаційного суспільства має тенденцію до розширення [2].

Необхідно відзначити, що законодавство України, в законі «Про інформацію» визначає особисті дані схоже з законодавством Євросоюзу, проте з різницею в тому, що ставить обов'язковою умовою документованість або публічне оголошення особистих даних, що в Євросоюзі не є обов'язковим.

Говорячи про відмінність понять «персональних даних», відповідно до законодавства ЄС і європейських країн, зазначає Давиденко О., необхідно звернути увагу не на відмінності у формулюваннях поняття «персональних даних» у різних європейських країнах, а на поділ персональних даних на дві групи. Згідно з європейським законодавством персональні дані розділяються на «ідентифікуючі» і на «вразливі» дані про особу. До «вразливих» даних відноситься інформація щодо здоров'я, расової та іншої приналежності людини, політичних





переконань, саме ця інформація підлягає контролю над її використанням та поширенням з боку фізичної особи щодо якої вона зібрана. Ідентифікуюча інформація має більш вільний порядок звернення, контролюючи мету її збору і право доступу до неї. Таким чином, «вразливі дані» є основною прерогативою захисту, що дає можливість суб'єктам професійної діяльності, пов'язаної з накопиченням персональних даних, більш вільно, не ускладнюючи технологічний процес обробки, користуватися персональними даними [3]. На цю особливість європейського законодавства звертає увагу і Йовдій Д., який відзначає, що згідно із законодавством більшості європейських держав персональні дані розділяються за критерієм «чутливості» на дані загального характеру (прізвище, ім'я по батькові, дата і місце народження, громадянство, місце проживання) і «чутливі» (вразливі) персональні дані (дані про стан здоров'я — історія хвороби, діагнози; етнічна приналежність, ставлення до релігії, ідентифікаційні коди чи номери, відбитки пальців, записи голосу, фотографії, кредитна історія, дані про судимість і т.д.). Для чутливих персональних даних передбачена більш висока ступінь захисту. Так, забороняється збирання, зберігання, використання та передача без згоди суб'єкта даних саме чутливих, а не всіх персональних даних [3]. У Законі України «Про захист персональних даних» така класифікація відсутня. У результаті цього, розповсюдження всіх без винятку персональних даних, у тому числі навіть прізвища, ім'я, по батькові особи, може здійснюватися тільки за попередньою згодою цієї особи.

Аналізуючи Закон «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 N 2297—VI, юрист-практик Фроня Н. нагадує про один з визначальних поштовхів його прийняття, а саме прагненням отримати безвізовий режим поїздок громадянами України до країн Євросоюзу [3]. Український законодавець розуміє поняття «персональні дані» не ширше, ніж європейський, стверджує цей юрист, оскільки у Законі під персональними даними розуміється досить широка інформація: «персональні дані — відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована». У європейській Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 р. «персональні дані — це інформація, яка стосується конкретної або такої, яке може бути ідентифіковано особи». У Законі Польщі від 29.08.1997 р. «Про охорону персональних даних» «дані особистого характеру означають будь-яку інформацію, що стосується ідентифікованої або такої, що може бути ідентифікована особи». Проте відповідно до вітчизняного Закону «Про захист персональних даних» під поняття бази персональних даних підпадає будь-який файл в будь-якому вигляді з персональною інформацією — база контактів в мобільному телефоні або створена програмою «Outlook», а також візитниця як база даних у формі картотеки. Невизначеність у розумінні терміну «база персональних даних», зазначає Фроня Н., викликана копіюванням визначення без урахування контексту нормативних актів ЄС та іноземного досвіду. Так, відповідно до нормативних актів ЄС або закону Польщі персональні дані діляться на дані загального характеру та вразливі (дані про стан здоров'я; етнічна приналежність; ідентифікаційні коди; підпис; фотографії; дані про розмір доходів, податковий статус, кредитна історія; дані про судимість т. п.). Такий поділ персональних даних вирішило б «проблему візитних карток» [3].

У Чеській Республіці охорону особистих даних регулює окремий закон 101/2000 (Останні поправки були введені в дію 1.01.2010), а контроль за його дотриманням покладено на Комісію з охорони особистих даних, яка є самостійним органом з вузькою компетенцією (у більшості випадків функція полягає виключно у застосуванні санкцій), але проте активно взаємодіє з республіканською поліцією, БІС (Служба держбезпеки), що де-факто перетворює його в самостійне відомство (аналог Російського ФАПСИ). Особливо цікавий той факт, що закон 101/2000 вводить поняття «відчутних даних» — тобто даних про переконаннях, віросповіданні і т. п. конкретної особи і розмежовує ці два, схожі на перший погляд, поняття.

На практиці, зазначає Кашицин Д. проблеми з комісією з охорони особистих даних можуть виникнути навіть у особи, що встановив камеру відеоспостереження у себе в магазині (навіть якщо про це попереджені відвідувачі). Найбільш відомим випадком застосування санкції Комісією з охорони особистих даних був штраф приватному охоронному підприємству, який охороняв будівлю радіо «Вільна Європа» за фотографування і відеозйомку людей, що проходять біля будівлі. Правопорушення та санкції у сфері охорони особистих даних в Чехії



визначаються не в Кодексі про адміністративні правопорушення, а в законі 101/2000, з чого можна бачити як серйозно підходить чеське законодавство до охорони особистих даних, наголошує юрист Кашицин Д. [7].

Найконсервативніша в цьому відношенні Іспанія вимагає письмової згоди носія практично по всьому об'єму персональних даних. Однак не слід забувати, що відповідно до ст.13 Директиви 202/58/ЕС «використання системи автоматичного дозвону, електронної розсилки листів, з метою прямого маркетингу може здійснюватися тільки з попередньої згоди суб'єкта». Європейське законодавство, м'яко кажучи, є менш громіздким в питанні узгодження права використовувати персональні дані, робить висновок Йовдій Д. [3].

Країни СНД також активно реалізують у своєму законодавстві європейські положення щодо захисту персональних даних. Частина перша статті 24 Конституції Російської Федерації (РФ) містить норму, згідно з якою «збирання, зберігання та поширення інформації про приватне життя особи без її згоди не допускається» [10]. Слід зазначити, що на реалізацію зазначеної норми законодавець РФ прийняв ряд системоутворюючих законодавчих актів, серед яких можна визначити, Федеральний закон «Про інформацію, інформатизації і захисту інформації», а також Федеральний закон «Про участь у міжнародному інформаційному обміні». Прийняття в РФ закону «Про персональні дані» стало відповіддю законодавчої гілки влади на один із найбільш гострих викликів сучасній Росії — безконтрольний оборот приватних відомостей громадян, неповагу до приватних даних взагалі, а також повсюдне поширення особистих записів росіян у вигляді баз даних, наголошує Шкільов М.О. Цей науковець зазначає, що Федеральний закон «Про персональні дані» має величезне соціальне значення. Згідно з дослідженням холдингу ROMIR Monitoring, проведеного в січні 2006 року на замовлення «РІО-Центру», російські громадяни цілком і повністю підтримують законодавчу ініціативу влади. Наприклад, лише 3,4% респондентів впевнені в захищеності своїх персональних даних, а протилежної точки зору — тобто впевненості в повній беззахисності своїх приватних відомостей — дотримуються 24,4% громадян. При цьому 74,1% респондентів підтримали безкомпромісну боротьбу з поширенням піратських копій баз даних ГІБДД, операторів зв'язку, БТІ та інших організацій, а 63,3% громадян вважають, що держава просто обов'язана контролювати збір персональних даних комерційними структурами. В основі цього дослідження лежить репрезентативна вибірка, що складається з 1,6 тис. осіб. Іншими словами, зазначає Шкільов М.О., в РФ вже давно назріла необхідність законодавчого регулювання збору та обробки персональної інформації громадян [19]. Слід звернути увагу на визначення терміна «персональні дані», що містяться у законі РФ «Про персональні дані», синонімами якого у російському законодавстві є такі словосполучення, як приватні відомості, особиста інформація, приватні записи громадян і т.д. На, наш погляд, російські законодавці зробили категорію персональних даних максимально широкою: «персональні дані — будь-яка інформація, що відноситься до особи, що ідентифікована чи ідентифікується на підставі такої інформації (суб'єкту персональних даних), у тому числі його прізвище, ім'я, по батькові, рік, місяць, дата і місце народження, адреса, сімейний, соціальне, майнове положення, освіта, професія, доходи, інша інформація.» [18]. На думку експертів компанії InfoWatch, поняття, що захищаються законом приватних відомостей в Росії набагато ширше, ніж в Європі або США [19].

В Республіці Казахстан (РК) також ведеться активна робота з підготовки закону про персональні дані. Проект Закону Республіки Казахстан «Про персональних даних» [6] був внесений на розгляд Мажилісу Парламенту РК Постановою Уряду РК від 29 березня 2012 № 372. Поняття «персональні дані» зазнало зміни в законопроекті 2012. До переліку окремих персональних даних додані національність, стать, місце проживання, абонентський номер засобу зв'язку. У ньому залишилися прізвище, ім'я, по батькові (у разі його наявності), дата і місце народження, індивідуальний ідентифікаційний номер, юридична адреса, номер документа, що засвідчує його особу, сімейне і соціальне положення, наявність рухомого та нерухомого майна, освіта, професія і біометричні персональні дані. Зараз цим проектом персональні дані визначаються як інформація (зафіксована на матеріальному носії) про фізичну особу, що дозволяє встановити його особистість. До персональних даних відноситься прізвище, ім'я, по батькові (за його наявності), дата і місце народження, індивідуальний



ідентифікаційний номер, юридична адреса, номер документа, що засвідчує його особу, сімейне, соціальне становище, наявність рухомого та нерухомого майна, освіта, професія, доходи, спеціальні та біометричні персональні дані [6]. На думку казахських фахівців, прагнення гранично конкретизувати й уточнити перелік персональних даних можна сприймати неоднозначно, оскільки сучасні інформаційні системи постійно розвиваються, з'являються все нові можливості для поповнення їх різного роду інформаційними ресурсами, створюються все нові і нові бази різного роду даних. Більш логічним видається підхід, коли в поняття «персональні дані» включається будь-яка інформація, що відноситься до ідентифікованого чи такого, що ідентифікується суб'єкту персональних даних, обробка та використання якої обмежуються цілями, для яких вони збираються. Вичерпний перелік, вважають казахські юристи, не повинен встановлюватися законом, оскільки будь-яке обмеження змісту персональних даних виллється в обмеження прав суб'єкта персональних даних [1]. Такий підхід присутній, наприклад, в російському федеральному законі від 27 липня 2006 року № 152—ФЗ «Про персональних даних» [18]. Міжнародному підходу не відповідає, наголошують казахські фахівці, видалення ще із законопроекту 2011 поняття «спеціальні категорії персональних даних», що включає персональні дані про расової, національної належності, наявності судимості, політичних поглядах, релігійних чи філософських переконаннях, членстві у професійній спілці, стан здоров'я, інтимного життя. За сформованою міжнародною практикою, вони відносяться до категорії особливих персональних даних, яким надається особливий, посилений режим.

**Висновки.** Розглянутий досвід іноземних країн щодо правового регулювання використання персональних даних, у тому числі в адміністративних відносинах, свідчить про прогресивність українського законодавства про захист персональних даних, а також дозволяє виявити подальші напрями його удосконалення. Так, необхідно у Законі України «Про захист персональних даних» здійснити поділ персональних даних на спеціальну та загальну категорії персональних даних. До першої категорії необхідно віднести «особливі» відомості, що за європейською юридичною практикою кваліфікуються як «чутливі» чи «вразливі» персональні дані. До цієї категорії особливих персональних даних слід віднести дані про стан здоров'я — історія хвороби, діагнози; етнічну приналежність, ставлення до релігії, ідентифікаційні коди чи номери, відбитки пальців, записи голосу, фотографії, кредитні історії, дані про судимість тощо. До цих відомостей, що складатимуть особливі персональні дані необхідно застосовувати більш суттєві заходи захисту, ніж до загальних персональних даних, таких як прізвище, ім'я, по батькові, дата і місце народження, освіта, професія тощо. Загальні персональні дані передаються до всіх суб'єктів владних повноважень, що обумовлено необхідністю надання ними адміністративних послуг. Зниження рівня правового захисту загальних персональних даних у порівнянні із особливими персональними даними є організаційно виправданим економічно обґрунтованим заходом, що дозволить зменшити кількість документообігу, пов'язаного із забезпечення конфіденційності персональних даних та знизити рівень бюрократичного тиску на інформаційні відносини. Ефективність такої практики підтверджується наведеними прикладами правового регулювання відносин з використання персональних даних різних країн, експертними висновками юристів практиків та науковців.

#### Список використаних джерел:

1. В Алматы эксперты обсудили проект Закона РК «О персональных данных» — 14 Мая, 2012 [Електронний ресурс] / Информационная служба ZAKON.KZ . — Режим доступу : <http://fin.zakon.kz/page,1,1,4495652—v—almaty—jekspertry—obsudili—proekt.html>
2. Войтович П.П. Національний Університет «Одеська юридична академія» Міжнародно—правове регулювання обмеження розповсюдження приватної інформації. Право/13. Международное право [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/27\\_OINXXI\\_2011/Pravo/13\\_92801.doc.htm](http://www.rusnauka.com/27_OINXXI_2011/Pravo/13_92801.doc.htm)
3. Давиденко О., Йовдій Д., Фроня Н. Феномен української візитниці або захист персональних даних по—українськи : [Електронний ресурс] / Юридический портал



- «PRAVOTODAY» — 02—липня—2010 10:57. – Режим доступу : <http://pravotoday.in.ua/ua/press—centre/publications/pub—190/>
4. Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради "Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних" від 24 жовтня 1995 року : Вчинено в Люксембурзі 24 жовтня 1995 року. [Електронний ресурс] / Офіційний журнал L 281, 23/11/1995, р. 0031 — 0050 . – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_242/print1359106886760987](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_242/print1359106886760987)
5. Додатковий протокол до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних (ETS № 181) // [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/13331222/pravo/dodatkoviy\\_protokol\\_konventsiiy\\_pro\\_zahist\\_osib\\_zvyazku\\_a\\_vtomatizovanoyu\\_obrobkoju\\_personalnih\\_danih](http://pidruchniki.ws/13331222/pravo/dodatkoviy_protokol_konventsiiy_pro_zahist_osib_zvyazku_a_vtomatizovanoyu_obrobkoju_personalnih_danih)
6. Закон Республики Казахстан «О персональных данных» (Проект) Опубликовано: 20.08.2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/38741>
7. Кашицин Д. Закордонний досвід. Європейський Союз. Чеська Республіка [Електронний ресурс] / Юридический портал «PRAVOTODAY» — 02—липня—2010 10:57 – Режим доступу : <http://pravotoday.in.ua/ua/press—centre/publications/pub—190/>
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Учинено в Римі 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
9. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних : Страсбург, 28 січня 1981 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_326](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_326)
10. Конституция РФ от 25.12.93 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.constitution.ru/>
11. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. Док. ООН A/RES/2200 A (XXI) Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148—VIII ( 2148—08 ) від 19.10.73 ) [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043)
12. О персональных данных : Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. N 152—ФЗ [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.rg.ru/2006/07/29/personalnnye—dannye—dok.html>
13. Павлова М. Захист персональних даних суддів: прогалина чи примха? Правосуддя України [Електронний ресурс] / Всеукраїнська правова газета — 25.03.2013 – Режим доступу <http://ukrjustice.com.ua/zahyst—personalnyh—danyh—suddiv—prohalyna—chu—prymha/>
14. Пояснительная записка к Конвенции Совета Европы о защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.privacy—info.ru/low/foreign/convention—automation—108.html>
15. Права людини в Україні — 2004. VI. Право на недоторканість приватного життя : Права людини в Україні : [Електронний ресурс] / Інформаційний портал Харківської правозахисної групи – Режим доступу : <http://khp.org/index.php?id=1124785474>
16. Право на приватність: *conditio sine qua non* / Харківська правозахисна група; Худож.— оформлювач О.Герчук – Харків: Фоліо, 2003. – 216 с.
17. Про захист персональних даних : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939—VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 34. — ст. 481
18. Федеральный закон от 27.07.2006 N 152—ФЗ (ред. от 23.12.2010) «О персональных данных» Москва, Кремль 27 июля 2006 года N 152—ФЗ \\ [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakonprost.ru/zakony/o—personalnyh—dannyh/>
19. Шкільов М.О. Защита персональных данных в Российской Федерации: Проблемы и перспективы — 14 октября, [Електронний ресурс] – Режим доступу: 2011 <http://www.securitylab.ru/contest/408606.php>



ЛЕОНОВА О. В.,

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного  
та адміністративного права  
юридичного факультету  
(ДВНЗ «Національний гірничий університет»)

УДК 342.95 : 358.823.3

## ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

Присвячено аналізу рівня розвитку законодавчого регулювання питань надрокористування в країнах СНД та розробці напрямків удосконалення вітчизняного законодавства в сфері надрокористування з урахуванням досвіду країн СНД.

**Ключові слова:** надра, законодавство про надра країн СНД, система надання прав надрокористування, строки надання надр у користування.

Стаття посвящена аналізу урвня розвитку законодательного регулювання вопросов недропользования в странах СНГ и разработке направлений усовершенствования отечественного законодательства в сфере недропользования с учетом опыта стран СНГ.

**Ключевые слова:** недра, законодательство о недрах стран СНГ, система предоставления прав недропользования, сроки предоставления недр в пользование.

The research paper is devoted to the analysis of the development level of mineral wealth use legislative regulation in the countries of the Commonwealth of Independent States and the development of the guidelines for the improvement of national legislation in the sphere of mineral wealth use considering the experience of some countries of the CIS.

**Key words:** mineral wealth, the CIS mineral wealth use legislation, the system of authorizing mineral wealth use, terms of granting mineral wealth for use.

**Вступ.** Українські надра містять практично всі види мінеральної сировини для сталого функціонування та розвитку економіки. Вітчизняна мінерально-сировинна база є основою майже всіх галузей економіки країни. Проте останнім часом ефективність надрокористування низька.

На нашу думку, подолання кризи в цій сфері відбудеться завдяки систематичному вдосконаленню управлінської ролі державних інститутів (інститутів адміністративного регулювання) та інституцій для формування відповідної економічної політики.

Вітчизняний досвід модернізації державного управління та регулювання сферою надрокористування свідчить про ефективність вивчення іноземного досвіду для підвищення рівня раціонального використання надр.

Як зазначає В. В. Матюха, зарубіжний досвід показує, що в країнах далекого зарубіжжя застосовується більш спрощена система державного управління сферою надрокористування. Так, наприклад, у Бразилії система управління, що регулює гірниче виробництво, складається з Національного департаменту гірничого виробництва (НДГВ), що входить до структури Міністерства видобувної промисловості та енергетики. Крім НДГВ, у структурі є ще два органи – Секретаріат гірничої та металургійної промисловості, що виробляє і координує політику за секторами галузі, і Геологічна служба Бразилії, що відповідає за підготовку й поширення основної геологічної інформації.

В Австралії державним агентством, що опікується розвитком промисловості, є Департамент промисловості та мінеральних ресурсів штату Західна Австралія.



Особливо доречно, на наш погляд, вивчення правового регулювання відносин надкористування в країнах СНД. Приділення уваги саме законодавству про надра пострадянських країн обумовлюється спільним історичним минулим з Україною та відповідно майже однаковими механізмами державного управління й регулювання раціонального надкористування, проте кожна з країн обрала свій шлях розвитку адміністративно-правових відносин у сфері надкористування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій сучасних авторів (Г. І. Балюк, А. Г. Бобкової, А. П. Гетьмана, О. С. Шемякова, О. Плотникової та ін. [1, с. 34–40; 287, 284; 108, с. 64–66]), присвячених проблемам надкористування, показує, що порівняльному аналізу сучасного законодавства про надра в країнах СНД не приділялося достатньої уваги. Проте такі науковці-юристи, як І. В. Хохлова, О. П. Шем'яков [15] та юристи-практики Г. Коліні, А. Кенжебаєва, Р. Шимаров, К. Брук [3] у своїх працях досить докладно висвітлювали особливості окремих нормативно-правових актів, що регулюють відносини надкористування в країнах СНД. Із зазначених досліджень видно, що за останнє десятиріччя спостерігається тенденція до різного за напрямками розвитку законодавства про надра в окремих країнах пострадянського простору. Рівень розвитку законодавчого регулювання питань надкористування, а в деяких випадках і концептуальний підхід до ряду ключових питань у цих країнах, досить різний [3].

**Постановка завдання.** Мета – статті проведення порівняльного аналізу сучасного законодавства про надра країн СНД та України. Для досягнення поставленої мети та проведення зазначеного правового аналізу автор вважає за необхідне зупинитись на таких ключових питаннях, як: 1) система надання прав надкористування, 2) способи надання надр у користування, 3) строки надання прав на використання надр.

**Результати дослідження.** Основним спеціальним правовим актом, що регулює питання надкористування у зазначених країнах, є «Закон про надра». У Росії нині чинний Закон Російської Федерації «Про надра», прийнятий 21 лютого 1992 р. [11], в Казахстані – Закон Республіки Казахстан «Про надра і надкористування» [10], прийнятий 27 січня 1996 р., у Киргизстані – Закон Киргизької Республіки «Про надра» від 2 червня 1997 р [9].

Розглянемо систему надання прав надкористування у різних країнах. Юридично значущими обставинами виникнення права надкористування в Україні, відповідно до законодавства про надра, можуть бути: 1) правові норми [6; 14]; 2) отримання дозволу на спеціальне природокористування [6; с. 127]; 3) надання гірничого відводу [6; с. 119]. Упровадження ринкових механізмів регулювання економічних відносин в Україні, в тому числі й у природокористування, впливає на юридичну процедуру виникнення права надкористування, що в деяких країнах СНД [8; 5; 9; 10] залишається майже незмінено з часів панування в економіці адміністративно-командної системи. Найпрогресивнішим і розвиненим механізмом правового регулювання використання і охорони надр слід вважати той, що склався в Республіці Казахстан.

Так, порядок надання права надкористування, передбачений Кодексом про надра Республіки Казахстан (далі – КпНРК) [4], як і в Україні, носить ліцензійний характер, однак має свої особливості. Залежно від цілей користування законодавець допускає виникнення права надкористування на підставі ліцензії, що надається за результатами конкурсу інвестиційних програм, адміністративного акта уповноваженого органу з користування й охорони надр, ліцензії, що надається обласним виконавчим органом, а також контракту. Ліцензію на право розвідки та (або) видобування корисних копалин у Республіці Казахстан надкористувач отримує на підставі конкурсу інвестиційних програм або переговорів [4]. Це є відмітною особливістю ліцензійного порядку використання надр Республіки Казахстан, що не застосовується іншими країнами СНД. Ліцензія на розвідку та (або) видобування видається одночасно з геологічним та (або) гірничим відводом. Існування, крім гірничого ще й геологічного відводу, притаманне лише законодавству Республіки Казахстан.

До того ж КпНРК передбачає цивільно-правовий обіг прав надкористування, який відсутній у законодавствах про надра інших країн СНД, зокрема шляхом угод, наприклад, застави. Правокористування надрами може виникати в Республіці Казахстан шляхом надання права надкористування, передачі права надкористування, переходу права надкористування у порядку правонаступництва [4].



У Казахстані більш прогресивною системою надання права надрокористування у порівнянні з ліцензійною вважається контрактна система. Вона переводить взаємовідносини держави й надрокористувача з норм адміністративного права у площину цивільно-правового регулювання. Це насамперед дозволяє надрокористувачеві не просто приймати умови, які визначає держава під час видачі ліцензії, але й самому визначати «правила гри» й закріплювати їх у контракті на надрокористування. Це дозволить мінімізувати широкий чиновницький розсуд та сприятиме реалізації засад ринкових відносин. Проте її недоліком є зниження значення раціонального надрокористування та охорони надр як національного багатства, оскільки приватний капітал максимально «вичавлюватиме» надані у користування земельні ділянки для видобутку корисних копалин, а вже наостанок піклуватиметься про збереження довкілля для майбутнього нації.

У рамках конкурсу як основного способу надання права надрокористування контрактна система працює в Казахстані у такий спосіб. Переможцем конкурсу для здійснення робіт на ділянці надр укладається контракт на проведення операцій з надрокористування із компетентним органом. Право надрокористування вважається наданим і таким, що виникло тільки з моменту реєстрації контракту[4].

У разі ненадання переможцем конкурсу проекту контракту на проведення операцій з надрокористування протягом семи місяців від дня винесення рішення про визнання переможцем конкурсу конкурсна комісія скасовує раніше ухвалене рішення про визнання заявника на отримання права надрокористування переможцем конкурсу.

Під час надання переможцем конкурсу проекту контракту у зазначений строк він проходить відповідну експертизу й узгодження з державними органами. Компетентний орган на підставі позитивних висновків державних органів та обговорення умов контракту укладає контракт із переможцем конкурсу. У разі неукладення контракту протягом вісімнадцяти місяців від дня визначення переможця конкурсу за даним об'єктом конкурсна комісія скасовує раніше ухвалене рішення про визнання заявника на отримання права надрокористування переможцем конкурсу[4].

Законодавець Киргизстану виходить із ліцензійної системи надання права надрокористування, що будується на нормах адміністративного права й передбачає здійснення користування надрами на умовах ліцензій, видаваних уповноваженими державними органами, а умови користування надрами встановлюються безпосередньо у дозвільному документі.

У Киргизстані поряд з ліцензією, що являє собою документ, який відображає дозвіл на право користування надрами, видаваний державним органом з надрокористування, також укладається ліцензійна угода. Ліцензійна угода – це договір між власником надр і ліцензіатом про умови користування надрами, включаючи питання поділу продукції, платежів, заходи безпеки й охорони природного середовища та ін. Ліцензійна угода є невід'ємним додатком ліцензії.

Нині у парламенті Киргизстану зареєстровано проект нового закону про надра [13], у якому ліцензійна система надання прав надрокористування зберігається. Чинне законодавство про надра передбачає підстави для призупинення і припинення дії ліцензії й надає право приймати подібні рішення ліцензіару, тобто Державному агентству з геології і мінеральних ресурсів при Уряді Киргизької Республіки. Вирішення питання про призупинення або припинення дії ліцензії має прийматися на прозорій законодавчій основі з урахуванням аргументів зацікавлених сторін [7].

Чинне законодавство РФ про надрокористування ґрунтується скоріше на адміністративно-правових, ніж цивільно-правових засадах. Так само, як і в Киргизстані, у Росії діє ліцензійна система надання права користування надрами. Це означає, що держава, будучи власником надр, в односторонньому порядку встановлює правила використання надр і надає надрокористувачеві право користування ними.

При цьому державні органи в певних випадках, передбачених Законом про надра, мають право в односторонньому порядку достроково припинити, призупинити або обмежити право надрокористування (наприклад, за систематичного порушення надрокористувачем правил користування надрами, ненадання надрокористувачем звітності, передбаченої законодавством РФ про надра та в інших випадках).



Документом, що засвідчує право його власника на користування ділянкою надр у певних межах відповідно до зазначеної мети протягом установленого строку за дотримання власником заздалегідь обговорених умов, є ліцензія. Хоча законодавство РФ не передбачає необхідності додаткового укладення яких-небудь угод для виникнення права на користування надрами, проте між уповноваженими органами державної влади і користувачем надр може бути укладено договір, що встановлює умови користування ділянкою надр, а також зобов'язання сторін з виконання договору.

Як і Закон Республіки Киргизстан [9], Кодекс про надра Молдови [5] право надання надр у користування пов'язує з ліцензією і гірничим відводом. У РФ абсолютизовано конкурс та ліцензування отримання надр для користування. Ліцензія на користування надрами в РФ закріплює зазначені в ст. 12 Закону РФ «Про надра» [11] умови як невід'ємні. Ці складові частини ліцензії і форма договірних відносин надкористування, у тому числі угоди на умовах розподілу продукції, контракту на надання послуг можуть доповнюватись іншими умовами, що не суперечать названому закону.

На відміну від українського законодавства, Закон РФ «Про надра» передбачає виникнення права надкористування в порядку переоформлення чинних ліцензій на підставах, передбачених ст. 17 [11], яка визначає умови переходу права користування надрами і переоформлення ліцензії іншому суб'єкту підприємницької діяльності (юридичній особі). Недоліки цієї частини законодавства про надра в РФ, яка регулює процедуру переходу права надкористування до іншого суб'єкта підприємницької діяльності, інколи використовуються для того, аби позбавитися нерентабельних ділянок надр і непотрібного капітолоємного технологічного обладнання.

Порівняно з РФ неприпустимість в Україні переходу права надкористування є принципом, який посилює природоохоронну спрямованість законодавства на стадії виникнення права надкористування. Зважаючи на це, КУпН у ст. 16 «Спеціальні дозволи на користування надрами» мусить законодавчо закріпити неможливість відчужувати надані власнику спеціального дозволу права будь-якій іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних фондів суб'єктів господарської діяльності, що створені з його участю, а також до майна спільної власності або до складу майна з метою провадження спільної діяльності [6].

Порівняно з РФ та деякими іншими країнами СНД реформування українського законодавства про надра на сучасному етапі відбувається дещо в самостійному напрямку: формується система визначення підстав для виникнення права спеціального надкористування через правові форми спеціального дозволу, гірничого відводу, контракту. Успіх цього процесу потребує встановлення чітко регламентованого правового механізму реалізації права виключного власника природних ресурсів щодо вирішення питань правового стану надр, їх використання, охорони і, зокрема, визначення підстав для виникнення права надкористування.

Термін чинності права користування надрами в Україні збігається з терміном дії спеціального дозволу і розпочинається від дня реєстрації останнього, якщо в ньому не передбачено інше [6]. Існує два види термінів користування надрами: постійне (без заздалегідь установленого строку) та тимчасове, яке буває короткостроковим (до 5 років) для геологічного вивчення надр та довгостроковим (до 20 років) для інших видів надкористування. Постановою КМУ передбачено ще й такі винятки: до 30 років – для видобування нафти й газу та геологічного вивчення надр у межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, до 50 років – для будівництва та експлуатації підземних сховищ нафти чи газу, а для створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, рекреаційно-оздоровче значення, надаються спеціальні дозволи взагалі без обмеження строку дії [12].

Законодавство про надра країн СНД встановлює як строковий, так і безстроковий термін надкористування. При цьому кожен закон про надра в окремих країнах має свої особливості. Так, наприклад, у РФ без обмеження терміну ділянки надр надаються для будівництва і експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, для утворення особливо охоронюваних геологічних об'єктів та в інших цілях [11].





У Республіці Казахстан КпНРК поділяє право надрокористування на тимчасове і постійне, а термін дії ліцензії та контракту визначаються угодою сторін відповідно до ліцензії з урахуванням положень модельного контракту і, таким чином, встановлюються терміни користування надрами, які можна продовжувати у випадках дії ліцензії на розвідку, двічі кожного разу до двох років [4].

Кодекс про надра Республіки Молдова [5] передбачає строкове та безстрокове користування надрами, але терміни користування Кодексом не передбачено, а встановлюються Урядом.

У ст. 68 КУпН іноземним юридичним особам і громадянам передбачено надання надр у користування і право на переробку мінеральної сировини на підставі угод (контрактів) [6], однак чинність цієї норми зупинена на підставі ухвали Конституційного Суду України [14], якою визнано неконституційним надання надр у користування іноземним юридичним особам, іноземним громадянам та юридичним особам за участю іноземних юридичних осіб, оскільки це порушує право власності народу України на надра з огляду на їх невідновлюваність.

На думку І. В. Хохлової та О. П. Шем'якова, за умови гострого дефіциту власних ресурсів для країни особливо актуальна проблема залучення іноземних інвестицій, що можливо у здійсненні таких видів надрокористування, як: утилізація техногенних мінеральних утворень, охорона надр, запобігання негативним геологічним наслідкам тощо. Саме необхідність повноцінного ефективного правового режиму надрокористування із залученням інвестиційних ресурсів обумовлює доцільність законотворчого процесу у сфері іноземного інвестування в паливно-енергетичний та сировинний комплекси. Надання права на окремі види використання і охорони надр на умовах інвестування має здійснюватись зі збереженням принципів та основних інститутів надрокористування, тому КУпН повинен містити відповідні положення [15].

Як позитивний приклад розв'язання аналогічних проблем слід навести досвід Республіки Казахстан. Серед законів про надра країн СНД види контрактів, які застосовуються в надрокористуванні, найповніше подано саме в КпНРК [4]: поряд із концесіями, розподілом продукції, контрактом на надання послуг і контрактом про спільну діяльність також допускається застосування залежно від конкретних операцій з надрокористування комбінованих контрактів тощо. Умови контрактів, які суперечать ліцензії, недійсні. Порядок укладання контрактів та порядок обмеження чи припинення прав надрокористувачів за цими контрактами визначає Уряд Республіки Казахстан.

Інший важливий інституціональний момент – це способи надання прав на надрокористування. Якщо для Киргизстану й Казахстану способами надання права надрокористування є конкурс і прямі переговори, то в Росії вони також доповнюються аукціонами. У проекті нового закону про надра, що нині перебуває в парламенті Киргизстану, також передбачається такий спосіб надання прав надрокористування, як аукціон. Зазначена процедура ліцензування, на думку експерта В. Богдецького, «найбільш прийнятна». Оскільки процедура ліцензування дозволяє перевірити готовність потенційного надрокористувача на готовність до цього процесу, й усуває від здійснення цієї діяльності посередників-«перекупників», що купують собі ліцензії на розробку якого-небудь родовища, щоб потім її перепродати гірничо-збагачувальній компанії» [2].

Щодо співвідношення таких способів, як прямі переговори й конкурсна (аукціонна) система, то, звичайно, законодавства розглянутих країн віддають перевагу більш прозорій конкурсній (аукціонній) процедурі.

У Киргизстані Закон КР про надра визначає, що конкурси оголошуються й проводяться щодо золоторудних, нафтових, газових та інших об'єктів загальнодержавного значення за рішенням Уряду Киргизької Республіки. Надання права користування надрами шляхом прямих переговорів здійснює державний орган з надрокористування, визначений Урядом Киргизької Республіки, за замовленнями фізичних і юридичних осіб [9].

Положення про порядок ліцензування надрокористування уточнює, що прямими переговорами ліцензуються розробка родовищ загальнопоширених корисних копалин і місцевого значення, пошуки корисних копалин на площах з невизначеними перспективами й геологічні дослідження, виконувани за державним замовленням. Слід зазначити, що у новому



проекті Закону про надра передбачається: прямими переговорами видається право користування надрами, не пов'язане з геологічним вивченням надр і розробкою родовищ корисних копалин.

Як зазначалося вище, у Киргизстані напевно також вводиться аукціон як спосіб надання права надрокористування. Переможцем аукціону визнаватиметься претендент, що запропонував найбільшу грошову суму за отримання права користування надрами. Поряд із цим новим Законом про надра передбачається такий спосіб надання права надрокористування, як надання «за правом першої заявки». За правом першої заявки, право користування надрами надаватиметься: 1) на родовища, прояви корисних копалин і перспективні площі, що не входять у Перелік родовищ, проявів і перспективних площ, виставлених на аукціон; 2) на родовища, прояви корисних копалин і перспективні площі, щодо яких два аукціони або два конкурси визнано такими, що не відбулися.

Зазначений механізм може бути запозичено і для українського законодавства. Його запровадження дозволить підвищити вірогідність використання проблемних родовищ, збільшити прибутки держави та сприятиме раціоналізації вітчизняного надрокористування.

У Республіці Казахстан конкурс – це основний спосіб надання права надрокористування. Контракт на проведення операцій з розвідки, видобутку або сполученої розвідки й видобутку укладається на основі результатів проведення конкурсу.

При цьому в Законі РК «Про надра й надрокористування» надається чіткий вичерпний перелік, коли право надрокористування надається шляхом прямих переговорів. Без проведення конкурсу на основі прямих переговорів укладаються контракти: на проведення операцій з видобутку з особою, яка має виняткове право на отримання права надрокористування на видобуток у зв'язку з комерційним виявленням на підставі контракту на розвідку; на проведення операцій з будівництва й (або) експлуатації підземних споруджень, не пов'язаних з розвідкою й (або) видобутком; на проведення операцій з розвідки й (або) видобутку загальнопоширених корисних копалин під час будівництва (реконструкції, ремонту) залізниць та автомобільних доріг і мостів загального користування; на проведення операцій з розвідки й (або) видобутку з національною компанією. При цьому під «національною компанією» розуміється створене за рішенням Уряду акціонерне товариство, єдиним акціонером якого є держава або національний холдинг, що здійснюють діяльність у певних сферах надрокористування на умовах, установлених законодавством Республіки Казахстан.

У Росії у зв'язку з її федеративним устроєм надання права користування надрами здійснюється як на федеральному, так і регіональному рівні. Надання права надрокористування без проведення конкурсів або аукціонів також є більш винятком, ніж загальним правилом. Поряд із такими стандартними випадками надання права надрокористування без проведення конкурсу, як, наприклад, надання права користування ділянками надр місцевого значення для будівництва й експлуатації підземних споруджень місцевого значення, не пов'язаних з видобутком корисних копалин, можна назвати таку цікаву підставу виникнення права користування ділянками надр без проведення конкурсу/аукціону, як рішення органу державної влади суб'єкта РФ про надання права короткострокового (строком до одного року) користування ділянкою надр, що містять родовище загальнопоширених корисних копалин, для здійснення юридичною особою діяльності на ділянці надр, що містить родовище загальнопоширених корисних копалин, право користування яким достроково припинено (ст. 10.1 Закону «Про надра» від 21 лютого 1992 р.) Зазначену норму може бути запозичено і для вітчизняного законодавства у сфері підвищення рівня раціональності використання надр.

Основним критерієм для виявлення переможця під час проведення аукціону на право користування ділянкою надр є розмір разового платежу за право користування ділянкою надр, під час проведення конкурсу, науково-технічний рівень програм геологічного вивчення надр і використання ділянок надр, повнота видобутку корисних копалин, забезпечення оборони країни й безпеки держави та інші критерії. Зазначені критерії можуть бути використані для вдосконалення вітчизняної методики визначення переможця аукціону – потенційного надрокористувача.

Строки надання прав на використання надр відображають оперативність та ефективність державного управління процесами надрокористування.



Закон КР «Про надра» передбачає, що ліцензія на геологічне вивчення надр дає її власникові виключне право протягом 2 років проводити дослідження в межах ліцензійної площі з подальшою пролонгацією ліцензії до 10 років, якщо виконано умови ліцензійної угоди, а ліцензія на розробку родовищ корисних копалин надає її власникові виключне право на період, установлений технічним проектом, але не більше 20 років, з подальшим продовженням до виснаження запасів корисних копалин.

Закон РК «Про надра і надрокористування» передбачає, що контракт на розвідку укладається на строк до шести років. Підрядник має право на продовження строку дії контракту за умови виконання підрядником зобов'язань, визначених контрактом робочою програмою й річними програмами робіт. Термін дії контракту може бути продовжено удвічі тривалістю кожного періоду до двох років. Тобто максимальний строк контракту – 10 років.

Контракт на видобуток укладається на строк до двадцяти п'яти років, а щодо родовищ з великими й унікальними запасами корисних копалин – до сорока п'яти років. Строк контракту на видобуток може бути продовжено, якщо надрокористувач звернувся за подовженням строку не пізніше дванадцяти місяців до закінчення терміну дії контракту. Контракт на поєднання розвідки та видобутку укладається на строк, що включає строк розвідки та видобутку з урахуванням можливих строків подовження.

За Законом РФ «Про надра» ділянки надр можуть надаватися в користування на певний строк або без обмеження строку. Так, для цілей геологічного вивчення ділянки надр надаються на строк до 5 років або на строк до 10 років для проведення робіт з геологічного вивчення ділянок надр внутрішніх морських вод, територіального моря й континентального шельфу РФ. Ділянки надр для видобутку корисних копалин надаються на строк відпрацьовування родовища корисних копалин, обчислювальний, виходячи з техніко-економічного обґрунтування розробки родовища корисних копалин, що забезпечує раціональне використання й охорону надр.

При цьому без обмеження строку можуть надаватися ділянки надр для будівництва й експлуатації підземних споруджень, не пов'язаних з видобутком корисних копалин, будівництва й експлуатації підземних споруджень, пов'язаних із захороненням відходів, будівництва й експлуатації нафто- й газосховищ, а також для утворення особливо охоронюваних геологічних об'єктів та інших цілей.

За відсутності порушень умов ліцензії з боку надрокористувача строк користування ділянкою надр може бути подовжено, якщо буде потреба в завершенні пошуків та оцінки або розробки родовища корисних копалин, або виконання ліквідаційних заходів.

Як випливає з вищевикладеного, за останні два роки в аналізованих нами країнах здійснюються заходи щодо системного поліпшення законодавства про надрокористування. Ця робота проводиться на основі напрацьованого досвіду із застосування законодавства про надрокористування за минулі роки з моменту прийняття відповідних законів у 1997–1998 рр. При цьому реформування законодавства відбувається поступово й поетапно, що видно, зокрема, на прикладі Російської Федерації.

Зміна законодавства, що відбувається в галузі надрокористування у зазначених країнах, неоднорідна, відбиває конкретний рівень розвитку економіки та права залежно від ситуації, що склалася на ринку природних ресурсів у кожній із країн.

**Висновки.** Проведений порівняльний аналіз правового регулювання надрокористування в країнах СНД дає підстави вважати, що найпрогресивнішим і розвиненим механізмом правового регулювання виникнення права використання надр слід вважати той, що склався в Республіці Казахстан.

Порівняно з іншими країнами СНД в Україні на сучасному етапі розвитку відносин надрокористування реформування законодавства про надра відбувається через формування системи визначення підстав для виникнення права спеціального надрокористування. Успіх цього процесу потребує встановлення на законодавчому рівні чітко регламентованого правового механізму реалізації вирішення питань правового стану надр.

За результатами вивчення іноземного досвіду пропонуємо такі напрями вдосконалення вітчизняного законодавства про надра:

- розширення підстав надання права надрокористування за рахунок передбачення



можливості переходу права надрокористування в порядку правонаступництва;

– законодавчо закріпити неможливість відчужувати надані власнику спеціального дозволу права будь-якій іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних фондів суб'єктів господарської діяльності, що створені з його участю, а також до майна спільної власності або до складу майна з метою провадження спільної діяльності;

– передбачити такий спосіб надання права надрокористування, як надання «за правом першої заявки» на родовища, прояви корисних копалин і перспективні площі, що не містяться в Переліку родовищ, проявів й перспективних площ, що виставляють на аукціон, а також на родовища, прояви корисних копалин і перспективні площі, якщо щодо них було визнано такими, що не відбулися, два аукціони або два конкурси;

– надання права короткострокового (строком до одного року) користування ділянкою надр, що містять родовище загальнопоширених корисних копалин, для здійснення юридичною особою діяльності на ділянці надр, що містить родовище загальнопоширених корисних копалин, право користування яким достроково припинено;

– передбачити критерії, за якими виявляються переможці аукціону на право користування ділянкою надр: розмір разового платежу за право користування ділянкою надр, науково-технічний рівень програм геологічного вивчення надр і використання ділянок надр, повнота витягу корисних копалин, забезпечення оборони країни й безпеки держави;

– розробити методику визначення строку надання надр у користування, виходячи з техніко-економічного обґрунтування розробки родовища корисних копалин, що забезпечує раціональне використання й охорону надр;

Запропоновані в статті напрямки розвитку законодавства про надра мають сприяти розв'язанню вищезазначених теоретичних і практичних проблем у галузі використання й охорони надр.

#### Список використаних джерел:

1. Бобкова А. Г. Право природокористування для рекреаційних цілей /А. Г. Бобкова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць. – 2000. – № 4. – С. 34–40.
2. В случае принятия нового закона «О недрах», лицензии будут выдаваться путем аукционов : сообщение ИА АКИ-Пресс от 12.11.08 г.
3. Правовое регулирование недропользования в России, Казахстане и Кыргызстане: общее и различия (сравнительный анализ) [Электронный ресурс] / Глен Колини, Айгуль Кенжебаева, Рахим Шимаров, Ксения Брук. – Режим доступа : [http://russianipo.com/files/SubsoilUsage\\_rus.pdf](http://russianipo.com/files/SubsoilUsage_rus.pdf).
4. Кодекс о недрах Республики Казахстан // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1995. – № 24.
5. Кодекс о недрах Республики Молдова // Монитор парламента Республики Молдова. – 1993. – № 11. – Ст. 62.
6. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
7. Мадыков М. Новый Закон «О недрах»: некоторые рекомендации по совершенствованию [Электронный ресурс] / М. Мадыков. – Режим доступа : [www.ibr.kg](http://www.ibr.kg).
8. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» : Закон РФ от 3 марта 1995 г. // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 283.
9. О недрах Республики Кыргызстан : Закон Республики Кыргызстан от 2 июля 1997 года № 42 // Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан. – 1997. – № 3. – Ст. 128.
10. О недрах Республики Таджикистан : Закон Республики Таджикистан от 20 июля 1994 года, № 984 // Ведомости Верховного Совета Таджикистана, 1994. – № 15–16. – Ст. 235.
11. О недрах : Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 27.12.2009) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.
12. Порядок надання у 2010 році спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 червня 2010 р. № 596 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 142. – 4 серп.



14. Проект Закона «О недрах» : внесен в парламент постановлением Правительства КР от 8 мая 2008 года № 210 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://old-online.adviser.kg/show\\_fwz?Regnom=58405](http://old-online.adviser.kg/show_fwz?Regnom=58405)

15. Справа № 1-11/2008 : Ухвала Конституційного Суду України від 8 квітня 2008 р. № 22-уп/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.yurist-online.com/zak/2008/022.php>.

16. Хохлова І. В. Виникнення права надкористування: порівняльний аналіз законодавства країн СНД [Електронний ресурс] / І. В. Хохлова, О. П. Шем'яков. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vlduvs/2010\\_1/10\\_1\\_4\\_2.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2010_1/10_1_4_2.pdf).

**ВІХЛЯЄВ М. Ю.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного  
та трудового права

(Запорізький національний університет)

УДК342.922:061.25-054.5

### **ІСТОРИОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ У ДОРЕВОЛЮЦІЙНИЙ ПЕРІОД**

Досліджуються наукові праці вчених-адміністративістів дореволюційного періоду, присвячені розгляду правового регулювання правовідносин, у яких громадські об'єднання виступають об'єктом адміністративно-правового впливу, а також правовідносин, у яких вони взаємодіють з органами державної влади та місцевого самоврядування. Автор робить висновок, що переважна більшість учених-адміністративістів дореволюційного періоду аргументували необхідність лібералізації державно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у Російській імперії, яке мало б забезпечити значний позитивний вплив громадських об'єднань на розвиток держави.

**Ключові слова:** громадські об'єднання, історіографія, товариства, союзи, державне управління, дослідження.

Осуществляется исследование научных трудов ученых-административистов дореволюционного периода, посвященных рассмотрению правового регулирования правоотношений, в которых общественные объединения выступают объектом административно-правового воздействия, а также правоотношений, в которых они взаимодействуют с органами государственной власти и местного самоуправления. Автор делает вывод, что подавляющее большинство ученых-административистов дореволюционного периода аргументировали необходимость либерализации государственно-правового регулирования деятельности общественных объединений в Российской империи, которое должно было обеспечить значительное положительное влияние общественных объединений на развитие государства.

**Ключевые слова:** общественные объединения, историография, общества, союзы, государственное управление, исследования.

In the article author makes investigationsof scientific works of scientists of administrative law science of prerevolutionary period that devoted to consideration of legal regulation of relationships in which public associations are the object of administrative and legal effect, and relationships, in which they interact with the public and local authorities.



The author concludes that the vast majority of scientists of administrative law science of prerevolutionary period argued the need to liberalize state-legal regulation of activity of public associations in the Russian Empire, which would provide a significant positive impact of public associations on the development of the state.

**Key words:** *public associations, historiography, societies, unions, public administration, investigations.*

**Вступ.** Ретраналіз завжди дозволяє глибоко дослідити будь-який правовий процес чи явище, вивчити причини його виникнення, процес його розвитку, фактори впливу, а також урахувати вже наявні наукові напрацювання у відповідній сфері, й виключає можливість допущення помилок або дублювань. Наукові праці вчених-адміністративістів дореволюційного періоду, присвячені дослідженню громадських об'єднань, викликають особливу зацікавленість, оскільки написані у період становлення громадського руху на теренах сучасної України. Процес зазначеного становлення був пов'язаний з численними проблемами, викликаними надзвичайно жорстким державним контролем за діяльністю громадських об'єднань. Саме ці проблеми стали предметом дослідження, активно обговорювалися та спричиняли обґрунтовану наукову критику, спрямовану на зменшення рівня державного впливу на діяльність громадських об'єднань.

В умовах реформування сучасного українського законодавства у сфері діяльності громадських об'єднань (з 01 січня 2013 р. чинний новий Закон України «Про громадські об'єднання»), визначення їхнього місця у системі суб'єктів адміністративного права, відведення їм нової, більш впливової ролі у публічному адмініструванні актуальні дослідження вчених дореволюційної періоду, які намагалися окреслити нове місце громадських об'єднань у державному управлінні Російської імперії.

**Постановка завдання.** Отже, мета статті – необхідність дослідження наукових праць учених-адміністративістів дореволюційного періоду, присвячених розгляду правового регулювання правовідносин, у яких громадські об'єднання виступають об'єктом адміністративно-правового впливу, а також правовідносин, у яких вони взаємодіють з органами державної влади та місцевого самоврядування.

**Результати дослідження.** 60-ті рр. XVIII–20-ті рр. XX ст. характеризуються формуванням засад державно-правового регулювання порядку створення та діяльності громадських об'єднань у Російській імперії, до складу якої входили території сучасної України, відсутністю ґрунтовних наукових досліджень, присвячених цьому питанню. Основи державно-правового регулювання громадських об'єднань закладено указом Катерини II про створення Вільного економічного товариства 1762 р., яке проголошувало головною умовою його функціонування урядовий дозвіл. Право підданих Російської імперії на свободу об'єднання було проголошено імператорським маніфестом «Про вдосконалення державного порядку» 17 жовтня 1905 р. і закріплено в «Основних законах Російської імперії» 23 квітня 1906 р. Першим та єдиним нормативним актом, який урегулював порядок створення та функціонування громадських об'єднань на теренах Російської імперії, стали Тимчасові правила про товариства і союзи, видані 04 березня 1906 р. Протягом 1908–1917 рр. здійснювалась підготовка закону про громадські об'єднання, який так і не було прийнято у зв'язку з революційними подіями. Тимчасові правила про товариства і союзи 1906 р. зарубіжні вчені-юристи того часу вважали законодавчою базою для участі російської громадськості в публічній діяльності, важливою віхою на шляху створення недержавного сектора російського соціуму, який служив протипагою свавілля авторитарної влади та гарантом громадянських свобод у країні [1, с. 14].

А. С. Туманова у своїй докторській дисертації «Державно-правове регулювання діяльності громадських організацій Росії на початку XX століття» (2004 р.) зазначає, що переважна тенденція розвитку законодавства протягом другої половини XIX – початку XX ст. полягала в децентралізації державного контролю над громадськими організаціями, передачі повноважень з реєстрації їхніх установчих документів від імператорської влади і міністерств місцевій адміністрації. Водночас правовий статус громадських організацій аж до першої російської революції залишався без суттєвих змін, в основному, визначаючись заборонними нормами. У визначенні змісту й меж свободи союзів ключова роль належала Міністерству



внутрішніх справ і Міністерству юстиції. Дискусія між ними виявила дилему, що стояла перед російським самодержавством у 1905–1917 рр.: якого типу законотворчості дотримуватися Росії – правової демократичної традиції, що реалізує право громадян на об'єднання і здійснення спільної діяльності, або досвіду видання актів, що ставили на перше місце завдання збереження прерогатив самодержавної влади в громадській сфері. Міністерство юстиції прагнуло зробити регулювання функціонування товариств і спілок сферою дії права й судової влади, тоді як Міністерство внутрішніх справ, навпаки, тяжіло до розширення дискреційних повноважень адміністрації в питаннях нагляду за виникненням та діяльністю громадських об'єднань [1, с. 15].

Представники дореволюційної науки поліцейського (адміністративного) права В. М. Гессен [2], В. В. Івановський [3], М. М. Белявський [4], І. Т. Тарасов [5], В. Ф. Дерюженський [6], А. І. Єлістратов [7], М. П. Ануфрієв [8] концентрували свою увагу на вивченні зарубіжного і російського законодавства, яке регулювало діяльність товариств і союзів за допомогою аналізу положень російських законів та їх зіставлення з європейськими аналогами, оцінювали правові відносини, що виникли між державою та громадськими об'єднаннями в Росії, визначали принципи, якими повинна керуватися державна влада у здійсненні правової регламентації створення і діяльності товариств і союзів.

Так, наприклад, В. Ф. Дерюжинський зазначав, коли ми говоримо «держава», то маємо на увазі діяльність її найважливішого органу, уряду, як сукупність різних державних установ, покликаних виконувати ті або інші функції управління. Говорячи про «суспільство», ми розуміємо перш за все розвинуті органи самоврядування в Росії – установи земського та міського самоврядування – і, нарешті, різноманітні окремі громадські спілки, що не входять у систему управління, проте, незважаючи на це, відіграють досить важливу роль щодо багатьох його інтересів (можна, наприклад, назвати хоча б наукові товариства, які мають велике значення у справі інтелектуального розвитку держави, або благодійні товариства у сфері піклування про бідних, або, зрештою, такі товариства, як «товариство охорони народного здоров'я», здатні чинити потужний вплив у сфері санітарної поліції [9, с. 17]. Якщо В. Ф. Дерюжинський був прибічником такого погляду, що громадські спілки не входять до системи державного управління, то А. І. Єлістратов мав протилежну точку зору, розглядаючи «соединства» (термін запропоновано ним, під яким слід розуміти громадські об'єднання) як орган управління. Він зазначав, що симбіоз посадової особи та громадянина можна спостерігати не лише в соціальному служінні окремих осіб, але й у колективній публічній діяльності. Ще у вісімдесяті роки минулого століття професор І. Т. Тарасов уважав за необхідне зараховувати до органів адміністрації не тільки органи уряду та самоврядування, а також і органи «соединства». Подаючи характеристику «соединства» як органу управління, він справедливо зазначав: «ця нова, жива сила енергійно пробиває собі все більшу й більшу сферу діяльності», «чимало завдань, що нині виконуються органами «соединства», виконувалися раніше органами уряду та самоврядування, проте ще переважна кількість завдань, виконання яких органами «соединства» надало й зараз надає невичерпні послуги людству, була доти невідомою». Щоб уявити собі, до чого може доходити значення «соединства» у публічно-правовому побуті, досить згадати історичну роль англійських тред-юніонів та нещодавні успіхи французького синдикалізму. Відмінність між «соединством» та адміністративною установою відносна й умовна. Нещодавно і земство, і місто не вважалися справжніми державними установами. Нині, незважаючи на всі обтяження, накладені на органи місцевого самоврядування положеннями дев'яностих років, вони виявляються найбільш життєздатними і життєдіяльними осередками в адміністративному устрої Росії [10, с. 86]. А. І. Єлістратов обґрунтовував наявність у «соединств» поліцейських прав, до яких, на його думку, слід зараховувати такі права: повноваження примусового впливу як на членів асоціацій, так і на третіх осіб, право збирати членські внески, право публічного обвинувачення в суді, право на монополію тощо.

Розглядаючи праці І. Ю. Андріївського, слід зазначити, що вони характеризуються значною увагою з його боку до співвідношення значення громадських спілок та органів державного управління, їхньої взаємодії. На його думку, життя нових держав, що відрізняються від стародавніх, між іншим, і значним поліпшенням умов безпеки й добробуту,



показує, що діяльність держави для створення цих умов у край різноманітна й різноманітна, потребує різних відомостей та найвидатніших праць, що зовсім не під силу одному уряду, як мріяли політики XVII і XVIII ст., але багато в чому це забезпечується діяльністю приватних сил, які складаються в різні спілки, товариства, громади. Надаючи таку державну поліцейську діяльність союзам приватних осіб і товариствам, уряд повинен мати якнайточніші відомості про діяльність цих сил, щоб отримати можливість вести за ними спостереження, з такою метою: по-перше, щоб їхня діяльність не мала розбіжностей з тією, що припускається ними, дозволеною законом і урядом, метою, і такою, що не лише б не порушувала права приватних осіб, але й не була невігдною для умов безпеки й добробуту; по-друге, щоб уряд міг точно знати, наскільки діяльність таких приватних і громадських сил достатня для забезпечення умов добробуту і безпеки, оскільки сам уряд повинен діяти для забезпечення цих умов там, де приватні і громадські сили виявляються неспроможними. Звідси витікає, що поліцейська діяльність у вузькому розумінні, тобто поліцейська діяльність держави, яка здійснюється урядом, полягає в спостереженні за діяльністю приватних осіб, спілок і товариств, які мають на меті забезпечити умови безпеки й добробуту, та в здійсненні зі свого боку заходів для забезпечення цих умов, за недостатності для того приватної і громадської діяльності [11, с. 2].

І. Ю. Андрійвський одночасно відводить значну роль громадським об'єднанням у забезпеченні безпеки та добробуту, проте вказує на необхідність державного контролю за їхньою діяльністю з позитивною метою – забезпечення ефективного функціонування громадських об'єднань відповідно до вимог законодавства, здійснення заходів з метою забезпечення добробуту у сферах, якими опікуються громадські об'єднання, проте їхня діяльність недостатня й потребує державної підтримки.

В. В. Івановський у «Підручнику адміністративного права (Поліцейське право. Право внутрішнього управління», 1911 р.) аналізує спроби М. Шпилевського обґрунтувати існування суспільного права. М. Шпилевський зазначає: «Суспільне право теперішнього часу, на відміну від поліцейського або адміністративного права, є право суспільства на розвиток та охорону його інтересів за сприяння й під наглядом уряду». В. В. Івановський стверджує, що з наведеного визначення випливає безпідставність поглядів автора (М. Шпилевського). Суб'єктом суспільного права автор (М. Шпилевський) визнає суспільство в тому його вигляді, в якому воно як ціле не існує. Сама по собі ідея суспільного права не повинна заперечуватися з огляду на те, що різноманітні громадські спілки можуть бути суб'єктами права, вступати у відповідні правовідносини як із державними установами, так і з приватними особами; відповідно сукупність юридичних норм, що визначають дані правовідносини, може бути названа суспільним правом. М. Шпилевський наближається до такого розуміння, коли говорить про право соціальної організації народу й коли вказує на різноманітні форми громадських спілок, але під час розгляду питання суспільної діяльності він має на увазі діяльність усього народу, ототожнюючи в той же час інтереси окремої особистості з інтересами всього народу. Вже одного цього досить, щоб зазначити: спроба автора конструювати особливу науку суспільного права не може бути визнана вдалою [12, с. 36–37]. В. В. Івановський не підтримує саме запропоноване обґрунтування існування суспільного права, проте зовсім не виключає існування суспільного права, обґрунтовуючи, що його суб'єктами слід розглядати громадські спілки, а не суспільство в цілому, чим також відводить провідну роль громадським об'єднанням у державі, вказуючи на можливість існування окремої галузі права, предметом якої є діяльність громадських спілок.

**Висновки.** У наукових працях кроки царського уряду у сфері надання населенню свободи союзів розглядалися переважно з позицій ліберальної доктрини. Правознавці вбачали завдання державної влади у захисті права на об'єднання в товариства й союзи та усуненні перешкод для його всебічної реалізації в країні. Пов'язуючи здійснення свободи союзів з утвердженням правової держави, вони критично оцінювали стан російського законодавства та адміністративної практики, які не створювали для цього належних умов. Отже, дореволюційний період розвитку діяльності громадських об'єднань та наукових досліджень правового регулювання цієї діяльності можна охарактеризувати як початок державно-правового регулювання функціонування громадських об'єднань, для якого була характерна дискусія щодо необхідності реформування державного управління діяльності громадських





об'єднань у напрямку його лібералізації, збільшення різновидів правовідносин, в яких би громадські об'єднання реалізовували свою активну адміністративну правосуб'єктність, узасвідуючи з органами державної влади, за відсутності державного регулювального впливу на них саме у цих правовідносинах.

**Список використаних джерел:**

1. Туманова А. С. Государственно-правовое регулирование деятельности общественных организаций России в начале XX века : автореф. дис. на соиск. учен. степ. докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства, история правовых учений» / А. С. Туманова ; Академия управления МВД Российской Федерации. – М., 2003. – 34 с.
2. Гессен В. М. Административное право : [популярные лекции для самообразования] / Владимир Матвеевич Гессен. – СПб. : Паровая скоропеч. Г. Пожарова, 1903. – 240 с.
3. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полиц. право. Право внутр. упр.) / Виктор Викторович Ивановский. – [2-е изд., испр. и доп.]. – Казань : Типо-лит. Имп. ун-та, 1907. – 546 с.
4. Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право) : [конспект лекций] / Николай Николаевич Белявский. – [2-е изд., доп.]. – Юрьев : тип. К. Маттисена, 1910. – 372 с.
5. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву / Иван Трофимович Тарасов. – М. : тип. Моск. ун-та, 1908. – Т. 2 : Общая часть. – 1910. – 266 с.
6. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право : [пособие для студентов] / Владимир Федорович Дерюжинский. – СПб. : Сенат. тип., 1903. – 499 с.
7. Елистратов А. И. Административное право : [лекции] / Аркадий Иванович Елистратов. – М. : тип. т-ва И. Д. Сытина, 1911. – 235 с.
8. Ануфриев Н. П. Правительственная регламентация образования частных обществ в России / Н. П. Ануфриев // Вопросы административного права. – 1917. – № 1. – С. 15–44.
9. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право : пособие для студентов / Владимир Федорович Дерюжинский. – [издание 2-е дополненное]. – СПб. : Сенатская типография, 1908. – 552 с.
10. Елистратов А. И. Должностное лицо и гражданин / А. И. Елистратов // Вопросы административного права. – Книга I. – М., 1916. – С. 76–89.
11. Андриевский И. Е. Полицейское право / Иван Ефремович Андриевский. – С.-Петер., 1874. – 648 с.
12. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) / Виктор Викторович Ивановский. – [4-е издание]. – Казань, 1911. – 506 с.

**СКВИРСЬКИЙ І. О.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного  
та трудового права  
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9: 351.754.5 (477)

**НОВИЙ ПОГЛЯД НА ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ  
«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»**

Присвячено аналізу сутності та змісту категорії «державне управління». Аналізуються підходи до тлумачення категорії «державне управління» в історичній ретроспективі, а також з позиції європейської адміністративно-правової науки. Наголошується на недоцільності розмежування державного управління та публічно-сервісної діяльності. Робиться висновок, що державне управління – це форма діяльності органів виконавчої влади.



**Ключові слова:** управління, державне управління, адміністративне право, органи виконавчої влади, адміністративний акт.

Стаття посвящена аналізу сутності і содержания категорії «государственное управление». Аналізуються підходи к толкованию категорії «государственное управление» в исторической ретроспективе, а также с позиции европейской административно-правовой науки. Указується на нецелесообразность разграничения государственного управления и публично-сервисной деятельности. Делается вывод, что государственное управление представляет собой форму деятельности органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** управление, государственное управление, административное право, органы исполнительной власти, административный акт.

The article is devoted to the analysis of the essence and content of such category as «public administration». The author analyses the approaches to the interpretation of such category as «public administration» in historical retrospective and from the perspective of European administrative law science. Necessity to distinguish between state administration and public and service activity is proved. Conclusion is made that state administration is the form of the activity of executive agencies.

**Key words:** administration, state administration, administrative law, executive agencies, administrative act.

**Вступ.** Розвиток адміністративно-правової теорії супроводжується досить активним обговоренням сутності та змісту відповідного категоріального апарату, який, як відомо, становить основу будь-якої галузі науки. Протягом останніх років у юридичний та науковий обіг введено чималу кількість нових категорій (адміністративний договір, адміністративні послуги, адміністративні процедури тощо), які суттєво збагатили адміністративно-правову доктрину. Необхідно також зазначити, що процес трансформації категоріального апарату адміністративного права незавершений, що знову й знову змушує нас розмірковувати про зазначену проблематику.

У ракурсі викладеного зауважимо, що досить часто українські автори (Ю. П. Битяк, Т. О. Коломоець, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, С. Г. Стеценко та ін.) дискутують з приводу змістовного наповнення категорії «державне управління», яка займає центральне місце фактично в більшості наукових досліджень з адміністративного права. Не стали у цьому плані винятком і праці автора даного дослідження, що, власне, й пояснює наше бажання долучитися до обговорення цього питання, актуальність, якого, на наш погляд, не викликає жодних сумнівів.

**Постановка завдання.** Мета статті – стислий історичний огляд підходів вітчизняних авторів до розуміння сутності категорії державне управління.

**Результати дослідження.** Першим кроком на шляху досягнення мети даної статті, на наш погляд, має стати стислий історичний огляд підходів вітчизняних авторів до розуміння сутності категорії державне управління. Це пов'язано з тим, що лише в історичній перспективі визначається справжнє значення та справжній розмір явищ і фактів суспільного життя [1]. Так, вивчаючи означену проблематику, М. І. Єропкін та А. П. Ключніченко свого часу писали, що предмет радянського адміністративного права утворюють суспільні відносини, які складаються у сфері державного управління, під яким, у свою чергу, розумілася виконавча та розпорядча діяльність органів радянської держави, яка здійснювалася останніми у межах наданої їм компетенції, на підставі та на виконання законів [2, с. 8, 32].

У свою чергу, І. М. Пахомов під радянським державним управлінням пропонував розуміти підзаконну організаційно-владну діяльність виконавчих і розпорядчих органів державної влади, а в окремих випадках і громадських організацій, яка безпосередньо спрямовувалася на практичне здійснення законів у процесі господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва [3, с. 20]. Подібним чином державне управління визначали також інші радянські вчені [4, с. 3–5; 5, с. 6–17]. Узагальнення наявних



точок зору дозволяє зробити висновок, що державне управління у радянський період розглядалося у такому контексті:

– державне управління аналізувалося як один із видів державної діяльності поряд з такими її видами, як законодавча діяльність, правосуддя та прокурорський нагляд, що впливало безпосередньо з Конституції СРСР та Конституцій радянських республік;

– державне управління здійснювалося спеціальними суб'єктами – органами радянського державного управління, які утворювали самостійний вид державних органів, покликаних здійснювати саме управлінську діяльність;

– державне управління мало своїм основним напрямком діяльності виконання законів та підзаконних актів. Органи, які здійснювали державне управління, становили виконавчий апарат соціалістичної держави;

– в умовах планової економіки, централізації управління державне управління, по суті, отожднювалося з державним керівництвом усіма процесами, які відбувалися в господарській, соціально-культурній та адміністративно-політичних сферах;

– як безпосередні об'єкти радянського державного управління виділялися: області державного управління; сфери державного управління; галузі державного управління; організаційні комплекси виробничо-технічного та іншого характеру; трудові колективи;

– у зміст державного управління включалися організаційно-розпорядчі функції, у тому числі функції державного регулювання та державного контролю [6; 7].

Подібну спрямованість та зміст радянського державного управління було викликано до життя низкою передумов, зокрема:

– відмовою радянського законодавця від принципу розподілу влади. Конституції СРСР, а також Конституції радянських республік не містили положень про поділ влади у СРСР. У названих документах йшлося лише про розподіл державних функцій між органами державної влади. Подібний підхід до організації та здійснення державної влади, відповідно, дозволяв характеризувати радянську державу як тоталітарну;

– повною нерозвиненістю інституту місцевого самоврядування. Як відомо, інститут місцевого самоврядування не визнавався радянською владою вже з самого початку її запровадження на теренах нашої держави. Характеризуючи дану ситуацію, В. Л. Кобалевський у 20-х рр. XX ст. зазначав, що в СРСР для такого інституту немає місця, оскільки радянський державний устрій не знав протиставлення уряду й земства. Органи робітничого уряду, наголошував учений, були побудовані за принципом «демократичного централізму» й мали абсолютно однорідну юридичну природу [8, с. 101–102];

– зосередженням усіх засобів виробництва у державній власності, що викликало необхідність існування розгалуженої системи суб'єктів, покликаних здійснювати державне управління об'єктами державної власності.

– фактичним виведенням за межі кола суб'єктів державного управління приватних осіб. Хоч у науковій літературі постійно й наголошувалося, що радянське державне управління характеризувалося залученням населення до його реалізації, проте, насправді, відповідних механізмів такого залучення вироблено не було. Досить показовим у цьому плані є той факт, що за часів СРСР так і не було прийнято закону, який би надавав приватним особам можливість звертатися до органів влади з заявами, скаргами та повідомленнями. Зазначене питання регулювалося лише на рівні Указу Президії Верховної Ради СРСР від 12.04.1968 р. [10].

З огляду на це, можна зробити висновок, що державне управління за радянських часів було однією з провідних форм, у межах якої відбувалося функціонування тоталітарної держави. Тому воно здійснювалося у владно-примусовому порядку спеціально уповноваженими суб'єктами – органами державного управління.

Зміна політичної ситуації в Україні, викликана проголошенням незалежності нашої держави та її подальшою орієнтацією на підтримку й розвиток демократичних цінностей, поставили на порядок денний питання про перегляд змісту та призначення державного управління. Насамперед зазначимо: із запровадженням в Україні конституційного принципу розподілу влади державне управління вже не могло характеризуватися в якості одного з видів державної діяльності, проте це й не означало, що державне управління як таке зникло.



Державне управління, на думку В. Б. Авер'янова, існувало та продовжує існувати цілком об'єктивно. Адже його основне призначення – виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом регулятивного і розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси – не тільки зберігається, але й набуває все більшого значення в умовах загальної трансформації ролі держави у новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної й відкритої влади. На думку вченого, державне управління за сучасних умов слід тлумачити як самостійний специфічний вид державної діяльності, який у цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту в тому чи іншому обсязі здійснюється практично всіма державними органами, що належать до різних гілок державної влади [11, с. 132]. Інакше кажучи, у даному випадку йдеться про те, що кожен орган державної влади, незалежно від того, які функції він виконує, є одночасно і суб'єктом державного управління, оскільки він діє від імені держави та має можливість через використання правових засобів впливати на діяльність та поведінку приватних осіб.

Подібний підхід до тлумачення державного управління у сучасних умовах, на наш погляд, дещо не виправданий, оскільки приводить до висновку не про звуження меж державного управління, яке реально має місце за нинішніх умов [12], а, навпаки, про їх розширення, та як наслідок про домінування держави над приватними особами. Вважаємо, що згаданий вище підхід до розуміння категорії державне управління, знову ж таки, було вироблено без урахування принципу поділу влади. У зв'язку з цим, повну підтримку у нас знаходить думка Р. С. Мельника, який вважає, що, принцип поділу влади, поміж іншим, означає також і те, що кожен з органів державної влади, який входить до тієї або іншої гілки влади, може функціонувати лише у відповідній формі. Для органу законодавчої влади це законотворчість, для органів виконавчої влади – державне управління, для органів судової влади, – правосуддя [13]. Принагідно зауважимо, що подібної позиції свого часу дотримувався також і В. Б. Авер'янов, який писав, що «виконавча влада й державне управління є своєрідними сторонами – умовно кажучи, «статикою» і «динамікою» – єдиного явища, яке прийнято визначати як управлінську (або адміністративну) сферу діяльності держави» [14, с. 37]. Зрозуміло, що подібні «статичні» та «динамічні» прояви наявні також і в інших сферах функціонування держави.

Поділяючи сформульовану думку, зазначимо, що такий підхід до тлумачення названої категорії дозволить, по-перше, на функціональному рівні забезпечити дію принципу розподілу влади, тобто, коли кожна гілка влади має отримати власну форму функціонування, якими, відповідно, є законотворчість, державне управління та судочинство; по-друге, уникнути необхідності введення у правову теорію загального та вузького розуміння категорії державне управління; по-третє, спростити теорію адміністративного права, в якій термін «державне управління» тлумачиться з різних позицій і пов'язується то з діяльністю органів виконавчої влади, то з діяльністю взагалі усіх органів державної влади [15, с. 13, 14], що, зрозуміло, аж ніяк не сприяє «чистоті» наукового мислення, а головне – «чистоті» наукових висновків.

Отже, з огляду на викладене, термін «державне управління» є категорією, яка повинна та може аналізуватися виключно через призму діяльності органів виконавчої влади. Проте, слід зазначити, що в літературі існує точка зору, представники якої вважають, що виконавча влада далеко не завжди здійснюється у формі державного управління. Так, В. Б. Авер'янов з цього приводу зазначав, що для органів виконавчої влади державне управління – це один із провідних напрямів діяльності, хоча далеко не всеохопний, тим більше не єдиний. На його думку, органи виконавчої влади діють або як суб'єкти державного управління, або як суб'єкти публічно-сервісної діяльності, останню з яких учений до державного управління, відповідно, не зараховував. Публічно-сервісний напрямок функціонування органів виконавчої влади утворювався за рахунок діяльності, пов'язаної зі: здійсненням розгляду і вирішенням різних індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб з приводу реалізації їхніх суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів; наданням конкретним приватним особам адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій; прийняттям індивідуальних зобов'язальних рішень щодо приватних осіб з питань виконання ними різноманітних обов'язків, передбачених законом, а також розв'язанням



так званих «публічних» справ (наприклад, з питань відселення людей під час будівництва шляхів, мостів, енергетичних мереж, відведення земель для загальнодержавних потреб тощо); здійсненням позасудового розгляду адміністративно-правових спорів у порядку адміністративного розгляду скарг приватних осіб; ужиттям щодо громадян заходів адміністративного примусу, і, в першу чергу, заходів адміністративної відповідальності [11, с. 243, 244].

Зупинимося на аналізі наведеної точки зору детальніше.

Головна особливість сформульованої концепції, на наш погляд, у тому, що її автор намагався сформулювати оновлене розуміння категорії державне управління, яке б принципово відрізнялося від поглядів радянських авторів на вказаний термін. Частково зазначеної мети було досягнуто, зокрема, за рахунок «розкладання» державного управління на, власне, державне управління та публічно-сервісну діяльність. Зазначену ідею було підхоплено іншими авторами, наслідком чого стала досить велика кількість наукових доробок, присвячених вивченню нового напрямку функціонування публічної адміністрації – публічно-сервісної діяльності.

Однак у даній концепції є дві вади, які не дозволяють визнати її у повній мірі життєздатною. У першому випадку йдеться про те, що сформульовані В. Б. Авер'яновим види неуправлінської (публічно-сервісної) діяльності органів виконавчої влади подекуди не узгоджуються зі сформульованим ним же визначенням категорії управління, під яким він розумів *владно-організуючий вплив* (виділено мною – І. С.) керівних суб'єктів на спільну діяльність людей з метою їх упорядкування, координації та спрямування для ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності [11, с. 243]. Так, у нас виникає питання, невже застосування заходів адміністративного примусу, які характеризуються владною природою [16, с. 37, 46], не є найтипівшим проявом управління?! Вважаємо, що на поставлене запитання необхідно відповісти ствердно.

Що стосується другої вади, то вона пов'язана із занадто вузьким розумінням категорії управління, яке зводилося В. Б. Авер'яновим лише до владно-організуючого впливу. Річ у тім, що в науковій літературі існують ще інші погляди на тлумачення названого поняття. Так, наприклад, у Великому енциклопедичному юридичному словнику зазначається, що владно-управлінський характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється. «Домінуючими стають заходи заохочення, стимулювання, переконання, формування громадської думки і свідомості, почуття відповідальності та обов'язку» [17, с. 922]. У свою чергу, Н. А. Куртіков під управлінням розуміє процес створення цілеспрямованої взаємодії суб'єкта та об'єкта управління заради досягнення соціально значущих результатів. Головною особливістю наведеного визначення, на думку автора, є те, що «вплив» суб'єкта управління на об'єкт з одностороннього явища перетворюється на їхню «взаємодію», що більшою мірою відповідає діалектиці соціальних систем [18, с. 14].

З огляду на викладене, зробимо висновок, що управління за сучасних умов може здійснюватися у будь-яких, а не лише владно-організуючих, формах, тобто немає підстав для того, щоб розділяти єдину за своєю сутністю діяльність органів виконавчої влади на управлінську та публічно-сервісну, кожен з яких спрямовано на досягнення єдиної (спільної) соціальної мети – утвердження та забезпечення реалізації прав і свобод приватних осіб.

Неможливість поділу діяльності органів виконавчої влади на управлінську та публічно-сервісну стає очевидною також і з огляду на існуючі нині інструменти діяльності останніх. Так, аналіз сучасної української [19], а також європейської адміністративно-правової літератури [20] показує, що органи виконавчої влади для реалізації покладених на них обов'язків можуть використовувати досить потужний інструментарій. Насамперед органи виконавчої влади будь-якого рівня мають право на видання нормативних адміністративних актів, покликаних регулювати відповідні суспільні відносини. Такі акти найчастіше видаються у формі наказів. Поряд з цим названі суб'єкти приймають також індивідуальні адміністративні акти, які, однак, можуть мати різну правову природу та різні правові наслідки для приватних осіб. Тому пропонуємо, передусім, розрізняти адміністративні акти, що обтяжують та такі, що сприяють. Обтяжуючі адміністративні акти приймаються органами виконавчої влади та їх посадовими і службовими особами в односторонньому порядку, тобто без згоди приватних осіб, на яких



вони поширюють свою дію (рішення про проведення позапланової перевірки, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності тощо). Що ж стосується адміністративних актів, що сприяють, то вони головним чином приймаються за наслідками відповідного звернення приватної особи, яка потребує від органу виконавчої влади сприяння у реалізації наданих їй прав або свобод (рішення про реєстрацію громадської організації, рішення про видачу ліцензії на право зайняття підприємницькою діяльністю тощо).

Однак зазначеними видами адміністративні акти не закінчуються. Досить часто органи виконавчої влади приймають так звані акти-плани [21, с. 187], на підставі яких планується забудова населених пунктів, будівництво доріг, аеропортів тощо. Особливістю зазначених актів у тому, що вони торкаються інтересів невизначеного кола приватних осіб, тобто можуть нести у собі як позитивні, так і негативні наслідки для певних категорій таких осіб.

Крім цього, органи виконавчої влади для реалізації покладених на них обов'язків можуть вдаватися й до так званих адміністративно-приватних дій (скажімо, цивільні договори). Як зазначають з цього приводу німецькі вчені, у ході такої діяльності адміністративні органи зв'язані основними правами, принципами адміністративного права та правилами про компетенцію, що, відповідно, дозволяє зараховувати їх до одного з різновидів саме адміністративних актів [22, с. 18].

Отже, з огляду на викладене, а також з урахуванням пропозиції В. Б. Авер'янова, що пов'язана з розподілом діяльності органів виконавчої влади на управлінську та публічно-сервісну складові, майже неможливо визначитися з належністю актів-планів, цивільних договорів, укладених органами виконавчої влади, до однієї з названих складових. Це пов'язано з тим, що названі види адміністративних актів можуть мати як управлінські (примусові, односторонньо владні), так і сервісні (такі, що сприяють, елементи. Таким чином, озвучена В. Б. Авер'яновим думка про те, що виконавча влада реалізується не тільки у формі державного управління, досить спірна з наукової точки зору й непридатна до використання – з практичної. Вважаємо, що в розподілі діяльності органів виконавчої влади на означені підвиди немає ніякого сенсу. Доцільнішим є чітке виділення засобів, за допомогою яких діють органи виконавчої влади, що дозволить урахувати особливості окремих з них під час розробки правових актів, спрямованих на регулювання порядку їх використання.

**Висновки.** Таким чином, зробимо такий загальний висновок: державне управління – це форма діяльності органів виконавчої влади, яка реалізується через застосування різноманітних засобів (адміністративних актів), спрямованих на приватних осіб, а також інших суб'єктів, які не перебувають із відповідним органом виконавчої влади у стані службового підпорядкування.

#### Список використаних джерел:

1. Гессен В. М. Главные моменты юридического развития России в XIX в. / В. М. Гессен // *Право*. – 1901. – № 6. – С. 281–298.
2. Еропкин М. И. Советское административное право / М. И. Еропкин, А. П. Ключниченко : учебник для средних юридических заведений. – М. : Юрид. лит., 1979. – 312 с.
3. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : підручник / Пахомов І. М. – Львів : Вид-во Льву ; под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. – М. : Юрид. лит., 1982. – 288 с.
5. Советское административное право : учебник. – М. : Юрид. лит., 1985. – 544 с.
6. Машаров И. М. Государственное управление как категория российского административного права: исторический аспект и современное понимание / И. М. Машаров // *Актуальные проблемы теории и истории государства и права*. – 2006. – № 9. – С. 19–21.
7. Лазарев Б. М. Некоторые вопросы государственного управления в условиях общенародного государства / Б. М. Лазарев // *Советское государство и право*. – 1963. – № 12. – С. 24–33.
8. Кобалевский В. Очерки советского административного права / Кобалевский В. – Х. : Гос. издат. Украины, 1924. – 258 с.
9. Козлов Ю. М. Некоторые вопросы государственного управления в условиях социалистического общенародного государства / Ю. М. Козлов // *Советское государство и*



право. – 1963. – № 1. – С. 32–43.

10. О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан [Электронный ресурс] : Указ Президиума Верховного Совета СССР № 2534 от 12.04.1968 г. – Режим доступа : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1076.285.0>.

11. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 с.

12. Мельник Р. С. Сучасна адміністративно-правова доктрина та управлінська термінологія: як узгодити їх між собою? / Р. С. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 5. – С. 40–44.

13. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації Р. С. Мельник // Право і суспільство. – 2012. – № 6. – С. 85–89.

14. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

15. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [кол. авт. : Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Кресіна І. О., Нагребельний В. П. та ін.] ; за заг. ред. д.ю.н. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2010. – 496 с.

16. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 408 с.

17. Великий енциклопедичний юридичний словник ; за редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.

18. Государственное управление: основы теории и организации : учебник : в 2 т. – Т. 1 ; под ред. В. А. Козбаненко. – [изд. 2-е, с изм. и доп.]. – М. : «Статут», 2002. – 366 с.

19. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

20. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. Verlag C.H. Beck, München, 2009 ; Schmidt-Aßmann E. Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns / E. Schmidt-Aßmann, DVBl. – 1989. – 533 s.

21. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович ; ХНУВС. – Х., 2011. – 415 с.

22. Butterwegge Georg Verwaltungsvertrag und Verwaltungsakt: Probleme der Überschneidung von Verwaltungsakten und Verwaltungsverträgen unter besonderer Berücksichtigung des Verfügungsvertrages. – Berlin : Duncker und Humbold, 2001. – 136 s.

**ГЕРМАНЮК М. О.,**

кандидат юридичних наук  
викладач кафедри адміністративного  
та господарського права

**САФРОНОВА Є. М.,**

здобувач викладач кафедри  
адміністративного та господарського права  
(Запорізький національний університет)

УДК 35.071.1.001.33

### ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Крізь призму адміністративно-правової літератури розглянуто підходи до класифікації принципів державної служби в Україні, проаналізовано сутність, роль та значення класифікації принципів державної служби для їх групування та уніфікації, виділено основні критерії для класифікації принципів державної служби.



**Ключові слова:** види державної служби, класифікація, державна служба, державний службовець, підгалузева належність, принципи державної служби.

Сквозь призму адміністративно-правової літератури розглянуті підходи до класифікації принципів державної служби в Україні, проаналізовані сутність, роль і значення класифікації принципів державної служби для їх групування та уніфікації, виділені основні критерії для класифікації принципів державної служби.

**Ключевые слова:** виды государственной службы, классификация, государственная служба, государственный служащий, подотраслевая принадлежность, принципы государственной службы.

Through the prism of the administrative and legal literature discuss approaches to the classification of the principles of public service in Ukraine, analyzed the nature, role and importance of the principles of civil service classification for grouping and unification, and the main criteria for the classification of the principles of public service.

**Key words:** types of civil service, classification, civil service, public servant, sub-identity, the principles of public service.

**Вступ.** У сучасних умовах оновлення законодавства про державну службу набуває актуальності проблема основоположних засад, ідей цієї підгалузі – принципів державної служби. У зв'язку з їх особливим призначенням виникає необхідність виокремлення та дослідження відповідних груп принципів із окресленням їх змісту, розкриттям сутності, що неможливо без класифікації цих принципів.

**Постановка завдання.** Мета статті – проаналізувати підходи до класифікації принципів державної служби крізь призму узагальненого огляду адміністративно-правової літератури з відповідної проблематики.

Проблематиці класифікації принципів державної служби приділялася увага у наукових працях В. Авер'янова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, Л. Білої-Тіунової, В. Власова, Т. Желюк, С. Ківалова, Ю. Козлова, Т. Коломоєць, О. Лазора, В. Малиновського, В. Манохіна, А. Ноздрачова, О. Оболенського, Г. Петрова, С. Стеценка, С. Студенікіна, Є. Черноног, Ю. Шемшученка та ін.

**Результати дослідження.** Щодо можливості уніфікації, систематизації та групування принципів державної служби вважаємо за доцільне дослідити підходи до їх класифікації. Як відомо, класифікація – це особливий випадок застосування логічної операції поділу обсягу поняття на класи, види, групи [1, с. 200; 2, с. 249]. За основу класифікації необхідно брати найсуттєвіші ознаки та властивості явищ, які розкривали б сутність і зміст об'єктів, що вивчаються [3, с. 9; 2, с. 249]. Цікавий аналіз правничої наукової літератури, який дозволяє дійти висновку, що більшість авторів пропонують поділяти принципи державної служби на: конституційні (конституційно-правові, загальні, основні) та організаційно-функціональні (організаційно-правові) [4; 5; 6; 7].

Так, наприклад, О. Ю. Оболенський, Т. Л. Желюк, С. В. Ківалов, Л. Р. Біла, В. Я. Малиновський та ін. до конституційних принципів державної служби зараховують такі, що прямо чи опосередковано закріплені в Конституції України. Серед них: служіння народу України; верховенство Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; демократизм і законність; гласність, контрольованість; гуманізм та соціальна справедливість; єдність державної влади; поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову; рівний доступ громадян до державної служби; політична нейтральність державної служби, відокремлення релігійних об'єднань від держави [4; 5; 7; 8; 9]. Ці принципи закріплено також і в Загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби № 58 (на той час Голодержслужба) від 23 жовтня 2000 р. [10]. Тобто зазначені принципи одночасно мають і відповідний рівень підзаконної нормативної фіксації, фіксують основні, найзагальніші шляхи розвитку державної служби, що свідчить про потребу перегляду назви групи таких





принципів, або ж уточнення обґрунтування зарахування їх саме до групи конституційних (тобто, закріплення без деталізації, визначення основного змісту тощо).

Організаційно-функціональні принципи державної служби розглядаються як такі, що фіксуються у спеціальних законодавчих та інших нормативно-правових актах про державну службу й регламентують специфічні відносини державно-службового характеру. До них у юридичній спеціалізованій літературі зараховують переважно такі: доцільність правового регулювання; уніфікованість державної служби; ієрархічність системи державної служби; стабільність державної служби; ефективність державної служби; обов'язковість для державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та керівниками в межах їхніх повноважень і згідно із законодавством України; єдність основних вимог, що ставляться до державної служби; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; прозорість у здійсненні державної служби; персональну відповідальність державних службовців за рішення, які вони готують і приймають, за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян; стабільність кадрів державних службовців в органах державної влади; соціальну захищеність державних службовців [4; 5; 7; 8; 9]. Такий підхід до виділення принципів державної служби характеризується тим, що серед принципів, з одного боку, виокремлюються ті, що стосуються державної служби саме як соціального утворення, з іншого – безпосередньо щодо державного службовця та вимог, які ставляться до нього (при деталізованій правовій регламентації, що не є характерним саме для конституційного законодавства).

Дещо інший підхід до класифікації принципів державної служби пропонує Є. С. Черноног, об'єднуючи зазначені принципи у три групи: конституційно-правові, етичні, організаційно-функціональні [11, с. 200]. Принципи державної служби першої групи (конституційно-правові), на його думку, спрямовані на реалізацію та охорону людських прав і свобод в Україні, включають такі: верховенство права, Конституції та інших законів України; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; забезпечення рівних прав для всіх громадян України. Принципи державної служби другої групи – це етична база державної служби, вони передбачають: патріотизм, служіння народу України; політичну і конфесійну нейтральність державних службовців; гуманізм та соціальну справедливість [11, с. 200]. Принципи державної служби третьої групи (організаційно-функціональні) утворюють засади функціонування державної служби і включають: конкурсний відбір кандидатів для заміщення вакантних посад державних службовців; професіоналізм і компетентність; оптимальне поєднання повноважень і відповідальності на кожній посаді державної служби; відкритість і прозорість державної служби; фінансове та матеріально-технічне забезпечення державної служби за рахунок державного бюджету; правову і соціальну захищеність державних службовців; персональну відповідальність державних службовців за свою діяльність; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого та регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [11, с. 200–201]. Вважаємо, що така класифікація принципів державної служби змістовніша, в цілому відображає сутність державної служби, яка завдяки таким принципам розкривається у різних аспектах (соціальному, правовому тощо), водночас дещо спірна потреба виокремлення етичних принципів саме в окрему групу, рівнозначну з рештою.

Досить оригінальну, обґрунтовану схему градації принципів державної служби запропонувала І. Є. Данильєва, яка на підставі критерію спрямованості змісту або цільового призначення принципів, поділяє їх на: загальні, принципи організації та принципи функціонування державної служби [12]. Ю. П. Битяк, аналізуючи наявні в юридичній науці підходи до класифікації принципів державної служби, без виділення критеріїв класифікації (учений-адміністративіст цілком правильно вважає, що будь-яка класифікація принципів має певною мірою умовний характер), вважає за необхідне, виходячи з прагматичного та практичного погляду, в Законі України про державну службу закріпити таку систему принципів державної служби: служіння народові України, верховенство права, законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, демократизму, гласності, рівного доступу до державної служби, соціальної справедливості, професіоналізму, компетентності, гуманізму



(етичності), персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни, стабільності державної служби, політичної нейтральності, поєднання державних і регіональних інтересів, дотримання прав і законних інтересів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, ініціативності, чесності [13]. Така система принципів державної служби безумовно не може розглядатися як ідеальна, зазначає Ю. П. Битяк, однак головне, що вона підкреслює, – це спрямованість державної служби на забезпечення й захист прав і свобод людини і громадянина, досягнення цілей, виконання завдань і функцій держави, регіонів і місць шляхом укомплектування державних органів, органів місцевого самоврядування та їх апарату ініціативними, чесними, високопрофесійними кадрами [14, с. 49–50], і з цим слід погодитися.

С. Г. Стеценко поділяє принципи державної служби на загальні та спеціальні, до перших належать: законність, рівний доступ громадян до державної служби, професіоналізм і компетентність, пріоритет прав і свобод людини, до других – політична та релігійна нейтральність, соціальний і правовий захист державних службовців, єдність системи державної служби, персональна відповідальність, відкритість і прозорість [15, с. 137; 16, с. 23]. При цьому він детально зупиняється на характеристиці деяких із них, щоправда, не аргументуючи доцільність такої вибіркової поглибленої уваги. Так, зокрема в поле його зору потрапляють:

– рівний доступ громадян до державної служби, визначений у ст. 38 Конституції України, що свідчить про потенційну можливість для кожного громадянина України бути державним службовцем;

– політична і релігійна нейтральність, які вказують на неприпустимість керуватися міркуваннями партійного характеру у виконанні обов'язків державної служби, а також про те, що жодна релігія не може визнаватися як державна чи обов'язкова. Слід підкреслити, що нині державний службовець згідно з чинним законодавством не позбавлений права бути членом політичної партії (у спеціалізованому законодавстві подібні обмеження поширюються на працівників прокуратури, органів внутрішніх справ, співробітників Служби безпеки України, військовослужбовців);

– єдність системи державної служби, яка характеризується впровадженням у життя єдиної державної політики у зазначеній сфері незалежно від конкретного державного органу, який втілює в життя завдання та в якому працюють державні службовці;

– відкритість і прозорість свідчать про можливість здійснення громадського контролю за діями державних органів (посадових осіб), а також об'єктивне інформування громадськості щодо підготовки і втілення в життя державно-управлінських рішень [15, с. 136–137]. Можна констатувати: незважаючи на вибірковість уваги автора до деяких принципів державної служби, з'ясування їх змісту цілком правильно, проте «загальна картина» залишається, на жаль, поза увагою, оскільки реальне уявлення про принципи державної служби, їх класифікацію, правильність зарахування того чи іншого принципу до певної групи можна з'ясувати за наявності повного викладу матеріалу.

Т. О. Коломоєць у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» виділяє загальні (основні) та організаційно-функціональні принципи. До перших належать: демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість, пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність та відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. До організаційно-функціональних – єдність системи державної служби (єдина державна політика, єдина законодавча база, єдина централізована система у цій сфері); принцип політичної нейтральності (участь у політичній та громадській діяльності лише поза межами службових обов'язків та робочого часу); принцип рівності доступу до державної служби; принцип ієрархічності системи державної служби (чітко встановлена підлеглість нижчих органів та посад державної влади вищим, виконавча дисципліна); принцип стабільності кадрів державної служби (зміна керівника не може бути підставою для припинення державної служби, крім державних службовців патронатної служби); принцип системи заслуг (прийняття на службу та її проходження здійснюється на підставі ділових та особистих якостей, компетентності та кваліфікації) [17, с. 124-125]. Окрім



того Т.О. Коломєць робить цілком слушний та виправданий акцент на тому, що у світлі євроінтеграційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні увага вчених-юристів, нормотворців у більшій мірі приділяється європейським принципам державної служби: верховенству права, законності, патріотизму, добросовісності, професіоналізму, публічній нейтральності, лояльності, публічності, прозорості, стабільності, відповідальності, рівному доступу до державної служби [17, с. 125]. Ці принципи істотно впливають на всю систему принципів вітчизняної державної служби, модифікують її в цілому й впливають як на нормотворчий процес щодо їх закріплення, так і на доктринальні досягнення їх ресурсу, наближаючи їх до європейських аналогів.

Повертаючись до узагальнення підходів до класифікації принципів державної служби, наявних в наукових, навчальних, публіцистичних юридичних джерелах, можна дійти висновку, що такі підходи цілком типові щодо окремих особливостей викладення, зумовлених часом написання та друку джерела, суб'єктивним підходом автора. При цьому нормативне закріплення принципів державної служби також має свої особливості. У першу чергу, слід відмітити певну застарілість підходу законодавця до визначення самого переліку принципів та відсутність реальних механізмів їх реалізації. Водночас новітнє законодавство (в тому числі Закон України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу») також не дуже досконале у цьому сенсі, «завдяки» значній кількості оцінних понять у зазначених нормах, хоча в цілому запропонований у ньому перелік принципів є все ж таки прогресивнішим щодо попереднього нормативного аналогу.

На підставі узагальнення численних пропозицій учених-юристів, у тому числі й адміністративістів, що до класифікації принципів державної служби, можливо, запропонувати власну авторську більш повну й змістовну класифікацію принципів державної служби з використанням певних критеріїв. Так, можна одночасно виділити декілька таких критеріїв поділу принципів державної служби.

По-перше, за видом державної служби принципи державної служби поділяються на такі:

- принципи дипломатичної служби (служіння українському народові; відстоювання національних інтересів України; пріоритет прав і свобод людини та громадянина; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; професіоналізм, компетентність, ініціативність, об'єктивність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни);

- принципи мілітаризованої служби (захист життя і здоров'я людей; забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, матеріальних цінностей; охорона громадського порядку і правопорядку; наявність спеціальних особливих дисциплінарних статутів, положень про дисципліну; особливі умови вступу на службу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проведення атестації і припинення служби; особливий порядок притягнення до юридичної відповідальності);

- принципи цивільної служби (верховенство права, законність, поділ державної влади, безперервність, колегіальність, солідарна відповідальність, відкритість та прозорість). Щоправда, принципи верховенства права, законності можна зарахувати до кожної групи.

По-друге, за джерелом закріплення принципи державної служби можна поділити на такі, що:

- закріплені в законодавстві (верховенство права; патріотизм і служіння українському народу; демократизм і законність; рівний доступ до державної служби; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян; політична нейтральність та лояльність; добросовісність; прозорість діяльності);

- виокремлені в адміністративно-правовій доктрині без їх нормативної фіксації (єдність державної влади; рівний доступ громадян до державної служби; доцільність правового регулювання; уніфікованість державної служби; ієрархічність системи державної служби; стабільність інституту державної служби; ефективність державної служби; обов'язковість для



державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та керівниками в межах їхніх повноважень і згідно із законодавством України; єдність основних вимог, що ставляться до державної служби; добросесність тощо).

По-третє, за підгалузевою належністю принципи державної служби поділяються на такі:

– загальноправові, характерні для права в цілому (верховенство права; патріотизм та служіння українському народу; верховенство Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; демократизм і законність; гласність; контрольованість; єдність державної влади; гуманізм та соціальна справедливість; забезпечення рівних прав для всіх громадян України);

– спеціальні (підгалузеві, оскільки державна служба є підгалуззю адміністративного права) принципи (доцільність правового регулювання; рівний доступ громадян до державної служби; уніфікованість державної служби; ієрархічність системи державної служби; стабільність державної служби; ефективність державної служби; професіоналізм; добросесність; політична нейтральність і лояльність; стабільність кадрів державних службовців в органах державної влади; персональна відповідальність державного службовця; прозорість діяльності; обов'язковість для державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та керівниками в межах їхніх повноважень і згідно із законодавством України; єдність основних вимог, що ставляться до державної служби; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян; соціальна захищеність державних службовців).

По-четверте, за суб'єктом реалізації – принципи, що:

– реалізуються державою в особі її органів (верховенство права; верховенство Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; демократизм і законність; гласність; гуманізм та соціальна справедливість; забезпечення рівних прав для всіх громадян України; доцільність правового регулювання; уніфікованість державної служби; ієрархічність системи державної служби; стабільність державної служби; єдність державної влади; рівний доступ громадян до державної служби; прозорість діяльності; єдність основних вимог, що ставляться до державної служби; конкурсний добір кандидатів для заміщення вакантних посад державних службовців; фінансове та матеріально-технічне забезпечення державної служби за рахунок державного бюджету);

– принципи, що реалізуються державними службовцями у процесі здійснення ними завдань та функцій, покладених на них державою (патріотизм та служіння українському народу; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; політична нейтральність і лояльність).

По-п'яте, за змістом принципи державної служби можна поділити на:

– організаційні (верховенство права; верховенство Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; демократизм і законність; гласність; гуманізм та соціальна справедливість; доцільність правового регулювання; уніфікованість державної служби; ієрархічність системи державної служби; стабільність державної служби; єдність державної влади; рівний доступ громадян до державної служби; єдність основних вимог, що ставляться до державної служби);

– процедурні (конкурсний добір кандидатів для заміщення вакантних посад державних службовців; фінансове та матеріально-технічне забезпечення державної служби за рахунок державного бюджету; політична нейтральність і лояльність; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни, дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян) тощо [18, с. 57–60].

**Висновки.** Ураховуючи вищезазначене, можна зробити висновки, що запропонована класифікація принципів державної служби не є вичерпною, оскільки може бути запропоновано й інші критерії для поділу принципів державної служби на групи. Кожна класифікація лише сприяє змістовнішому застосуванню реального ресурсу як усіх принципів державної служби в цілому, так і кожного із них окремо.



**Список використаних джерел:**

1. Философский словарь ; [под ред. И. Т. Фролова]. – М. : Политиздат, 1991. – 560 с.
2. Мацелик Т. О. Класифікація суб'єктів адміністративного права / Мацелик Т. О. // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Випуск 53. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 704 с.
3. Рожкова Л. П. Принципы и методы типологии государства и права : автореф. дис. на здобут. наукового ступеня. канд. юрид. наук / Л. П. Рожкова. – Саратов, 1980. – 25 с.
4. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
5. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
6. Адміністративне право України : підручник ; за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.
7. Ківалов С. В. Закон України «Про державну службу» : наук.-практ. коментар / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Гіунова. – [2-е вид., змінене і доп.]. – Одеса : Фенікс, 2009. – 692 с.
8. Желюк Т. Л. Державна служба в Україні : навчальний посібник / Желюк Т. Л. – К. : Професіонал, 2005. – 576 с.
9. Адміністративне право України : підручник ; за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.
10. Про затвердження загальних правил поведінки державного службовця : наказ Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 року № 214 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 3208.
11. Черноног Є. С. Державна служба : історія, теорія і практика : навч. посіб. / Черноног Є. С. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
12. Данильєва І. Є. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є. І. Данильєва. – К., 2005. – 24 с.
13. Битяк Ю. П. Принципи формування та діяльності апарату управління: історія і сьогодення / Ю. П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х. : Право, 2006. – Вип. 11. – С. 108–116.
14. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні : проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Юрій Прокопович Битяк. – Харків, 2006. – 419 с.
15. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – Вид. 3-тє, перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
16. Серєда Г. П. Проблеми теорії держави і права : навчальний посібник у визначеннях та схемах / Г. П. Серєда, С. Г. Стеценко. – К. : КНТ, 2009. – 184 с.
17. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
18. Германюк М. О. Принципи державної служби : питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Маргарита Олегівна Германюк. – Запоріжжя, 2012. – 238 с.



ЩЕРБИНА Є. М.,

кандидат юридичних наук,  
викладач кафедри загальноправових дисциплін  
(Дніпропетровський державний університет  
внутрішніх справ

УДК – 342.95

### ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ГРОМАДСЬКОГО БЛАГОУСТРОЮ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

Робиться спроба дати визначення та встановити ознаки благоустрою населених пунктів як загального об'єкта адміністративного правопорушення, окреслюються наукові перспективи дослідження цієї проблематики в контексті становлення основ благоустрою населених пунктів в Україні.

*Ключові слова:* благоустрій населених пунктів, адміністративне правопорушення.

Делается попытка дать определение и установить признаки благоустройства населенных пунктов как общего объекта административного правонарушения, очерчиваются научные перспективы исследования этой проблематики в контексте становления основ благоустройства населенных пунктов в Украине.

*Ключевые слова:* благоустройство населенных пунктов, административное правонарушение.

In the article an attempt is made to define and to set the signs of improvement of the settlements as a common object of administrative offence, outlines the scientific perspectives of the research of the subject in the context of establishment of the foundations of settlements improvement in Ukraine.

*Key words:* accomplishment of settlements, an administrative offence.

**Вступ.** Сучасний етап соціально-економічного розвитку українського суспільства характеризується інтенсивною урбанізацією, зростанням міст та їх населення, парку індивідуального автотранспорту, соціально-економічним розширенням суспільства, агресивним впливом результатів техногенної та антропогенної діяльності на елементи природного комплексу. У цих умовах благоустрій стає все більш соціально значущим елементом містобудівної діяльності. Водночас динаміка вчинення адміністративних правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів в Україні залишається однією з найвищих, що потребує детальнішого юридичного аналізу цього явища усіма доступними науковими й практичними інструментами.

В адміністративно-правовій літературі переважає аксіома, за якою фактичну підставу адміністративної відповідальності в кожному конкретному випадку становить адміністративне правопорушення. Крім фактичної, важливою підставою адміністративної відповідальності можна назвати юридичну підставу, якою є склад адміністративного проступку. До складу адміністративного правопорушення у сфері дотримання державних стандартів, норм і правил, що стосуються забезпечення благоустрою населених пунктів, входять ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єктивну сторону і суб'єкта проступку. Головна умова правильної класифікації дій, передбачених ст. 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення, – встановлення загального об'єкта, яким є суспільні відносини у сфері громадського благоустрою [1, с. 264].

Проблемам адміністративної відповідальності за правопорушення, зокрема у сфері благоустрою населених пунктів, присвячені окремі дослідження В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І.



П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалюк, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Р. А. Колюжного, А. Т. Комзюка, Є. В. Курінного, Д. В. Приймаченка, О. П. Рябченко та інших учених.

У сучасній науці та публіцистиці питанням благоустрою, на жаль, приділяється мало уваги. Комплексні дослідження на цю тему здійснював російський учений професор К. С. Бельський [2], а в Україні останньою працею, де обговорювалися проблеми благоустрою, слід вважати кандидатську дисертацію Є. В. Пряхіна «Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні», яку автор захистив у 2007 р. [3]. Проте слід зауважити, що саме громадський характер такого явища досліджується на недостатньому рівні. Водночас зміна у 2010 р. адміністративного законодавства в частині регулювання адміністративної відповідальності за порушення правил благоустрою населених пунктів, зокрема стосовно диспозиції ст. 152 КУпАП, обумовлює необхідність більш ґрунтовного дослідження цієї теми, свідчить про її актуальність і своєчасність.

**Постановка завдання.** Головна мета статті – визначення поняття й ознак благоустрою населених пунктів як загального об'єкта правопорушення, передбаченого ст. 152 КУпАП.

**Результати дослідження.** Суспільні відносини у сфері громадського благоустрою, як уже зазначалося, становлять загальний об'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 152 КУпАП. Слід зауважити, що громадський благоустрій – це цілком самостійна категорія, яка входить певною частиною до складу громадського порядку й до складу громадської безпеки. Априорі можна сказати, що суть громадського благоустрою в тому, щоб надати стійкості громадському порядку і сприяти забезпеченню громадської безпеки. Наприклад, у кінотеатрі з великим залом для глядачів доцільно мати кілька виходів, тому що вони сприятимуть забезпеченню безпеки людей на випадок пожежі. Без громадського благоустрою поняття громадського порядку та громадської безпеки не мають повноти й завершеності, адже громадський благоустрій – це один із видів звичайного благоустрою або благоустрою населених місць [2, с. 306].

Громадський благоустрій – фундаментальне поліцейське поняття, відоме в Росії з часів імператора Миколи Павловича. Спочатку про нього згадується в законодавчому акті «Загальні губернські установи» 1845 р., потім – у Найвищому Указі від 15 серпня 1854 р., поданому в новому Укладенні про покарання кримінальні та виправні. Тут зазначалося, що «неослабное исполнение законов уголовных признается в оном одним из вернейших ручательства благоустройства общественного и спокойствия частных лиц» [4].

У XIX ст. поняттю «благоустрій», «державне впорядкування» давалося найширше трактування. Наприклад, учений-поліцейст В. Власєв визначав це поняття так: «Під державним благоустроєм розуміється піклування державної влади про суспільне благо, тобто про розвиток суспільних інтересів, як матеріальних, так і моральних» [5, с. 1]. Сюди включалися турботи держави про промисловість, торгівлю, зовнішню торгівлю, ремісничу промисловість, кустарне виробництво і т. д.

Поняття благоустрою, на думку вчених-поліцейстів XIX ст. (В. Н. Лешков, Н. Ф. Рождественський, І. Ф. Платонов), доповнює поняття благочинність або безпека, створюючи чудову гармонію державного будівництва. Держава не тільки забезпечує безпеку підданих (громадян), але й активно сприяє їхньому добробуту. І. Ф. Платонов, автор одного з перших підручників поліцейського права «Вступні поняття учення про благоустрій та благочиння державного», писав: «Якби держава обмежувала свій вплив на приватний побут його членів одним забезпеченням і недоторканністю їхніх прав, то вона була б самим обмеженим і мізерним суспільством, адже здійснювала б лише половину проти того, що в стані зробити за своїми можливостями» [6, с. 23]. У Росії в цьому сенсі державний благоустрій нагадував французьке поняття: *nation bien policee* (держава, добре влаштоване).

На жаль, у подальший час – і в XIX, і в XX ст. – поняття громадського благоустрою як поліцейської категорії не знайшло адекватного відображення ні у вітчизняному законодавстві, ні в науці. Щоправда, заради об'єктивності слід сказати: цілком дане поняття не забуто. Воно міститься в законодавстві Тимчасового уряду, зокрема, в Постанові «Про заснування міліції» від 17 квітня 1917 поряд з такими поняттями, як «громадський порядок» і «безпека» [7, ст.



537]. У науці адміністративного права А. І. Єлістратов у підручнику «Адміністративне право РСФСР» присвятив четвертий розділ «Підтримка благоустрою і безпеки» аналізу розглянутій проблемі. Справедливо поставивши благоустрій і безпеку поруч, А. І. Єлістратов вважав, що ці поняття тісно пов'язані й переплітаються.

Благоустрій (громадський благоустрій) він розглядав з точки зору збереження тих матеріальних цінностей, які розміщені для загального блага в громадських місцях і за збереженням яких спостерігає міліція. Таке спостереження здійснюється для того, щоб не завдавати uszkodження будівлям, спорудам, телеграфним і телефонним проводам, номерам будинків і взагалі будь-якому державному, громадському і приватному майну на вулицях, на дорогах і в інших місцях загального користування. Особливо обговорювалася обов'язок міліції стежити, щоб не наносилися uszkodження історичним пам'яткам, пам'ятникам мистецтва, а також деревним та іншим зеленим насадженням у місцях громадського значення.

Однак, аналізуючи благоустрій у поєднанні з безпекою, А. І. Єлістратов убачав в основному аспект, пов'язаний виключно з адміністративними правопорушеннями, які завдають шкоди матеріальним цінностям у громадських місцях. Звідси – його недооцінка ролі міліції у забезпеченні громадського благоустрою. А. І. Єлістратов писав: «Функції з будівництва та благоустрою здебільшого виконуються органами комунального управління і місцевого господарства. Адміністративному управлінню, а саме міліції, належить у цій сфері лише деяка підсобна роль» [8, с. 155].

Певне місце поняттю громадського благоустрою відведено у працях відомого вченого-адміністративіста другої половини ХХ ст. А. П. Коренєва, що поставив його в тісні відносини з поняттями громадського порядку та громадської безпеки. «Багато питань громадського благоустрою, – справедливо зазначав А. П. Коренєв, – наприклад, доцільне планування і обладнання місць масового відпочинку громадян та інших місць перебування людей, розташування в населених пунктах підприємств торгівлі та громадського харчування, театрів, кінотеатрів, стадіонів та інших установ, чистота й освітленість дворів, під'їздів та ін., істотно впливають на стан громадського порядку та громадської безпеки» [9, с. 34].

Хоч у Великій енциклопедії 1896 р. зазначалось, що «термін «благоустрій» вийшов з ужитку в законодавстві й науці права, але таке твердження було поспішним. У ХХ ст., починаючи з 20-х років, поняття благоустрою звужується і використовується переважно в місцевому законодавстві як радянському, так і пострадянському, яке трактує його, як «благоустрій населених місць». У такому сенсі це поняття включає проблеми розміщення у містах автовокзалів, прибирання сміття на міських кладовищах, вивезення відходів, проблему боротьби з масовим самовільним будівництвом гаражів. Наприклад, «Правила санітарного утримання територій, організації збирання відходів та забезпечення чистоти й порядку в м. Москві», затверджені Постановою уряду Москви від 9 листопада 1999 р., так визначають аналізоване поняття: «Зовнішній благоустрій міста – сукупність робіт і заходів, спрямованих на створення сприятливих, здорових і культурних умов життя та дозвілля населення у межах міста і які перебувають під юрисдикцією міської території» [10]. Правила благоустрою українських міст щодо цього визначення здебільшого дублюють версію Закону «Про благоустрій населених пунктів», за яким *благоустрій населених пунктів* – це комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту й відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля [11].

Зовнішній благоустрій є, таким чином, благоустроєм населених місць, що включає роботи з упорядкування території, на якій розташовано місто або який-небудь інший населений пункт: з правильного розміщення житлових будинків, промислових підприємств, залізничних колій та вокзалів, правильної організації житлових кварталів з урахуванням того, щоб не було перенаселення і переущільнення, нарешті, з очищення громадських місць від осіб, схильних до паразитичного способу життя. У благоустрій населених місць входять також інші елементи: розвиток міського громадського транспорту, охорона пам'ятників мистецтва, озеленення





вулиць і площ, поліпшення художньої зовнішності міст, повернення вулицям історично споконвічних найменувань. Зовнішній благоустрій передбачає досягнення цілісного архітектурного оформлення громадських місць: площ, магістралей, набережних і парків з використанням під час будівництва житлових і громадських будівель кращих зразків класичної та новітньої архітектури. Не слід забувати, що міські будівлі, – і житлові, і громадські, – впливають на розумовий, фізичний, психічний розвиток життя міста. Недарма відомий американський архітектор Ф. Л. Райт зазначав: «Народ протягом усього життя виховують два фактори: релігія та архітектура».

Є. В. Пряхін у своєму дослідженні «Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні» наводить таке визначення благоустрою населених пунктів: «це сукупність робіт і заходів у місцях постійного проживання людей, що спрямовані на облаштування цих місць, підтримання в належному стані та постійне їх поліпшення для забезпечення сприятливих умов проживання й задоволення потреб мешканців [3]. Благоустрою населених місць може бути поділено на види: житловий, транспортний, санітарно-епідеміологічний, медичний і т. д. Особливим видом є *громадський благоустрій*, який, на нашу думку, включає в себе згадані види.

Отже, до характерних ознак громадського благоустрою як об'єкта адміністративного проступку, передбаченого ст. 152 КУпАП, слід зарахувати:

1. У загальному плані благоустрій є наявністю необхідних матеріальних і моральних умов для зручного та безпечного перебування громадян у громадських місцях. На подібні умови кожен громадянин має конституційне право. У ст. 16 Конституції України зазначено, що «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України ... є обов'язком держави», а його виконання має бути покладено як на органи виконавчої влади, так і на місцеве самоврядування. Поняття навколишнього середовища включає в себе поняття громадського благоустрою, отже, права кожного громадянина кореспондує обов'язок держави упорядкувати суспільні місця міст та інших населених пунктів таким чином, щоб вони забезпечували безпеку громадян.

2. Розкриваючи поняття «громадський благоустрій», слід мати на увазі, що це поняття, в першу чергу, стосується матеріальних предметів навколишнього соціального середовища (будівлі, підземні переходи, тротуари), що пов'язані з місцями громадського значення. Такі місця (парки, сквери, бульвари, вулиці) слід не тільки впорядковувати, створювати комфорт для громадян, але й забезпечувати їх безпеку. Громадський благоустрій щодо цієї ознаки передбачає раціональну забудову та обладнання громадських місць з урахуванням безпеки громадян.

3. Громадський благоустрій – це постійне здійснення поліцейських заходів з виявлення та видалення з громадських місць осіб з неповноцінним соціальним статусом, – усіх тих, кого законодавство називає по-різному: «особами без певного місця проживання», «громадянами, такими, що втратили житло», «особами, які займаються бродяжництвом та жебрацтвом», «бездомними особами». Названі особи загострюють криміногенну обстановку в містах, поширюють небезпечні інфекційні захворювання, порушують одним своїм перебуванням у громадських місцях екологічні норми, псують соціальний ландшафт, викликаючи нарікання й занепокоєння громадян. Дана ознака вказує на важливу функцію громадського благоустрою: він націлений на такий стан громадських місць, який зводив би кількість зазначених осіб до мінімуму.

4. Однією з ознак громадського благоустрою є чітке визначення «правового статусу» домашніх тварин у місцях громадського значення. Породистий бійцівський собака (бультер'єр, пітбуль, мастіф та ін.) став фактично елементом міського пейзажу, але його поведінка не завжди буває мирною й нерідко заважає відпочинку громадян. Унаслідок цього громадський благоустрій передбачає правове врегулювання утримання домашніх тварин, зокрема, собак і кішок, їх власниками, особливо в громадських місцях.

5. Громадський благоустрій не може бути надано самому собі, він має постійно забезпечуватися зусиллями різних структур, у тому числі органів державної влади (МВС, МНС, Санепідемнагляду тощо). Ці органи забезпечують громадський благоустрій за двома напрямками. По-перше, здійснюють нагляд за будівництвом споруд і будь-яких об'єктів з



точки зору забезпечення безпеки громадян. Державна протипожежна служба МНС України та ДАІ зобов'язані здійснювати нагляд за тим, щоб споруджувані будинки були безпечними й мали відповідний протипожежний стан, не заважали руху автотранспорту. По-друге, органи державної влади (міліція, ДАІ, протипожежна служба та ін.) здійснюють нагляд за тим, щоб «матеріальні предмети» навколишнього середовища перебували в цілості, не пошкоджувалися громадянами і не втрачали своїх корисних якостей.

6. Суспільні відносини у сфері громадського благоустрою регламентуються нормами права, серед яких основне місце належить адміністративно-правовим нормам. Правова регламентація – суттєва ознака суспільного благоустрою.

Резюмуючи викладене, можна сказати, що громадський благоустрій має два аспекти. *Перший аспект* пов'язаний з реалізацією державою права громадянина на нормальне і сприятливе навколишнє середовище, на життя, працю й відпочинок в облаштованому для безпеки й зручностей місті й будь-якому іншому населеному пункті. Подібна реалізація приносить громадянам, жителям міст і населених пунктів, задоволення й відчуття захищеності. *Другий аспект* пов'язаний з динамікою поняття «громадський благоустрій» й становить: а) сукупність заходів, здійснюваних органами поліції (міліції, державної протипожежної служби) спільно з іншими державними структурами щодо матеріального облаштування громадських місць (вулиць, площ, парків, під'їздів житлових будинків) з метою створення умов для нормального і безпечного перебування в них громадян; б) сукупність наглядово-примусових заходів з боку органів внутрішніх справ, спрямованих на охорону впорядкованості суспільних місць.

**Висновки.** Таким чином, з урахуванням зазначеного зміст *громадського благоустрою* – це раціональне і регламентоване правом облаштування громадських місць у містах і населених пунктах, що забезпечує умови для праці, відпочинку та безпеки громадян, передбачає постійний нагляд за подібним станом з боку відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / Р. А. Калужний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. – видання третє. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 684 с.
2. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс ; под ред. А. В. Куракина. – М. : Дело и сервис, 2004. – 816 с.
3. Пряхін Є. В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук (12.00.07) / Є. В. Пряхін. – Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2007. – 221 с.
4. Свод законов Российской империи. –Т. 15. – СПб., 1857.
5. Власьев В. Очерки государственного благоустройства России в XVII веке / Власьев В. – М., 1869. – С. 1.
6. Платонов И. Ф. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном / Платонов И. Ф. – Х., 1856. – С. 23.
7. Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемых при Правительствующем Сенате. – 1917. – Отд. 1. – № 97. – Ст. 537.
8. Елистратов А. И. Административное право РСФСР / Елистратов А. И. – Л., 1925. – С. 155.
9. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая ; под ред. А. П. Коренева. – М. : МЮИ МВД России, 1996. – С. 34.
10. Об утверждении Правил санитарного содержания территорий, организации уборки и обеспечения чистоты и порядка в г. Москве [Электронный ресурс] : Постановление правительства Москвы № 1018 от 9 ноября 1999 г. (с изм. и доп. от 05.08.2003) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dgs.mos.ru>
11. Про благоустрій населених пунктів України : Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.



**КУКУРУДЗ Р. О.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного  
та господарського права

**БОКША В. О.,**

здобувач

(Запорізький національний університет)

УДК 342.98: 343.353

### **ПОСИЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕВИКОНАННЯ БАТЬКАМИ АБО ОСОБАМИ, ЩО ЇХ ЗАМІНЮЮТЬ, ОБОВ'ЯЗКІВ ЩОДО ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ**

Зосереджено увагу на дослідженні питання ефективності застосування до батьків або осіб, які їх замінюють, законодавчо закріплених заходів адміністративного стягнення за невиконання обов'язків щодо виховання дітей. Розкрито зміст обов'язків батьків або осіб, які їх замінюють, щодо виховання дітей, а також запропоновано можливі шляхи розв'язання проблеми позитивного виховного впливу на дитину та, відповідно, подолання проблеми злочинності серед неповнолітніх.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, батьки або особи, які їх замінюють; виховання дітей.

Сосредоточено внимание на исследовании вопроса эффективности применения к родителям или лицам, которые их заменяют, законодательно закрепленных административных взысканий за невыполнение обязанностей по воспитанию детей. Раскрыто содержание обязанностей родителей или лиц, которые их заменяют, по воспитанию детей, а также предложены возможные пути решения проблемы позитивного воспитательного влияния на ребенка и, соответственно, преодоления проблемы преступности среди несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** административная ответственность, родители или лица, которые их заменяют; воспитание детей.

The article is devoted to research of efficiency of application of administrative penalties that are envisaged in a legislation to the parents or persons that replace them for non-fulfillment of duties of education of children. Maintenance of duties of parents or persons that replace them, the possible ways of resolving the problem of positive educator influence on a child and, accordingly, overcoming of problem of criminality among minor are exposed in the article.

**Key words:** administrative responsibility, parents or persons that replace them, education of children.

**Вступ.** Проблема виконання батьками та особами, які їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей особливо загострюється в умовах сьогодення. Про це свідчить, зокрема, постійне зростання рівня злочинності серед неповнолітніх. Так, як зазначено у листі МОНмолодьспорт України від 10.10.11 р. № 1/9-761 «Про стан злочинності серед неповнолітніх у I півріччі 2011 року та основні завдання органів управління освітою щодо профілактики правопорушень серед неповнолітніх», за 6 місяців 2011 р. неповнолітніми скоєно 11781 адміністративне правопорушення, що на 59,4 % більше, ніж за аналогічний період 2010 р. [1]. Згідно з останніми неофіційними даними рівень злочинності серед неповнолітніх продовжує зростати.

**Постановка завдання.** Мета – дослідження питання ефективності застосування до



батьків або осіб, які їх замінюють, законодавчо закріплених заходів адміністративного стягнення за невиконання обов'язків щодо виховання дітей.

**Результати дослідження.** Виконання батьками або особами, які їх замінюють, обов'язку щодо виховання дитини та вчинення адміністративних правопорушень і кримінально караних діянь неповнолітніми взаємопов'язані, а саме якість виховання дитини прямо обумовлює її схильність до вчинення правопорушень і злочинів або відсутність такої.

Так, ч. 1 ст. 150 Сімейного кодексу України від 10.01.2002, № 2947-III закріплено, що батьки зобов'язані виховувати дитину в дусі поваги до прав та свобод інших людей [2]. Ч. 2 ст. 12 Закону України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001, № 2402-III містить аналогічне положення [3].

Також необхідно зазначити: попри те, що, як встановлено ч. 1 ст. 151 Сімейного кодексу України, батьки мають переважне право перед іншими особами на особисте виховання дитини, обов'язок щодо виховання дитини покладається не тільки на її батьків або осіб, що їх замінюють, але й на педагогічних та науково-педагогічних працівників [2]. Так, згідно з вимогами ст. 56 Закону України «Про освіту» від 23.05.1991, № 1060-XII педагогічні та науково-педагогічні працівники зобов'язані:

1) настановленням і особистим прикладом утверджувати повагу до принципів загальнолюдської моралі: правди, справедливості, відданості, патріотизму, гуманізму, доброти, стриманості, працелюбства, поміркованості, інших добродійностей;

2) виховувати у дітей та молоді повагу до батьків, жінки, старших за віком, народних традицій та звичаїв, національних, історичних, культурних цінностей України, її державного і соціального устрою, дбайливе ставлення до історико-культурного та природного середовища країни;

3) готувати учнів та студентів до свідомого життя в дусі взаєморозуміння, миру, злагоди між усіма народами, етнічними, національними, релігійними групами [4].

Ст. 29 Конвенції про права дитини, ратифікованої Верховною Радою 27.02.1991 р., встановлено, що освіта дитини має бути спрямована на:

а) розвиток особи, талантів, розумових і фізичних здібностей дитини в найповнішому обсязі;

б) виховання поваги до прав людини та основних свобод, а також принципів, проголошених у Статуті Організації Об'єднаних Націй;

в) виховання поваги до батьків дитини, її культурної самобутності, мови й національних цінностей країни, в якій дитина мешкає, країни її походження та до цивілізацій, відмінних від її власної;

г) підготовку дитини до свідомого життя у вільному суспільстві в дусі розуміння, миру, терпимості, рівноправності чоловіків і жінок та дружби між усіма народами, етнічними, національними і релігійними групами, а також особами з корінного населення;

е) виховання поваги до навколишньої природи [5].

Отже, від виконання батьками покладеного на них обов'язку щодо навчання дитини залежить рівень не тільки її інтелектуальних та розумових здібностей, але й морального, культурного розвитку, а відповідно, наявність або відсутність її схильності до вчинення адміністративних правопорушень та кримінально караних діянь, що безпосередньо впливає на рівень законності в суспільстві.

Ст. 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлена адміністративна відповідальність за:

1) ухилення батьків або осіб, які їх замінюють, від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей (ч. 1);

2) учинення неповнолітніми віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років правопорушення, відповідальність за яке передбачено цим Кодексом (ч. 2);

3) учинення неповнолітніми діянь, що містять ознаки злочину, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, якщо вони не досягали віку, з якого настає кримінальна відповідальність (ч. 3) [6].

Проте попри законодавче закріплення адміністративної відповідальності батьків та осіб,



що їх замінюють, за невиконання обов'язків щодо виховання дитини, зазначена проблема залишається невирішеною.

Перш ніж перейти до аналізу ефективності законодавчо закріплених заходів адміністративного стягнення за невиконання батьками або особами, що їх замінюють, покладених на них обов'язків, вважаємо за необхідне з'ясувати сутність даних обов'язків.

Виходячи зі змісту ч. 1 ст. 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення, вважаємо за доцільне предмет нашого розгляду визначити як три групи взаємопов'язаних обов'язків батьків або осіб, які їх замінюють, щодо:

- 1) забезпечення необхідних умов життя неповнолітніх дітей;
- 2) навчання неповнолітніх дітей;
- 3) виховання неповнолітніх дітей.

Щодо змісту першої групи обов'язків, то відповідно до ч. 2 ст. 51 Конституції України батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття [7]. Ст. 180 Сімейного кодексу України містить положення аналогічного змісту [2]. Поряд із цим Сімейним кодексом України детально регламентовано порядок виконання обов'язку виплати аліментів на утримання дитини одним із батьків або батьками за рішенням суду.

Проте поняття забезпечення необхідних умов життя неповнолітньої дитини не вичерпується лише забезпеченням, так би мовити, її фізичного буття. Це випливає зі змісту ч. 1, 2 ст. 27 Конвенції про права дитини від 20.11.1989 р., де зазначено: «Держави-учасниці визнають право кожної дитини на рівень життя, необхідний для фізичного, розумового, духовного, морального і соціального розвитку дитини. Батько (-ки) або інші особи, які виховують дитину, несуть основну відповідальність за забезпечення в межах своїх здібностей і фінансових можливостей умов життя, необхідних для розвитку дитини» [5].

Аналогічне положення закріплено в ст. 8 Закону України «Про охорону дитинства», а саме: «Кожна дитина має право на рівень життя, достатній для її фізичного, інтелектуального, морального, культурного, духовного і соціального розвитку. Батьки або особи, які їх замінюють, несуть відповідальність за створення умов, необхідних для всебічного розвитку дитини, відповідно до законів України» [3].

На виконання цих положень батьки або особи, що їх замінюють, згідно з вимогами ч. 1 ст. 176 Сімейного кодексу України зобов'язані передати в користування дитини майно, яке має забезпечити її виховання та розвиток. Окрім того, за дитиною визнається право власності на майно, призначене для її розвитку, навчання та виховання (одяг, інші речі особистого вжитку, іграшки, книги, музичні інструменти, спортивне обладнання тощо) [2].

Отже, згідно з чинним законодавством на батьків покладається не тільки обов'язок забезпечення фізичного розвитку дітей до досягнення ними повноліття, але й обов'язок забезпечення їхнього розумового, духовного, морального і соціального розвитку в межах своїх здібностей і фінансових можливостей.

Проте вважаємо, що для розумового, духовного, морального і соціального розвитку дитини недостатньо забезпечити її необхідним майном. Дане питання, в першу чергу, пов'язано з виконанням батьками або особами, які їх замінюють, обов'язків з навчання та виховання дітей.

Ч. 1 ст. 28 Конвенції про права дитини закріплено право дитини на освіту. Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про охорону дитинства» відповідальність за навчання дитини покладається на батьків [5]. Згідно з ч. 2 ст. 53 Конституцією України повна загальна середня освіта обов'язкова [7]. Ч. 2 ст. 150 Сімейного кодексу України закріплено, що батьки зобов'язані забезпечити здобуття дитиною повної загальної середньої освіти [2].

Щодо змісту обов'язку батьків або осіб, які їх замінюють, в першу чергу, слід зазначити, що згідно зі ст. 18 Конвенції про права дитини, батьки, або у відповідних випадках законні опікуни, несуть основну відповідальність за виховання й розвиток дитини [5]. Законодавством установлено вимоги до загальної спрямованості виховного впливу батьків на дітей. Так, згідно з ч. 1 ст. 150 Сімейного кодексу України батьки зобов'язані виховувати дитину в дусі поваги до прав та свобод інших людей, любові до своєї сім'ї та родини, свого народу, своєї Батьківщини [2]. Це положення деталізовано в ч. 2 ст. 12 Закону «Про охорону дитинства»: «Виховання дитини має спрямовуватися на розвиток її особистості, поваги до прав, свобод людини і



громадянина, мови, національних історичних і культурних цінностей українського та інших народів, підготовку дитини до свідомого життя у суспільстві в дусі взаєморозуміння, миру, милосердя, забезпечення рівноправності всіх членів суспільства, злагоди та дружби між народами, етнічними, національними, релігійними групами» [5].

Більше того, як встановлено ч. 2 ст. 157 Сімейного кодексу України, той із батьків, хто проживає окремо від дитини, зобов'язаний брати участь у її вихованні. Окрім загального положення, закріпленого в ч. 1 ст. 155 Сімейного кодексу України, стосовно того, що реалізація батьками своїх прав та виконання обов'язків мають ґрунтуватися на повазі до прав дитини та її людської гідності, законодавство також встановлює щодо форм та методів виховання більш конкретні обмеження. Так, вони мають право обирати форми та методи виховання, крім тих, які суперечать закону, моральним засадам суспільства (ч. ст. 151 СК України). Забороняються фізичні покарання дитини батьками, а також застосування ними інших видів покарань, які принижують людську гідність дитини (ч. 7 ст. 150 СК України) [2].

Отже, відповідно до чинного законодавства на батьків або осіб, які їх замінюють, покладається:

1) обов'язок утримання дітей до досягнення ними повноліття, що включає забезпечення фізичного розвитку дітей до досягнення ними повноліття, а також забезпечення їхнього розумового, духовного, морального і соціального розвитку в межах своїх здібностей і фінансових можливостей шляхом придбання майна, призначеного для її розвитку, навчання та виховання (одягу, інших речей особистого вжитку, іграшок, книг, музичних інструментів, спортивного обладнання тощо) та передачі його у користування дитини;

2) обов'язок забезпечити здобуття дитиною повної загальної середньої освіти, а також обов'язок розумового розвитку дитини в межах своїх здібностей;

3) обов'язок виховання дитини, що має спрямовуватися на розвиток її особистості, поваги до прав, свобод людини і громадянина, мови, національних історичних і культурних цінностей українського та інших народів, підготовку дитини до свідомого життя у суспільстві в дусі взаєморозуміння, миру, милосердя, забезпечення рівноправності всіх членів суспільства, злагоди та дружби між народами, етнічними, національними, релігійними групами, яке здійснюється у формах та методами, що не суперечать законам і моральним засадам суспільства й виключають фізичні та інші види покарань, які принижують людську гідність людини.

У разі невиконання батьками або особами, які їх замінюють, вказаних обов'язків вони згідно зі ст. 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення притягуються до адміністративної відповідальності у вигляді попередження або накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [6].

Проте, на нашу думку, з огляду на те, що невиконання батьками зазначених обов'язків, як правило, призводить у майбутньому до протиправної поведінки з боку дітей, учинення ними адміністративних правопорушень та кримінально караних діянь, що, у свою чергу, може тягти за собою притягнення батьків до відповідальності за ч. 2, 3 ст. 184 КУпАП, необхідним є посилення відповідальності за невиконання обов'язків із забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання дітей.

07.12.2011 р. на розгляд Верховної Ради України було винесено проект Закону «Про внесення зміни до статті 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей)», в якому запропоновано застосовувати до осіб, що вчинили зазначене адміністративне правопорушення, попередження або накладення штрафу від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [8].

Посилення відповідальності, на нашу думку, цілком правильний, проте не найефективніший шлях розв'язання зазначеної проблеми. Вважаємо, що безвідповідальне ставлення батьків до покладених на них обов'язків – не єдина причина невідвідування дитиною освітніх закладів та неповаги до прав, свобод людини і громадянина, що в подальшому призводить до вчинення нею правопорушень та кримінально караних діянь. На практиці часто виявляється, що батьки фактично виконують покладені на них обов'язки з виховання, забезпечують необхідні умови життя дитини, проте це не забезпечує належного правового



виховання дитини.

Головна причина даної проблеми, на нашу думку, полягає в педагогічній неосвіченості батьків. Цілком логічно із зазначеного випливає необхідність надання таким батькам допомоги педагогом-фахівцем. Проте в разі невідвідування дитиною освітнього закладу, а також у разі недовісти виховного впливу педагогічних та науково-педагогічних працівників ситуація за сучасних умов убачається безвихідною. Дитина й надалі не відвідуватиме освітній заклад без відома батьків, виявляти неповагу до прав і свобод людини та громадянина, вчиняти правопорушення, кримінально карані діяння. Все це потягне за собою подальше накладення на батьків адміністративних стягнень попри те, що вони фактично не ухиляються від виконання покладених на них обов'язків.

На нашу думку, в подібній ситуації було б доцільно доручити вирішення питання виховного впливу на дитину Службі в справах дітей. Вважаємо, що у зазначеному органі доцільно було б увести нову штатну одиницю – фахівця, що матиме дві вищі освіти (педагогічну та психологічну) і розроблятиме індивідуальні виховні заходи або обмеження, що не порушують законодавчо закріплених прав дитини, для кожного неповнолітнього, батьки якого притягуються до адміністративної відповідальності за невиконання обов'язків щодо виховання. Рекомендації, розроблені спеціалістом, повинні бути обов'язковими для виконання батьками.

На нашу думку, тільки тривалий виховний вплив на дитину може дати відповідний результат. У разі ж недотримання батьками рекомендацій фахівця або невжиття запропонованих виховних заходів батьки мають бути повторно притягнуті до адміністративної відповідальності, що вже передбачає застосування посиленних санкцій.

**Висновки.** Отже, виходячи з вищезазначеного, вважаємо вкрай необхідним запровадити в структурі Служби у справах дітей нову штатну одиницю фахівця, що матиме психологічну та педагогічну освіту, основною функцією якого стане розробка обов'язкової до виконання батьками неповнолітнього системи заходів виховного впливу на дитину. Тобто в санкції ч. 1 ст. 184 необхідно поряд із попередженням та штрафом передбачити примусове виконання батьками неповнолітнього зазначених заходів й установити відповідальність за ухилення від їх виконання. Питання правового статусу такого фахівця та встановлення його основних функціональних обов'язків, рівно як і заходів виховного впливу, що можуть бути застосовані до дитини, потребують подальшої наукової розробки.

#### Список використаної літератури:

1. Про стан злочинності серед неповнолітніх у I півріччі 2011 р. та основні завдання органів управління освітою щодо профілактики правопорушень серед неповнолітніх : лист МОНмолодьспорт № 1/9-761 від 10.10.2011 р. [Електронний ресурс]. – [Режим доступу] : [http://osvita.ua/legislation/pozashk\\_osv/23919/](http://osvita.ua/legislation/pozashk_osv/23919/).
2. Сімейний кодекс України : Закон України від 10.01.2002, № 2947-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. – № 21–22. – Ст. 135.
3. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001, № 2402-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 30. – Ст. 142.
4. Про освіту : Закон України від 23.05.1991, № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 34. – Ст. 451.
5. Конвенція про права дитини : Міжнародний документ від 20.11.1989 [Електронний ресурс]. – [Режим доступу] : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_021).
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984, № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Конституція України : Закон України від 28.06.1996, № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення зміни до ст. 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей :



Постанова Верховної Ради України від 19.06.2012, № 4978-VI [Електронний ресурс]. – [Режим доступу] : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4978-vi>.

**БІЛИК В. О.,**  
здобувач кафедри економічної безпеки  
(НАВС)

УДК 342.951

### КОМПЕТЕНЦІЯ ПРАЦІВНИКІВ ПІДРОЗДІЛІВ ДСБЕЗ УКРАЇНИ

Досліджуються питання компетенції працівників підрозділів ДСБЕЗ у боротьбі з економічними правопорушеннями.

**Ключові слова:** компетенція, компетенція підрозділів ДСБЕЗ України, повноваження підрозділів ДСБЕЗ України, працівники підрозділів ДСБЕЗ, економічні правопорушення, діяльність підрозділів ДСБЕЗ України.

Исследуются вопросы компетенции сотрудников подразделений ГСБЭП в борьбе с экономическими правонарушениями.

**Ключевые слова:** компетенция, компетенция подразделений ГСБЭП Украины, полномочия подразделений ГСБЭП Украины, сотрудники подразделений ГСБЭП, экономические правонарушения, деятельность подразделений ГСБЭП Украины.

In the article questions the competence of the staff departments SSCEC against economic crimes.

**Key words:** competence, competency units of SSCEC of Ukraine, of authority of SSCEC divisions of Ukraine, staff of SSCEC divisions, economic crimes, the activity of SSCEC divisions of Ukraine.

**Вступ.** Роль правоохоронних органів у забезпеченні економічної безпеки держави була й залишається провідною. Особливо це характерно для кризових умов, у яких перебуває сучасне українське суспільство. Органи внутрішніх справ України спрямовують свої зусилля на захист життя, здоров'я, майна та інших передбачених законом прав громадян. Основною службою, яка протидіє економічній злочинності, є Державна служба боротьби з економічною злочинністю (далі – ДСБЕЗ). Проте у багатьох регіонах нашої держави рівень запобігання та викриття злочинів у сфері економіки, зокрема у кредитно-фінансовій, зовнішньоекономічній, господарській, торгово-комерційній, на ринку енергоресурсів залишається недостатнім. Водночас роль підрозділів ДСБЕЗ України та їх місце в механізмі забезпечення реалізації економічної безпеки та боротьби з економічними правопорушеннями визначається обсягом, змістом їх компетенції та відповідальності. Нині, особливо в умовах нових змін до законодавства, дослідження зазначеного питання набуває особливої актуальності.

Питанням адміністративного права і процесу, управління в ОВС, у тому числі проблематиці удосконалення статусу ОВС України, зокрема їх компетенції, присвячувалися наукові праці таких видатних українських науковців, як К. В. Антонов, П. В. Берназ, М. С. Головань, О. Ю. Горбунова, С. Д. Гусарев, Ю. Ф. Кравченко, В. М. Плішкін, Г. П'ятакова, О. Є. Ткаченко, Ю. Ю. Хилько та ін. Незважаючи на значні наукові здобутки щодо компетенції правоохоронних органів, питання компетенції підрозділів ДСБЕЗ України ще недостатньо висвітлено.

**Постановка завдання.** Мета статті – аналіз компетенції працівників підрозділів ДСБЕЗ України в сучасних умовах, визначення окремих недоліків та розроблення шляхів їх усунення.

**Результати дослідження.** Компетенція та відповідальність – це невід'ємний стрижень правового статусу підрозділів ДСБЕЗ України, а також один з головних чинників, що впливають на ефективність їх діяльності. Слід погодитися з Б. Н. Габричидзе, який правильно зауважує, що дослідження питань компетенції необхідно тому, по-перше, що воно дає можливість розкрити зміст діяльності державного органу, його реальні функції та їхню





призначення; по-друге, аналіз компетенції дає можливість вносити обґрунтовані рекомендації та пропозиції щодо удосконалення правового стану органу, зміни та доповнення чинного законодавства [1, с. 93].

Слід вказати на відсутність законодавчого визначення поняття «компетенція» взагалі та «компетенція підрозділів ДСБЕЗ України» зокрема, а також офіційного тлумачення його змісту, що, на думку О. Є. Ткаченко, ускладнює процес викриття, документування, розслідування й запобігання злочинам економічної спрямованості. Це негативно позначається на ефективності діяльності не тільки самої служби, але й МВС у цілому [0]. Отже, проблема компетенції, а також відповідальності підрозділів ДСБЕЗ України заслуговує на значну увагу з боку фахівців у цій галузі й на нині день дуже актуальна.

Оскільки питання компетенції підрозділів ДСБЕЗ України не отримали досі свого комплексного аналізу, їх дослідження можливо лише на основі загального поняття компетенції, виробленого юридичною наукою.

Поняття компетенція (лат. *competentia* – належність за правом) означає обізнаність та досвід індивідуума в певному питанні або колі питань і охоплює універсальні та вузько специфічні предметні сфери.

У тлумачному словнику С. І. Ожегова компетенція визначається як «коло питань, в яких хто-небудь добре обізнаний; коло чийось повноважень, прав» [3, с. 289]. Аналогічне тлумачення компетенції наведено в «Советском энциклопедическом словаре»: «Компетенція (від лат. *competentia* – добиваюсь, відповідаю, підхожу) – коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; знання й досвід у певній галузі» [0, с. 613]. В іншій енциклопедичній літературі зазначається, що компетенція визначається як «коло повноважень якого-небудь органу, посадової особи; коло питань, у яких конкретна особа має знання, досвід» [5, с. 595]. У тлумачному словнику сучасної російської мови під компетенцією розуміють «коло питань, явищ, у яких дана особа авторитетна, має досвід, знання; коло повноважень, галузь належних для виконання ким-небудь питань, явищ» [6, с. 358].

У тлумачному словнику української мови термін «компетенція» трактується як «добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи» [7, с. 874].

У наведених тлумаченнях поняття «компетенція» загальним є їх змістова основа: знання, які повинна мати особа; коло питань, в яких особа має бути обізнана; досвід, необхідний для успішного виконання роботи відповідно до установлених прав, законів, статуту. Знання, коло питань, досвід подано як узагальнені поняття, що не стосуються конкретної особи, які не є її особистісною характеристикою. У наведених тлумаченнях явно відображено когнітивний (знання) і регулятивний (повноваження, закон, статут) аспекти даного поняття.

Поняття «компетенція» слід відрізнити від «компетентності». Так, М. С. Головань зазначає, що компетенція – це певна норма, досягнення якої може свідчити про можливість правильного виконання якого-небудь завдання, а компетентність – це оцінка досягнення (або недосягнення) цієї норми [8].

Українська дослідниця Г. П'ятакова зазначає, що поняття «компетенція» частіше визначають як коло питань, явищ, у яких хтось є авторитетом, володіє знаннями, досвідом, а також як особистісні можливості кого-небудь, його кваліфікація (знання, досвід), які дають можливість брати участь у розробці визначеного коло питань, або самому вирішувати їх завдяки сформованим умінням та навикам. На думку авторки, «компетентність» потрібно розглядати як семантично первинну категорію, а «компетенцію» – як відтворене від неї поняття, що визначає сферу застосування знань, умінь, навичок людини. Компетентність – це набута для особистого досвіду сукупність, система, «багаж» знань професіонала [9, с. 153].

Компетентність працівників підрозділів ДСБЕЗ України – це ширше поняття, що, на нашу думку, є сукупністю головних теоретичних, правових знань, практичних навичок, характеризує й визначає рівень професіоналізму особистості як здатність розв'язувати проблеми завдяки здобутих шляхом навчання та практичної діяльності знань, умінь, навичок, досвіду й цінностей. Реалії сьогодення та великий масив законодавчих актів у різних сферах діяльності підрозділів ДСБЕЗ України, які мають тенденцію до постійної зміни, вказують на те,



що компетентність працівників зазначених підрозділів має бути досить високою, а також потребує постійного навчання та самоосвіти.

Цікавою є думка Л. М. Розіна, який визначає компетенцію як показник знань з будь-чого, здатність правильно вирішувати певні питання [10, с. 158].

Необхідність визначення компетенції, а також її стабільність не означають постійного та неухильного застосування чіткої схеми адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів ДСБЕЗ України. Адже гнучкість механізму контролю, його здатність реагувати на змінні умови та нові завдання, особливо в умовах економічної кризи, – необхідна якість названих органів.

Варто зазначити: обґрунтованою є позиція про те, що компетенція органу включає в себе два елементи – права та обов'язки. Так, академік В. Б. Авер'янов зазначав, що до складу компетенційного блоку доцільно зарахувати права та обов'язки [11, с. 247]. Л. А. Григорян зазначає, що подібна позиція неточна, оскільки вона не враховує того, що повноваження без їх застосування під час вирішення певного кола питань діяльності органу держави, не можуть існувати [12, с. 88].

Розглядаючи поняття компетенції, Б. М. Лазарев визначає, що «... складові частини компетенції – це юридична можливість чи обов'язок (або і те, і друге разом) виконувати певного виду управлінську діяльність (тобто функцію) стосовно діяльності відповідного виду об'єктів управління» [13, с. 240].

Російський дослідник Ю. А. Тихомиров запевняє, що за останні роки у вирішенні компетенції органів державної виконавчої влади намітилося два підходи. Один із них трактує повноваження органів як владні, тобто кожний орган діє від імені держави, наділений владними повноваженнями, які здійснюються на основі закону, та видає обов'язкові для виконання правові акти [14, с. 212].

Для іншого підходу характерно визнання повноважень органів державної виконавчої влади як складового елементу їх компетенції, тобто встановлення компетенції – це нормативне закріплення прав і обов'язків цих органів [14, с. 216]. Наприклад, представниками цього підходу є О. Є. Лунев [15, с. 121], І. М. Ананов [16, с. 234]. Водночас В. М. Плішкін стверджує, що до складу компетенції належать права, обов'язки та відповідальність [17, с. 411]. А от Ю. Ю. Хилько запевняє про доцільність включення відповідальності до компетенційного блоку не як самостійного структурного елементу, а як одного із різновидів обов'язків (обов'язок нести відповідальність за наслідки виконання повноважень, тобто юрисдикційний обов'язок) [18, с. 11–33].

Кожен із наведених вище наукових поглядів має певні переваги. Але, на нашу думку, визначення юридичної відповідальності як юрисдикційного обов'язку дещо передчасно. Слід зауважити, що відносини у зазначеній сфері мають особливості, які дозволяють відокремити їх від інших відносин, що виникають у сфері позитивних зобов'язань. Адже саме про позитивні зобов'язання йдеться тоді, коли вказується на обов'язок як елемент чи складову частину компетенції.

Таким чином, поряд із терміном «компетенція підрозділів ДСБЕЗ України» використовується також термін «повноваження підрозділів ДСБЕЗ України».

Слід зазначити, що на сьогоднішній день, немає єдиного підходу до визначення сутності такої категорії, як «повноваження», тим паче «повноваження підрозділів управління ДСБЕЗ». Більшість учених, зокрема такі як: Д. М. Бахрах, І. Л. Бачило, Д. Д. Цабрія, розглядають повноваження з точки зору виконавчої влади як складовий елемент правового статусу [20, с. 56; 19, с. 126].

Деякі вчені розрізняють етимологічно поняття «компетенція» й «повноваження», вважаючи, що компетенція – це ширше поняття, оскільки, крім прав та обов'язків, до її структури входить і предмет відання, тобто та сфера життя, в якій конкретний орган юридично компетентний [21, с. 175]. Підтримуючи дану точку зору, необхідно розглянути суть понять «права та обов'язки», «предмет відання» стосовно діяльності підрозділів ДСБЕЗ України.

Вказані поняття – це взаємопов'язані категорії, але кожна з них характеризує органи зі свого боку. Права та обов'язки підрозділів ДСБЕЗ України проявляються як допустимі межі впливу на предмет відання. Проте права зазначених підрозділів мають одночасно характер



обов'язків, на відміну від прав та обов'язків громадян, що обумовлено тим, що держава, здійснюючи регулювання суспільства, діє через свої органи, зокрема й підрозділи ДСБЕЗ України, покладаючи на них певні обов'язки, для виконання яких державні органи й наділяються відповідними правами. Це означає, що правомочності підрозділів ДСБЕЗ України не становлять якихось привілеїв, а виникають у зв'язку з необхідністю виконувати обов'язки, покладені на ці органи державою.

Оскільки працівник підрозділів ДСБЕЗ України, на відміну від фізичних та юридичних осіб, не може ухилитися від використання своїх прав, він повинен їх реалізовувати за відповідних обставин. Це, однак, не означає відсутності правомірної альтернативи реалізації належних йому прав.

Під предметом відання прийнято розуміти коло суспільних відносин, у яких діють працівники підрозділів ДСБЕЗ України, а саме: суспільні відносини в сфері боротьби з економічними правопорушеннями.

Таким чином, компетенція підрозділів ДСБЕЗ України є однією з основних передумов реалізації її ролі у сфері боротьби з економічними правопорушеннями, а будь-яке з повноважень її підрозділів тією чи іншою мірою торкається забезпечення даного права. На наш погляд, домінуючим елементом у структурі компетенції підрозділів ДСБЕЗ України є повноваження. Й тому логічно розглядати компетенцію підрозділів ДСБЕЗ України саме через їх повноваження.

Так, розглядаючи компетенцією підрозділів ДСБЕЗ України, О. Є. Ткаченко вказує на чітко встановлене державними органами у певних нормативно-правових актах коло повноважень щодо викриття та запобігання злочинам економічної спрямованості, а також забезпечення прав і свобод громадян України [0].

Проведений аналіз дозволяє сформулювати таке визначення *компетенції підрозділів ДСБЕЗ України, як сукупності юридично встановлених повноважень (прав і обов'язків) у забезпеченні економічної безпеки України, яку становлять владні права – права на активні дії, які є юридично значущими, завдяки яким названі підрозділи спроможні своїми односторонніми діями (актами) створювати, змінювати або припиняти конкретні правовідносини*. Система повноважень являє собою компетенцію підрозділів ДСБЕЗ України, яка й визначає її роль та місце у системі органів виконавчої влади, кожному виду якого властиві певний обсяг компетенції та відповідні форми й напрями її реалізації, яка закріплюється в нормативно-правових актах певного виду, що характеризуються як компетенційні нормативно-правові акти.

Так, п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України передбачено, що організація та діяльність органів дізнання і слідства, отже й підрозділів ДСБЕЗ України, визначається виключно законами України [Ошибка! Источник ссылки не найден.].

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. працівники підрозділів ДСБЕЗ України мають право: вимагати від громадян і службових осіб припинення правопорушень; складати протоколи про адміністративні правопорушення, у випадках, передбачених КУпАП, накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів; здійснювати на підставах і в порядку, встановлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи, фото-, кіно-, відеозйомку і звукозапис, прослухування телефонних розмов з метою розкриття злочинів; перебувати на території і в приміщеннях підприємств, установ та організацій з повідомленням про це адміністрації для забезпечення безпеки громадян, громадської безпеки, запобігання злочину, виявлення й затримання осіб, які його вчинили; проводити з участю адміністрації підприємств, установ і організацій огляд виробничих, складських та інших службових приміщень і територій з метою перевірки охорони державного й колективного майна, дотримання правил продажу товарів і надання послуг населенню; вимагати від матеріально відповідальних і службових осіб підприємств, установ і організацій відомості та пояснення за фактами порушення законодавства, проведення документальних і натуральних перевірок, інвентаризацій, ревізій виробничої та фінансово-господарської діяльності; витребувати і за необхідності вилучати документи, зразки сировини й продукції, опечатувати каси, приміщення й місця зберігання документів, грошей, товарно-матеріальних цінностей та ін.



Як випливає з п. 4.2 Наказу МВС України «Про організацію діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України» від 03 вересня 2012 р. № 769, працівники підрозділів ДСБЕЗ України мають право: викликати громадян і службових осіб у зв'язку з матеріалами, що перебувають у їх провадженні; вимагати від керівників підприємств, установ і організацій пояснення за фактами порушення законодавства, перевірка додержання якого зарахована до компетенції ДСБЕЗ; входити безперешкодно у будь-який час доби на територію і в приміщення підприємств, установ організацій, в тому числі митниці, та оглядати їх з метою припинення злочинів, переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин; перебувати на земельних ділянках, в жилих та інших приміщеннях громадян за їхньою згодою, а також на території і в приміщеннях підприємств, установ та організацій з повідомленням про це адміністрації для забезпечення безпеки громадян, громадської безпеки, запобігання злочину, виявлення й затримання осіб, які його вчинили; отримувати безперешкодно й безплатно від підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та об'єднань громадян на письмовий запит відомості (в тому числі й ті, що становлять комерційну та банківську таємницю), необхідні у справах про злочини, що перебувають у провадженні міліції; порушувати в установленому законом порядку питання про проведення перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та осіб, які займаються підприємницькою діяльністю або іншими видами господарської діяльності індивідуально, та брати участь у їх проведенні; за рішенням суду в присутності понятих та керівників підприємств, установ, організацій, фізичних осіб, щодо яких проводиться перевірка, витребувати й вилучати оригінали документів, що свідчать про правопорушення, зразки сировини та продукції, а до ухвалення такого рішення суду – в присутності понятих та керівників підприємств, установ, організацій, фізичних осіб, щодо яких проводиться перевірка, вивчати документи, що свідчать про правопорушення, за рахунок відповідного органу міліції робити з них копії із залишенням особам, щодо яких проводиться перевірка, опису документів, з яких виготовлено копії, опечатувати каси, склади та архіви на термін не більше 24 годин з моменту такого опечатування, зазначеного в протоколі; вилучати у громадян і службових осіб предмети й речі, заборонені або обмежені в обороті, а також документи з ознаками підробки, знищувати ці предмети, речі та документи або передавати їх за призначенням у встановленому порядку; відвідувати жилі та інші приміщення за згодою їхніх власників або мешканців для з'ясування обставин злочину, що готується, а також збирати відомості про діяльність осіб, щодо яких провадиться перевірка; використовувати за згодою адміністрації службові приміщення, транспортні засоби та інше майно підприємств, установ, організацій, а так само за згодою осіб – житло, інші приміщення, транспортні засоби й майно, які їм належать; проводити контрольовану поставку, контрольовану та оперативну закупку товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності з метою виявлення та документування фактів протиправних діянь; брати участь у розкритті кримінальних правопорушень у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством; за дорученням слідчого органу досудового розслідування, прокурора проводити або брати участь у проведенні процесуальних дій у кримінальному провадженні та виконувати ухвали слідчого судді, суду про привід учасників кримінального провадження у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України.

Таким чином, згідно з вищезазначеними нормам за письмовим запитом, працівники підрозділів ДСБЕЗ України мають право отримувати відомості у справах про правопорушення, що перебувають у їхньому провадженні, а також проводити обшуки й вилучення за дорученням слідчих органів відповідно до кримінально-процесуального законодавства України.

**Висновки.** Отже, відповідно до чинного законодавства на працівників підрозділів ДСБЕЗ України як на структурний підрозділ міліції покладаються обов'язки щодо об'єктивного, всебічного і своєчасного проведення перевірок відомостей, викладених у заявах та повідомленнях про правопорушення, де наводяться дані про порушення законодавства, що регулює фінансову, господарську та іншу підприємницьку діяльність.



**Список використаних джерел:**

1. Габричидзе Б. Н. Городские советы депутатов трудящихся / Габричидзе Б. Н. – М., 1968. – 214 с.
2. Ткаченко О. Є. Питання щодо компетенції Державної служби боротьби з економічними злочинами та суб'єктів її реалізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vlduvs/2009\\_4/09\\_4\\_2\\_7.pdf](http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2009_4/09_4_2_7.pdf).
3. Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / Ожегов С. И. ; под ред. докт. филолог. наук, проф. Н. Ю. Шведовой. – [16-е изд., исправ]. – М. : Рус. яз., 1984. – 797 с.
4. Советский энциклопедический словарь / [И. В. Абашидзе, П. А. Азимов, А. П. Александров и др.] ; гл. ред. А. М. Прохоров. – М. : Сов. энциклопедия, 1990. – 1632 с.
5. Новейший энциклопедический словарь. – М. : АСТ ; Астрель; ООО «Транзиткнига», 2004. – 1424 с.
6. Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка / Д. Н. Ушаков. – Альфа-Принт, 2005. – 1216 с.
7. Новый словник Української мови: [у трьох томах] / [укладачі В. Яременко, О. Сліпушко]. – К. : Аконт, 2008. – Т. 3. – 862 с.
8. Головань М. С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://lib.uabs.edu.ua/library/Article/Holovan\\_3.pdf](http://lib.uabs.edu.ua/library/Article/Holovan_3.pdf)
9. П'ятакова Г. Формування професійної компетентності магістра-філолога в умовах освітніх змін / Г. П'ятакова // Вісник Львівського університету : Серія педаг. – 2009. – Вип. 25. – Ч. 3. – С. 151–160.
10. Розин Л. М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика ОВД / Розин Л. М. – М. : Академия МВД СССР, 1975. – 138 с.
11. Виконавча влада і адміністративне право ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.
12. Григорян Л. А. Советы – органы власти и народного самоуправления / Григорян Л. А. – М., 1965. – 236 с.
13. Георгінов М. І. Управління державної служби боротьби з економічною злочинністю [Електронний ресурс] / М. І. Георгінов. – Режим доступу : <http://odessa.umvd.gov.ua/struktura/novoe/UDSBEZ.HTM>
14. Тихомиров Ю. А. Публичное право : [учебник] / Тихомиров Ю. А. – М., 1995. – 496 с.
15. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления / Лунев А. Е. – М. : Наука, 1974. – 246 с.
16. Ананов И. Н. Министерства в СССР / Ананов И. Н. – М., 1960. – 287 с.
17. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / Плішкін В. М. ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.
18. Хилько Ю. Ю. Контрольно-наглядова діяльність міліції громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. Ю. Хилько. – Х., 2006. – 203 с.
19. Цабрия Д. Д. Статус органа управления / Д. Д. Цабрия // Сов. государство и право. – 1978. – № 2. – С. 126–131.
20. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / Бачило И. Л. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.
21. Муніципальне право України : підручник ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юринком Інтер, 2001. – 352 с.



ДАБІЖУК В. І.,  
здобувач кафедри адміністративного права  
(ОДУВС)

УДК 342.95

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ЕКСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Проаналізовано наукові підходи до визначення категорії «адміністративно-правові відносини» та їх застосування у сфері експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності. Запропоновано авторське визначення адміністративно-правових відносин у сфері експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності.

**Ключові слова:** правові відносини, адміністративно-правові відносини, адміністративні правовідносини, експортна безпека, суб'єкт господарської діяльності.

Проанализированы научные подходы к определению категории «административно-правовые отношения» и их применение в сфере обеспечения экспортной безопасности субъектов хозяйствования. Предложено авторское определение административно-правовых отношений в сфере экспортной безопасности субъектов хозяйственной деятельности.

**Ключевые слова:** правовые отношения, административно-правовые отношения, административные правоотношения, экспортная безопасность, субъект хозяйственной деятельности.

Analyzed the scientific approaches to the definition of the category of “administrative and legal relations” and their application in the field of export security entities. It was proposed to the author’s definition of administrative and legal relations in the sphere of export security business entities.

**Key words:** legal relations, administrative and legal relations, administrative legal, export security, economic entity.

**Вступ.** За сучасних умов процес успішного функціонування й економічного розвитку суб'єктів господарської діяльності в Україні багато в чому залежить від забезпечення їх економічної безпеки, й експортної безпеки, зокрема. Особливості розвитку ринкової економіки в Україні та світі, нестабільність політичної та економічної ситуації, недосконалість законодавчої бази – усі ці обставини ускладнюють забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності. Суттєво на забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності впливають правові відносини. Як показав попередній аналіз, усі вони до певної міри упорядковані, організовані, значна частина з них регулюється нормами адміністративного права, головне призначення яких – бути регулятором публічних суспільних відносин. Регулюючи ті чи інші суспільні відносини у сфері забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності, вони надають їм правового характеру, укладають їх в публічну юридичну форму.

У регулюванні забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності виникають, змінюються, припиняються різні види правовідносин, визначальне місце серед яких належать адміністративно-правові, загальні питання яких були предметом досліджень таких авторів, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, А. П. Альохін, Л. Р. Біла, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, Б. Н. Габричидзе, А. Н. Головистікова, С. Т. Гончарук, А. В. Дьомін, Ю. А. Дмитрієв, О. В. Дьяченко, Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний, А. А. Кармолицький, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, Т. О. Коломонець, В. К. Колпаков,



В. М. Корельський, С. М. Кузнецов, Ю. М. Козлов, Є. В. Курінний, А. В. Малько, С. І. Мандрик, Н. І. Матузов, А. С. Піголкін, Г. М. Петров, В. Д. Перевалов, А. Х. Саїдов, О. Ф. Скакун, Ю. Н. Старилів, С. Г. Стеценко, Ю. О. Тихомиров, Е. О. Шевченко, А. Г. Чернявський, С. Д. Хазанов, Р. О. Халфіна, В. К. Шкарупа та ін. Проте проблеми адміністративно-правових відносин, які складаються у сфері регулювання експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні, спеціально не вивчалися, в існуючих наукових працях вони досліджувалися фрагментарно або в межах ширшої адміністративно-правової проблематики без комплексного підходу.

**Постановка завдання.** Мета статті – визначення поняття, сутності, з'ясування деяких загальних ознак адміністративно-правових відносин та визначення на цій основі особливостей адміністративно-правових відносин, які складаються у сфері регулювання експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні.

**Результати дослідження.** Українські вчені Н. І. Матузова та А. В. Малько зазначають, що правові відносини – це одна з центральних проблем правової науки, теорії права, від того чи іншого її трактування залежить виконання багатьох інших юридичних проблем [1, с. 285]. Наведене в повній мірі стосується адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні. Таким чином належне теоретичне опрацювання низки питань, пов'язаних із цими відносинами, їх відповідна практична реалізація безпосередньо спрямовано на забезпечення вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання відносин у сфері забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні, а їх також може бути покладено в основу підвищення ефективності діяльності державних органів влади всіх рівнів, які є суб'єктами зазначених правовідносин.

Адміністративні відносини у сфері регулювання експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні – це різнопланове, багатогранне та складне явище і одна з найсуттєвіших категорій галузі адміністративного права. Слід погодитися з В. Б. Авер'яновим та іншими вченими, які запевняють, що саме в правовідносинах воно існує, діє, живе. У них найбільш рельєфно відображається специфіка адміністративно-правових методів та особливості механізму адміністративно-правового впливу на суспільні зв'язки. Місце й значення адміністративно-правових відносин у теорії адміністративного права зумовлено також тим, що будь-яке питання щодо цього своїм корінням сягає сутності предмета адміністративно-правової галузі [2; 3].

Правові відносини, які регулюються адміністративним правом, існують у різних сферах державного регулювання. На думку французького вченого Г. Бребана, «немає таких секторів громадського життя, які б випадали цілком зі сфери адміністративно-правового контролю, оскільки адміністративне право є правом живим, що глибоко вкоренилося в суспільстві, увійшло в побут та свідомість сучасної людини» [4, с. 22]. Отже, однією з провідних галузей правової системи України є саме адміністративне право, у якому відображаються матеріальні, ідеологічні, моральні та інші відносини, що існують у суспільстві, зокрема й у сфері регулювання експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні.

Аналіз значної кількості наукових праць і монографій, у яких приділено увагу визначенню поняття та характеристик адміністративно-правових відносин (адміністративних правовідносин, адміністративних правовідношень, адміністративно-правових відношень, які, на нашу думку, є синонімами), дає змогу зробити висновок про існування двох підходів до формулювання дефініції цього поняття і до розуміння його сутності.

Перший підхід найпоширенішим у юридичній науці. Автори, які дотримуються цього підходу (В. М. Корельський, О. В. Малько, М. І. Матузов, В. Д. Перевалов, О. Ф. Скакун, О. Ф. Черданцев, О. М. Шульга та ін.), акцентують увагу на врегулюванні суспільних відносин правом. Як зазначає Е. О. Шевченко, схематично він має такий вигляд: суспільні відносини – правова норма – правовідносини [5]. Так, на думку російських учених (Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявського, С. М. Кузнецова), адміністративні правовідносини є різновидом правовідносин, тобто суспільних відносин, урегульованих нормами права [6, с. 46].

Учений С. В. Тихомиров переконаний, що адміністративні відносини як такі врегульовано нормами адміністративного права, складаються вони у сфері державного



управління [7, с. 55]. Деякі його співвітчизники (Д. М. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Дьомін) запевняють, що адміністративними правовідносинами є врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які складаються у сфері діяльності виконавчої влади [8, с. 46]. На думку Ю. Н. Старилова, під адміністративно-правовими відносинами слід розуміти врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються у сфері управління [9, с. 406]. З точки зору А. С. Піголкіна, А. Н. Головістикової, Ю. А. Дмитрієва, А. Х. Саїдова, правовідносини є врегульованими правом вольовими суспільними відносинами, учасників яких наділено суб'єктивними правами і юридичними обов'язкам [10, с. 126].

На думку інших авторів (А. П. Альохіна, А. А. Кармолицького, Ю. М. Козлова та ін.), адміністративні правовідносини є урегульовані адміністративно-правовою нормою управлінські суспільні відносини, в яких сторони виступають як носії взаємних обов'язків і прав, установлених і гарантованих адміністративно-правовою нормою [11, с. 51]. Український учений С. Г. Стеценко зазначає, що адміністративно-правовими відносинами є результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів адміністративного права, унаслідок якого між ними виникають правові зв'язки [12, с. 80].

Із зазначеного вище видно, що переважна більшість адміністративістів під адміністративними правовідносинами розуміє суспільні відносини, врегульовані адміністративно-правовими нормами. Автори зазначеного підходу в основному зосереджуються на механізмі перетворення явища суспільного на правове, однак він не відображає сутності явища, бо характеризує лише зміну форми його існування. Погоджуючись із таким розумінням адміністративно-правових відносин, С. І. Мандрик уважає: головна їх особливість це те, що вони регулюються адміністративно-правовими нормами, які визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки учасників адміністративно-правових відносин, більшість яких має імперативний (наказовий) характер, а їх реалізація підкріплюється можливістю застосування примусової сили держави [13].

Прихильники іншого підходу щодо визначення поняття «адміністративні правовідносини» (С. С. Алексєєв, К. Г. Волинка, А. В. Дьомін, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, В. О. Котюк, В. І. Леушин, С. Л. Лисенков, В. Г. Стрекозов, В. М. Хропанюк та ін.) виділяють взаємодію або взаємозв'язок суб'єктів, схематично він має такий вигляд: суб'єкти (права) – правова норма – правовідносини.

Так, наприклад, А. В. Дьомін зазначає, що правовідношення – це юридичний взаємозв'язок суб'єктів права, який виникає на основі правових норм у разі настання передбачених законом юридичних фактів [14, с. 126]. У новому тлумачному словнику української мови зазначено: «відношення» – це стосунок, причетність до кого-, чого-небудь; зв'язок із кимсь, чимсь; взаємозв'язок між предметами, явищами, співвідношення, взаємозв'язок [15, с. 14].

З точки зору В. М. Корельського та В. Д. Перевалова, суспільні відносини – це зв'язки між людьми, що встановлюються в процесі їх спільної діяльності [16, с. 349]. Професор О. Ф. Скакун зазначає, що правовідносини складаються між людьми, колективами як суб'єктами права з приводу соціального блага або забезпечення яких-небудь інтересів [17, с. 346]. На думку Е. О. Шевченка, під адміністративними правовідносинами слід розуміти врегульовані правом взаємовідносини (взаємозв'язок) суб'єктів права, які виражаються в реалізації їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків або взаємовідносин (взаємозв'язки) суб'єктів права, які мають правову форму [5]. Академік В. Б. Авер'янов стверджував, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, установлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [18, с. 178].

Аналіз вищезазначеного вказує, що правові відносини розкриваються з точки зору їх сутнісного змісту, який, як уважає Е. О. Шевченко, становить не форма (правова), а зміст (взаємозв'язок, взаємодія) [5]. Отже, автори даного підходу основну увагу зосереджують на самому характері явища, відображенні його природи, хоча саме явище фактично може мати як суспільну, так і правову форму свого існування. І тому є всі підстави вважати, що основою для





дослідження адміністративних правовідносин у сфері забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності має стати підхід, котрий відображує суттєву властивість явища, а також його сутнісну характеристику, адже в зазначеній сфері важко уявити собі безсуб'єктні відносини, тому що саме потреби суб'єктів господарської діяльності у задоволенні їхніх прав та законних інтересів, зокрема експортної безпеки, виступають тим чинником, який зумовлює виникнення, розвиток та припинення адміністративних правовідносин.

Крім вищезазначеного, дослідження теоретичних визначень адміністративно-правових відносин дають змогу зробити висновок про існування різних думок про сфери правового регулювання відносин. Зокрема, до таких сфер учені-адміністративісти зараховують:

- сферу управління (Ю. М. Старилов) [9, с. 406];
- сферу державного управління (Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко) [1, с. 40];
- сферу діяльності органів виконавчої влади (Д. М. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Дьомін) [8, с. 46].

Прикладами вищезазначеного можуть бути такі визначення поняття «адміністративно-правові відносини». Так, представник російської адміністративно-правової школи Ю. М. Козлов запевняє, що адміністративні правовідносини – це врегульовані адміністративно-правовою нормою управлінські суспільні відносини, в яких сторони виступають як носії взаємних прав і обов'язків, установлених і гарантованих адміністративно-правовою нормою [19, с. 45].

З точки зору українських учених (В. К. Шкарупи, Р. А. Калюжного, Г. Г. Забарного), адміністративні правовідносини є результатом впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, унаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру [20, с. 24]. Таку точку зору підтримує Ф. Д. Фіночко, зазначаючи, що адміністративні правовідносини – це суспільні відносини у сфері управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [18, с. 40].

На думку професора В. К. Колпакова, предмет адміністративного права є сукупністю управлінських відносин, що складаються у сфері державного управління. При цьому автор запевняє, що предметом адміністративного права є не всі управлінські відносини, а лише ті, що складаються внаслідок і з приводу виконання органами державного управління своїх виконавчо-розпорядчих функцій. Автор також зазначає, що особливості відносин становлять предмет адміністративного права:

- по-перше, вони виникають тільки в результаті державно-управлінської (владної) діяльності;
- по-друге, у них обов'язково бере участь виконавчо-розпорядчий орган;
- по-третє, вони завжди є наслідком свідомої, цілеспрямованої, вольової діяльності від імені держави.

**Висновки.** Отже, синтезуючи наукові погляди щодо визначення адміністративно-правових відносин та екстраполюючи їх на певну сферу, зокрема на сферу забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності, маємо нагоду сформулювати авторське визначення: під адміністративно-правовими відносинами у сфері експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності слід розуміти суспільні відносини в цій галузі у вигляді стійких правових зв'язків між їх сторонами (суб'єктами), що виникають у процесі реалізації ними суб'єктивних прав та обов'язків на підставі приписів адміністративно-правових норм, якими вони встановлені та гарантовані.

#### Список використаних джерел:

1. Матузов Н. И. Теория государства и права : курс лекций ; [под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
2. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко]. – К. : Юрінком Інтер, 2003 р. – 544 с.
3. Авер'янов В. Б. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В.



- І. Полухович // Юридичний журнал. – 2004. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>. – Назва титулу з екрана.
4. Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Козлов Ю. М. – М. : Юрид лит., 1976. – 184 с.
  5. Бребан Г. Французское административное право / Бребан Г. – М. : Статут, 1998. – 231 с.
  6. Габричидзе Б. Н., Административное право Российской Федерации : учебник / [Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г., Кузнецов С. М.]. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
  7. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс. – 2-е изд., доп. и перераб. / Тихомиров Ю. А. – М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. – 697 с.
  8. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / [Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин] ; под ред. Д. Н. Бахраха. – М. : Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с.
  9. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3-х т. – Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА/М), 2002. – 728 с.
  10. Теория государства и права : учебник / [А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев, А. Х. Саидов] ; под ред. [А. С. Пиголкина]. – М. : Юрайт-Издат, 2005. – 613 с.
  11. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / [Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.] ; под ред. А. П. Алехина. – М. : Зерцало-М, 2003. – 608 с.
  12. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
  13. Мандрик С. І. Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають під час діяльності вищих навчальних закладів МВС України / С. І. Мандрик : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/soc.../26.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc.../26.pdf). – Назва титулу з екрана.
  14. Демин А. В. Теория государства и права : курс лекцій / А. В. Демин. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 184 с.
  15. Новый тлумачний словник української мови : в 3-х т. – Т. 1: А-К] / укладачі : [В. Яременко, О. Сліпушко] – К. : Аконтіт, 2007. – 926 с.
  16. Теория государства и права [текст] : учеб. для юрид. вузов и ф-тов ; под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА, 2002. – 616 с.
  17. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / Скакун О. Ф. ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2008. – 656 с.
  18. Про проголошення протоколу про принципи і форми співробітництва служб, що здійснюють боротьбу із злочинністю у сфері економіки МВС Білорусь, Росії, України : офіц. Текст : наказ МВС України від 19 липня 1993 р. № 421.
  19. Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Козлов Ю. М. – М. : Юрид лит., 1976. – 184 с.
  20. Забарний Г. Г. Адміністративне право України : навч. посібн. / [Г. Г. Забарний, Р. А. Каложний, В. К. Шкарупа]. – К. : Вид. Паливода А. В., 2003. – 212 с.

**ЗЕЛЕНІНА С. М.,**

аспірант

(Запорізький національний університет)

УДК 342.736

#### **ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН» ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Розглянуто особливості визначення поняття «звернення громадян» до органів державної влади за допомогою аналізу законодавства України у зазначеній сфері та наукових досліджень. Для з'ясування сутності вказаного поняття та визначення



характерних рис здійснено етимологічне дослідження цього поняття, надано доктринальне та законодавче визначення поняття «звернення громадян». У зв'язку з виявленими недоліками чинного законодавства та проведеним аналізом запропоновано визначення поняття «звернення громадян».

**Ключові слова:** звернення, право на звернення, звернення громадян, проект Адміністративно-процедурного кодексу, звернення громадян до органів виконавчої влади.

Рассмотрены особенности определения понятия «обращение граждан» в органы государственной власти посредством анализа законодательства Украины в данной сфере и научных исследований. С целью выяснения сущности указанного понятия и определения характерных черт было осуществлено этимологическое исследование указанного понятия, предоставлено доктринальное и законодательное определение понятия «обращение граждан». В связи с выявленными недостатками действующего законодательства и проведенным анализом предложено определение понятия «обращение граждан».

**Ключевые слова:** обращение, право на обращение, обращения граждан, проект Административно-процессуального кодекса, обращения граждан в органы исполнительной власти.

According to the Constitution of Ukraine, each person has the right to appeal to government agencies, local governments and their officials to address issues of their concern.

Working with citizens, their personal acceptance is an important activity of state bodies, means of obtaining information on matters within their competence, a form of strengthening and expanding relationships with the country's population. Despite the importance of this activity and despite the large number of legislative acts regulating the activities of state agencies to consider appeals, and a large number of studies, many questions concerning the definition of the nature of the institution of administrative law and the concept of «appeals» is unresolved. This is unacceptable and due to the fact that the proceedings by citizens relating to administrative proceedings that are designed to promote human rights, freedoms and protect the legal interests of the citizens.

Due to the importance of the article the features of the definition of «appeals» to the government and its essence through the analysis of the current legislation of Ukraine, Project rules Administrative-Procedural Code of Ukraine and research in this field. In order to clarify the nature of the given concept and definition of characteristics was made etymological study of this concept, given the doctrinal and legislative definition of «citizens» appeals. Due to the identified shortcomings of current legislation and the analysis proposed definition of «appeals».

**Key words:** treatment, the right to appeal, appeals, Project Administrative-Procedural Code, appeals to the authorities.

**Вступ.** На сучасному етапі розвитку Української держави для встановлення балансу у взаємовідносинах особистості та держави необхідні ефективні механізми впливу людини на публічну владу. Одним із можливих зворотних зв'язків, тобто можливості такого впливу, залишається право на звернення до державних інституцій [8]. Слід зазначити, що громадяни можуть впливати на органи державної влади та здійснювати контроль за їхньою діяльністю за допомогою реалізації різноманітних прав і свобод, проте право на звернення найчастіше використовується у повсякденних відносинах людини та держави, що зумовлюються простотою, відносною зрозумілістю, звичністю та доступністю [3]. Тому цілком зрозуміло закріплення права на звернення в Конституції України (ст. 40) та Законі України «Про звернення громадян», відображення особливостей такого провадження в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, а також значна увага до даного питання



вчених-адміністративістів і досвідчених юристів-практиків, зокрема В. Аверянова, О. Баклана, І. Голісніченка, І. Каліушка, О. Кузьменко, Ю. Битяка та ін. Проте, не зважаючи на посилену увагу до даного провадження, нинішнього часу залишається невирішеним питання, що ж таке звернення громадян, на законодавчому рівні та в наукових дослідженнях немає єдиного визначення поняття «звернення громадян».

**Постановка завдання.** У зв'язку з вищезазначеними обставинами, метою даної статті є аналіз нормативно-правових актів, які регламентують суспільні відносини у сфері звернення громадян, проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, наукових досліджень у цій сфері стосовно визначення поняття «звернення громадян» та висвітлення пропозицій щодо певного вдосконалення нормативно-правової бази в питанні надання визначення «звернення громадян»

**Результати дослідження.** Людина у повсякденному житті так чи інакше постійно взаємодіє з органами державної влади, зіштовхується з необхідністю звернення з різноманітними питаннями в установи, організації, органи влади тощо. Тому цілком зрозуміло конституційне закріплення права на звернення. Зокрема ст. 40 Конституції України встановлено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів, що зобов'язані розглядати звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Питання практичної реалізації права на звернення врегульовано Законом України «Про звернення громадян», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р. № 348, Указом Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.08 р. № 109/2008, Методики оцінювання рівня організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.09 № 630, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24.09.08 р. № 858, а також Законом України «Про Кабінет Міністрів України», Постановою Кабінету Міністрів України «Про взаємодію органів виконавчої влади та державної установи «Урядовий контактний центр» від 12.08.09 р. № 898, Постановою Кабінету Міністрів України «Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України» від 12.10.10 р. № 924. До джерельної бази також належать: Концепція створення системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади, затверджена Постановою від 18.01.12 р. № 21 «Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типове положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва та Севастополя й іншими нормативно-правовими та підзаконними актами. Забезпечуючи громадян України можливістю на звернення, Закон України «Про звернення громадян» деталізує та розвиває конституційні положення і розширює коло суб'єктів, до яких мають можливість звернутися громадяни з питань, що їх турбують, відповідно до компетенції визначених суб'єктів [4]. Слід також зазначити, що зростаюча кількість звернень до органів державної виконавчої влади потребує від останніх підвищеної уваги та посилення роботи, спрямованої на своєчасне реагування на них, повний і об'єктивний їх розгляд шляхом адміністративного провадження й надання громадянам за їх результатами відповідних адміністративних послуг. У зв'язку із зазначеними тенденціями керівникам центральних та місцевих органів влади пропонується звернути увагу на необхідність забезпечити системну роботу зі зверненнями громадян, розглядаючи її як пріоритетний напрям діяльності, важливу складову заходів щодо реалізації Програми уряду «Назустріч людям» [7].

Проте залишається незрозумілим, що таке насправді звернення громадян, котре має юридичну силу та підлягає обов'язковому розгляду у визначеному законом порядку та у встановлені строки. Отже, щоб зрозуміти, що таке інститут звернення громадян, зокрема право на звернення, в тому числі і як предмет провадження в органах виконавчої влади, а також механізм його дії (реалізації), необхідно визначитися з його поняттям та сутністю.



Саме поняття «звернення» дуже різноманітне й неоднозначне. Незважаючи на закріплення на законодавчому рівні даного права, в законодавстві немає його чіткого визначення. Так, ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» закріплює безпосередньо право на звернення, а ст. 3 визначається: «під зверненням слід розуміти викладені письмово або в усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги», тобто дається визначення через перелік видів звернення.

Сучасний тлумачний словник української мови та Енциклопедичний юридичний словник за редакцією Ю. С. Шемушкевича надають велику кількість різноманітних, неоднозначних трактувань даного слова. Слід зауважити, що слово «звернення» переважно використовується для характеристики інформаційного зв'язку між ким-небудь поняття «звернення громадян до органів влади», то воно охоплює значно менше коло звернень, тобто звернення однієї категорії суб'єктів – громадян і лише до однієї категорії адресатів – органів влади. Тому в даному випадку слід говорити тільки про викликані потребою у спілкуванні громадян із суб'єктами влади для вирішення ними загальних питань державного чи суспільного життя або особистих питань громадян. В енциклопедичному юридичному словнику поняття «звернення громадян» визначено переважно з формальних позицій, де цей термін трактується як «особисті або групові (колективні) звернення громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, до засобів масової інформації та посадових осіб» [6].

У багатьох наукових дослідженнях, зокрема проведених В. Б. Авер'яновим, В. М. Селівановим, С. А. Авакьяном, поняттям «право на звернення» та «звернення» не дається формулювання, автори одразу починають характеризувати види звернень громадян. Так, С. А. Авакьян розглядає право на звернення як одне із основних політичних прав, характеризує види звернень, проте не надає загального визначення (поняття) «звернення громадян», зазначаючи лише, що дане право втілює «зворотній зв'язок» громадян та органів державної влади й місцевого самоврядування, а також слугує засобом впливу громадян на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, інститути громадського суспільства [1].

Таким чином, звернення громадян – це регламентовані нормами чинного законодавства відносини громадянина та держави, що стосуються реалізації прав, свобод та законних інтересів людини у сфері державного управління. Отже, зарахування провадження за зверненнями громадян до адміністративно-правових проваджень не викликає сумнівів. Підтвердженням таких тверджень можуть слугувати активні дослідження учених-адміністративістів. Зокрема, Ю. П. Битяк вказує на нормативно-правові акти, у яких закріплено зазначене право на звернення, наголошує на його значущості для життєдіяльності суспільства, а також характеризує види звернень, проте визначення «права на звернення» в адміністративному праві чи самого «звернення» не дає [4].

Інший дослідник в адміністративному праві Г. Котляревська у своїх працях також підкреслює неоднозначність у розумінні визначення «звернення громадян». У науковому аналізі Г. Котляревською запропоновано таку дефініцію: «звернення громадян до органів влади – це спосіб ініціювання громадянами в усній або письмовій формі їх спілкування з органами державної влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами цих органів для задоволення інтересів громадян шляхом владного вирішення певних питань суспільного, державного, колективного чи особистого життя, що передбачає відповідне реагування цих органів і посадових осіб на звернення та відповідь на звернення». Слід також погодитися, що поняття «звернення громадян до органів влади» має змістовну та формальну частини його розуміння. До змістовної включається мета звернення, предмет або питання чи привід, у зв'язку з яким здійснено звернення, а також спосіб реагування органів влади та їх посадових осіб на звернення громадян. Як формальну складову зазначеного поняття можна виділити форму звернення (усна, письмова), суб'єкта, до якого було адресовано звернення та суб'єкта, що адресує звернення [6].

Проте зауважимо, що наведене визначення не відображає всіх аспектів, оскільки обмежує, по-перше, коло суб'єктів, до яких може звернутися громадянин, і яке закріплено законодавчо. Вважаю недоцільно також і вживання виразу «задоволення інтересів громадян», бо, скажімо, такий вид звернення, як пропозиція, може не торкатися безпосередньо інтересів



громадянина, що звертається, оскільки містить поради, рекомендації.

Таким чином, якщо говорити про доктринальне визначення поняття «звернення громадян», слід зазначити, по-перше, звернення громадян є однією із форм народовладдя, що здійснюється у вигляді обов'язку щодо розгляду у встановлені законодавством строки громадянської ініціативи, направленої на прийняття органом державної влади в межах установлених повноважень акта, що не суперечить чинному законодавству України, чи вирішення ним у тій чи іншій формі суспільно значущого чи особистого питання. По-друге, законодавчо встановлений спосіб захисту прав, свобод, законних інтересів громадян, що здійснюється ним у публічно-правовій формі шляхом направлення заяв, скарг та інших видів звернення до органів державної влади. Отже, право громадян на звернення до органів державної влади можна розглядати як складова частина народовладдя, складом котрого є безпосереднє вираження громадянами, їх об'єднаннями своєї волі в різних посланнях, направлених до державних органів з метою забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян чи для покращання діяльності органів державної влади, до яких адресовано звернення і про діяльність яких у ньому йдеться.

Щодо законодавчого визначення поняття «звернення громадян» слід зазначити: у законодавстві вказане поняття також не мало чіткого визначення. Наприклад, у положеннях Указу Президента Верховної Ради СРСР від 12 квітня 1986 р. «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» встановлено, що звернення громадян до державних і громадських органів з пропозиціями, заявами, скаргами – важливий засіб здійснення і охорони прав особистості, зміцнення зв'язків державного апарату з населенням, суттєве джерело інформації, необхідної для вирішення поточних і перспективних питань державного, господарського і соціально-культурного будівництва, одна з форм участі тих, хто працює в управлінні; звернення громадян сприяють посиленню контролю народу за діяльністю державних і громадських органів, боротьбі зі зловиканням, бюрократизмом та іншими недоліками в їх роботі [6, 9]. Проте законодавчого визначення поняття «звернення громадян» немає.

З прийняттям Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР встановлено, що під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Таким чином, законодавець закріпив форми вираження та види звернень, але таке визначення не можна вважати загальним поняттям звернення громадян до органів державної влади.

Останнім часом досить активно обговорюється необхідність прийняття загального закону, який би врегулював взаємодію громадян України та органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Такий нормативно-правовий акт названо Адміністративно-правовий кодекс.

У 2008 р. Кабінет Міністрів України вніс на розгляд до Верховної Ради України проект Адміністративно-процедурного кодексу України (далі – Проект). Відповідно до ст. 1 Проекту регулюються відносини, що виникають під час провадження органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами діяльності із забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб (далі – особи), у тому числі щодо отримання адміністративних послуг, виконання ними визначених законом обов'язків, регламентуються процедури розгляду адміністративних справ. Отже, за змістом Проекту регулюватимуться суспільні відносини, які забезпечуються органами публічної адміністрації щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Так, згідно зі ст. 3 Проекту адміністративне провадження відповідно до цього Кодексу відкривається за заявою особи про забезпечення реалізації та захисту своїх прав і законних інтересів, у тому числі щодо отримання адміністративних послуг, а також виконання визначених законом обов'язків; за ініціативою адміністративного органу, в тому числі у порядку здійснення ним контрольних повноважень; за скаргою особи щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу [2].

**Висновки.** Виходячи з вищевикладеного, можна дійти висновку про те, що законодавець узагалі відмовляється від загального поняття звернення громадян, замінюючи його поняттями видів звернень громадян, а саме заявою особи щодо забезпечення реалізації та



захисту своїх прав, законних інтересів та скаргою особи щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу, при цьому залишаючи неврегульованими питання провадження за зверненнями інших видів. Водночас слід зазначити, надаючи визначення поняттю в Проекті, законодавець зосереджує свою увагу здебільшого на суб'єктивній стороні вказаного права, що також не повною мірою відображає сутність даних понять. Слід також зауважити, що законодавець так і не дає визначення поняття «звернення громадян». У зв'язку з цим виникає потреба у наданні законодавчо визначеного поняття «звернення», зокрема з урахуванням наявної нормативно-правової бази. Пропоную визначити «звернення громадян» як спосіб ініціювання громадянами в усній або письмовій формі їх спілкування з органами державної влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами цих органів у межах, визначених чинним законодавством повноважень, з метою забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян чи для покращання діяльності органів державної влади, до яких адресовано звернення і про діяльності яких у ньому йдеться, шляхом владного вирішення певних питань суспільного, державного, колективного чи особистого життя, що передбачає відповідне реагування цих органів і посадових осіб на звернення за допомогою прийняття адміністративного акта та відповідь на звернення.

Таким чином, з урахуванням вищевикладеного, зазначимо, що реалізація «зворотного» зв'язку держави та громадянина, забезпечення політичних прав громадян, розвитку та здійснення народовладдя в Україні неможливо без закріплення права на звернення громадян до органів державної влади та відповідно розвитку і законодавчого закріплення провадження за зверненнями громадян. Тож слід наголосити, що гармонізація адміністративно-правового регулювання зазначеної сфери потребує чіткого визначення основоположного поняття, а саме «звернення громадян». Для цього необхідно визначитися зі складовими формального та змістового аспекту даного визначення та закріплення означеного поняття у законодавстві України.

Вважаю за доцільне визначити поняття «звернення громадян» як законодавчо закріплений спосіб ініціювання громадянами в усній або письмовій формі їх спілкування з органами державної влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами цих органів у межах визначених чинним законодавством повноважень з метою забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян чи з метою покращання діяльності органів державної влади, до яких адресовано звернення і про діяльність яких у ньому йдеться, шляхом владного вирішення певних питань суспільного, державного, колективного чи особистого життя, що передбачає відповідне реагування цих органів і посадових осіб на звернення за допомогою прийняття адміністративного акта та відповідь на звернення.

#### Список використаних джерел:

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс / Авакьян С. А. – М. : Юристъ, 2006. – Т. 1. – С. 635–638.
2. Адміністративно-процедурний кодекс України [Електронний ресурс] : законопроект від 18 липня 2008 р. № 2789. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2789&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7).
3. Алистратов Ю. Н. Право петиций в Российской Федерации / [Ю. Н. Алистратов ; под ред. Ю. А. Дмитриева]. – М. : Манускрипт, 1997.
4. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер. – 2005.
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
6. Котляревська Г. Визначення поняття та видів звернень громадян до органів влади / Г. Котляревська // Віче. – 2009. – № 22. – С. 13–15.
8. Кудря В. Види проваджень за зверненнями громадян до органів виконавчої влади та адміністративні (управлінські) послуги / В. Кудря // Право України. – 2006. – № 3. – С. 12–15.
9. Третьяков И. А. Место конституционного права на обращение в системе основных



прав человека и гражданина / И. А.Третьяков // Юрист – Правоведь. – 2010. – № 2. – С. 14–18.

10. О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан [Электронный ресурс] : Указ Президиума Верховного совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII / – Режим доступа :

[http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_36054.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_36054.html).

**КОЗЬЯКОВ І. М.,**

кандидат юридичних наук, доцент

(Національна академія прокуратури України)

УДК 349.6

### **ДЕРЖАВНИЙ ГІРНИЧИЙ НАГЛЯД: РЕЗУЛЬТАТИ РЕФОРМУВАННЯ**

Розглянуто питання компетенції державного гірничого нагляду в сучасних умовах оптимізації системи органів державної влади, напрацьовано наукові підходи до класифікації повноважень Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України в цій сфері.

**Ключові слова:** *надрокористування, державний контроль, державний гірничий нагляд, компетенція, класифікація повноважень.*

Рассмотрены вопросы компетенции государственного горного надзора в современных условиях оптимизации системы органов государственной власти, сформированы научные подходы к классификации полномочий Государственной службы горного надзора и промышленной безопасности Украины в данной сфере.

**Ключевые слова:** *недропользование, государственный контроль, государственный горный надзор, компетенция, классификация полномочий.*

In this article the competence of state mining supervision as a result of optimizing the system of state authorities. The author has formed the scientific approaches to the classification powers of these institutions in the sphere of subsoil use.

**Key words:** *subsoil use, state control, state mining supervision, competence, classification authority.*

**Вступ.** За різноманітністю корисних копалин і багатством надр Україна випереджає такі розвинуті країни світу, як США, Канада, Англія, Франція, Китай та ін. Деякі корисні копалини України представлені унікальними за запасами і якістю сировини родовищ, які розташовані в досить сприятливих умовах для створення гірничопромислових комплексів.

Серед об'єктів права власності українського народу, визначених ст. 13 Конституції України, надра посідають самостійне місце як первинне, системотвірне поняття права надрокористування. В Основному Законі держави закріплено положення, відповідно до яких кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу, кожен має право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище та на відшкодування заподіяної порушенням цього права шкоди. Закладені конституційно-правові ідеї у сфері екології є новелами для сучасної Української держави, ключовими щодо законотворення та правозастосування у практиці регулювання гірничих відносин.

Підвищення загального рівня соціально-економічного розвитку суспільства неминуло супроводжується збільшенням споживання невідновних природно-мінеральних ресурсів, інтенсивною розробкою родовищ корисних копалин. Тому державне забезпечення ефективного використання та охорони надр є однією з глобальних еколого-правових проблем сучасності.

Правовим аспектам державного управління в галузі охорони довкілля, реалізації екологічної політики держави присвячено праці таких науковців: В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк,





А. П. Гетьмана, О. І. Заєць, І. І. Каракаша, В. В. Костицького, М. В. Краснової, Н. Р. Малишевої, Е. В. Позняк, В. С. Семчика, Ю. С. Шемшученка, О. А. Шомпол та ін. На жаль, лише окремі питання управління в сфері геологічного вивчення надр, їх раціонального і комплексного використання та охорони в сучасній правовій науці стали предметом розгляду Р. С. Кіріна, О. В. Плотникової, В. К. Філатової, О. П. Шем'якова та ін.

Проте поза увагою дослідників залишився комплекс сучасних проблем правового, зокрема, інституційно-функціонального, забезпечення державного гірничого нагляду як складової державного управління у сфері гірничих відносин. Особливої актуальності, втім, ці аспекти набувають у зв'язку з потребами оптимізації системи центральних органів виконавчої влади.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є дослідження компетенції державного нагляду в сучасних умовах оптимізації системи органів державної влади, напрацювання наукових підходів до класифікації їх повноважень.

**Результати дослідження.** Згідно зі ст. 10 Гірничого закону України [1] державний нагляд у сфері гірничих відносин за дотримання гірничого законодавства під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації чи консервації гірничих підприємств здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань нагляду за охороною праці (далі – орган гірничого нагляду) й інші центральні органи виконавчої влади відповідно до законодавства України.

Сутність державного контролю полягає у нагляді та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також запобіганні й виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [2, с. 349]. Специфіка державного контролю за законністю у сфері надрокористування полягає в тому, що контрольна функція є складовою частиною функції управлінської, котра має у своєму складі й інші, не менш важливі компоненти. У зв'язку з цим порушується проблема їх раціонального розмежування у здійсненні управлінської діяльності як на рівні центрального органу виконавчої влади, так і відповідних органів (підрозділів), правомочних здійснювати гірничий нагляд безпосередньо. Інакше кажучи, здійснення розглянутих видів діяльності має бути організовано так, щоб вони під час свого функціонування не ставали перешкодою одне для одного.

Те ж слід мати на увазі й під час визначення корелятивних зв'язків гірничого нагляду для забезпечення законності в надрокористуванні з іншими видами державного контролю (скажімо, геологічного), оскільки нагляд вважається окремим видом (формою) контролю [2, с. 350]. Висловленню такого погляду певною мірою сприяє конституційна вимога, яка зобов'язує державні органи та їх посадових осіб діяти лише на підставі й у межах повноважень і способами, передбаченими Конституцією й законами України (ч. 2 ст. 10 Конституції України). Такий висновок може бути зроблено ще й тому, що законодавством гірничий нагляд покладено на державні органи, уповноважені на його проведення (ч. 2 ст. 61 Кодексу України про надра).

Державний гірничий нагляд за використанням і охороною надр спрямований на забезпечення дотримання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку надрокористування, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, визначених законодавством України.

За енциклопедичним визначенням, гірничий нагляд – це нагляд за веденням робіт, пов'язаних з геологічним вивченням, використанням та охороною надр, використанням і переробкою мінеральної сировини [3, с. 592]. У практичній сфері це технічний нагляд на гірничих підприємствах і геологорозвідувальних партіях, який є державним контролем за правильною організацією надрокористування, належною експлуатацією родовищ корисних копалин, безпечним проведенням гірничих робіт, заходами з охорони надр тощо.

В іншому визначенні, гірничий нагляд – це система заходів, спрямованих на дотримання усіма гірничовидобувними підприємствами, установами й організаціями встановленого порядку користування надрами, їх охорони, забезпечення безпеки праці у гірництві, належного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, усунення шкідливого впливу гірничих робіт на населення і навколишнє середовище, будівлі та споруди, дотримання



правил державного обліку запасів і покладів корисних копалин, а також дотримання правил і норм гірничого законодавства [4, с. 330–332].

У результаті проведеної в Україні оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [5] створено Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд України), яка є центральним органом виконавчої влади, її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра надзвичайних ситуацій України. На Держгірпромнагляд України покладено, зокрема, реалізацію державної політики у сфері державного гірничого нагляду.

Повноваження Держгірпромнагляду України у даній сфері визначаються відповідним Положенням, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 408/2011 [6]. Основними завданнями Держгірпромнагляду є: 1) реалізація державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, охорони надр, промислової безпеки у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а також внесення пропозицій щодо її формування; 2) здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; 3) організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з таких питань: промислової безпеки, охорони праці, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю; геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання й переробки мінеральної сировини; безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; безпечного проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення; трубопровідного транспорту, функціонування ринку природного газу та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами.

Для реалізації покладених на нього завдань Держгірпромнагляд наділяється повноваженнями організаційно-розпорядчого, дорадчого, координаційного, дозвольно-легалізаційного, контрольно-наглядового та юрисдикційного характеру.

До *організаційно-розпорядчих* повноважень належать:

– підготовка та подання пропозиції щодо формування державної політики й визначення механізму її реалізації у сфері промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, геологічного вивчення, використання та охорони надр у сфері, пов'язаній з діяльністю об'єктів підвищеної небезпеки та потенційно небезпечних об'єктів;

– участь у межах компетенції в розробленні проектів Державного бюджету України, Державної програми економічного та соціального розвитку України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, державних програм економічного розвитку щодо геологічного вивчення, використання та охорони надр, видобутку корисних копалин, а також у формуванні державного фонду надр, уведенні в експлуатацію новозбудованих видобувних та збагачувальних підприємств, а також підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин;

– участь у здійсненні державного управління у сфері геологічного вивчення, використання та охорони надр, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами;

– участь у прийнятті в експлуатацію новозбудованих добувних і збагачувальних підприємств.

Важливим напрямом організаційно-розпорядчої діяльності є також *експертно-оцінювальні повноваження* Держгірпромнагляду, який бере участь у державній експертизі інвестиційних програм і проектів будівництва відповідно до вимог законодавства; в організації проведення експертизи проектів будівництва (реконструкції, технічного переоснащення) підприємств і виробничих об'єктів, засобів виробництва, засобів колективного та



індивідуального захисту працівників на їх відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці та промислової безпеки.

Окреме місце відводиться *легалізаційним (ліцензійним)* повноваженням Держгірпромнагляду. Їх реалізація полягає у наданні відповідних актів-дозволів, які закріплюють за суб'єктом господарської діяльності право на користування ділянкою надр, здійснення певних видів робіт або використання техніки чи засобів підвищеної небезпеки. Такими повноваженнями визнаються:

1) надання в установленому порядку гірничих відводів для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва й експлуатації підземних споруд та для інших цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин (слід зазначити, що право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу. Гірничим відводом є частина надр, надана користувачам для промислової розробки родовищ корисних копалин та цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин. Користування надрами за межами гірничого відводу забороняється. Сутність надання гірничих відводів полягає у вирішенні питання щодо правильності розподілу родовищ корисних копалин на окремі гірничодобувні об'єкти з метою запобігання залишення поза ними менш цінних ділянок родовищ, а також непридатних для самостійної розробки).

2) Держгірпромнагляд у передбачених законодавством випадках видає:

– ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення та контролює дотримання ліцензійних умов (відповідно до чинного законодавства [7] на Держгірпромнагляд покладено обов'язок ліцензування господарської діяльності з виробництва вибухових речовин та матеріалів згідно з переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України);

– дозволи на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації;

– свідоцтва на придбання і зберігання вибухових матеріалів промислового призначення;

– дозволи на початок виконання робіт підвищеної небезпеки й початок експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки та контролює дотримання умов дії дозволів (суб'єкт господарської діяльності, який має намір розпочати (продовжити) виконання роботи підвищеної небезпеки [8] або експлуатацію об'єктів, машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки чи проводити навчання працівників із питань охорони праці інших суб'єктів господарської діяльності, професійну підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації працівників, які залучаються до виконання робіт підвищеної небезпеки, повинен отримати відповідний дозвіл Держгірпромнагляду та його територіального органу) [9];

– свідоцтва про державну реєстрацію об'єкта (об'єктів) підвищеної небезпеки;

Однією з форм реалізації *легалізаційної* функції Держгірпромнагляду у сфері надрокористування є погодження:

– проектів стандартів, технічних регламентів і технічних умов, інших документів на засоби праці та виробництва, технологічні процеси;

– проектів проведення дослідно-промислового видобування корисних копалин, проекти та щорічні плани їх видобування та переробки, а також проекти будівництва підземних споруд щодо дотримання вимог Гірничого закону України, законодавства з промислової безпеки, охорони праці та охорони надр;

– документації на забудову площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення;

– проектів планів розвитку гірничих робіт щодо охорони надр, їх безпечного ведення, а також норми відбору, втрат корисних копалин на підприємствах, що видобувають тверді, рідкі та газоподібні корисні копалини;

– видачі спеціальних дозволів на користування надрами;

– проектів гірничих підприємств щодо запобігання шкідливому впливу гірничих робіт на життя та здоров'я населення, а також захисту об'єктів, розташованих на гірничому відводі, від шкідливого впливу гірничих робіт під час підготовки цих об'єктів гірничими роботами;

– питань ліквідації та консервації гірничодобувних об'єктів або їх ділянок, контролює відповідність визначеним вимогам зарахування вугільних шахт, що небезпечні через наявність



газу, можливість раптових викидів, гірських ударів, до відповідних категорій;

– питань консервації та ліквідації гірничих об'єктів та інших споруд, пов'язаних із користуванням надрами, відповідно до визначеного порядку.

У порядку реалізації інформаційно-реєстраційних повноважень Держгірпромнагляд:

– веде державний облік ділянок надр, наданих для будівництва та експлуатації підземних споруджень та інших цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин;

– веде державний реєстр нормативно-правових актів з питань охорони праці, державний реєстр об'єктів підвищеної небезпеки, державний облік ділянок надр, наданих для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, у тому числі для будівництва та експлуатації підземних споруд;

– здійснює відомчу реєстрацію та веде облік великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів (зокрема, кар'єрного транспорту – прим. І. К.), що не підлягають експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування; визначає порядок проведення державного технічного огляду цих засобів;

– реєструє підймальні споруди (вантажопідймальні крани та машини, ліфти, ескалатори, канатні дороги, підйомники, фунікулери тощо), парові та водонагрівальні котли, посудини, що працюють під тиском, трубопроводи пари та гарячої води, об'єкти нафтогазового комплексу та інші об'єкти;

– реєструє декларації безпеки об'єктів підвищеної небезпеки.

Центральне місце в діяльності Держгірпромнагляду належить *наглядом і контрольним* функціям. Предметом гірничого нагляду визначено:

– безпечне проведення гірничих робіт на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної, нафтогазової промисловості під час будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих об'єктів та підприємств, на об'єктах метробудівництва та підземних спорудах;

– відповідність певним вимогам уведення в експлуатацію розвіданих родовищ корисних копалин;

– проведення робіт з геологічного вивчення надр під час дослідно-промислової розробки, їхнього використання та охорони, а також використання й переробки мінеральної сировини;

– повнота вивчення родовищ корисних копалин, гірничотехнічних, інженерно-геологічних, гідрогеологічних та інших умов їх розробки, будівництва та експлуатації підземних споруд, захоронення в надрах шкідливих речовин і відходів виробництва;

– виконання вимог з охорони надр під час проведення робіт з їх вивчення, визначення кондицій мінеральної сировини та експлуатації родовищ корисних копалин, відповідності розробки родовищ корисних копалин установленим вимогам, повноти видобування оцінених запасів корисних копалин і наявних у них компонентів;

– дотримання визначеного порядку обліку запасів корисних копалин, обґрунтованості та своєчасності їх списання, правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час розробки родовищ корисних копалин, правил та технологій переробки мінеральної сировини для забезпечення найповнішого видобування корисних компонентів;

– відповідність визначеним вимогам та своєчасності здійснення заходів, що гарантують безпеку людей, майна та навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами;

– готовність державних воєнізованих гірничорятувальних служб та формувань і диспетчерських служб до локалізації та ліквідації наслідків аварій.

Відповідно до *контрольної компетенції* Держгірпромнагляд здійснює державний контроль з питань:

– відповідності вимогам належності вугільних шахт, які небезпечні через наявність газу, можливість раптових викидів, гірських ударів, до відповідних категорій;

– проведення гірничих робіт на підприємствах вугільної, гірничорудної й нерудної промисловості.

Також Держгірпромнагляд:

– здійснює нагляд за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами



в частині державного гірничого нагляду;

– здійснює у межах своєї компетенції нагляд за проведенням робіт із розробки родовищ корисних копалин і будівництва підземних споруд, виконанням заходів щодо запобігання виникненню та усуненню небезпечного впливу гірничих робіт на технічний стан будинків і споруд, а також за дотриманням визначеного порядку забудови площ залягання корисних копалин, обсягів перероблюваної сировини, обґрунтованістю та своєчасністю їх списання;

У разі виявлення в процесі наглядової діяльності порушення вимог щодо гірничого вивчення надр, їх охорони, а також інших вимог, установлених законодавством, органи державного гірничого нагляду реалізують *юрисдикційні повноваження* органів Держгірпромнагляду, які передбачають:

а) тимчасову заборону, припинення, обмеження експлуатації підприємств, окремих виробництв, цехів, дільниць, робочих місць, будівель, споруд, приміщень, випуск та експлуатацію машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів виробництва, виконання певних робіт, зокрема пов'язаних із користуванням надрами, застосування нових небезпечних речовин, реалізацію продукції, а також скасовувати чи припинити чинність виданих ними дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників;

б) розгляд адміністративних справ та притягнення до адміністративної відповідальності працівників за порушення законодавства про охорону праці в частині безпечного проведення робіт і законодавства про охорону надр;

в) подання позовів до судів загальної юрисдикції про відшкодування шкоди та витрат, завданих порушенням законодавства у сфері надрокористування й охорони надр.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище, можна стверджувати, що в результаті проведеної в Україні оптимізації системи центральних органів виконавчої влади з метою реалізації державної політики у сфері державного гірничого нагляду створено Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд України). Дана служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра надзвичайних ситуацій України. Для ефективної реалізації покладених завдань Держгірпромнагляд наділяється відповідними повноваженнями, які класифікуються на такі: організаційно-розпорядчі, координаційні, дорадчі, легалізаційні, наглядово-контрольні та юрисдикційні. Детальний аналіз зазначених повноважень, питання практичної реалізації та вивчення їхнього впливу на забезпечення законності й правопорядку у галузі гірничих відносин вбачається перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

#### Список використаної літератури:

1. Гірничий Закон України від 6 жовтня 1999 р. № 1127-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50. – Ст. 433.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. – Том 1. Загальна частина / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.
4. Екологічне право: особлива частина : підручник : Повний академ. курс / за ред. В. І. Андрейцева. – К. : Істина, 2001.
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
6. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 408/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1241.
7. Перелік органів ліцензування, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – Ст. 2001.
8. Перелік робіт з підвищеною небезпекою, затверджено наказом



Держнаглядохоронпраці України від 26 січня 2005 р. № 15 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 8. – Ст. 455.

9. Порядок видачі дозволів Державним комітетом з нагляду за охороною праці та його територіальними органами, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2003 р. № 1631 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 42. – Ст. 2222.

**ШАПТАЛА С. М.,**  
здобувач кафедри економічної безпеки  
(НАВС)

УДК 342.95

### **ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬСТВА**

Визначено місце економічної безпеки держави в її національній безпеці та проаналізовано різні погляди на зміст зазначеної категорії. Розглянуто сутність державно-правового забезпечення економічної безпеки держави та запропоновано окремі заходи його вдосконалення.

***Ключові слова:** економічна безпека, національна безпека, державно-правове забезпечення, державно-правове забезпечення економічної безпеки, концепція економічної безпеки, стратегія економічної безпеки*

Определено место экономической безопасности государства в ее государственной безопасности и проанализированы разные взгляды на содержание данной категории. Рассмотрена сущность государственно-правового обеспечения экономической безопасности государства и предложены отдельные мероприятия его усовершенствования.

***Ключевые слова:** экономическая безопасность, национальная безопасность, государственно-правовое обеспечение экономической безопасности, концепция экономической безопасности, стратегия экономической безопасности*

The place was economic security to its national security, analyzed different views on the contents of the category. Consideration was given to the nature of state-legal economic security of the state, have been proposed some measures to improve it.

***Key words:** economic security, national security, public-legal economic security, the concept of economic security, economic security strategy*

**Вступ.** Однією з найважливіших умов успішного реформування суспільства є наявність ефективного державно-правового забезпечення економічної безпеки України. Проблеми державно-правового забезпечення економічної безпеки виникають у будь-яких економічних системах різних країн. При цьому має здійснюватися специфічна адміністративно-правова політика, покликана підтримувати на природному рівні головні макроекономічні пропорції. В умовах політичної нестабільності, реформування суспільства, перехідних економіках метою такої політики є, передусім, подолання диспропорцій у різних сферах економіки, а також належний захист від загроз економічній безпеці.

Комплекс проблем, пов'язаних з реформуванням суспільства, підсилюється такими економічними негараздами, як дефіцит державного бюджету, інфляція, падіння рівня виробництва, наявність безробіття та різке зниження рівня життя населення, які набувають поширення та ще більшого масштабу у зв'язку з відсутністю науково обґрунтованої стратегії національно-економічного розвитку, що базується на економічно безпечних орієнтирах.



Водночас проблема державно-правового забезпечення економічної безпеки ніколи не існувала відокремлено. Вона є похідною від специфіки економічного зростання на кожній стадії розвитку суспільства. Конкретизований зміст цієї проблеми може змінюватися залежно від різних факторів та причин, що впливають на динаміку зовнішніх і внутрішніх умов функціонування економічної системи в період реформування суспільства.

Проблеми державно-правового забезпечення економічної безпеки України досліджували окремі вчені, серед яких А. І. Берлач, З. Варналій, В. М. Геєць, І. І. Дідович, Я. А. Жаліло, О. О. Зінченко, О. Кальмук, Г. В. Козаченко, М. О. Кизим, Т. С. Клебанова, О. Є. Користін, О. М. Ляшенко, В. І. Мунтян, Г. А. Пастернак-Таранушенко, М. М. Пендюра, І. І. Подік, О. В. Половян, В. П. Пономарьов, А. Й. Присяжнюк, О. С. Саєнко, Н. М. Ткачова, І. Я. Фабін, Т. В. Філіпенко, О. І. Черняк, О. М. Чечель та ін.

**Постановка завдання.** Мета статті – визначення особливостей державно-правового забезпечення економічної безпеки України в сучасних умовах.

**Результати дослідження.** Природно, що реформування суспільних відносин, які викликають зміни трансформаційних процесів в економіці сприяють подальшому розвитку не тільки конкретної економіки, а також адміністративній науці. У цьому контексті відносно новою категорією є «державно-правове забезпечення економічної безпеки». За своїм змістом державно-правове забезпечення економічної безпеки належить до тих проблем, від розв'язання яких залежить стан тієї або іншої держави, тому що її забезпечення дозволяє реалізувати ефективний розвиток, результатом якого є економічна незалежність, відновлення виробництва, раціональна зайнятість, зростання рівня життя та соціальної захищеності населення, зовнішньоекономічна рівновага. При цьому знищуються або нейтралізуються загрози докорінним інтересам як держави в цілому, так і кожного її мешканця.

Сучасна світова фінансово-економічна криза призвела до занепаду цілого ряду секторів економіки України, вплинула на діяльність багатьох підприємств і установ, зниження доступності кредитів, відтік інвестицій, що призвело до скорочення обсягів виробничої діяльності українських підприємств та до згортання попиту і пропозиції на товарних і фінансових ринках. У результаті перед більшістю економічних суб'єктів гостро постала проблема створення дієвої системи державно-правового забезпечення економічної безпеки, здатної вплинути на зниження рівня економічної загрози як особистості, так і держави. Водночас становлення внутрішнього і зовнішнього економічних ринків потребує переосмислення ряду базових теоретичних і практичних засад державно-правового забезпечення економічної безпеки України. Саме тому в сучасних умовах державно-правове забезпечення економічної безпеки України набуває першочергового значення, оскільки воно визначає напрями для прийняття основних соціально-економічних рішень.

Однак нині залишається неуточненим зміст державних заходів у сфері державно-правового забезпечення економічної безпеки України. Крім того, як слушно зауважує професор О. Є. Користін, зараз відсутні методичні підходи до оцінювання реалізації державної політики у сфері економічної безпеки, національної економіки. Зазначені факти, а також перехід до нових ринкових форм господарювання, державне регулювання забезпечення економічної безпеки в умовах недосконалої правової бази, відсутність науково обґрунтованої концепції реформ негативно впливає на розроблення державно-правової стратегії забезпечення економічної безпеки України [10].

Економічні проблеми нинішнього часу стають одними із головних – вони обумовлюють направленість соціального процесу. Економічна безпека, поряд із політичною, воєнною, економічною, інформаційною та іншими видами безпеки нині розглядається як один із важливих складових елементів національної безпеки держави. Якщо усвідомити глобальний характер сучасної економічної проблематики, соціально-економічний процес не може здійснюватися без урахування економічних обмежень. Зважаючи на це, на сучасному етапі розвитку суспільству необхідна більш глибока розробка економічних оцінок і нематеріальних цінностей, які є невід'ємними складовими задоволення потреб людини. Водночас недостатня увага до проблем економічної та фінансової стійкості, відсутність докорінних змін у сфері економіки після проголошення незалежності в Україні, брак послідовного реформування законодавства, деформація ринкових відносин зумовили деформацію ринкових відносин,



унаслідок чого почалося зростання тіньового сектора економіки, зокрема, збільшилася частка капіталів кримінального походження, власники яких постійно намагаються їх легалізувати.

Безумовно, що належний рівень економічної безпеки має досягатись за допомогою здійснення єдиної державно-правової політики, підкріпленою системою скоординованих заходів, адекватних зовнішнім та внутрішнім загрозам. Без такої політики неможливо домогтись виходу з кризи, стабілізувати економічну ситуацію в Україні, створити ефективні механізми соціального захисту населення. До речі, як слушно зауважує А. Й. Присяжнюк, висновок про те, що економічна безпека однаково важлива для особи, суспільства, держави підтверджується положеннями ст. 17 Конституції України, в якій забезпечення економічної безпеки України визнано найважливішою функцією держави, справою всього українського народу [20, с. 808].

Регулювання економічної безпеки в умовах реформування суспільства – це актуальне завдання становлення державності, досить складна проблема, особливо зараз, коли держава перебуває на етапі глибокої економічної кризи. За останні роки у сфері економічної безпеки було створено законодавчу базу, накопичений як позитивний, так і негативний досвід, сформульовано нову структуру органів її регулювання. Але розробка проблеми державно-правового забезпечення економічної безпеки України ще не на належному рівні. Породження нових економічних загроз має знайти адекватне вирішення в адміністративно-правовому законодавстві щодо державно-правового забезпечення економічної безпеки України.

Подальший розвиток України та входження її як рівноправного члена до загальновизнаних геополітичних об'єднань, зокрема таких, як ЄС, ООН, СНД, ГУУАМ, безумовно, передбачає необхідність забезпечення її суверенітету та незалежності, адже саме їх наявність характеризує державу як самодостатнього та самостійного суб'єкта зовнішніх і внутрішніх відносин.

Але для визначення особливостей державно-правового забезпечення економічної безпеки держави необхідно з'ясувати місце економічної безпеки держави у її національній безпеці. Більшість авторів зазначають, що саме економічна безпека поряд із політичною, інформаційною, військовою, є однією з основних складових національної безпеки, яка забезпечує суверенітет та незалежність країни як гарантія незалежності держави, умова стабільності та ефективної життєдіяльності суспільства.

Так, зокрема сучасні європейські та американські економісти запевняють що економічна безпека це основа національної безпеки, яка відображає підвищення значущості гарантування безпеки у всіх сферах життя людства й особливо в економіці через зростання у світі ролі чинників ризику, невизначеності, випадковості і взаємозалежності. На думку американських учених, економічна безпека повинна відповідати таким умовам, як збереження економічної незалежності країни, спроможності приймати рішення для задоволення власних інтересів у питаннях щодо розвитку господарства, а також можливості забезпечити вже досягнутого рівня життя населення та вжиття необхідних заходів для його подальшого підвищення. Отже, зарубіжні вчені вказують на ключовий аспект у понятті економічної безпеки, яким є гарантування незалежності країни та свободи у прийнятті рішень як у внутрішньополітичній сфері, так і в міжнародних питаннях.

Переважає більшість вітчизняних учених наполягають на тому, що економічна безпека є однією з найважливіших складових елементів національної безпеки, що відбиває зв'язок між економічною могутністю держави, її воєнно-економічним потенціалом і національною безпекою [3, с. 239–309]. Як запевняють Г. В. Козаченко, В. П. Пономарьов, О. М. Ляшенко, зазначений зв'язок передбачає свідоме підтримання в державі визначених пропозицій між накопиченням валового внутрішнього продукту та воєнним будівництвом для забезпечення кількісних і якісних параметрів обороноздатності [4, с. 15]. Його думку підтримують А. І. Берлач і Т. В. Філіпенко, наполягаючи, що розглядати економічну безпеку поза контекстом національної безпеки неможливо. Адже нехтування економічною безпекою може призвести до катастрофічних наслідків, зокрема: спаду галузей економіки, банкрутства підприємств, підриву системи життєзабезпечення нації з подальшою втратою суверенітету [5, с. 20].

Вітчизняний фахівець В. І. Мунтіян, який здійснив системне та всебічне наукове дослідження проблеми економічної безпеки України як провідної складової національної





безпеки, зауважує, що основними складовими економічної безпеки України є сировинно-ресурсна, енергетична, фінансова, воєнно-економічна, технологічна, продовольча, демографічна безпека та ін. [6, с. 37]. На думку деяких інших вітчизняних учених, економічна безпека держави є не лише однією з найважливіших складових цілісної системи національної безпеки як комплексу захисту національних інтересів, але й базовою, вирішальною умовою дотримання і реалізації національних інтересів [7; 8, с. 13].

Український дослідник Я. А. Жаліло трактує економічну безпеку як «складну багатофакторну категорію, яка характеризує здатність національної економіки до розширеного самовідтворення з метою збалансованого задоволення потреб власного населення держави на якомусь визначеному рівні, з метою протистояння дестабілізуючій дії різноманітних чинників, внутрішніх та зовнішніх, а також для забезпечення конкурентоспроможності національної економіки у світовій системі господарювання [9, с. 56–87]. Професор Г. Пастернак-Таранушенко визначає економічну безпеку як «стан держави, за яким вона забезпечена можливістю створення, розвитку умов для гідного життя її населення, перспективного розвитку в майбутньому та в зростанні добробуту її мешканців [10, с. 112]. Це трактування є вужчим, але, водночас, підтверджує, що держава повинна сприяти посиленню безпеки кожного її суб'єкта, що, у свою чергу допомагатиме зміцненню її загального потенціалу. Прогресивна в цьому напрямку думка вітчизняного науковця В. М. Гейця, який визначає, що економічна безпека держави визначається як стан економіки та інститутів влади, за якого забезпечується гарантований захист національних інтересів, соціальна спрямованість політики, достатній оборонний потенціал навіть за несприятливих умов розвитку внутрішніх та зовнішніх процесів [11, с. 112].

Таким чином, економічна безпека є вирішальною, основоположною складовою національної безпеки, яка водночас нерозривно пов'язана, залежить і взаємодіє з іншими її складовими (політичною, правовою оборонною, інформаційною, інтелектуальною тощо), тобто є необхідною умовою для функціонування будь-якої держави.

Дане питання набуває статусу комплексної потреби щодо державно-правового забезпечення економічної безпеки: по-перше, комплексом засобів формування економічної безпеки держави, по-друге, механізмами антикризової діагностики економіки, оцінки та протидії внутрішнім і зовнішнім, потенційним і реальним кризовим проявам та недопущення руйнування економічної стабільності України.

Український дослідник О. О. Зінченко визначає, що забезпечення економічної безпеки – це системний процес, у якому поєднуються три основних компоненти: по-перше, діагностика та оцінка фінансово-економічних, операційних та організаційних критеріїв з метою завчасної ідентифікації джерел виникнення, видів і стадій розвитку небезпечних проявів для діяльності підприємств; по-друге, своєчасне застосування релевантного каталогу антикризових (стабілізаційних) заходів нейтралізації внутрішніх і зовнішніх факторів; по-третє, формування системи рекомендацій і заходів щодо створення конкурентної переваги й забезпечення розвитку підприємств на всіх етапах його життєвого та операційного циклів [12]. Як зазначають вітчизняні вчені І. Я. Фабін та І. І. Дідович, забезпечення економічної безпеки як складової національної безпеки має складну й багатопланову структуру, що означає: а) спроможність економіки підтримувати суверенітет країни і геополітичне становище у світі, самостійно визначати політику в економічній сфері та пристосовуватися до умов розвитку, що склалися; б) системне оцінювання стану економіки з позиції захисту національних інтересів країни; в) здатність і бажання органів влади протистояти загрозам та викликам шляхом підвищення ефективності управління та створення сприятливих умов для розвитку конкуренції та підприємницької діяльності в межах дотримання корпоративних правил; г) зміцнення законодавчо та судової влади, більш раціональної діяльності податкової системи на основі поєднання інтересів суб'єктів країни та центру; д) створення економічних і правових умов, які усувають криміналізацію; е) використання міжнародних стандартів функціонування сучасної ефективної держави.

На нашу думку, забезпечення економічної безпеки країни – це постійний процес. Кількісний та якісний аналіз загроз економіці держави дозволяє зробити висновок щодо необхідності комплексного та системного підходу до організації системи державно-правового



забезпечення економічної безпеки України, яка являє собою комплекс організаційно-управлінських, режимних, технічних та профілактичних заходів, що забезпечують реалізацію захисту інтересів економіки держави від різних загроз.

Крім того, аналіз світового досвіду державно-правового забезпечення економічної безпеки свідчить, що основні засади подолання депресивності та диспропорційності розвитку економіки країни як ключового завдання забезпечення економічної політики в умовах кризи, такі:

- удосконалення організаційних і методологічних підходів щодо державного регулювання, управління процесами економічного розвитку та фінансової підтримки впровадження програм економічного розвитку;

- проведення комплексу організаційних заходів щодо залучення (на взаємовигідних засадах) до реалізації програм економічного розвитку місцевого бізнесу і місцевої громадськості; посилення прозорості та ефективності цього процесу;

- забезпечення реальної участі регіонів у реалізації загальнодержавних програм, що здійснюються за рахунок коштів державного бюджету та реалізуються на території певного регіону;

- удосконалення механізму розподілу субвенцій, що виділяються з державного бюджету для підтримки розвитку економіки регіонів;

- посилення фінансових можливостей місцевих бюджетів за рахунок збільшення їх дохідної частини (у тому числі за рахунок запозичень на внутрішньому ринку, інших форм залучення коштів);

- суттєве посилення ролі та значення регіональних фінансових інститутів (страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, венчурних інвестиційних фондів тощо) ресурсів та їх застосування зонального розвитку.

Крім зазначених засад система державно-правового забезпечення економічної безпеки України повинна відповідати таким основним вимогам: забезпечувати надійний захист економічних інтересів держави, суспільства, суб'єктів господарювання, громадян; своєчасно прогнозувати та відвертати загрози економічній безпеці; функціонувати в рамках, визначених законодавством.

З метою вдосконалення системи державно-правового забезпечення економічної безпеки України необхідно сформувати ефективну систему державно-правового забезпечення економічної безпеки, що повинно здійснюватись шляхом розробки необхідних правових норм, створення відповідних органів державної влади й управління, а також налагодження механізмів контролю за їх діяльністю. На нашу думку, система державно-правового забезпечення економічної безпеки України повинна охоплювати державне регулювання органів законодавчої, виконавчої, судової влади, правоохоронних органів, суб'єктів господарювання, організації окремих громадян, їх об'єднання в таких режимах: глобального, державного, регіонального та локального застосування; довгостроковому (10–20 років); річному; підвищеної готовності; повсякденному.

На наш погляд першочергово необхідно прийняти Закон «Про економічну безпеку України» та запровадити практику схвалення парламентом Стратегії національної економічної безпеки, яка б узгоджувалася зі Стратегією соціально-економічного та культурного розвитку України. Зважаючи на тривалу економічну кризу, доцільно також розроблення Стратегії національної економічної безпеки, яка б конкретизувала положення Концепції економічної безпеки. Цей документ мусить стати стратегічним орієнтиром та закласти основи економічної безпеки України на 10–20 років або більш тривалий період. Зазначена Стратегія має базуватися на багатоваріантності прогнозів соціально-економічного розвитку України та коригуватися залежно від розвитку подій, а також передбачати: формування державної економічного та необхідного державно-правового механізму, що передбачають усунення або пом'якшення дії факторів, підриваючих соціально-економічну систему держави; здійснення ефективного регулювання та координації органів державної влади щодо забезпечення економічної безпеки на міжнародному, національному та регіональному рівнях; визначення характеристики, класифікації та ознак зовнішніх та внутрішніх загроз, визначення та моніторинг факторів і причин, що підривають економічну безпеку держави; визначення критеріїв і параметрів, що



характеризують національні економічні інтереси; визначення поняття економічної злочинності та суттєвих механізмів боротьби з цим негативним явищем.

Доцільно також розробити Державну програму першочергових і дострокових заходів забезпечення економічної безпеки України, контроль за виконанням якої необхідно покласти на управління економічної безпеки Ради національної безпеки і оборони України. Зазначений документ мусить визначати життєво важливі національні економічні інтереси, індикатори та загрози економічній безпеці, передбачати створення системи національної безпеки, визначати механізми забезпечення економічної безпеки. Програма повинна узгоджуватися з прийнятою Верховною Радою Концепцією національної безпеки.

Таким чином, зазначені нормативно-правові акти повинні стати основними у розробці національного законодавства у сфері економічної безпеки України. Зазначені Закон «Про економічну безпеку України» і Стратегія національної економічної безпеки покликані стати своєрідними орієнтирами, з якими звірятимуть свої дії всі, починаючи від вищих посадових осіб держави та вищих органів державної влади й управління до державних службовців, органів місцевої державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій. Підлягатимуть коригуванню відповідно до цих основних документів всі раніше прийняті закони, укази, постанови, програми тощо.

Крім того, на нашу думку, важливим є здійснення наукової експертизи всіх раніше виданих нормативно-правових актів і тих, що розробляються, на предмет відповідності їх вимогам сучасної економічної безпеки України. У разі виявлення будь-якої невідповідності, а також порушень законності, суперечностей слід готувати пропозиції щодо скасування цих актів чи внесення до них відповідних змін. Застосування наукової експертизи, можливість забезпечити обґрунтованість, узгодженість, якість, своєчасне прийняття, виявлення позитивних і негативних наслідків дії таких актів, визначення їх місця в системі чинного законодавства.

**Висновки.** Отже, в сучасних умовах, які характеризуються наявністю систематичних загроз, очевидна необхідність постійного державно-правового забезпечення економічної безпеки. При цьому система державно-правового забезпечення має бути побудована так, щоб адекватно оперативно реагувати на будь-які зміни, що відбуваються у зовнішньому середовищі. З цією метою ми і пропонуємо запровадження низки зазначених заходів.

#### Список використаних джерел:

1. Користін О. Є. Теоретико-методологічні й організаційні проблеми забезпечення економічної безпеки [Електронний ресурс] / О. Є. Користін. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Nvknivs/2010\\_5/korustin.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknivs/2010_5/korustin.htm). – Назва титулу з екрана.
2. Присяжнюк А. Й. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави [Електронний ресурс] / А. Й. Присяжнюк // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 808–813. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-/FP/./11paiebd.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-/FP/./11paiebd.pdf). – Назва титулу з екрана.
3. Берлач А. І. Безпека бізнесу : [навч. посіб.] / Берлач А. І. – К. : Університет «Україна», 2007. – 280 с.
4. Перехідна економіка : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [В. М. Геєць, Є. Г. Панченко, Е. М. Лібанова та ін.; за ред. В. М. Геєця]. – К. : Вища шк., 2003. – 320 с.
5. Берлач А. І. Основи економічної безпеки України [Текст] : [Навчальний посібник] / А. І. Берлач, Т. В. Філіпенко. – Одеса, 2007. – 232 с.
6. Мунтіян В. І. Економічна безпека України / Мунтіян В. І. – К. : Вид-во КВІЦ, 1999. – 464 с.
7. Чечель О. М. Економічна безпека в контексті державної економічної політики України [Електронний ресурс] / Чечель О. М. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc./10.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc./10.pdf). – Назва титулу з екрана.
8. Пендюра М. М. Національна безпека України в контексті сучасних європейських геополітичних трансформацій : дис. ... канд. юридич. наук / М. М. Пендюра. – К., 2006. – 213 с.
9. Жаліло Я. А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика : [монографія] / Я. А. Жаліло. – К. : Вид-во НІСД, 2003. – 368 с.



10. Пастернак-Таранушенко Г. А. Економічна безпека держави. Статика процесу забезпечення / [Пастернак-Таранушенко Г. А. ; за ред. проф. Б. Кравченка]. – К. : Кондор, 2002. – 302 с.

11. Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство : монографія / [В. М. Геєць, М. О. Кизим, Т. С. Клебанова, О. І. Черняк] ; [за ред. В. М. Гейця]. – Х. : Вид-во «ІН-ЖЕК», 2006. – 240 с.

12. Зінченко О. О. Основні аспекти побудови механізму забезпечення економічної безпеки торговельного підприємства в умовах кризи [Електронний ресурс] / О. О. Зінченко. – Режим доступу : <http://intkonf.org/zinchenko-oo-osnovni-aspekti-pobudovi-mehanizmu-zabezpechennya-ekonomichnoyi-bezpeki-torgovelnogo-pidприємства-v-umovah-krizi>. – Назва титулу з екрана.

**ОСТРІВНА Л. В.,**

здобувач кафедри економічної безпеки  
(НАВС)

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ У СФЕРІ АУДИТОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Досліджено окремі особливості адміністративно-правового регулювання діяльності аудиторських фірм як суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Визначено основні недоліки вітчизняного законодавства у зазначеній сфері, а також запропоновано шляхи їх подолання.

**Ключові слова:** фінансовий моніторинг, суб'єкт первинного фінансового моніторингу, запобігання легалізації доходів, аудитор, аудиторська фірма

Исследованы отдельные особенности административно-правового регулювання діяльності аудиторських фірм и отдельных аудиторов, как субъектов первичного фінансового моніторингу. Определены основные недостатки отечественного законодательства в данной сфере и предложены пути их преодоления.

**Ключевые слова:** финансовый мониторинг, субъект первичного фінансового моніторингу, предотвращение легализации доходов, аудитор, аудиторская фирма

We investigated individual characteristics of administrative and legal regulation of audit firms and individual auditors as reporting entities. Identified the main weaknesses of the domestic legislation in this area and suggest ways to overcome them.

**Key words:** financial monitoring, reporting entities, preventing legalization of the auditor, the audit firm

**Вступ.** В умовах формування демократичної, соціальної та правової держави, якою є Україна відповідно до норм Конституції України, особливого значення набуває вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання фінансового моніторингу у сфері аудиторської діяльності. На даному етапі особливо гостро стоїть питання щодо вдосконалення системи органів державного фінансового моніторингу, покращання нормативно-правового регулювання їх діяльності, запровадження нової ідеології їх функціонування як діяльності щодо забезпечення адміністративно-правового регулювання діяльності аудиторів та аудиторських фірм як суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Проте закони та нормативно-правові акти, відповідно до яких здійснюють свою діяльність суб'єкти аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу, не достатньо досконалі та не повною



мірою відповідають умовам сьогодення для ефективного запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Це частково зумовлено не досить довершеною державною політикою щодо аудиторської діяльності в цілому, що виражається у відсутності належного правового регулювання. Тому актуальність даної проблеми не викликає сумнівів.

Питаннями вдосконалення відносин у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, цікавились такі вчені: В. Т. Білоус, І. Г. Бірюкова, С. А. Буткевич, В. В. Лисенко, Д. Охрімівський та ін. Проблема у сфері аудиторської діяльності присвятили свої дослідження О. Л. Гуртовенко, О. М. Десятнюк, А. Г. Загородній, Р. Р. Кулик, Б. В. Мельничук, О. А. Петрик, Л. М. Пилипенко, С. М. Побережний, О. А. Подолячук, В. В. Прохорова, А. О. Саюн, Т. В. Федченко, Г. О. Усачова, В. М. Чубай, Д. В. Єременко та ін. Проте питанню вдосконалення пріоритетних напрямів механізму адміністративно-правового регулювання фінансового моніторингу у сфері аудиторської діяльності відповідної уваги приділено не було.

**Постановка завдання.** Мета статті – визначення напрямів удосконалення механізму адміністративно-правового фінансового моніторингу у сфері аудиторської діяльності.

**Результати дослідження.** Світовий і вітчизняний досвід та наукові дослідження показують, що найефективнішими заходами з мінімізації та реальному запобігання організованій злочинності й корупції є запровадження дієвого постійного контролю за фінансовими інституціями. Удосконалення державного фінансового моніторингу сприятиме підвищенню дієвості національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Тому для більш ефективного забезпечення економічної безпеки держави, запобігання втратам держави та суспільства від злочинних дій у сфері відмивання незаконних коштів, рішучого усунення будь-яких можливостей легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, що гальмують розвиток економіки, створення позитивного іміджу кредитно-банківської системи та інвестиційної привабливості України за її межами необхідно вдосконалення діяльності суб'єктів державного фінансового моніторингу, також і суб'єктів аудиторської діяльності.

Орієнтація на світові стандарти розвитку економічної безпеки держав передбачає серед іншого розроблення, запровадження та постійне вдосконалення комплексу фінансового моніторингу в рамках виконання вимог світової спільноти у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та протидії фінансуванню тероризму. Це – необхідна передумова для сприймання українських суб'єктів аудиторської діяльності учасниками запобігання відмиванню брудних коштів повноцінними та надійними партнерами.

У процесі виконання завдань успішного функціонування комплексу фінансового моніторингу в українській системі аудиторської діяльності необхідно дотримуватись таких параметрів – прозорість, відкритість та зрозумілість. Зазначеним критеріям мають відповідати всі клієнти аудиторської діяльності України, а цього досягти, як зазначає С. М. Побережний, в умовах уже існуючої «економічної ментальності» досить непросто [1].

Слід зазначити, що нині комплекс фінансового моніторингу, який запроваджено в Україні з урахуванням міжнародного досвіду діяльності аудиторів та аудиторських фірм як суб'єктів первинного фінансового моніторингу, розвивається досить активно й без особливих ускладнень. При цьому необхідно звернути увагу, що під час заходів з удосконалення чинного законодавства щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, допускаються помилки, які в подальшому або унеможливають саму ефективну протидію, або створюють корупційні схеми подолання законодавчих перепон.

Так, відповідно до чинного законодавства аудитори та аудиторські фірми правомочні контролювати дотримання підприємствами, організаціями, установами порядку ведення бухгалтерського обліку й показників фінансової звітності та здійснювати фінансовий моніторинг. При цьому фінансові операції аналізуються суб'єктами аудиторської діяльності не на момент ініціювання їх проведення, а, відповідно як уже здійснений факт. Проте основний Закон України, норми якого регулюють діяльність аудиторів та аудиторських фірм, у жодній статті не визначає діяльність суб'єктів аудиторської діяльності як суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Поясненням цієї особливості є часовий ланцюг, яким характеризуються розроблення та застосування законодавства у сфері фінансового



моніторингу. Тобто на момент запровадження фінансового моніторингу аудиторську діяльність уже було сформовано як цілісний та дієвий механізм, тому новизну у вигляді додаткового контролю (зокрема, з боку суб'єктів державного фінансового моніторингу) було сприйнято вороже. Саме тому існування фінансового моніторингу в аудиторській діяльності сприймається клієнтами і не лише наявними, але й потенційними, як бажання аудитора чи аудиторської фірми знати якомога більше такої інформації, яку б вони хотіли залишити завуальованою. У свою чергу, суб'єкту аудиторської діяльності необхідно володіти даними про своїх клієнтів для того, щоб аудиторська діяльність була плідною, без зайвого невиправданого ризику. Зазначена діяльність у цьому напрямку є тією вимогою світової спільноти, за умови виконання якої аудиторська діяльність має повне право розглядатися як така, що відповідає вимогам світового рівня.

З урахуванням вищезазначеного пропонуємо внести зміни до п.1 ст. 2 Закону України «Про аудиторську діяльність» шляхом викладення його в такій редакції:

*«Аудиторська діяльність у сфері фінансового контролю регулюється нормами Конституції України, Господарського кодексу України, цього Закону, Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», інших нормативно-правових актів та стандартів аудиту. У випадках, коли міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що містить цей Закон, то застосовуються правила міжнародного договору».*

Слід зазначити, що специфічна регуляторна база діяльності аудиторів як суб'єктів первинного фінансового моніторингу досить обмежена через те, що лаконічно окреслює сутність діяльності у сфері протидії відмиванню нелегальних коштів. Але саме в цьому полягає складність такої діяльності, оскільки зрозуміло, що стосується вона абсолютно всіх напрямів діяльності суб'єкта аудиторської діяльності, в яких він має справу з клієнтами. Зрозуміло, що це практично всі існуючі аудиторські послуги, на які аудитор або аудиторська фірма отримують сертифікат. Тому, виконуючи вимоги фінансового моніторингу, необхідно орієнтуватися на специфіку проведення всієї аудиторської діяльності.

З урахуванням вищенаведеного пропонуємо внести зміни до ст. 3 Закону України «Про аудиторську діяльність» і додати пункт, викладений у такій редакції: «Фінансовий моніторинг в аудиторській діяльності – сукупність заходів, які здійснюються аудиторами й аудиторськими фірмами на різних рівнях їх діяльності для досягнення контрольної мети у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму».

Держава як найважливіший регулятор економічних відносин покликана формувати інституціональне середовище – сукупність інститутів і організаційні форми (правила взаємодії), причому як для суб'єктів господарювання, так і для інших організацій, а також і для органів державної влади. Проте деякі фахівці вказують як на недосконалу організацію взаємодії між суб'єктами державного фінансового моніторингу, так і на недосконалу організацію взаємодії з цього питання між органами загального державного фінансового контролю та спеціальними органами, які його здійснюють. Так, зокрема, С. А. Буткевич указує на потребу чіткого визначення і взаємодії Міністерства фінансів України та Держфінмоніторингу України, оскільки діяльність останнього нині спрямовується і координується КМУ через міністра фінансів України, а структура апарату Держфінмоніторингу України, її штатний розпис і кошторис затверджуються його Головою за погодженням із Міністерством фінансів України [2]. На сьогодні взаємодію зазначених служб регулюють норми Порядку взаємодії Міністерства фінансів України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України, затверджений наказом Мінфіну України від 29 грудня 2011 р. [3]. Названий порядок визначає організаційні та процедурні питання взаємодії Мінфіну України з іншими органами центральної влади, також і Держфінмоніторингу України в процесі формування та реалізації державної політики у відповідних сферах, зокрема, у сфері фінансового моніторингу [3].

Механізм взаємодії органів держави із суб'єктами аудиторської діяльності у сфері



протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, можна окреслити таким чином та поділити на декілька етапів:

– на першому етапі аудитори та аудиторські фірми як спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу виявляють фінансові операції, що, відповідно до Закону України про фінансовий моніторинг, підлягають фінансовому моніторингу та надсилають до Держфінмоніторингу України повідомлення про підозрілі операції;

– на другому етапі Держфінмоніторинг України досліджує фінансові операції на предмет їх належності до відмивання коштів і направляє до правоохоронних органів інформацію про фінансові операції, які потенційно можуть бути пов'язані з легалізацією злочинних доходів.

Найважливішим аспектом, який залишається неврегульованим, є проблема оперативного отримання інформації, що належить до відомостей, котрі містять професійну таємницю. Підсилення ролі суб'єктів аудиторської діяльності в протидії легалізації брудних коштів доцільно приділити увагу врегулюванню цього поняття. Адже очевидний той факт, що професійна таємниця може бути ефективним засобом приховування злочинних доходів і створювати досить серйозні проблеми у виявленні фінансових операцій, пов'язаних з їх легалізацією.

Тож серед пропозицій удосконалення національної системи протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, – чітка правова регламентація й наближення поняття «професійна таємниця» до міжнародних стандартів, а також спрощення процедури отримання правоохоронними та іншими державними органами від суб'єктів аудиторської діяльності документів, що містять професійну таємницю.

У процесі дослідження проблем у сфері механізму адміністративно-правового регулювання фінансового моніторингу в аудиторській діяльності значну увагу привертають питання недовіри до суб'єкта аудиторської діяльності та його незалежності. К. В. Саханевич та В. М. зазначають, що проблема недовіри до аудитора полягає не лише в невпевненості клієнта щодо збереження конфіденційної інформації, професійної компетентності фахівця, а й значною мірою спричинена шахрайством, допущенням помилок та порушень під час проведення аудиту великими міжнародними аудиторськими компаніями [4]. На практиці недовіра до суб'єктів аудиторської діяльності, а саме до аудиторського висновку, підтверджується, зокрема, тим, що банківська установа з метою оцінки платоспроможності потенційного клієнта-юридичної особи, а також виконання клієнтом вимог законодавства у сфері фінансового моніторингу, самостійно проводить аналіз фінансового стану підприємства, не довіряючи аудиторському висновку та нехтуючи ним.

Відповідно до норм ч. 4 ст. 19 Закону України «Про аудиторську діяльність» суб'єкти аудиторської діяльності зобов'язані тримати в таємниці інформацію, одержану під час проведення аудиту та виконанні інших аудиторських послуг, не розголошувати відомості, що становлять предмет комерційної таємниці, й не використовувати їх у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб [5]. Тобто суб'єкт аудиторської діяльності, який має, передусім, боронити інтереси клієнта і зберігати відомості, отримані в ході професійної аудиторської діяльності, не може бути примушений виступати «збирачем інформації» проти інтересів свого клієнта, як не має права розголошувати відомості, що є об'єктом професійної таємниці. Проте, на жаль, законодавець останнім часом допускає подібні формулювання, чим у подальшому ускладнюється запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, адже суб'єкт аудиторської діяльності не повноважний брати на себе функції державних органів контролю, навіть, мінімальні.

Крім того, відповідно до норм ч. 7 ст. 8 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» аудитори та аудиторські фірми не повідомляють Держфінмоніторинг України про свої підозри щодо фінансових операцій у разі, якщо відповідна інформація стала їм відома за обставин, що є предметом їхнього професійної таємниці, коли вони виконують свої обов'язки щодо захисту клієнта, представлення його інтересів у судових органах та у справах досудового врегулювання спорів [6]. Утім норми ч. 9 ст. 6 зазначеного закону зобов'язують суб'єктів аудиторської діяльності надавати на запит Держфінмоніторингу України протягом п'яти



робочих днів із дати надходження запиту додаткову інформацію з приводу фінансових операцій, які стали об'єктом фінансового моніторингу, копії первинних документів, на підставі яких проводились такі операції та пов'язані з ними фінансові операції, відомості про їх учасників, а також іншу інформацію, зокрема ту, що становить банківську або комерційну таємницю, таємницю страхування, копії документів, необхідні для виконання покладених на Держфінмоніторинг України завдань [6].

Такий конфлікт між нормами зазначених законів може стати перепорою для виконання обов'язків аудиторів та аудиторських фірм як суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Крім того, слід зауважити, що однією з важливих проблем у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є порушення незалежності аудитора. Вітчизняне та міжнародне законодавство розглядає аудитора як незалежного суб'єкта. Але, як зазначають деякі фахівці, на практиці існують непоодинокі випадки здійснення тиску на суб'єктів аудиторської діяльності як із боку замовників аудиту, так і керівництва аудиторських фірм, у складі яких працює фахівець [4].

Досліджуючи проблеми незалежності аудиторської діяльності, Д. В. Єременко зазначає, що низькі вхідні бар'єри на ринок аудиторських послуг і нерегулювання якості роботи аудиторських компаній призвели до проблем, пов'язаних із катастрофічним падінням якості послуг, недобросовісною конкуренцією і загальним кризовим станом аудиту, а також появою таких явищ, як «договірний», «чорний» чи «кишеньковий» аудит, а також значний пресинг клієнтів, що вже мають успішний досвід тиску на аудиторів [7].

Аудиторська фірма, отримавши замовлення і взявши на себе певні зобов'язання, «диктує» умови здійснення перевірки [7]. Тому аудитор, незалежно від його думки та волі, змушений виконувати покладені на нього завдання, порушуючи етичні норми професійної поведінки та законодавства. В іншому випадку ймовірно його звільнення з посади [8, с. 1]. Регулювання з боку АПУ більшою мірою спрямовано на контроль якості аудиторських послуг та рівня професіоналізму аудитора, а не на здійснення конкретних заходів щодо контролю над збереженням його незалежності. Тому важливо розроблення відповідними органами (Держфінмоніторингом України, Мінфіном України, а також АПУ схем виявлення фактів порушення незалежності аудиторів), зокрема, під час виконання суб'єктами аудиторської діяльності обов'язків у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Можна стверджувати, що суб'єкти аудиторської діяльності є незалежними від власників і керівників аудиторської фірми, але, на думку деяких фахівців, це ніяк не узгоджується з принципом професійної відповідальності аудиторів, що працюють як співробітники аудиторської фірми. Аудитори залежні від аудиторських організацій, з якими перебувають у трудових відносинах, оскільки відповідальність за результати аудиту покладається на організацію [7].

Незалежність суб'єктів аудиторської діяльності від суб'єкта господарювання, що перевіряється, є предметом дискусій [9–11]. Тут задіяний дуже складний механізм взаємодії аудитора як виробника аудиторських послуг та їх покупця, тобто виконавця й замовника, що потребує глибокого розгляду, аналізу й чіткого опрацювання. Це, вважає Д. В. Єременко, пов'язано з тим, що принцип, «хто платить, той замовляє музику», діє за всіх часів і за всіх умов й навряд чи обходить стороною аудит» [7]. На наш погляд, проблема не в тім, хто оплачує послуги, оскільки, якщо не суб'єкт господарювання, то хтось інший має сплачувати їх, а в тому, як обмежити втручання замовника, а також послабити мотивацію тиску на суб'єктів аудиторської діяльності.

Слід погодитися з фахівцями, які визначають, що принципи незалежності суб'єктів аудиторської діяльності необхідно викласти в законі досить конкретно та забезпечити єдиний концептуальний підхід до організації аудиторської діяльності в країні за допомогою розгляду й установавання таких основних аспектів незалежності: а) забезпечення незалежності аудиторів від держави в рамках своїх професійних суджень; б) установавання чітких критеріїв і методів оцінювання рівня професійної підготовки й моральних якостей фахівців; в) фінансова незалежність аудиторів від клієнтів, що виражається в достатньому розмірі статутного фонду й чистих активів, самострахуванні, безумовному дотриманні аудиторами незалежності власної





позиції і відсутності зв'язків із комерційними інтересами замовників; г) суб'єкти аудиторської діяльності повинні бути досить забезпеченими, щоб, з одного боку, мати об'єктивну можливість протистояти корисливим міркуванням під час здійснення професійних дій, а з іншого – бути спроможним нести майнову відповідальність за заподіяний ними збиток; д) наявність розвинутої методики аудиту для роботи з високотехнологічними інформаційними системами; е) система перевірки третьою стороною якості роботи аудитора; ж) упровадження стандартів аудиторської діяльності з адаптацією міжнародного досвіду та вимог до місцевих економічних реалій; з) дотримання конфіденційності інформації [7]. Проте, незважаючи на вищезазначене, Закон України «Про аудиторську діяльність» узагалі не містить норм щодо принципів аудиторської діяльності.

Ураховуючи вищевикладене, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про аудиторську діяльність» шляхом внесення додаткової ст. 6-1 «Принципи аудиторської діяльності», викладеної в такій редакції: «Аудиторська діяльність здійснюється на принципах законності, об'єктивності, чесності, конфіденційності, компетентності, незалежності, а також дотримання професійної поведінки».

**Висновки.** Аналіз основних напрямів адміністративно-правового регулювання діяльності аудиторів як суб'єктів первинного фінансового моніторингу дозволив виділити окремі вади вітчизняного законодавства у досліджуваній сфері та запропонувати можливі шляхи їх подолання.

#### Список використаних джерел:

1. *Побережний С. М. Роль первинного фінансового моніторингу в сучасному комерційному банку [Електронний ресурс]. / С. М. Побережний. – Режим доступу : <http://dSPACE.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/2666/1/75.pdf>. – Назва титулу з екрана.*
2. Буткевич С. А. Система державного фінансового моніторингу в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення [Електронний ресурс] / С. А. Буткевич. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/.../butkevich.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/.../butkevich.pdf). – Назва титулу з екрана.
3. Про порядок взаємодії Міністерства фінансів України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України : офіц. текст [Електронний ресурс] : наказ Мінфіну України від 29 грудня 2011 р. № 1789. Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0085-12>. – Назва титулу з екрана.
4. Саханевич К. В. Проблеми аудиторської діяльності в Україні та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] / К. В. Саханевич, В. М. Чубай. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/chem\\_biol/nvnlntu/21\\_15/282\\_Sach.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/chem_biol/nvnlntu/21_15/282_Sach.pdf). – Назва титулу з екрана.
5. Про аудиторську діяльність : офіц. текст : Закон України від 22 квітня 1993 р. № 3125-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.
6. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : офіц. текст : Закон України від 28 грудня 2002 р. № 249-IV з останніми змінами та доповненнями // Офіційний вісник України від 16 травня 2011 р. – 2011. – № 34. – Ст. 1398.
7. Єременко Д. В. Проблеми незалежності аудиторської діяльності в Україні [Електронний ресурс] / Д. В. Єременко. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/.../18-5-17.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/.../18-5-17.pdf). – Назва з титулу екрана.
8. Петрик О. А. Організація і методика аудиту підприємницької діяльності : [навч. посібн.] ; [за заг. ред. О. А. Петрик]. – К. : Вид-во КНЕУ, 2008. – 472 с.
9. Федченко Т. В. Принципи аудиторської діяльності як підгрунтя професійної майстерності [Електронний ресурс] / Т. В. Федченко, Г. О. Усачова. – Режим доступу : <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/economy-411/accounting-and-auditing-411/10985-411-0699>. – Назва титулу з екрана.
10. Прохорова В. В. Принцип незалежності в аудиторській діяльності [Електронний



ресурс] / В. В. Прохорова, О. А. Подолянчук. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/14\\_NPRT\\_2010/Economics/66324.doc.htm](http://www.rusnauka.com/14_NPRT_2010/Economics/66324.doc.htm). – Назва титулу з екрана.

11. Саюн А. О. Проблеми законодавчо-нормативного регулювання аудиторської діяльності [Електронний ресурс] / О. А. Саюн. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/.../11saorz.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/.../11saorz.pdf). – Назва титулу з екрана.

**МАРЧУК М. П.,**  
ад'юнкт кафедри  
адміністративного права і процесу  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.951:351.82

### АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМООВЛЕННЯ

Розкривається коло питань, які стосуються адміністративної відповідальності та проблемних аспектів її застосування за порушення законодавства про телебачення й радіомовлення. Зокрема, визначається місце адміністративної відповідальності серед інших видів відповідальності, які можуть застосовуватись у цій сфері, аналізуються причини застосування адміністративних санкцій до телерадіомовників, наводяться пропозиції щодо можливого варіанта класифікації адміністративних порушень у цій сфері.

**Ключові слова:** телебачення, радіомовлення, адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, адміністративні санкції, класифікація адміністративних правопорушень у сфері телебачення і радіомовлення.

Раскрывается круг вопросов, касающихся административной ответственности и проблемных аспектов ее применения за нарушение законодательства о телевидении и радиовещании. В частности, определяется место административной ответственности среди других видов ответственности, которые могут применяться в этой сфере, анализируются причины применения административных санкций к телерадиовещателям, приводятся предложения относительно возможного варианта классификации административных нарушений в этой сфере.

**Ключевые слова:** телевидение, радиовещание, административное правонарушение, административная ответственность, административные санкции, классификация административных правонарушений в сфере телевидения и радиовещания.

The article reveals a range of issues relating to administrative liability and problematic aspects of its application for the law on television and radio. In particular, the place of administrative responsibility, among other types of liability that can be used in the field, analyzes the reasons the application of administrative sanctions to broadcasters, suggestions on possible alternative classification of administrative violations in the field.

**Key words:** television, radio, misdemeanor, administrative responsibility, administrative sanctions, the classification of administrative violations in the field of television and radio.

**Вступ.** З огляду на численні зміни, які відбуваються в телерадіомовній сфері (збільшення кількості телерадіоорганізацій, програм та каналів, технологічне переозброєння, розширення нормативної бази тощо), очевидно те, що для України вкрай актуальним стає



вироблення концептуальних пропозицій щодо зміни основних підходів до регулювання діяльності у сфері телерадіомовлення, а також розвитку нових механізмів правового регулювання як доступу до цього ринку, так і безпосередньо самої діяльності мовників.

Однак для ефективного впливу на діяльність таких ЗМІ, як телебачення і радіомовлення, в першу чергу, необхідно створити умови, за яких забезпечуватиметься належний рівень відповідальності за порушення законодавства, що регулює відносини між різними суб'єктами в цій сфері й розробити пропозиції щодо узгодження існуючих заходів покарання із заподіяною шкодою внаслідок протиправного діяння.

Комплексного дослідження адміністративної відповідальності за порушення законодавства про телебачення й радіомовлення в правовій науці не проводилось. Проте окремі питання, пов'язані із застосуванням відповідальності у цій сфері вивчали А. А. Дубініна, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. О. Зельніченко, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, С. В. Сорокіна та ін. Отримані цими вченими напрацювання використовуватимуться нами для загальної характеристики адміністративної відповідальності.

**Постановка завдання.** Мета статті – з'ясування сутності адміністративної відповідальності за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення як фактора, що забезпечує стабільність та ефективність функціонування відповідних засобів масової інформації. Крім того, зважаючи на різноманітність можливих правопорушень у цій сфері, нами ставиться завдання здійснити їхню класифікацію, провести аналіз із доцільності застосування окремих статей кодексу України про адміністративні правопорушення, які передбачають відповідальність за недотримання законодавства про телерадіомовлення, й у разі виявлення невідповідностей санкції скоєному порушенню, запропонувати власні пропозиції щодо уточнення законодавчо закріплених норм.

**Результати дослідження.** У сфері телебачення й радіомовлення особливо гостро ставиться проблема визначення специфіки юридичної відповідальності, застосування її окремих видів, встановлення меж та розроблення можливих напрямків удосконалення.

Це, передусім, пов'язано з великою кількістю контрольних суб'єктів та норм, які регулюють відповідні відносини, їхньою розпорошеністю по нормативно-правових актах не тільки різної юридичної сили, але й різних галузей законодавства. Зокрема, Закон України «Про телебачення і радіомовлення» передбачає норму, згідно з якою міру відповідальності та відповідні санкції за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення встановлює суд. Однак Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення може застосовувати до телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги такі заходи: 1) оголошення попередження; 2) стягнення штрафу; 3) подання до суду справи про анулювання ліцензії. Відповідно до ч. 10 ст. 72 цього ж закону розміри штрафів встановлюються Національною радою за погодженням із Кабінетом Міністрів України відповідно до вимог законодавства [1]. Конкретизація описаних заходів та методики їх застосування згаданими публічними органами міститься не тільки в Законі України «Про телебачення і радіомовлення», але й в інших нормативних актах, які регулюють відносини, що належать до різних галузей права. Саме тому виділяють такі види відповідальності за порушення законодавства у сфері телебачення й радіомовлення: адміністративну, цивільно-правову, кримінальну. Ці види відповідальності можуть застосовуватись як самостійно, так і в комплексі до одного суб'єкта.

У сфері телебачення й радіомовлення найпоширеніша адміністративно-правова відповідальність.

Вона виникає внаслідок порушення суб'єктом норм адміністративного права (адміністративні правопорушення) в телерадіомовній сфері. Визначення даного правопорушення має певне закріплення в законодавстві, але водночас потребує ґрунтовнішого дослідження в частині визначення його ознак та кваліфікаційного складу щодо сфери мас-медіа [2, с. 130].

На думку В. В. Копейчикова, під адміністративною відповідальністю слід розуміти покладення на порушників загальнообов'язкових правил, чинних в управлінні та в інших сферах, адміністративних стягнень, котрі тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового



чи морального характеру [3, с. 174]. Цієї ж позиції дотримуються Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. [4, с. 170].

Адміністративні стягнення за порушення законодавства, спрямованого на регулювання сфери телебачення й радіомовлення, накладаються у формі та розмірах, установлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення відповідності до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Правилами накладення адміністративного стягнення передбачається, що:

1) за вчинений проступок накладається стягнення тільки того виду, який встановлено в санкції відповідної статті Кодексу України про адміністративні правопорушення. Наприклад, не можна застосовувати адміністративний арешт за порушення Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг, тому що це стягнення санкцією ст.148-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення не передбачено;

2) стягнення накладається в точно визначених законодавством межах. Це означає, що існує заборона до застосування стягнення нижче нижньої межі, передбаченої санкцією відповідної статті, або навпаки, перевищення максимальної межі. Якщо наявне порушення ст. 148<sup>2</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення (порушення порядку та умов надання послуг зв'язку в мережах загального користування), то адміністративним стягненням є штраф у розмірі від 50 до 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, і саме в цих межах його необхідно застосовувати;

3) додаткові стягнення накладаються лише у разі передбачення їх у законі (за адміністративні правопорушення у сфері телебачення й радіомовлення передбачено одне додаткове стягнення, що міститься в ст.146 Кодексу України про адміністративні правопорушення);

4) при накладанні адміністративного стягнення слід дотримуватись вимог щодо підвідомчості справ, строків давності, наявності складу проступку тощо [5; 6].

Серед основних причин застосування санкцій до телерадіомовників у разі недотримання ними вимог законодавства передбачено такі: недотримання технічних правил трансляції (застосовується штраф), несплата ліцензійного збору у визначені терміни (пеня або анулювання ліцензії); несплата або несвоєчасна сплата щомісячного збору за використання радіочастотного ресурсу (пеня, анулювання ліцензії); відсутність передбаченого ліцензією мовлення протягом 1 року (анулювання ліцензії); недотримання вимог щодо заснування телерадіоорганізації, обмеження частки власності іноземних фізичних та юридичних осіб в акціонерному чи статутному фонді телерадіоорганізації (анулювання ліцензії) [7, с. 261–262].

Ураховуючи різноманітність застосовуваних до правопорушників санкцій та їхню спрямованість, пропонуємо хоча б базову класифікацію адміністративних порушень у цій сфері, поділяючи їх на такі:

1) порушення технічних умов та регламентів використання радіочастотного ресурсу, обладнання, призначеного для трансляції програм;

2) порушення вимог законодавчих та нормативних актів, пов'язаних із діяльністю мовника, оператора зв'язку чи провайдера програмної послуги (порушення права на інформацію, порушення законодавства про рекламу, антимонопольного законодавства, норм кодексу законів про працю тощо);

3) порушення ліцензійних умов та платежів, ліцензійних кваліфікаційних вимог (недотримання ліцензійних умов та умов ліцензій, недотримання ліцензійних вимог щодо дитячого мовлення, несплата за ліцензію на використання радіочастотного ресурсу, несплата за ліцензію на мовлення та періодичних платежів (зборів) за використання радіочастотного ресурсу; несплата за дозвіл на використання радіочастотного обладнання та платежів (зборів) за використання радіочастотного обладнання, порушення норм соціального контенту телевізійних і радіопередач тощо).

У першій запропонованій нами групі необхідно виділити порушення, передбачене ст. 146 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: порушення правил реалізації, експлуатації радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв будь-якого виду і призначення, а так само користування радіочастотним ресурсом України без належного дозволу чи ліцензії або з порушенням правил, які регулюють користування радіочастотним



ресурсом України [5]. Це порушення належить до сфери телерадіомовлення, якщо воно вчиняється теле- чи радіоорганізаціями.

Однак слід зазначити, що в Кодексі не уточнюється, до яких суб'єктів має застосовуватись ця норма: лише до загальних користувачів радіочастотного ресурсу (до них належать теле- та радіоорганізації), які не внесені до переліку, визначеного ч. 2 ст. 5 Закону України «Про радіочастотний ресурс України», чи й для спеціальних. Відповідно до згаданого акта, спеціальними користувачами радіочастотного ресурсу є: підрозділи та організації Міністерства оборони України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства з надзвичайних ситуацій України та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони, Державного департаменту з питань виконання покарань, Державної податкової адміністрації України (у частині застосування радіоелектронних засобів податковою міліцією), якщо їхня діяльність пов'язана з використанням радіоелектронних засобів виключно для виконання функціональних обов'язків і за умови їх фінансування виключно за рахунок Державного бюджету України, а також Міністерства транспорту України в частині застосування радіоелектронних засобів об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху України та забезпечення польотів [8].

Таким чином, навіть якщо законодавець мав намір установити в Кодексі України про адміністративні правопорушення відповідальність ще й для спеціальних користувачів, то варто було б це зробити, закріпивши відповідну норму в окремій статті.

Крім того, на нашу думку, норма, за якою встановлюється відповідальність за таке порушення, має бути більш чіткою, й не давати можливості застосовувати за таке порушення штраф у розмірі відповідно до найнижчої межі (двадцять неоподатковуваних мінімумів).

Тому пропонуємо викласти ч. 1 ст. 146 Кодексу України про адміністративні правопорушення у такій редакції:

«Порушення правил реалізації, експлуатації радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв будь-якого виду і призначення, а так само користування радіочастотним ресурсом України суб'єктами, які відповідно до ст. 5 Закону України «Про радіочастотний ресурс» є загальними користувачами радіочастотного ресурсу без належного дозволу чи ліцензії або з порушенням правил, які регулюють користування радіочастотним ресурсом України, –

тягнуть за собою накладення штрафу на громадян у розмірі п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією зазначених засобів і пристроїв або без такої й на посадових осіб та громадян – суб'єктів господарської діяльності – в розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією зазначених засобів і пристроїв або без такої».

Розглянуті порушення, хоч і мають технічний характер, проте впливають на можливість забезпечення доступу на ринок мовлення і як наслідок впливають на забезпечення ЗМІ потреб населення.

Саме з окремими правами населення пов'язана друга група адміністративних правопорушень. Зокрема, сюди зараховується порушення, передбачене ч. 2 ст. 148<sup>2</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення: відмова оператора зв'язку надати споживачеві вичерпну інформацію про зміст, якість та порядок надання телекомунікаційних послуг, що ним надаються та/або отримані споживачем протягом останніх шести місяців, а також порушення встановленого законом строку оприлюднення тарифів, які встановлюються операторами телекомунікацій самостійно [5]. Тобто порушується право особи на інформацію.

Це право закріплюється ще й Правилами надання та отримання телекомунікаційних послуг, які надають споживачеві під час замовлення та (або) отримання телекомунікаційних послуг (наприклад, кабельного телебачення) право на безоплатне отримання від оператора, провайдера вичерпної інформації про зміст, якість, вартість та порядок надання телекомунікаційних послуг [9], порушення якого й становить об'єктивну сторону першого правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 148<sup>2</sup> (порушення порядку та умов надання послуг зв'язку) [5]. Відповідно до цих самих правил оператор і провайдер зобов'язуються оприлюднювати в засобах масової інформації або доводити письмово до відома споживачів



тарифи на телекомунікаційні послуги, що встановлюються ним самостійно, не пізніше ніж за сім календарних днів до їх запровадження [9]. На жаль, цієї норми досить часто не дотримуються, особливо в частині відмови оператора зв'язку щодо надання споживачеві вичерпної інформації про зміст, якість та порядок надання телекомунікаційних послуг. На нашу думку, це пов'язано з відсутністю чітко прописаної процедури звернення до провайдера програмної послуги, що призводить до порушення прав споживачів. Саме тому пропонуємо закріпити в Правилах надання й отримання телекомунікаційних послуг процедуру звернення споживача до провайдера, з яким у нього укладено договір про надання послуг. У такій процедурі необхідно закріпити перелік інформації, яка може бути отримана споживачем, строки її отримання та відповідальність за невчасне надання затребуваних відомостей.

Одними з наймасовіших порушень, які належать до другої групи, є порушення законодавства про рекламу.

Відповідно до ч. 1 ст. 27 Закону України «Про рекламу» особи, винні у порушенні законодавства про рекламу, несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність згідно із законом. Норми, якими встановлено її розмір, містяться у ст. 27 згаданого закону [10].

Водночас у Кодексі України про адміністративні правопорушення не передбачено відповідальності за перевищення встановлених законодавством обсягів реклами на радіо чи телебаченні. Натомість ст. 156<sup>3</sup> цього ж акта, передбачає відповідальність за порушення встановлених законодавством вимог щодо заборони реклами та спонсорства тютюнових виробів [5]. Однак телерадіокомпанії досить часто обходять норми цієї статті шляхом розміщення прихованої реклами (наприклад, розміщеної у популярному серіалі). Це саме стосується й загального обсягу рекламної продукції на теле- та радіоканалах, яка досить часто міститься в фільмах та передачах і до загального обсягу її тривалість не включається [11, с. 83]. Унаслідок цього результати перевірок досить часто не фіксують порушень законодавства про рекламу, тому необхідно проведення повторних заходів.

Підтвердженням цього факту можна вважати дані моніторингу загальнонаціональних телекомпаній про дотримання вимог ч. 1, 2, 4, 5 ст. 13 Закону України «Про рекламу», проведеного у січні 2011 р. Ознак порушень щодо частки реклами протягом доби/години в ефірі цих компаній не зафіксовано. В ефірі трьох телекомпаній зафіксовано ознаку порушення ч. 5 ст. 13 Закону України «Про рекламу» стосовно переривання фільмів.

За результатами повторного моніторингу ефіру загальнонаціональних телеканалів, здійсненого у травні 2011 р., було встановлено ознаки порушення ч. 5 ст. 13 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» у частині переривання трансляції фільмів в ефірі двох телеканалів.

Загалом протягом 2011 р. Національна рада під час розгляду матеріалів планових та позапланових перевірок оголосила попередження за порушення вимог чинного законодавства, зокрема й за порушення рекламного законодавства, 8 телерадіокомпаніям. Ще 10 телерадіокомпаніям було вказано на необхідність приведення своєї діяльності у відповідність до вимог чинного законодавства [12, с. 41].

В результаті проведених тематичних моніторингових загальнонаціональних телерадіоорганізацій стосовно дотримання вимог рекламного законодавства України у дотриманні параметрів рекламної квоти, мови реклами, спонсорської інформації, телеторгівлі, порядку переривання фільмів та передач на рекламу та інше, ідентифікації реклами, трансляції прихованої та недоброчесної реклами, порядку трансляції реклами лікарських засобів виявлено порушення рекламного законодавства в діяльності більшості загальнонаціональних телеканалів [12, с. 41–42].

Такі дані свідчать про досить складну ситуацію, пов'язану зі свавіллям окремих телерадіомовників щодо розміщення реклами в ефірі своїх каналів. Для покращання становища, на нашу думку, необхідно:

1) в Кодексі України про адміністративні правопорушення розмістити статтю в якій би передбачався штраф для керівників телерадіоорганізацій за перевищення добових та погодинних обсягів реклами на радіо й телебаченні в розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожні п'ять відсотків понад встановлений відсотковий коефіцієнт;



2) в цьому ж акті встановити штраф для керівників теле- та радіоорганізацій за використання в своїх ефірах прихованої реклами, в розмірі п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожну вставку.

Також слід зазначити, що часто порушуються ліцензійні умови (третя група порушень). Суспільне призначення ліцензування проявляється у тому, що під час проведення конкурсного відбору між заявниками на отримання ліцензії Національна рада враховує: інтереси телеглядачів та радіослухачів; необхідність захисту загальнонаціональних інтересів, поширення культурних цінностей; необхідність більш повного висвітлення позицій різних соціальних груп в теле- і радіопрограмах; відповідність умов, зазначених у заяві про видачу ліцензії, конкурсним умовам; відповідність технічних можливостей і творчого потенціалу в організації телерадіомовлення заявленим характеристикам, зобов'язанням телерадіоорганізацій щодо ведення соціального мовлення; попереднє користування каналом мовлення [1]. Таким чином, якщо порушуються ліцензійні умови, то це може призвести до порушення прав і потреб населення, передбачених Законом України «Про телебачення і радіомовлення». Крім того, ліцензування є одним зі способів наповнення Державного бюджету.

Серед ліцензійних умов виокремлюються умови ліцензій на мовлення та умови ліцензій на використання радіочастотного ресурсу. Предметом регуляторного впливу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення є порушення законодавчих умов та умов ліцензій на мовлення [7, с. 261]. Застосовуючи санкції, вона керується не лише ст. 146 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також і ст. 22 та 23 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [1; 13].

Під час перевірок упродовж 2011 р. зафіксовано ознаки порушень чинного законодавства та умов ліцензій у роботі 240 телерадіоорганізацій і провайдерів програмної послуги. За результатами розгляду матеріалів перевірок на засіданні Національної ради 110 телерадіоорганізаціям і провайдерам програмної послуги оголошено попередження, щодо шести компаній направлено звернення до суду про анулювання ліцензій. У зв'язку з відсутністю мовлення впродовж року з дня видачі ліцензії анульовано ліцензії на мовлення двом телерадіокомпаніям [12, с. 33].

Необхідно зазначити, що кількість можливих порушень законодавства про телебачення й радіомовлення, за які передбачається адміністративна відповідальність, надзвичайно велика. Такі неправомірні дії тісно пов'язані з іншими правопорушеннями в інформаційній сфері. Саме тому правознавці досить часто висловлюють пропозиції щодо варіантів законодавчо систематизувати статті, в яких передбачаються відповідні проступки, а також санкції за їх учинення. Зауважимо, що Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення від 20 грудня 2001 р., містить главу 13 «Адміністративні правопорушення у галузі зв'язку та інформації» [14]. Та навіть у цій главі не передбачено всіх можливих проступків. Виходячи з цього, А. Благодатний, зазначає, що законодавцю слід об'єднати всі зазначені правопорушення в одному розділі, подібно до того, як це зроблено в Кодексі Російської Федерації про адміністративні правопорушення [15, с. 123–124]. Ми підтримуємо таку позицію і вважаємо, що проведення відповідної систематизації значно спростить розгляд адміністративних справ.

**Висновки.** Загалом особливості відповідальності за порушення в сфері телебачення і радіомовлення характеризуються: 1) великою кількістю нормативних актів, якими вона встановлюється; 2) застосуванням різних видів відповідальності, які не є ізольованими; 3) найчастіше застосовується адміністративна відповідальність; 4) застосування санкцій здійснюється судом, а окремих – Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення; 5) доцільно також унесення запропонованих нами змін, що допоможе орієнтуватися в цій низці розглянутих нормативних актів; 6) необхідна поступова систематизація норм, які передбачають санкції за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення.

#### *Список використаних джерел:*

1. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.



2. Римарчук Г. С. Адміністративні правопорушення в сфері інтелектуальної власності / Г. С. Римарчук // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Серія: «Право та державне управління». – 2012. – № 6. – С. 130–134.
3. Копейчиков В. В. Правознавство : підручник / Копейчиков В. В. ; за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 749 с.
4. Адміністративне право України : підруч. [для юрид. вузів і ф-тів] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Леонідова О. О. Порядок накладення адміністративних стягнень за вчинення правопорушень у сфері телекомунікацій [Електронний ресурс] / О. О. Леонідова // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1 (35). – Режим доступу до журналу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/5/10.pdf>.
7. Чубик Л. П. Теоретико-методичні основи обґрунтування розміру штрафів за порушення ліцензійних умов у сфері телерадіомовлення / Л. П. Чубик // Теоретичні та практичні питання економіки. – 2012. – Вип. 27. – Т. 1. – С. 260–271.
8. Про радіочастотний ресурс : Закон України від 1 червня 2000 р. № 1770-III // Відомості Верховної Ради України – 2000. – № 36. – Ст. 298.
9. Про затвердження Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2012 р. № 295 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 29. – Ст. 1074.
10. Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.
11. Грицюта Н. М. Прихована реклама як маніпулятивна технологія ХХ ст.: етичний аспект / Н. М. Грицюта // Держава та регіони. – 2010. – № 3. – С. 81–87.
12. Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2011 рік / Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. – К., 2011. – 57 с.
13. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 36. – Ст. 299.
14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
15. Благодатний А. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері / Андрій Благодатний // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 11. – С. 123–126.





**ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНАЛОГІЇ  
ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА**

**СВІТЛИЧНИЙ О. О.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального права  
та кримінології юридичного факультету  
(ДВНЗ «Національний гірничий університет»,  
(м. Дніпропетровськ)

УДК 343.546

**НЕПОВНОЛІТНЯ ОСОБА ЯК ПОТЕРПІЛИЙ ВІД  
РОЗПУСНИХ ДІЙ У КРИМІНАЛЬНОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ**

Розглядаються питання визначення та ознак потерпілої особи від учинення розпусних дій за Кримінальним кодексом України, на підставі чого пропонується визнавати такою будь-яку неповнолітню особу.

**Ключові слова:** *неповнолітня особа, розпусні дії, потерпілий, віктимність, криміногенність.*

Рассматриваются вопросы определения и признаков потерпевшего лица от совершения развратных действий по Уголовному кодексу Украины, на основании чего делается предложение признавать таковым любое несовершеннолетнее лицо.

**Ключевые слова:** *несовершеннолетнее лицо, развратные действия, потерпевший, виктимность, криминогенность.*

This article deals with the definition and characteristics of a victim of indecent assault under the Criminal Code of Ukraine, based on which an offer is made to recognize it any minor.

**Key words:** *a minor, indecent assault, the victim, victimization, criminal.*

**Вступ.** Потерпілою від розпусних дій у диспозиції ч. 1 ст. 156 Кримінального кодексу України (далі – КК) *визнається особа, яка не досягла шістнадцятирічного віку*. Заслуговує на увагу невідповідність назви ст. 156 КК «Розбещення неповнолітніх». Відповідно до цивільного та сімейного законодавства такими визнаються особи, що не досягли вісімнадцятирічного віку, та змісту диспозиції ч. 1 ст. 156 КК, у якій йдеться про розпусні дії щодо особи, яка не досягла шістнадцятирічного віку. На суперечливість закону про кримінальну відповідальність у цій частині вже неодноразово звертали увагу криміналісти. У практичній площині, вважаємо, питання полягає у наявності або відсутності суспільної небезпечності розпусних дій щодо неповнолітніх осіб у віці з шістнадцяти до вісімнадцяти років. За логікою законодавця, розпусні дії щодо осіб визначеної вікової групи неповнолітніх не є суспільно небезпечними.

Питання потерпілих від статевих злочинів, а також і розбещення неповнолітніх, досліджувалися вітчизняними правниками, серед яких: Ю. В. Александров, М. І. Бажанов, В. І. Борисов, Л. П. Брич, Л. В. Дорош, О. О. Дудоров, О. Г. Кальман, Л. Г. Козлюк, С. С. Косенко, Т. Д. Лисько, Я. В. Мачужак, Л. І. Мороз, В. О. Навроцький, О. О. Сльота, М. І. Хавронюк, П. В. Хряпінський, С. В. Чмут, А. П. Шеремет та ін. На теоретичних і прикладних положеннях досліджень цих правників сформуємо авторське бачення основних ознак потерпілого від розбещення неповнолітніх.

**Постановка завдання.** Мета статті – виокремлення та дослідження конструктивних ознак розбещення неповнолітніх, що характеризують потерпілого від злочину, а також виступають ознаками основного (ч. 1 ст. 156 КК) та кваліфікованого виду розбещення неповнолітніх (ч. 2 ст. 156 КК).

**Результати дослідження.** Період статевого дозрівання неповнолітнього пов'язаний з



глибокими морфологічними і функціональними змінами всіх органів і організму в цілому. Відбуваються зміни в ендокринних залозах і, передусім, у гіпоталамо-гіпофізарній системі. Під впливом соматотропного гормону гіпофізу посилюється ріст тіла в довжину. Гіпофіз також стимулює діяльність щитовидної залози, посилює діяльність надниркових і статевих залоз. Збільшення секреції статевих гормонів саме і сприяє розвитку так званих вторинних статевих ознак [1, с. 18–20]. Статеве дозрівання тривалий процес і має певні стадії, кожна з яких характеризується специфікою функціонування залоз внутрішньої секреції та організму в цілому. Стадії визначаються за сукупністю первинних і вторинних статевих ознак. У *неповнолітніх виділяють 5 стадій статевого дозрівання*: 1) *передпубертатна стадія або період дитинства*, охоплює весь період життя дитини, що безпосередньо передуює статевому дозріванню: у дівчаток – до 8–9 років; у хлопців ця стадія триває на 1,5–2 роки більше, а саме до 9–10 років. У крові як хлопчиків, так і дівчаток цього вікового періоду спостерігається однакова кількість обох статевих гормонів (андрогенів і естрогенів), похідних тільки надниркових залоз. У зв'язку з цим в організмі дітей залишаються недорозвинуті первинні статеві ознаки й повністю відсутній розвиток вторинних статевих ознак; 2) *стадія паранубертату або початок підліткового періоду*. У дівчаток це триває з 8–9 до 10–11 років і характеризується початком зростання внутрішніх статевих органів: матки, маткових труб, яєчників і піхви; в 10 років починається набухання молочних залоз; з'являється невелике оволосіння уздовж статевих губ. У хлопчиків ця стадія триває з 9–10 до 11–12 років і пов'язана зі збільшенням розмірів зовнішніх статевих органів і статевих залоз (збільшенням розмірів яєчок). З'являється також невелике оволосіння на лобку (однак волосся ще рідке й пряме). Як у хлопців, так і в дівчат в цей період посилюється виділення статевих гормонів, активізується функція надниркових залоз. З початком пубертату різко активізується гіпофіз, збільшуються його гонадотропна і соматотропна функції. Посилення секреції соматотропного гормону на цій стадії більше виражено у дівчаток, що обумовлює значну активізацію їх зростових процесів (дівчата починають переганяти на зріст хлопчиків). Таке прискорене зростання довжини тіла дітей дістало назву «пубертатного стрибка». У дівчаток «стрибок зростання» відбувається в 11–13 років, у хлопчиків – в 13–15. В зазначені періоди життя хлопців і дівчат природи довжини тіла різко збільшуються (другий період прискороного росту) і досягають 8–10 см за рік; 3) *стадія раннього пубертату або початок підліткового віку*. У дівчаток це період (з 12 до 13 років) полягає в подальшому рості внутрішніх і зовнішніх статевих органів, молочних залоз. Оволосіння поширюється у напрямку до лобка, з'являється в ділянці пахвових западин. Відбувається подальше збільшення вмісту в крові гонадотропних (фолікулостимулювальних) гормонів гіпофізу. З 13 років може спостерігатись нерегулярне дозрівання окремих яйцеклітин і з'являються перші менструації. Такі менструації можуть продовжуватися до 7–9 днів, іноді супроводжуються значними болями, а подальше їх повторення звично затримується на декілька місяців, іноді на цілий рік і більше. У хлопчиків цей період триває з 13 до 14 років і пов'язаний з подальшим збільшенням яєчок та статевого члена (в основному в довжину). Волосся на лобку стає темнішим, грубішим, починає поширюватися на зони проміжності. Активізується функція статевих залоз. Зрілі чоловічі статеві клітки (сперматозоїди) починають утворюватися в яєчках вже у віці 13–14 років, тому в цей період можуть з'являтися перші мимовільні виверження сімені, що звичайно відбувається під час сну (полюції). У здорових хлопчиків, які нормально розвиваються, у віці 13–14 років спостерігається збільшення сосків і навіть незначне припухання рудиментів молочних залоз. Ці зміни пояснюються реакцією зачатків тканини молочної залози на різке збільшення виділення статевих гормонів, але ці явища скороминущі і самостійно зникають до 14–15 років; 4) *стадія пубертату або продовження підліткового віку*. У дівчаток це триває з 14 до 15 років, коли продовжують інтенсивно розвиватися статеві органи, завершується ріст і розвиток молочних залоз, триває оволосіння лобка та пахв за дорослим типом, але воно залишається менш поширеним. Дозрівання яйцеклітин у яєчниках у більшості дівчат поступово набуває певної періодизації, що сприяє нормалізації регулярних менструацій, але приблизно у 10–12 % дівчат віком 13–14 років менструальні цикли можуть ще бути нерегулярними. Тільки у віці 15–16 років функція яєчників у здорових дівчат звично набуває циклічного характеру, типового для дорослої жінки. Починає утворюватись достатня кількість статевих гормонів і менструації нормалізуються. Це



так званий фізіологічний період становлення менструальної функції. Слід підкреслити, що нерегулярні менструації після 15 років вказують на відхилення від нормального статевого розвитку і потребують спеціального лікарського обстеження. З 14 років у дівчат починаються зміни у розподілі жирової тканини: збільшується відкладення жиру на стегнах, в ділянці живота і плечового пояса, таким чином починає формуватися жіночий тип тіла. Помітні зміни відбуваються і в будові скелета, особливо кісток тазу, які значно збільшуються завширшки. На цій стадії посилено виробляються статеві гормони (естрогени), а вміст соматотропного гормону в крові знижується й темпи росту тіла дівчат знижуються; 5) *стадія постпубертату або настання біологічної статевої зрілості – юнацький період*. Під час цієї стадії, що припадає для дівчат на 16–17, а для хлопців на 17–18 років, анатомічні й функціональні перебудови, пов'язані зі статевим дозріванням, завершуються. У здорових дівчат, що нормально розвиваються, встановлюється регулярний нормальний статевий цикл і характерні жіночі форми тіла. У хлопчиків на стадії завершення пубертату остаточно розвиваються статеві залози та статеві органи, стабілізується утворення сперми, в основному завершується розвиток вторинних статевих ознак за типом чоловічого організму [2, с. 42–44; 3, с. 35–36].

Як зазначають педіатри, біологічну статеву зрілість не можна ототожнювати з соціальною зрілістю, хоча під час настання менструації дівчина може завагітніти, її організм ще не готовий до нормального статевого життя. В такій мірі це стосується і хлопців, у яких у сім'яній рідині можуть бути зрілі сперматозоїди. Статеве дозрівання підлітків навіть у фізіологічному плані відбувається протягом усього юнацького віку. Соціальною статевою зрілістю можна вважати тільки вік повного статевого дозрівання (дівчата після 17–18, а хлопці після 19–20 років), коли завершується формування особи і настає фізична, духовна та громадянська зрілість. Соціальна статева зрілість передбачає можливість не тільки зачати дитину, але й здатність батьків забезпечити якнайкращі умови для виношування і виховування дитини та в подальшого нормального всебічного розвитку [4, с. 31–32].

Суттєві поправки в періодизацію статевого розвитку неповнолітніх вносить акселерація, котра проявляється не тільки в прискоренні процесів росту і статевого дозрівання, але й у більш ранній морфологічній стабілізації. У зв'язку з цим слід вказати на відмінності між «епохальною» акселерацією, яка описує відмінності у поколіннях, і внутрішньо-груповою, яка розглядає осіб з різним рівнем розвитку в рамках одного покоління. Саме наявність тих підлітків, що рано дозрівають (акселератів) і тих, що пізно дозрівають (ретардантів), приводить до появи специфічних психологічних проблем підліткового віку. Так, І. С. Кон стверджував, що і дорослі, і ровесники сприймають акселератів як доросліших, а ретардантів, як менш дорослих. Більшість лідерів-старшокласників – акселерати, тоді як ретарданти або інфантильні й демонстративні, або, навпаки, замкнуті [5, с. 29]. Деякі вчені вважають, що в зв'язку з цим слід розглянути чотири крайніх варіанти: а) хлопчик, статеве дозрівання якого відбувається із запізненням. Цей підліток чудово розуміє, що він залишається дитиною, тоді як його друзі вже подорослішали. Він не може змагатися з іншими хлопцями, оскільки вони більші й сильніші за нього. Оцінка власної персони в нього катастрофічно знижується. Він страждає, побоюється з кимось поділитись своїми проблемами, сумнівами, соромиться з кимось порадитись. Неадекватно оцінюючи свій розвиток і ситуацію, такий підліток часто намагається продемонструвати всім оточуючим свої «чоловічі» якості, тим самим стаючи джерелом неприємностей у школі; б) дівчина-ретардантка опиняється в не менш скрутному становищі. Адже, порівнюючи себе зі своїми більш фізично розвиненими ровесницями, вона починає сумніватися в своїй фізичній привабливості, на цьому ґрунті у неї розвивається відчуття власної неповноцінності. І якщо ніхто не пояснить їй, що вона помиляється, вона може вирішити, що ніколи не подорослішає; в) дівчина-акселератка, яка раніше за інших входить у пору зрілості. Здавалося б, у даному випадку ситуація дає переваги й створює емоційний комфорт. Якщо ж урахувати, що дівчата й так випереджають хлопчиків у фізичному розвитку, то стає зрозуміло, що дівчина-акселератка самотня серед своїх однолітків, у яких ще немає проблем, що хвилюють її. Водночас до спілкування з дорослішими вона ще не готова. Якщо дівчина не отримує відповідної допомоги, виникають серйозні психологічні проблеми або передчасно дорослі форми поведінки як засіб розв'язання цих проблем; г) хлопець-акселерат, на відміну від дівчини-акселератки, має значні переваги в середовищі своїх ровесників. Він



стає фізично сильним саме тоді, коли його однолітки починають цінувати фізичну силу. Зростає його впевненість у собі в міру досягнення успіхів у спорті, а також завдяки популярності серед оточуючих. Ранній статевий розвиток ставить його в рівні умови з дівчатами свого класу, яких також хвилює сексуальність. Стійкість емоційної сфери, впевненість у собі, визнання з боку оточуючих вирізняють таких підлітків [6, с. 306].

Статевий розвиток неповнолітнього характеризується особливим психологічним станом. Незважаючи на неодноразові спроби позначити етапи психічного розвитку дитини, нині немає загальної системи їх періодизації, що пояснюється різним розумінням детермінації вікових ступенів цього процесу та критеріїв їх оцінювання. У дитячій психології виокремлюють такі вікові групи неповнолітніх: а) вік немовляти (до 1 року); б) раннє дитинство (від 1 до 3 років); в) дошкільний вік (від 3 до 6–7 років); г) молодший шкільний вік (від 6–7 до 11 років); д) підлітковий вік (від 11 до 15 років); е) рання юність чи старший шкільний вік (від 15 до 18 років) [7; 8, с. 127–135]. Кожен віковий період відрізняється особливою характеристикою, яку визначають такі чинники, як зміна становища неповнолітнього в родині і школі, нові форми його діяльності, зміна стилю виховання. У межах кожного віку спостерігаються значні індивідуальні розходження, тому він не має точних характеристик і не є категорією незмінною. Вікові психологічні особливості розвитку зумовлені конкретно-історичними умовами розвитку, спадковістю, певною мірою характером виховання, особливостями діяльності та стосунків з іншими людьми, що впливає передусім на специфіку переходу від одного вікового періоду до іншого. В межах нашого дослідження ми розглянемо особливості психологічного розвитку дитини у віці з 10–11 років до досягнення повноліття (18 років), тобто згідно з періодизацією розвитку, що застосовується в дитячій психології – це підлітковий (середній шкільний) та юнацький (старший шкільний) вік.

У психології підлітковий вік пов'язаний з перебудовою всього організму дитини, зумовленою насамперед статевим визріванням. Водночас підлітки підвищено збудливі, їхня поведінка нестійка, імпульсивна, дії часто нестримні, безконтрольні, неадекватні стимулам. Основний зміст та специфіку всіх сторін розвитку (фізичного, розумового, морального, соціального тощо) у підлітковому віці визначає перехід від отрочтва до дорослості. У всіх напрямках відбувається становлення якісних новоутворень внаслідок перебудови організму, трансформації взаємин з дорослими та однолітками, освоєння нових способів соціальної взаємодії, змісту морально-етичних норм, розвитку самосвідомості, інтересів, пізнавальної та навчальної діяльності. Соціальна активність підлітків спрямована насамперед на сприйняття та засвоєння норм, цінностей і способів поведінки, характерних для світу дорослих та стосунків між ними. Злам старих психологічних структур, характерний для цього віку, призводить до справжнього вибуху непокори, зухвальства, так званої «кризи тринадцятирічних». Найважливішим новоутворенням підліткового віку є становлення самосвідомості, яка характеризується передусім почуттям дорослості. Підліток вимагає визнання своєї самостійності, рівності з дорослими, хоча реальні фізичні, інтелектуальні й соціальні передумови для цього відсутні. Кардинальні зміни в структурі особистості підлітка зумовлюють його особливу чутливість до засвоєння норм, цінностей та способів поведінки, притаманних світу дорослих. У психології та педагогіці зазначається, що етапи формування особистості є одночасно й етапами розвитку її самосвідомості. Розвиток самосвідомості розпочинається ще з раннього дитинства. У підлітковому віці, що охоплює, на думку деяких авторів, період від 12 до 18 років, виникає особлива форма самосвідомості – рефлексія – прагнення усвідомлювати свої внутрішні психічні процеси. У старшому шкільному віці розвиток свідомості призводить підлітків до необхідності визначення свого місця серед інших членів суспільства [9, с. 78–79]. На думку В. С. Мухіної, в підлітковому віці (отрочтві) підліток проходить великий шлях у своєму розвитку: крізь внутрішні конфлікти з собою та з іншими, крізь зовнішні зриви він може здобути відчуття особистості. В цей період підліток починає повному оцінювати свої відносини з родиною, цінувати свої відносини з однолітками. У підлітковому віці у процесі фізичного, психічного та соціального розвитку разом з позитивними досягненнями закономірно виникають негативні утворення та специфічні психологічні складнощі. Самосвідомість, що розвивається саме в період отрочтва, робить людину особливо тривожною та невпевненою у собі [10, с. 345]. Підлітковий вік



характеризується як переломний, перехідний, критичний, як вік статевого визрівання. Вік насичений стресами і конфліктами, у якому домінує нестабільність, ентузіазм, панує закон контрастів. Порівнюючи себе з дорослими, підлітки діходять висновку, що між ними та дорослими ніякої різниці немає, вони прагнуть визнання своєї «дорослості» іншими особами. Це, зокрема, проявляється в тому, що підлітки починають наслідувати зовнішні ознаки дорослості (паління, вживання алкоголю, прагнення до дорослої моди тощо), підлітки-хлопчики рівняються на якості «справжнього чоловіка» тощо.

Юнацький вік – етап формування самосвідомості та власного світосприйняття, етап прийняття відповідальних рішень, етап людської близькості, коли цінності дружби, кохання та інтимної близькості можуть бути першочерговими. Юнацький вік – це наче «третій світ», що існує між дитинством та дорослістю. Юність виступає як період прийняття відповідальних рішень, що визначають все подальше життя людини: вибір професії та свого місця в житті, вибір сенсу життя, формування життєвої позиції тощо. Рання юність (15–18 років) період завершення фізичного дозрівання організму, завершальний етап початкової соціалізації особистості. Основне соціальне завдання на цьому етапі – вибір професії, соціальне та особистісне самовизначення. Проте самовизначення на цьому етапі ще не є завершеним, оскільки воно не пройшло перевірки життям. Тому до юності зараховують і вікову групу від 18 до 23–25 років. На цьому етапі людина вже повністю доросла як у біологічному, так і в соціальному плані. В період ранньої юності, порівняно з підлітковим, зростає рівень свідомого самоконтролю, хоч саме в цьому віці найбільше скаржаться на слабкість волі, залежність від зовнішніх впливів і такі характерологічні риси, як капризність, ненадійність, схильність легко й безпричинно ображатися тощо. У цей період принципово змінюється ставлення до власної особистості. Якщо для підліткового віку характерно бурхливий розвиток самосвідомості, то тепер ідеться вже про усвідомлення себе як неповторної особистості, з власними думками, переживаннями, почуттями, поглядами та оцінками. Загалом юність, особливо у повнолітньому віці – це період стабілізації особистості, вироблення системи стійких поглядів на світ і своє місце в ньому, особистісного і професійного самовизначення.

На узгодженість міжнародно-правових актів та національного кримінального законодавства звертає увагу, передусім, Конвенція РЄ про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення. В ній містяться рекомендації щодо визначення віку, до якого заборонено залучення дітей до діяльності сексуального характеру, та зазначено, що її положення не спрямовано на врегулювання сексуальних стосунків за згодою між неповнолітніми. Керуючись ст. 3 Конвенції РЄ «Про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення», *поняття «дитина» визначається, як «будь-яка особа віком до вісімнадцяти років»* [11]. Відтак, вітчизняному законодавству належить установити вік легального вступу у сексуальні відносини, який при цьому може бути нижчим за вік до досягнення якого особа вважається «дитиною». І саме з недосягненням легального віку вступу в сексуальні стосунки пов'язується встановлення кримінальної заборони на залучення дитини до діяльності сексуального характеру. На нашу думку, за основу для встановлення віку особи, з недосягненням якого статеве спілкування, у тому числі розпусні дії з нею мають криміналізуватися, слід обрати вісімнадцятирічний вік.

Загалом законодавство України традиційно використовує віковий критерій як універсальний щодо встановлення юридичних фактів, з якими пов'язують виникнення, розвиток та припинення різноманітних правовідносин. Так, у ст. 6 СК правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття. Малолітньою вважається дитина до досягнення нею 14 років. Неповнолітньою вважається дитина віком від 14 до 18 років. Згідно зі ст. 22 СК шлюбний вік для жінки встановлюється у сімнадцять, а для чоловіка – у вісімнадцять років. Особи, які бажають зареєструвати шлюб, мають досягти шлюбного віку на день реєстрації шлюбу [12].

Правники, що пов'язують криміналізацію розбещення із недосягненням особою повноліття, аргументують свою позицію тим, що з досягненням повноліття статеве спілкування, у тому числі розпусні дії, з іншими дорослими особами – це повноцінні сексуальні відносини в соціальному і біологічному сенсі. Вони не тільки не створюють будь-якої небезпеки сексуальному партнеру, а навпаки сприяють його фізичному та психічному



розвитку. З настанням повноліття особа набуває право розпочати повноцінне статеве життя, що не порушує нормального фізіологічного і психічного морального розвитку особи [13, с. 165].

У чинному кримінальному законодавстві також є прив'язка до вікових критеріїв потерпілої особи як до конструктивної ознаки основного складу злочину, так і до кваліфікуючої або особливо кваліфікуючої ознаки. Так, у ч. 1 ст. 150 КК потерпілими від експлуатації можуть бути тільки діти, які не досягли віку, з якого законодавством дозволяється працевлаштування. Як кваліфікуюча ознака згвалтування у ч. 2 ст. 152 КК вказується вчинення цього злочину до неповнолітньої чи неповнолітнього, а в ч. 3 цієї ж статті – відносно малолітньої чи малолітнього/ Як бачимо, законодавець широко використовує віковий критерій. Тому застосування саме вікового критерію сприяє взаємній узгодженості віку потерпілої особи у розділі IV Особливої частини та гармонізації вікових ознак потерпілого усього КК [14].

Додаючи додаткових аргументів на користь підвищення віку потерпілої особи до 18 років, позначимо: **по-перше**, в сучасних умовах в Україні у цілому та в окремих її регіонах запроваджується комплекс організаційний, правових, виховних та інших заходів, спрямованих на забезпечення неповнолітніх від злочинів, пивного алкоголізму, наркотичної залежності тощо. Обмеження вільного пересування неповнолітніх містами після 22 години вечора, заборона продажу пива та цигарок неповнолітнім та інше, безумовно, сприяють відновленню правопорядку та суттєво знижують віктимність і криминогенність молодіжного середовища. Статева сфера життєдіяльності молоді її безпека дуже важлива щодо вразливості, особливо маючи на увазі значну латентність учинених статевих злочинів проти неповнолітніх. Пропозиція щодо підвищення віку потерпілої особи від розбещення неповнолітнього до вісімнадцяти років, відтак, є актуальною та витребуваною сучасною суспільно-правовою думкою. **По-друге**, вищеведені періодизація фізіологічного та психологічного розвитку дитини та пов'язані з нею особливості психофізичного статевого становлення особистості не виокремлюють досягнення 16-річного віку, як певного рубіжного підсумку розвитку неповнолітніх, навпаки, період з 15 до 18 років, що визначається як рання юність, виступає періодом завершення фізичного дозрівання організму. **По-третє**, у кримінальному законодавстві багатьох країн відповідальність за розбещення неповнолітніх установами виключно для осіб, що досягли вісімнадцятирічного віку. **По-четверте**, за матеріалами дослідженої судової практики, потерпілими від розпусних дій були особи, що не досягли шістнадцятирічного віку, загалом 236 (100%) неповнолітніх, серед котрих дівчат – 145 осіб або 61,3%, хлопців – 91 особа або 38,7%. За віком дівчата розподілилися: до 12 р. – 39 осіб або 26,7%; до 14 р. – 70 осіб або 48,2%; до 16 р. – 36 осіб або 24,1%; хлопці до 12 р. – 26 осіб або 29,2%; до 14 р. – 44 особи або 49,0%; до 16 р. – 21 особа або 21,8%. Таким чином, законодавець покладає всю повноту соціального контролю за сексуальними відносинами у суспільстві на повнолітніх членів. Заперечуючи за неповнолітніми повноцінне соціальне та фактичне усвідомлення всіх негативних наслідків їхніх передчасних сексуальних відносин зі своїми однолітками, з одного боку, та дорослими особами – з іншого. **По-п'яте**, визнаючи потерпілою від розпусних дій особу, яка не досягла шістнадцятирічного віку, законодавець штучно позбавив кримінально-правового захисту осіб, що з об'єктивних причин не досягли статевої зрілості й перебувають в активній фазі статевого розвитку. Досліджуючи питання про доцільність заміни ознаки статевої зрілості віковою ознакою, С. В. Чмут обґрунтовує його на результатах багатьох судово-медичних досліджень, що свідчать про таке – статева зрілість у підлітків здебільшого настає з 18 років, статеві зносини з цього віку не становлять небезпеки і не завдають шкоди формуванню здорової повноцінної людини [15, с. 83]. Цей дослідник доводить, що за результатами багатьох судово-медичних досліджень статева зрілість настає: з 13 років – у 3%, з 14 років – у 8%; з 15 років – 30%, з 16 років – у 40% обстежених на предмет статевого стану малолітніх та неповнолітніх осіб. З досягненням 18 років більшість осіб як жіночої, так і чоловічої статі – це статевозрілі особи. Отже, досягнення зазначеного віку свідчить не тільки про статевозрілий стан, а й про набуття необхідних знань та певного життєвого досвіду. По-шосте, судова практика зорієнтована на незастосування кримінального покарання в разі вчинення розпусних дій неповнолітніми між собою.

**Висновки.** Упровадження пропозиції щодо підвищення віку потерпілої особи від розпусних дій до вісімнадцятирічного віку, з одного боку, заповнює вакуум кримінально-



правового захисту статевої недоторканості від розпусних дій неповнолітніх осіб віком з 16 до 18 років, з іншого – усуває змістовну невідповідність назви ст. 156 КК «Розбещення неповнолітніх» із диспозицією ч. 1 ст. 156 КК як «учинення розпусних дій щодо особи, яка не досягла шістнадцятирічного віку».

**Список використаних джерел:**

1. Августин Юзеф. Сексуальна інтеграція : навч. посіб. / Юзеф Августин. – Львів : Свічадо, 1999. – 230 с.
2. Васильева В. Е. О физическом развитии детей и подростков : монография / В. Е. Васильева. – М. : Здоровье, 1969. – 364 с.
3. Исаев Д. Н. Психогигиена пола у детей : руководство для врачей / Д. Н. Исаев, В. Е. Каган. – Л. : Медицина, 1986. – 336 с.
4. Колбановский В. Н. О половом воспитании подрастающего поколения / В. Н. Колбановский // Советская педагогика. – 1964. – № 3. – С. 27–32.
5. Кон И. С. Феномен сексуальности в современной культуре: Эрос и Логос : матер. научн.-практ. конференции (Москва, 13–14 мая 2003 г.). – М. : Российский институт культурологии, 2003. – С. 21–43.
6. Мани Дж. Сексуальная ориентация / Дж. Мани, П. Такер : Сексология (хрестоматия). – СПб. : Питер, 2001. – 512 с.
7. Волкова Н. П. Педагогіка [Електронний ресурс] : навч. посібн. / Н. П. Волкова. – К. : Видавничий центр «Академія», 2001. – 452 с. – Режим доступу : [http://ebk.net.ua/Book/pedagogics/volkova\\_pedagogika/part1/1401.htm/](http://ebk.net.ua/Book/pedagogics/volkova_pedagogika/part1/1401.htm/)
8. Задесянець М. П. Вікові особливості розвитку та виховання дітей : навч. посіб. / Задесянець М. П. – К. : Педагогіка, 2003. – 192 с.
9. Заброцький М. М. Вікова психологія : навч. посібн. / Заброцький М. М. – К. : МАУП, 1998. – 92 с.
10. Мухина В. С. Возрастная психология: феноменология развития, детство, отрочество : учебник / Мухина В. С. – 3-е изд., стереотип. – М. : Издательский центр «Академия», 1998. – 456 с.
11. Про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення: Конвенція Ради Європи від 25.10.2007 р. [Електронний ресурс] / Офіційний інтернет-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/>.
12. Сімейний кодекс України : Закон України від 10.01.2002 р. № 2947-III // Відомості Верховної Ради. – 2002 – № 21–22. – Ст. 135.
13. Наумов А. В. Российское уголовное право : курс лекций : в 3 т. / Наумов А. В. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – Т. 2 (Особенная часть). – Гл. I–X. – 504 с.
14. Про судову практику у справах про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Верховного Суду України від 30.05.2008 р. № 5 // Офіційний інтернет-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clientsvs.nsf/0/1A4F0DE6ACD2C759C225747A0031F4E0?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=1A4F0DE6ACD2C759C225747A0031F4E0&Count=500&/>.
15. Чмут С. В. Кримінальна відповідальність за статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості : дис. ... на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Сергій Володимирович Чмут. – Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2010. – 239 с.



ТАРАСОВА О. В.,  
викладач кафедри  
цивільно-правових наук  
(Дніпропетровський гуманітарний  
університет)

УДК 343.35

### ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ШАХРАЙСТВА, ВЧИНЕНОГО ШЛЯХОМ НЕЗАКОННИХ ОПЕРАЦІЙ З ВИКОРИСТАННЯМ ЕЛЕКТРОННО-ОБЧИСЛЮВАЛЬНОЇ ТЕХНІКИ

Досліджуються передумови виникнення шахрайства, вчиненого шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки. Аналізуються та розкриваються групи передумов виникнення даного виду шахрайства.

*Ключові слова:* шахрайство, вчинене шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки; електронно-обчислювальна техніка; комп'ютеризація.

Исследуются предпосылки возникновения мошенничества, совершенного путем незаконных операций с использованием электронно-вычислительной техники. Анализируются и раскрываются группы предпосылок возникновения данного вида мошенничества.

*Ключевые слова:* мошенничество, совершенное путем незаконных операций с использованием электронно-вычислительной техники; электронно-вычислительная техника; компьютеризация.

**Вступ.** Актуальність даного дослідження зумовлено стрімким розвитком договірних відносин, у межах яких розвиваються безготівкові розрахунки між їх учасниками, у тому числі й електронні. Поява електронних грошей, можливість укладення електронних договорів, застосування електронного підпису – усе зазначене безспірно має величезні переваги. Поряд із цим, електронні відносини значно полегшують доступ злочинців до банківських та інших рахунків спричиняють учинення різних злочинів, а саме шахрайства, оскільки прямого контакту з потерпілим немає. Сучасний Кримінальний кодекс України 2001 р. у ст. 190 ч. 3 установив кримінальну відповідальність за шахрайство, учинене шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки. Дослідження кримінальної відповідальності за шахрайство, вчинене шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки неможливо без вивчення передумов його виникнення, що дозволить глибше зрозуміти зумовленість існування кримінальної відповідальності за такі злочини, вплив різних історичних подій на їх виникнення та зміст.

У наукових працях про особливості проявів такого шахрайства в різні часи писали О. В. Смаглюк, М. В. Карчевський, С. В. Шапочка, О. І. Шалева, М. Вертузаєв, Л. Е. Сунчалієва, Н. С. Алексєєв, В. О. Голубєв, В. Д. Гавловський, В. С. Цимбалюк та ін. Проте комплексного дослідження передумов виникнення шахрайства, учиненого шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки у вітчизняній кримінально-правовій науці поки що немає.

**Постановка завдання.** Мета статті – дослідження передумов виникнення шахрайства, учиненого шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки.

**Результати дослідження.** З історико-правових досліджень відомо, що шахрайство існувало з моменту появи людства. Питання запобігання проявам злочинів проти власності відображено в релігійних пам'ятках світу.

Так, О. В. Смаглюк, провівши історико-правове дослідження, дійшов висновку, що шахрайство – це самостійне й одне з найдавніших антисоціальних явищ; поняття, зміст та структура цього явища в різні часи внаслідок різного ставлення до нього законодавця





змінювались і набували іноді зовсім протилежних форм [1, с. 32]. У своєму дослідженні О. В. Смаглюк зазначає, що сучасне поняття шахрайства не завжди існувало у вітчизняному законодавстві, тому його дослідження пов'язано зі способом учинення шахрайства – обманом [1, с. 13].

Подібної позиції дотримується К. Л. Попов, зауважуючи: незважаючи на розмаїття проявів шахрайства, їх об'єднує специфічний спосіб посягання на власність – обман [2, с. 8].

Л. Е. Сунчалієва, проводячи дослідження еволюції поняття «шахрайство» стверджує, що в історії вітчизняного права ні «Руська Правда», ні «Псковська судна грамота», ні інші ранні пам'ятки руського права не згадували про шахрайство [3, с. 14]. У вітчизняному законодавстві норми про шахрайство формуються поступово, починаючи з другої половини XVI ст. Перша згадка про майновий обман у вигляді шахрайства міститься у ст. 58 Судебника 1550 р. Івана Грозного: «А мошеннику та же казнь, что и татю, а обманщика бити кнутъем» [3, с. 15].

З обманом (як складовою частиною шахрайства), зазначає О. В. Смаглюк, пов'язана вся історія людського суспільства, упродовж якої обман стає все витонченішим, проникає в усі сфери суспільного життя. За дослідженням О. В. Смаглюка, перші згадки про обман містяться у Біблії. За біблійною хронологією, у 16 столітті до н. е. на Синайській горі Моїсей від імені Бога проголосив десять заповідей, частина з яких відповідала кримінально-правовій тематиці. Одна з цих заповідей забороняла неправдиве свідчення на ближнього свого [Вихід. Глава 20, 16], сутність якого полягає саме в обмані [1, с. 13].

Від того часу й до нинішнього шахрайство пройшло певний шлях розвитку. Шахраї постійно вдосконалювали свої методи та розробляли нові способи учинення шахрайства. Одночасно з розвитком науки й техніки шахраями створено спосіб учинення шахрайства за допомогою електронно-обчислювальної техніки.

У цьому сенсі цікаві висновки С. В. Шапочки, який, досліджуючи історичні й соціальні передумови виникнення шахрайства, що вчиняється з використанням комп'ютерних мереж, серед передумов виникнення такого злочину називає такі: 1) розвиток комп'ютерних технологій, комп'ютеризація; 2) високий рівень латентності цих злочинів; 3) відсутність звичних елементів доказової бази – слідів злочину; 4) недосконалість кримінального та кримінально-процесуального законодавства; 5) дефіцит спеціалістів у правоохоронних органах та дорожня експертних досліджень; 6) недооцінювання судовою та правоохоронною системами суспільної небезпеки шахрайства, що вчиняється з використанням комп'ютерної техніки; 9) наявність «держав – інформаційних сховищ»; 10) приховання фінансовими установами фактів злочинних посягань [4, с. 108–124].

Деякі передумови виникнення шахрайства, учиненого шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки окремо проаналізовано О. В. Смаглюком. Автор зараховує до передумов виникнення такого злочину стрімкий розвиток інформаційних технологій, розширення виробництва технічних засобів і сфери застосування комп'ютерної техніки, а головне – наявність людського фактора у вигляді задоволення власних амбіцій чи корисливої мети, що породили новий різновид суспільно небезпечних діянь, у яких неправомірно використовується комп'ютерна інформація або вона сама стає об'єктом посягань. Окрему увагу О. В. Смаглюк приділив аналізу шахрайств, що вчиняються в глобальній мережі Internet, яка подібно багатьом революційним технологіям має величезний потенціал як для прогресу, так і для зловживань. Поява нового засобу розрахунку, так званої електронної готівки, на думку О. В. Смаглюка, супроводжує нові види шахрайства [1, с. 112–115].

М. В. Карчевський також визнає, що появу нового виду злочинів – злочинів із використанням електронно-обчислювальної техніки зумовило таке явище, як комп'ютеризація [5, с. 9–11].

Достатньо уваги зазначеним проблемам приділяв М. Вертузаєв, стверджуючи, що поява нового різновиду злочинності — комп'ютерної злочинності є одним із негативних соціальних та економічних наслідків науково-технічного прогресу [6, с. 101–103].

Отже, поява шахрайства, учиненого шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки, зумовлена сукупністю об'єктивних та суб'єктивних



обставин. Необхідно виділити чотири групи причин та умов, які певною мірою визначають виникнення та існування такого виду шахрайства у сучасному світі.

До **першої групи передумов** належить комп'ютеризація, що, на думку М. В. Карчевського, полягає у появі, розвитку та розширенні сфери застосування комп'ютерної техніки. Прискорений розвиток науки й технологій у сфері комп'ютеризації, а також постійне й стрімке розширення сфери застосування комп'ютерної техніки, вважає М. В. Карчевський, полегшує злочинцям доступ до банківських рахунків, полегшує вчинення шахрайства, уникаючи прямого контакту із потенційною жертвою [5, с. 9–11].

Досліджуючи випадки використання комп'ютерної техніки під час учинення злочину, М. В. Карчевський зазначає, що досить часто комп'ютерна техніка виступає знаряддям чи засобом учинення злочинів проти власності. Комп'ютерна техніка може використовуватися для вчинення розкрадань, такі злочини неодноразово траплялися в практиці правоохоронних органів України, стверджує автор. Механізм учинення таких злочинів, як правило, полягає в тому, що електронна система переказу платежів, що використовується тією чи іншою фінансовою установою, застосовується злочинцем для здійснення незаконного переказу коштів [7].

Н. С. Алексєєв у 70-х рр. зазначав: «Новым опасным видом преступлений являются различные злоупотребления и мошенничества, совершенные с помощью компьютеров (компьютер – равнозначное ЭВМ). Западногерманский журнал «Штерн» в 1973 г. опубликовал статью «Электронный мозг вместо отмычки», в которой подробно описываются эти преступления. В Кёльнском университете Р. Мюлен, называющий себя «первым детективом Западной Германии по делам о компьютерах», изучил 130 дел о преступлениях, совершаемых с помощью электронно-вычислительных машин, и установил, что 90 % этих преступлений было раскрыто совершенно случайно. В компьютер нельзя заглянуть, как в бухгалтерскую книгу, и журнал «Капитал», выходящий в ФРГ, пишет: «Лишь немногие специалисты задумались над тем, что ЭВМ позволяет в наше время совершать такие преступления с присвоением денежных сумм, которые почти невозможно раскрыть» [8, с. 22].

Таким чином, можна впевнено стверджувати, що комп'ютерне шахрайство виникло майже одночасно із розширенням сфери застосування комп'ютерів. У результаті об'єднання комп'ютерів було створено всесвітню глобальну мережу Інтернет.

Подібно до багатьох революційних технологій, глобальна мережа Інтернет надає величезні можливості як для прогресу, так і для зловживань. Інтернет – це досконалий інструмент у руках шахраїв, завдяки величезній аудиторії користувачів та можливості залишатися анонімом. Маючи певний досвід, будь-хто, перебуваючи у власній квартирі або офісі, може знайти ефективний спосіб обману через Інтернет, а сама глобальна інформаційна мережа стала благодатним середовищем для вчинення різноманітних злочинів. Як і будь-яке соціальне явище, інформатизація має не тільки позитивну для суспільства сторону, але й зворотну, негативну – використання комп'ютерних технологій у протиправних антисоціальних злочинних цілях [10, с. 3–8].

Російський учений А. Голишко акцентував увагу на цікавому факті – Інтернетом насправді ніхто не керує, та Інтернет – це, по суті, віртуальна мережа, яка не має фізичного втілення. На перших етапах розвитку мереж, зазначає автор, безпеці не приділялося належної уваги, що й послугувало ґрунтом для розвитку кіберзлочинності [11, с. 8–10].

Із досягненням певного етапу розвитку Інтернет надав людству величезні можливості: здійснення покупок в Інтернет-магазинах, розрахунки через Інтернет, в тому числі стало можливим і ведення бізнесу в Інтернеті, який дістав назву електронна комерція.

Проте О. І. Шалева основними труднощами у сфері електронної комерції, за даними закордонних джерел, називає недостатню безпеку інформації, що передається через Internet, яка зводиться до двох загроз – комп'ютерні підробки, шахрайство та порушення тасмниці особистого життя в умовах можливості чіткої фіксації хто, що, коли і в кого купував. Проблемою розвитку електронної комерції О. І. Шалева вважає також невизначеність реального існування контрагента, незнання правил ведення іноземного бізнесу тощо, брак в окремих випадках універсальних стандартів взаємодії та сумісності під час роботи в глобальній мережі [9, с. 14].



**Другою групою передумов** є стрімкий розвиток розрахункових відносин, виникнення нових платіжних інструментів та платіжних систем, а також поява у зв'язку з цим нових суспільних відносин.

Є. С. Ковалевська, досліджуючи історичні етапи розвитку ринку платіжних карток, наводить цікаві факти, які дають змогу зробити висновок про виникнення нових способів шахрайства одночасно з розвитком сфери застосування банкоматів та платіжних карток [12, с. 192–199].

Узагалі Є. С. Ковалевська зазначає, що для ХХІ ст. характерно широке використання банкоматів і розвиток продажу товарів, послуг через Інтернет, що зумовило появу нових видів шахрайства з використанням платіжних карток. Шахраї винайшли нові способи викрадення коштів за допомогою банкоматів [12, с. 198].

За дослідженням А. Топоровської, першу банківську картку було випущено 1951 р. у Нью-Йорку банком Franklin National Bank, і з того часу почався бурхливий розвиток цього виду послуг. У 1958–1964 рр. банки вже стикалися з першими труднощами: складнощі під час передачі інформації, шахрайство, зловживання [14, с. 50–52].

Таким чином, маємо можливість зробити висновок, що запровадження банкоматів, поява нових платіжних інструментів не залишилися поза увагою шахраїв, які скористалися цим для створення нових способів шахрайства. Як бачимо, новітні технології сприяють удосконаленню і шахрайських схем щодо незаконного заволодіння грошима потерпілих.

До **третьої групи** належать умови недосконалості кримінального законодавства, які сприяли виникненню такого виду шахрайства, а також відсутність правового регулювання нових суспільних відносин.

Багато вчених звертають увагу на відсутність правового регулювання суспільних відносин, які виникають під час користування мережею Інтернет, причому як на міжнародному, так і на національному рівні. Загальновідомий факт, що Інтернет не має меж, тому й злочини у цьому інформаційному середовищі теж мають транснаціональний характер. Отже, зазначимо, що потрібне загальне міжнародне правове регулювання таких відносин.

Світова злочинність через Internet-мережу звертатиме увагу й на країни колишнього СРСР, зазначає О. В. Смаглюк, тому що методи боротьби з такими злочинами у нас ще не вироблено, законодавство діяльність у мережі Internet не регулює, технічне оснащення правоохоронних органів для боротьби зі злочинами у цій сфері потребує поліпшення, а кваліфікованих кадрів для такої боротьби немає [1, с. 118].

Окремий аспект відсутності належного правового регулювання суспільних відносин у сфері банківських розрахунків констатує Г. Михайлюк, досліджуючи таку банківську послугу, як Інтернет-банкінг (розрахунки через мережу Інтернет). Авторка відмічає брак правового регулювання цих відносин і зазначає: незважаючи на відсутність законодавчих актів, які регламентують Інтернет-торгівлю, Інтернет-комерція в Україні все ж розвивається, з'являються нові Інтернет-магазини. При цьому основна проблема банків у цій сфері – гарантування їх безпечної роботи. На банки покладається нова важлива функція – забезпечити проходження транзакцій через Інтернет. Ось тут виникає інша проблема – Інтернет став дуже привабливим для електронного шахрайства [13, с. 46].

Група російських учених, досліджуючи ризики Інтернет-банкінгу зазначає, що рівень правового ризику залежить, в першу чергу, від ступеня розробленості законодавства з питань Інтернет-банкінгу. Під час здійснення Інтернет-банкінгу стираються національні кордони. Це призводить до того, що на правовий ризик впливає законодавство не тільки країни розташування банку, але й країни розташування клієнта [15, с. 89].

**Четверту групу** передумов становлять такі умови, як високий рівень латентності та відсутність слідів учинення шахрайства, а також приховання фінансовими установами і потерпілими фактів злочинних посягань.

За визначенням В. Ф. Оболенцева, латентна злочинність – це сукупність фактично вчинених, однак не виявлених або таких, що внаслідок інших певних обставин не стали відомими правоохоронним і судовим органам злочинів, відомості про які у зв'язку з цим не відображено в офіційній кримінально-правовій статистичній звітності. На рівень (обсяг)



латентної злочинності впливає поведінка потерпілих. Реагування потерпілого на злочин може обумовлювати швидкість і вид реакції правоохоронних органів. Останнє залежить від декількох обставин: по-перше, від факту наявності чи відсутності потерпілих від злочину; по-друге, від усвідомлення чи неусвідомлення ними злочинного характеру посягання; по-третє, від бажання співпрацювати з уповноваженими органами [16, с. 7–10].

Про неусвідомлення потерпілими злочинного характеру посягань під час учинення шахрайства з використанням комп'ютерних мереж згадує також С. В. Шапочка, зазначаючи: часто потерпілі просто не здогадуються, що стали жертвою, оскільки бракує звичних елементів доказової бази – слідів [4, с. 116].

Окремі проблемні аспекти відсутності слідів комп'ютерного злочину та його високий рівень латентності ґрунтовно досліджуються групою вчених, таких, як Б. В. Романюк, В. Д. Гавловський, М. В. Гуцалюк, В. М. Бутузов, які зауважують, що Інтернет дозволяє злочинцям швидко отримувати прибуток з відносно невеликим ризиком бути упійманими. У мережі Інтернет можна порушувати закон на відстані, швидко й незалежно від громадянства або місця перебування. Злочинцям легко ошукувати безліч людей, приховувати докази й награбоване. Крім цього, комп'ютерні злочини мають високий рівень латентності. Навіть за виявлення фінансових втрат керівники організацій не завжди повідомляють про це у правоохоронні органи, не бажаючи зашкодити репутації фірми. Сліди такого злочину містяться на матеріальних носіях комп'ютера, який, у свою чергу, може розташовуватись на значній відстані від потерпілої юридичної чи фізичної особи. З цим якраз і пов'язана наступна особливість – відсутність міждержавних кордонів для злочинців (якщо злочин учиняється з використанням глобальної комп'ютерної мережі) та існування декількох місць учинення злочину [17, с. 11–12].

Досліджуючи випадки приховання потерпілими фактів злочинних посягань, В. О. Голубев, В. Д. Гавловський, В. С. Цимбалюк зазначають, що у більшості випадків через небажання підризу репутації потерпіла сторона неохоче повідомляє (якщо робить це взагалі) правоохоронні органи про факти учинення злочинів, пов'язаних з використанням комп'ютерних технологій. Це, на думку авторів, – один із головних факторів, що зумовлюють високий рівень латентності цього виду злочинів [10, с. 82].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, зауважимо, що прояви злочинів, які посягають на відносини власності, – це не нове явище, притаманне лише сучасності. Воно було відомо ще з давніх часів та існує ще й досі, трансформувавшись лише в нові можливості свого втілення.

Отже, дослідивши передумови виникнення шахрайства, учиненого шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки, ми діходимо таких висновків. Поява такого шахрайства зумовлена сукупністю об'єктивних та суб'єктивних обставин. Доцільно виділити чотири групи причин і умов, які визначають виникнення такого виду шахрайства в наші часи.

**До першої групи передумов** слід зарахувати комп'ютеризацію.

**Другою групою передумов** є стрімкий розвиток розрахункових відносин, виникнення нових платіжних інструментів та платіжних систем, а також поява нових суспільних відносин.

**Третя група** – це умови недосконалості кримінального законодавства, які сприяли виникненню такого виду шахрайства та відсутність правового регулювання нових суспільних відносин.

**Четверту групу** передумов становлять такі умови, як високий рівень латентності, відсутність слідів учинення шахрайства та приховання фінансовими установами і потерпілими фактів злочинних посягань.

#### Список використаних джерел:

1. Смаглюк О. В. Шахрайство за Кримінальним кодексом України 2001 року : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / О. В. Смаглюк ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 188 с.



2. Попов К. Л. Жертва шахрайства: віктимологічне дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.08 / К. Л. Попов ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М.Корецького. – К., 2007. – 20 с.
3. Сунчалиева Л. Э. Мошенничество (уголовно-правовой и криминологический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Л. Э. Сунчалиева ; ГОУ ВПО «Ставропольський державний університет». – Ставрополь, 2004. – 187 с.
4. Шапочка С. В. Историчні та соціальні передумови виникнення шахрайства, що вчиняється з використанням комп'ютерних мереж / С. В. Шапочка // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 2 (10). – С. 108–124.
5. Карчевський М. В. Злочини у сфері використання комп'ютерної техніки : навчальний посібник / Карчевський М. В. – К. : Атіка, 2010. – 168 с.
6. Вертузаев М. Запобігання комп'ютерним злочинам та їх розслідування / М. Вертузаев // Право України. – 1998. – № 1. – С. 101–103.
7. Карчевський М. В. Злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку (тези лекцій) [Електронний ресурс] / Карчевський М. В. // Злочини в сфері використання ІТ. – Режим доступу : [http://it-crime.at.ua/index/tezi\\_lekcij/0-31](http://it-crime.at.ua/index/tezi_lekcij/0-31)
8. Алексеев Н. С. Научно-технический прогресс и право / Алексеев Н. С.– Л. : Знание, 1976. – 40 с.
9. Шалева О. І. Електронна комерція : навчальний посібник / Шалева О. І. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
10. Голубев В. О. Проблеми боротьби зі злочинами у сфері використання комп'ютерних технологій : навч. посібник / Шалева О. І. ; за заг. ред. доктора юридичних наук, професора Р. А. Калюжного. – Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2002. – 292 с.
11. Гольшко А. История одной болезни прогрессивного человечества. (Наука и техника) / А. Гольшко // Радио. – 2011. – № 11. – С. 8–10
12. Ковалевська Є. С. Виготовлення та обіг платіжних карток у світі: етапи розвитку ринку та проблеми боротьби зі злочинністю / Є. С. Ковалевська // Юридична наука. – 2011. – № 2. – С. 192–199.
13. Михайлюк Г. Цивільно-правовий аспект нетрадиційної банківської послуги Інтернет-банкінг / Г. Михайлюк // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 5. – С. 45–48.
14. Топоровська А. Теоретичні та організаційні підходи до виділення історичних етапів розвитку платіжних картокових систем / А. Топоровська // Економіст. – 2010. – № 11. – С. 50–52
15. Интернет-технологии в банковском бизнесе: перспективы и риски: учебно-практическое пособие / [Юденков Ю. Н., Тысячникова Н. А., Сандалов И. В., Єрмаков С. Л.] ; предисл. чл.-корр. РАН А. С. Сигова. – [2-е изд., стер.]. – М. : КНОРУС, 2011. – 320 с.
16. Оболенцев В. Ф. Актуальні проблеми латентної злочинності : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.08 / В. Ф. Оболенцев ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 19 с.
17. Виявлення та розслідування злочинів, що вчиняються у сфері інформаційних технологій : наук.-практ. посіб. / Романюк Б. В., Павловський В. Д., Гуцалюк М. В., Бутузов В. М. ; за заг. ред. проф. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2004. – 144 с.



Чус О. В., аспірантка  
кафедри кримінального права  
(Класичний приватний університет)

УДК 343.725

### ГЕНЕЗА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕЗАКОННЕ ПРИВЛАСНЕННЯ ОСОБОЮ ЗНАЙДЕНОГО АБО ЧУЖОВОГО МАЙНА, ЩО ВИПАДКОВО ОПИНИЛОСЯ У НЕЇ

Досліджується генеза виникнення, розвитку та сучасного стану кримінальної відповідальності за незаконне привласнення особою знайденого або такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна.

**Ключові слова:** *знахідка, приховування, привласнення, знайдене майно, скарб, майно, що випадково опинилося у особи.*

Исследуется генезис возникновения, развития и современного состояния уголовной ответственности за незаконное присвоение найденного или случайно оказавшегося чужого имущества.

**Ключевые слова:** *находка, утайка, присвоение, найденное имущество, клад, случайно оказавшееся у лица имущество.*

This article explores the genesis of the origin, development and current state of criminal liability for misappropriation of found or accidentally end up on someone else's property.

**Key words:** *find, nondisclosure, assignment, found property, treasure, happened to be the property of the person.*

**Вступ.** Згідно зі ст. 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися й розпоряджатися своєю власністю, й ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права, оскільки право власності непорушно. Актуальність запобігання злочинам проти власності зумовлюється високою суспільною небезпекою цих посягань, значним поширенням, великою матеріальною та моральною шкодою, що завдається окремим фізичним та юридичним особам, державі й суспільству у цілому. Так, 2012 р. питома вага засуджених за злочини проти власності становить 52,8 % від кількості всіх засуджених, тобто більше ніж кожен другий засуджений. За вчинення цих злочинів засуджено 40,1 тис. осіб, у тому числі за таємне викрадення чужого майна (крадіжку) – 30,9 тис. осіб, або 40,6 % від усіх засуджених. За заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману чи зловживання довірою (шахрайство) засуджено 1,9 тис. осіб, або 2,5 %; за відкрите викрадення чужого майна (грабіж) – 4,7 тис. осіб, або 6,2 %; за розбій – 1,2 тис. осіб, або 1,6 % [1]. У ч. 1 ст. 193 Кримінального кодексу України (далі – КК) передбачається відповідальність за незаконне привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу, що має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність. Карається це штрафом від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк до двохсот сорока годин, або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк до шести місяців (в редакції Закону № 270-VI від 15.04.2008 р.; зі змінами, внесеними Законом № 2518-VI від 09.09.2010 р.). Привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність не належить до поширених злочинів проти власності, а навпаки – це ситуаційний й переважно випадковий злочин, а особа, що його вчиняє, належить до так званих випадкових злочинців.

Кримінальна відповідальність за злочини проти власності у історичному аспекті досліджувалася у працях М. М. Гернета, О. О. Дудорова, В. П. Ємельянова, О. О. Жижиленко,



С. М. Кочої, Г. А. Крігера, П. С. Матишевського, М. І. Мельника, М. І. Панова, А. О. Пінаєва, А. А. Піонтковського, О. І. Рарога, І. С. Тішкевича, М. І. Хавронюка, П. В. Хряпінського, С. С. Яценко та ін. Утім, генеза кримінальної відповідальності за привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу є малодослідженою. У працях з кримінального права, де предметом дослідження виступали злочини проти власності, є тільки стаття П. В. Хряпінського, що торкається певного історичного аспекту, утім в ній особливо наголошується на радянському періоді встановлення кримінальної відповідальності за привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, державного або громадського майна чи скарбу [2, с. 113–114].

**Постановка завдання.** Мета – на підставі історичних пам'яток кримінального законодавства, чинного на теренах сучасної України, дослідити та виділити певні етапи генези кримінальної відповідальності за привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу.

**Результати дослідження.** Уперше на теренах сучасної України кримінальна відповідальність за привласнення знайденого чужого майна (*funddiebstahl* – німецька) була встановлена у Військових артикулах Петра I 1716 р. Так, у Розділі 21, що визначав майнові злочини, казуально виділялися такі злочини, як грабіж (арт. 185), крадіжка (арт. 186), приховування чужого майна, переданого на збереження (арт. 193), а також привласнення знахідки (арт. 195). «Ежели кто что найдет, – значається в арт. 195, – в походе или инде где на дороге и местах, хотя б что ни было, оный долженствует офицеру своему о сем донести, и найденое без замедления принести, дабы у пароля или инако о сем объявлено, и найденое господину, кому надлежит, отдано было. Кто инако учинит, имеет наказан быть яко за кражу, и найденное паки возвратить». Диференціації покарання за майнові злочини у сучасному розумінні цього явища практично не було. Каралися за майнові злочини, в тому числі й привласнення знахідки, досить жорстоко – відсіченням вух, носа, голови, ударами шпіцрутенами, повішанням (арт. 189–190). Проте вперше вартість майна впливала на покарання, якщо вона не перевищувала 20 руб., то каралося таке привласнення «сквозь полк прогнать шпіцрутенами», а якщо більше 20 руб. – «оний имеет быть повешен» [3, с. 362–363].

Про кримінальну відповідальність за привласнення знайденого майна у подальшому також зазначалося у Зводі законів Російської імперії, в котрому передбачалася відповідальність як за поліцейський проступок неповідомлення про знахідку та привласнення майна, що здавалося на збереження. Обидва поліцейські проступки за караністю прирівнювались до крадіжки. Привласнення ж знайденого майна з судна, що затонуло, прирівнювалося до грабежу [2, с. 114]. Укладення про покарання кримінальні й виправні (в ред. 1845 р.) розрізняло два види привласнення: а) приховування знайденого чужого майна; б) привласнення чужого довіреного майна. Укладення мало певний прогрес у диференціації кримінальної відповідальності за привласнення чужого знайденого майна. Так, з одного боку, привласнення чужого майна чітко відокремлювалось від його крадіжки, з іншого – обидва різновиди привласнення було об'єднано у єдине поняття привласнення чужого майна, якщо раніше неповідомлення про знайдене майно розглядалося як поліцейський проступок (аналог адміністративного правопорушення). Укладення про покарання кримінальні й виправні (ред. 1885 р.) зараховує привласнення знайденого майна до майнових злочинів. У ньому розрізняються три види злочинного діяння: а) привласнення знайденої речі, власник якої був відомий винному; б) привласнення знайденої речі, власник якої був невідомий винному; в) привласнення скарбу. Отже, в Укладенні про покарання кримінальні і виправні (ред. 1885 р.) привласнення знайденого скарбу вперше отримало кримінально-правову оцінку.

Значний внесок у розвиток відповідальності за привласнення знайденого майна вніс Статут про покарання, що накладаються мировими судьями 1864 р. Передусім, слід звернути увагу, що Статут про покарання був частиною Судово-поліцейського статуту у вигляді додатків, що включав 605 статей, так би мовити, «кримінально-поліцейських проступків». Серед них у ст. 178, 179 закріплювалося покарання, що накладалося мировими судьями, за привласнення знайденої речі, власник якої був відомий винному, або скарбу, а також за неповідомлення про знайдені, невідомо кому належні речі або гроші [4, с. 242–243]. Як бачимо, тогочасне ані кримінальне, ані адміністративне (поліцейське) законодавство, що діяло на



теренах сучасної України, не передбачало відповідальності за привласнення чужого майна, власник якого був заздалегідь відомий або невідомий, що випадково опинилося у винного, скажімо, забутого, помилково отриманого, тобто такого, що опинилося у винного поза його діями та волею.

Злочинність та караність привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, чужого майна передбачалася й у Кримінальному укладенні 1903 р. [5, с. 323]. Так, у ст. 572 устанавлювалося відповідальність за неповідомлення про знайдене майно, якщо вартість останнього не перевищувала 3 руб., якщо ж вартість перевищувала 3 руб., то, залежно від того чи відомий або невідомий був власник майна, таке діяння каралося грошовим штрафом або арештом до 3 місяців (ст. 575). У разі привласнення: а) забутого у винного чужого майна вартістю більше 3 руб.; б) прибудної чужої тварини; в) знайденого в чужій землі скарбу; д) довіреного рухомого чужого майна, якщо винному було відомо, що власник здійснює розшук цього майна або вимагає його повернення, встановлювалося кримінальне покарання, тотожне за вчинення корисних майнових злочинів, – ув'язнення (ст. 573, 575–577 Кримінального укладення 1903 р.)

Отже, законодавець уперше встановив відповідальність за привласнення чужого майна, що випадково опинилося у винного, була диференціація відповідальності залежно від двох обставин: вартості знайденого чужого майна та відомостей про власника майна і його розшук останнім. Зазначені новели у законодавстві слід оцінити позитивно, як такі, що вдосконалювали кримінальну відповідальність за привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, чужого майна або скарбу.

Радянський період генезису досліджуваного злочину у перші роки 1917–1924 рр. характеризується відсутністю кодифікованих норм за привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, чужого майна або скарбу. Так, перший Кримінальний кодекс УСРР 1922 р. у Розділі VI Особливої частини «Майнові злочини» не передбачав відповідальності за привласнення знайденого чужого майна або скарбу. Утім слід звернути увагу на ст. 10 КК УСРР 1922 р., що давала можливість застосування відповідальності за аналогією закону. «У випадках відсутності в Кримінальному кодексі безпосередніх вказівок на окремі види злочинів, – зазначалося у ст. 10, – покарання або заходи соціального захисту застосовуються відповідно до статей цього кодексу, що передбачають найбільш схожі за цінністю та роду злочинів, з дотриманням правил Загальної частини цього кодексу» [6, с. 8]. Саме таким шляхом йшла судова практика щодо покарання за привласнення знайденого чужого майна. Найближчою за характером и ступенем суспільної небезпеки була ст. 180 КК, що передбачала відповідальність за крадіжку, тобто таємне заволодіння майном, що перебувало у володінні, користуванні чи розпорядженні іншої особи або закладу. Каралися прості й кваліфіковані різновиди крадіжки від 6 місяців виправних робіт до не менше 3 років позбавлення свободи із суворою ізоляцією засудженого. Так утворилася прогалина, яка долалася застосуванням Кримінального кодексу за аналогією. Коментуючи цю прогалину О. О. Жижиленко зазначав, що кримінальний закон не передбачає відповідальності ані за привласнення знайденого, ані за привласнення забутого, ані, врешті, за привласнення майна, що отримано винним випадково або помилково [7, с. 46].

Зазначена прогалина частково подолана у постанові РНК Української СРР від 15 червня 1923 р. «Про прибудних тварин». Кожний, хто затримає прибудних тварин, був зобов'язаний не пізніше 3 днів повідомити про це місцевій міліції, якщо той, хто затримав, мешкає не далі 2-х верст від приміщення міліції, й не пізніше 7 днів, якщо той, хто затримав, мешкає на більшій відстані. Особи, що порушили цей обов'язок підлягають відповідальності за ст. 185 КК УСРР [8]. У цій статті передбачено відповідальність за привласнення чужого майна, вчинене приватною особою. Привласнення визначалося як самовільне утримання з корисною метою, а також розтрата майна, довіреного особі для певних цілей. Каралося таке привласнення примусовими роботами на строк до 6 місяців або позбавленням свободи на 6 місяців [6, с. 59]. Подальша генеза відповідальності за досліджуваний злочин відобразилася у спільній постанові ВУЦВК та РНК Української СРР від 30 липня 1924 р. «Про прибудних тварин». На відміну від попередньої однойменної постанови РНК, термін повідомлення було скорочено до 1 дня (за оригіналом – «на другий день»), протягом якого особа зобов'язувалася повідомити сільському





виконавцю або найближчому відділу міліції про прибудних тварин. Аналогічно, за порушення вимог цієї постанови винні підлягали кримінальній відповідальності за ст. 185 КК УСРР [9]. Таким чином, генезис відповідальності за привласнення знайденого майна у перші роки радянської влади йде шляхом застосування кримінального закону за аналогією, й установлюється окремими підзаконними актами (постановами РНК, ВУЦВК Української СРР).

Діяла постанова від 30 липня 1924 р. до надання чинності Адміністративному кодексу Української СРР 1927 р. Згідно з додатками до ст. 3 постанови ВУЦВК «Про введення у дію Адміністративного кодексу УСРР» вищезазначена постанова втратила чинність [10]. Питання відповідальності за привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, чужого майна, безпосередньо прибудних, безгосподарних тварин, регулювалося в Розділі IV Адміністративного кодексу УСРР. Так, у ст. 222 АК УСРР 1927 р. зазначалося, що особи, які не повідомили на другий день про затримання прибудних тварин, підлягають відповідальності як за привласнення знахідки [11].

Кримінальний кодекс УСРР 1927 р. не вніс суттєвих змін у відповідальність за привласнення знайденого майна. За караністю досліджуваний злочин був фактично зарахований до адміністративних правопорушень. У ст. 178 КК УСРР 1927 р. зазначалося: «Приховування знайденого майна – карається позбавленням свободи на строк до одного місяця або примусовими роботами на строк до трьох місяців [12, с. 220]. Тогочасні дослідники зараховували досліджуваний злочин до привілейованого складу привласнення. У них не виникало сумнівів, привласнення знахідки – це злочин, що вчиняється з прямим умислом та має за мету незаконне збагачення. Утім, точилися й певні суперечки. Так, О. О. Жижиленко не зараховував до таких, що можуть бути предметом знахідки, забуті речі. «Від речі втраченої, – розмірковував цей криміналіст, – необхідно виділяти забуту річ, тобто залишену її власником через необачність або неуважність у певному місті, котре йому відомо. Привласнення такої забудою речі, якщо винний бачив, як власник її залишив, слід кваліфікувати як крадіжку [13, с. 58]. Усупереч цьому М. М. Гернет вважав, що знахідкою може бути як будь-ким втрачене, так і забуде чуже майно, тобто залишене будь-де через необачність, неуважність тощо [14, с. 262].

Як бачимо, чинне кримінальне законодавство й доктрина кримінального права зараховувала привласнення знахідки до самостійного, але привілейованого складу привласнення чужого майна. Показовим у цій частині є позиція російського законодавця, який у Кримінальному кодексі 1926 р. в ст. 168, що передбачала відповідальність за привласнення з корисною метою чужого майна, довіреного винному з певною метою або розтрата такого майна (ч. 1 ст. 168), передбачив відповідальність за привласнення знахідки у ч. 2 ст. 168 як особливий менш тяжкий різновид привласнення чужого майна [15, с. 81].

Етапом суттєвого посилення кримінальної відповідальності за привласнення чужого майна, що знайдено або випадково опинилося у винного, стала постанова ЦВК та РНК СРСР від 7 серпня 1932 р. «Про охорону майна державних підприємств, колгоспів та кооперації й укріплення суспільної (соціалістичної) власності». У цій постанові не виокремлювалися ані форми, ані способи заволодіння соціалістичною власністю. Репресивні заходи, що передбачалися, мали вкрай жорсткий характер: за загальним правилом винним призначалося страта з конфіскацією всього майна й лише за пом'якшуючих обставинах призначалося покарання у вигляді позбавлення свободи не менше 10 років з конфіскацією майна [16]. Маючи виключно репресивний характер, зазначений законодавчий акт радянської влади розглядав привласнення знайденого державного, колгоспного чи кооперативного майна як його розкрадання за умови, що винний усвідомлював або мав усвідомлювати належність знайденого або такого, що випадково у нього опинилося, майна державі, колгоспу, кооперативу або іншому соціалістичному підприємству. Так, скажімо в судовій практиці тих років привласнення знайденого скарбу кваліфікувалося як заволодіння державним майном. За тогочасним цивільним законодавством будь-який скарб визнавався безгосподарним майном і належав державі. З набуттям чинності вже згаданої постанови від 7 серпня 1932 р. привласнення знайденого соціалістичного майна або скарбу розглядалося виключно як розкрадання державної власності з усіма негативними правовими наслідками такої кваліфікації.

Одночасно діяли й положення щодо привласнення знахідки, передбачені КК УСРР 1927 р., щодо випадків привласнення знайденого майна, яке належало приватним особам (окремим



громадянам). При цьому винний мав усвідомлювати, що знайдене майно належить виключно приватним особам і не є соціалістичною власністю. Так, пропонувалося кваліфікувати як розкрадання державного майна привласнення помилково отриманого пальта чи шуби у театрі або ресторані, у зв'язку з тим, що відповідні державні організації несуть майнову відповідальність за спричинену власникові шкоду [17, с. 230].

На захист державної та колективної власності було спрямовано й Указ Президії ВР СРСР від 4 серпня 1947 р. «Про кримінальну відповідальність за розкрадання державного та колективного майна», який замінив постанову від 7 серпня 1932 р., і діяв аж до набуття чинності Кримінальним кодексом Української РСР 1960 р. [18]. Проте цей законодавчий акт мав певні позитивні положення. В ньому виділяються способи розкрадання, серед яких крадіжка, грабїж, розбій, привласнення, розтрата та деякі інші форми. Особливим різновидом привласнення як форми розкрадання розглядається привласнення знайденого, або такого що випадково опинилося у винного, соціалістичного майна [19, с. 47]. Аналіз тогочасної практики Верховного Суду СРСР щодо кваліфікації привласнення знайденого майна не викликає сумнівів щодо зарахування всіх таких випадків до розкрадання. За однією справою, згідно з Указом від 4 серпня 1947 р., М. було засуджено за те, що він привласнив прилюдного коня. Звинувачення базувалося на тому, що М. не міг не усвідомлювати належність привласненого коня місцевим державним закладам. За іншою справою Т. засуджено за привласнення 587 кг колгоспної пшениці. В обґрунтуванні вироку Пленум Верховного Суду СРСР розтлумачив, що Т. усвідомлював, що складена біля його скирти сіна пшениця належить колгоспу, а зарані відоме привласнення державного або колективного майна має розглядатися як його розкрадання, незалежно від розміщення такого майна [20]. Дослідження цього періоду генези кримінальної відповідальності засвідчує процес посилення кримінально-правової репресії за привласнення знайденого чужого майна за рахунок штучного зарахування цього злочину до форм розкрадання державного та колективного майна, що давало можливість призначати досить жорсткі кримінально-правові покарання. Розвиток відповідальності за привласнення знайденого чужого майна має дуалістичний характер. З одного боку, діє норма про відповідальність за привласнення знайденого чужого майна (ст. 178 КК УСРР 1927 р. або ч. 2 ст. 168 КК РСФРР 1926 р.). З іншого – відповідальність за привласнення знайденого соціалістичного майна настає як за розкрадання державної та колективної власності (постанова від 7 серпня 1932 р. та Указ від 4 серпня 1947 р.) Такий підхід характерний для радянського періоду розвитку законодавства, коли пріоритетною стає кримінально-правова охорона саме соціалістичної, а не приватної власності.

Прийняття Основ кримінального законодавства Союзу РСР та союзних республік у 1958 р. та розробка на основі цього нормативного акта Кримінального кодексу УРСР 1960 р. надало нового поштовху в розвитку відповідальності за привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, державного чи колективного майна. Річ у тім, що дослідження відповідальності за розкрадання соціалістичної власності природно привело до такого висновку: обов'язковим елементом розкрадання визнано «вилучення майна з наявного державного або колективного фонду» [21, с. 409–410]. У зв'язку з тим, що предмет привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, у вигляді державного чи колективного майна вже вийшов з володіння держави чи колективних власників, то й розглядати його привласнення як розкрадання не мало підстав. Ще 1959 р. С. І. Тихенко виступив з пропозицією «de lege ferenda» виділення у самостійний, менш суспільно небезпечний, різновид привласнення соціалістичного майна. «Нескладно бачити, – зазначав правник, – що такі дії, як привласнення знайденого майна, не утворюють усупереч крадіжці, привласненню, розтраті тощо вилучення майна, що тягне за собою спричинення власникові матеріальних збитків, нестачу майна. Соціалістичне майно, що є предметом зазначеного злочину, вже було попередньо вилучено, матеріальних збитків уже завдано, нестача вже з'явилася, й все це здійснено не суб'єктом розглядуваного злочину, а тією особою, яка втратила це майно [22, с. 63–64].

У КК УРСР 1960 р. відповідальність за привласнення знайденого або, такого що випадково опинилося у винного, державного чи колективного майна передбачалася у ст. 88 КК, що належала до корисних посягань на соціалістичну власність без ознак розкрадання [23, с.



227–228]. Диспозиція статті закріплювала такий склад злочину: «Привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, цінного майна, яке завідомо належить державі або громадській організації», що згідно з санкцією «каралося позбавленням свободи на строк до одного року або виправними роботами на той самий строк». Згідно з вітчизняним законодавством радянського періоду кримінальної відповідальності за привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося в особи, чужого приватного майна не передбачалося.

У незмінному вигляді диспозиція ст. 88 КК УРСР проіснувала фактично 40 років до прийняття чинного Кримінального кодексу України 2001 р. Щодо санкції, то її з часом було пом'якшено шляхом виключення з можливих видів такого покарання, як позбавлення свободи (1992 р.) й упровадження штрафу в розмірі від шістдесяти до ста шістдесяти мінімальних розмірів заробітної плати (1995 р.) [24]. На цьому історичному етапі розвитку відповідальності за привласнення знайденого або, такого що випадково опинилося у винного, чужого майна було характерно вважати злочином лише привласнення державного чи колективного майна, поступове пом'якшення караності цього корисного посягання на соціалістичну власність. Також слід зазначити про досить рідкісне застосування кримінальної відповідальності за ст. 88 КК УРСР [25, с. 6–7].

Новітнім етапом генези відповідальності за привласнення є передбачення у ст. 193 КК України кримінальної відповідальності за «Незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї, а саме: незаконне привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню, культурну цінність, – карається штрафом від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк до двохсот сорока годин, або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк до шести місяців» (ст. 193 в редакції Закону № 270-VI від 15.04.2008 р.; зі змінами, внесеними Законом № 2518-VI від 09.09.2010 р.)

Висновки. Історична ретроспектива кримінальної відповідальності за привласнення знайденого або, такого що випадково опинилося у винного, чужого майна або скарбу дає підстави виокремити наступні 8 етапів генези кримінальної відповідальності за привласнення чужого знайденого майна: I етап – виникнення та закріплення у законодавстві відповідальності за привласнення знахідки 1716-1845 рр.; II етап – розвиток відповідальності за привласнення знахідки як поліцейсько-адміністративного делікту 1845-1885 рр.; III етап – диференціація відповідальності залежно від того, чи був відомий винному власник знайденої речі, вперше з'явилась відповідальність за привласнення скарбу 1885–1903 рр.; IV етап – уперше передбачено відповідальність за привласнення майна, що випадково опинилося в особи, диференціація відповідальності залежно від вартості знайденого чужого майна та відомостей про власника майна 1903–1917 рр.; V етап – відсутність норм за привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, чужого майна або скарбу у радянському кримінальному праві та застосування відповідальності за аналогією ст. 180, 185 КК УСРР 1922 р., а також відновлення у КК УСРР 1927 р. самостійної відповідальності за приховування знайденого майна. 1917–1927 рр.; VI етап – посилення кримінальної репресії за злочини проти соціалістичної власності, у спеціальних законах привласнення знайденого соціалістичного майна прирівнюється до його розкрадання 1932–1960 рр.; VII етап – установа самостійного складу злочину привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, державного чи колективного майна з поступовою гуманізацією його караності 1960–2001 рр.; VIII етап – сучасний стан відповідальності за незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в неї, з постановкою питання щодо декриміналізації цього діяння та переведення у так званій «Кодекс про кримінальні проступки України».



## Список використаних джерел:

1. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у I півріччі 2012 р. (за даними судової статистики) [Електронний ресурс] / Офіційний інтернет-портал Верховного Суду України. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>
2. Хряпинский П. В. Развитие законодательства об уголовной ответственности за присвоение найденного социалистического имущества / П. В. Хряпинский // Проблемы соц. законности. – Харьков : юрид. ин-т. - 1987. - Вып. 19. – С. 113–117.
3. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – Том 4 : Законодательство периода становления абсолютизма / [под общ. ред. О. И. Чистякова]. – М. : Юрид. лит., 1986. – 512 с.
4. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. Том 6 : Законодательство первой половины XIX века / [Под общ. ред. О.И. Чистякова]. – М. : Юрид. лит., 1988. – 432 с.
5. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / [под ред. З. М. Черниловского]. – М. : Юрид. лит., 1984. – 472 с.
6. Уголовный кодекс УССР 1922 г. – Харьков : Издание Наркомюста УССР, 1922. – 100 с.
7. Жижиленко А. А. Имущественные преступления [Электронный ресурс] / А. А. Жижиленко. – Ленинград : Наука и школа, 1925 ; Allpravo, 2007. – 448 с. – Режим доступа : <http://allpravo.ru/>
8. О пригильном (приблудившемся) скоте : постановление СНК Украинской ССР от 15 июня 1923 г. // Собрание узаконений Украинской ССР. – 1923. – № 24. – Ст. 354.
9. О пригильном (приблудившемся) скоте : постановление ВУЦИК и СНК Украинской ССР от 30 июля 1924 г. // Собрание узаконений Украинской ССР. – 1924. – № 56. – Ст. 335.
10. О введении в действие Административного кодекса УССР // Собрание узаконений Украинской ССР. – 1927. – № 63–65. – Ст. 240.
11. Административный кодекс Украинской ССР // Собрание узаконений Украинской ССР. – 1927. – № 65. – Ст. 240.
12. Уголовный кодекс УССР в редакции 1927 г. – Харьков : Юридическое издательство НКЮ УССР, 1927. – 322 с.
13. Жижиленко А. А. Преступления против имущества и исключительных прав : монография / А. А. Жижиленко. – Л. : Рабочий суд, 1928. – 285 с.
14. Гернет М. Н. Научно-популярный и практический комментарий Уголовного кодекса РСФСР / М. Н. Гернет, А. Н. Трайнин. – М. : Минюст РСФСР, 1927. – 450 с.
15. Уголовный кодекс РСФСР 1926 г. – М. : Юрид. изд-во Минюста РСФСР, 1927. – 225 с.
16. Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности : постановление ЦИК и СНК СССР от 7 августа 1932 г. // Собрание законов СССР. – 1932. – № 62. – Ст. 360.
17. Карницкий Д. Уголовный кодекс РСФСР в редакции 1926 года : постатейный комментарий / Д. Карницкий, Г. Рогинский, М. Строгович. – М. : Минюст РСФСР, 1927. – 442 с.
18. Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1947 года // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1947. – № 19. – Ст. 212
19. Кригер Г. А. Ответственность за хищение государственного и общественного имущества по советскому уголовному праву : монография / Г. А. Кригер. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1957. – 320 с.
20. Судебная практика Верховного Суда СССР. – 1949. – № 6. – С. 6; 1951. – № 11. – С. 8; 1953. – № 6. – С. 8.
21. Пионтковский А. А. Курс советского уголовного права : Особенная часть. / А. А. Пионтковский, В. Д. Меньшагин. Том 1. – М. : Госюриздат, 1955. – 800 с.
22. Тихенко С. И. Борьба с хищениями социалистической собственности, связанными с подлогом документов : монография. / С. И. Тихенко – К. : Изд-во Киевск. ун-та, 1959. – 386 с.



23. Уголовный кодекс Украинской ССР : науч.-практ. коммент. / Н. Ф. Антонов, М. И. Бажанов, В. В. Сташис и др. ; отв. ред. В. И. Зайчук. – К. : Политиздат Украины, 1969. – 544 с.

24. Уголовный кодекс Украины : постатейный материал с изм. и допол. по сост. на 1 июля 1996 г. / сост. Тютюгин В. И., Перепелица А. И. – Харьков : ИМП «Рубикон», 1996. – 250 с.

25. Хряпинский П. В. Уголовная ответственность за присвоение найденного или случайно оказавшегося у виновного государственного или общественного имущества : автореф. дисс. на соискание канд. юрид. наук. : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; исправительно-трудовое право» / П. В. Хряпинский. – Харьков : Харьк. юрид. ин-т., 1983. – 21 с.

**МАНЬКОВСЬКИЙ Л. К.,**  
аспірант кафедри кримінального права,  
заслужений юрист України  
(Класичний приватний університет)

УДК 342.292

### **МІСЦЕ ОБСТАВИН, ЩО ПОМ'ЯКШУЮТЬ ПОКАРАННЯ, У ЗАГАЛЬНИХ ЗАСАДАХ ЙОГО ПРИЗНАЧЕННЯ НЕПОВНОЛІТНІМ**

Розглядаються загальні засади призначення кримінального покарання за обставин, що його пом'якшують, з урахуванням особливостей кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх.

**Ключові слова:** кримінальне покарання, неповнолітня особа, призначення покарання, обставини, що його пом'якшують, особливості кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх.

Рассматриваются общие начала назначения уголовного наказания при смягчающих обстоятельствах, с учетом особенностей уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** уголовное наказание, несовершеннолетний, назначение наказания, смягчающие обстоятельства, особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних.

This article discusses the general principles criminal sentencing under mitigating circumstances, having regard to prosecution and punishment of juveniles.

**Key words:** criminal penalties, minor, sentencing, mitigating circumstances, especially the prosecution and punishment of juveniles.

**Вступ.** Указом Президента України від 24 травня 2011 р. «Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні» надано новий поштовх розвитку ювенальної юстиції в Україні. «З метою належного виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань у частині забезпечення дітям особливого піклування та допомоги з боку держави, – зазначається у преамбулі Концепції, – реалізації положень Конституції України щодо визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності найвищою соціальною цінністю, забезпечення кожній людині права на вільний розвиток своєї особистості, а також з огляду на рівень дитячої злочинності є необхідність розроблення державної політики у сфері захисту прав дітей, які потрапили у конфлікт із законом» [1]. У Плані заходів щодо реалізації Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України 12 жовтня 2011 р., серед заходів нормативно-правового забезпечення передбачається удосконалення кримінального та кримінально-процесуального законодавства, зокрема, в частині здійснення кримінального судочинства щодо



неповнолітніх з урахуванням їх вікових, соціально-психологічних, психофізичних та інших особливостей розвитку, а також застосування програм відновного правосуддя.

Призначення кримінального покарання неповнолітнім, у тому числі й місце обставин, що пом'якшують покарання, у загальних засадах його призначення розглядали українські та російські криміналісти, серед яких: Л. В. Багрій-Шахматов, М. І. Бажанов, В. К. Гришук, І. І. Карпець, Л. Л. Кругліков, В. О. Навроцький, О. М. Скрябін, В. Д. Соловійов, В. І. Тютюгін, А. П. Тузов, С. Д. Шапченко, М. Д. Шаргородський, М. І. Хавронюк, П. В. Хряпінський, С. С. Яценко та ін. Сучасними вітчизняними дослідженнями призначення кримінального покарання неповнолітнім є праці В. М. Бурдіна, Т. О. Гончар, О. П. Гороха, Т. А. Денисової, А. А. Музики, В. В. Полтавець, Т. В. Сахарук, Т. І. Іванюк, В. П. Козиревої, Н. В. Марченко, О. С. Яцуна та ін.

**Постановка завдання.** Метою цього дослідження є визначення місця й ролі обставин, що пом'якшують покарання, у загальних засадах призначення покарання з урахуванням особливостей кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх.

**Результати дослідження.** За вчинення злочинів у неповнолітньому віці у I півріччі 2012 р. засуджено 4,3 тис. осіб, їх частка від кількості всіх засуджених становить 5,6 %. Переважну більшість із них (60,6 %, або 2,6 тис. осіб) засуджено за тяжкі та особливо тяжкі злочини. У віці від 14 до 16 років вчинили злочин 1,2 тис. підлітків, або 28,8 % від кількості засуджених неповнолітніх. За участю дорослих учинили злочини 1,1 тис. неповнолітніх, або 25,7 % від кількості засуджених неповнолітніх; за втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність засуджено 291 особу. До позбавлення волі на певний строк засуджено 762 особи, їх питома вага від кількості засуджених, які вчинили злочини у неповнолітньому віці, становила 17,8 %; громадські роботи призначено 222 особам, або 5,2 %; звільнено від покарання з випробуванням 2,9 тис. неповнолітніх, або 67,9 %. Щодо 919 осіб справи закрито із застосуванням примусових заходів виховного характеру, що на 7,5 % менше, ніж у I півріччі 2011 р. [2].

Загальні засади призначення покарання закріплені у Кримінальному кодексі України (далі – КК). Зокрема, в ч. 1 ст. 65 КК зазначається, що суд призначає покарання: 1) у межах, установлених у санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, що передбачає відповідальність за вчинений злочин, крім випадків, передбачених ч. 2 ст. 53 цього Кодексу; 2) відповідно до положень Загальної частини цього Кодексу; 3) урахуовуючи ступінь тяжкості вчиненого злочину, особу винного та обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання.

Особі, яка вчинила злочин, має бути призначено покарання, необхідне й достатнє для її виправлення та запобігання новим злочинам. Більш суворий вид покарання з передбачених за вчинений злочин призначається лише у разі, якщо менш суворий вид покарання буде недостатній для виправлення особи та запобігання вчиненню нею нових злочинів.

Згідно з ч. 1 ст. 103 КК у якості додаткових обставин, що враховуються під час призначення покарання неповнолітньому, суд урахує умови його життя та виховання, вплив дорослих, рівень розвитку та інші особливості особи неповнолітнього.

У доктрині кримінального права під загальними засадами призначення покарання здебільшого розуміють установлені законом вимоги, правила або критерії, якими суд керується у призначенні покарання. Так, М. І. Бажанов визначав загальні засади призначення покарань як установлені законом критерії, якими суд керується у призначенні покарання у кожній справі [3, с. 23–24]. Г. С. Гаверов характеризував їх як установлені кримінальним законом вимоги, якими має керуватися суд під час призначення покарання [4, с. 63]. Л. О. Прохоров, визначає їх, як окремі правила, що зазначені у кримінальному законі і визначають міру покарання відповідно до ознак конкретного злочину [5, с. 3]. М. О. Скрябін виокремлює такі їх суттєві елементи, як: 1) загальні засади призначення покарання – це організаційні норми; 2) організаційна властивість загальних засад призначення покарання пов'язана з вимогами правозастосовного акта; 3) такі вимоги є загальними [6, с. 7–8].

М. В. Володько загальні засади призначення покарання визначає як засновані на загальних і галузевих принципах кримінального права і закріплені законом критерії, якими має керуватися суд у призначенні покарання [7, с. 98]. На думку Т. В. Сахарук, загальні засади призначення покарання – це порядок визначення міри покарання, що відповідає об'єктивним та



суб'єктивним ознакам злочину, особі винного та обставинам, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, які забезпечуються державою, розраховані на невизначене коло однотипних випадків та є обов'язковими для всіх і кожного в умовах передбаченої ситуації [8, с. 100]. Отже, загальні засади призначення покарання є імперативними вимогами закону України про кримінальну відповідальність, що адресуються виключно суду, якими він має керуватися у призначенні покарання по кожній кримінальній справі.

У літературі немає єдності щодо кількості загальних засад призначення покарання, їх взаємодії та впливу кожної засади на кримінальне покарання. М. І. Бажанов пропонував виділяти три критерії, згідно з якими суд призначає покарання: 1) у межах санкції статті Особливої частини КК, що передбачає відповідальність за вчинений злочин; 2) відповідно до положень Загальної частини КК; 3) урахуваючи ступінь тяжкості вчиненого злочину, особу винного та обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання (9, с. 368). Дещо по-іншому це ж питання розглядав М. Й. Коржанський. «У ст. 65 КК, – розмірковував цей правник, – визначено загальні засади призначення покарання: 1. *Законність* – покарання призначається в межах, установлених статтею Закону, яка передбачає відповідальність за вчинений злочин, у точній відповідності з положеннями Загальної частини КК. 2. *Справедливість* – призначене покарання відповідає правосвідомості суддів і громадян нашої держави – їх оцінці тяжкості злочину, небезпечності злочинця й відповідності призначеного йому покарання. 3. *Особистість (індивідуалізація)* – покарання, що вимагає врахувати: а) характер і ступінь суспільної небезпечності вчиненого злочину – важливість, суспільну цінність об'єкта посягання, тяжкість заподіяної шкоди, форму вини, мотив і спосіб учинення злочину; б) особу винного – його вік, освіту, фах, попередню громадську поведінку, ставлення до праці, до навчання, участь у громадському житті; в) обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність» [10, с. 377]. В. В. Полтавець виділяє чотири самостійних загальних засади призначення покарання: а) у межах, установлених у санкції Особливої частини КК; б) відповідно до положень Загальної частини КК; в) урахуваючи ступінь тяжкості вчиненого злочину; г) урахуваючи особу винного; д) урахуваючи обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання [11, с. 123]. М. М. Становський також виділяє чотири загальні засади: 1) характер і ступінь суспільної небезпечності злочину; 2) особу винного; 3) обставини, що пом'якшують чи обтяжують покарання; 4) обставини, що впливають на виправлення засудженого й на умови життя його сім'ї [12, с. 123].

Як бачимо, загальні засади призначення покарання слід уважати за систему закріплених у законі про кримінальну відповідальність і обов'язкових для суду норм, які містяться у Загальній та Особливій частині КК, що характеризують суспільну небезпеку злочину, особу винного та обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання, якими має керуватися суд у призначенні покарання за кожною справою.

Важливо звернути увагу на системність як ознаку, що визначає ієрархію, підпорядкованість, взаємозв'язок та послідовність загальних засад призначення покарання. Розташування загальних засад призначення покарання не є випадковим і вони мають певну внутрішню логіку та послідовність. З урахуванням особливостей призначення покарання неповнолітнім ієрархія, що формує послідовність урахування загальних засад призначення кримінального покарання неповнолітнім, така: суд призначає покарання: а) у межах, установлених у санкції статті Особливої частини КК, що передбачає відповідальність за вчинений злочин; б) відповідно до положень Загальної частини КК; в) урахуваючи ступінь тяжкості вчиненого злочину; д) урахуваючи особу винного; з) урахуваючи обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання; е) враховуючи умови життя та виховання, вплив дорослих, рівень розвитку та інші особливості особи неповнолітнього.

Таким чином, визначаючи загальні засади й особливості призначення покарання неповнолітнім, законодавець позначив значно більшу кількість обставин, що мають урахуватися судом під час призначення покарання. Це зумовлено реалізацією в нормах закону України про кримінальну відповідальність принципу гуманізму. Щодо неповнолітніх, особливо тих, хто вперше вчинив злочин, перед судом має поставати, насамперед, завдання соціальної реабілітації, у котрій вони виступають не «об'єктами кримінальної репресії», а «суб'єктами соціальної реабілітації». У застосуванні загальних засад та особливостей



призначення покарання неповнолітнім «все повинно бути підпорядковано досягненню мети їх виправлення й запобігання вчинення нових злочинів» [13, с. 238].

*Призначення кримінального покарання неповнолітнім у межах, установлених у санкції статті Особливої частини КК*, що передбачає відповідальність за вчинений злочин вказується першим серед загальних засад. Санкція кримінально-правової норми має адекватно відобразити суспільну небезпеку певного злочинного діяння, його відносну поширеність, узгоджуватися із санкціями суміжних та однорідних, інших близьких за характером та ступенем суспільної небезпеки злочинів. Вона має надавати можливість суду індивідуалізації покарання неповнолітнім з урахуванням типових варіантів учинення ними певного злочину в реальності [14, с. 35]. Кримінально-правова санкція, як перша визначна заасада призначення покарання, повинна будуватися на принципах справедливості, законності, гуманізму, рівності осіб перед законом, диференціації кримінальної відповідальності, а також урахувувати зміст і обсяг практики застосування покарань за такі ж самі та суміжні злочини [15, с. 89]. Як обґрунтовано зазначають А. А. Музика та О. П. Горох, у цьому процесі має бути враховано і набутий досвід боротьби зі злочинністю, дані судової практики, результати наукових досліджень. Побудова санкції з урахуванням зазначених положень, а також дотримання загальноприйнятих правил юридичної техніки дозволить на практиці уникнути ситуації, коли судами призначаються різні покарання за злочини, що за багатьма ознаками схожі, як «близькята». І, навпаки, коли за злочини, що не схожі ні за характером, ні за ступенем суспільної небезпеки, призначаються майже однакові вид і міра покарання [16, с. 78–79].

*Призначення покарання відповідно до положень Загальної частини КК* передбачає, що призначаючи покарання за вчинений злочин, суд зобов'язаний дотримуватися тих положень Загальної частини, які пов'язані із призначенням покарання. Вирішуючи питання про наявність або відсутність у діях особи складу злочину, суд повинен виходити з поняття злочину, що міститься у ст. 11 КК, і підстав кримінальної відповідальності, установлених ст. 3 КК. Суди мають дотримуватися вимог ст. 98 КК щодо видів і розмірів покарань, які можуть призначатися неповнолітнім за вчинений злочин. Перелік видів покарань є вичерпним. Виходячи з положень ст. 98 КК, інші види покарань – обмеження волі, конфіскація майна, довічне позбавлення волі – до неповнолітніх застосовуватися не можуть, у тому числі і в порядку переходу до іншого, більш м'якого виду основного покарання відповідно до ст. 69 КК. Так, до неповнолітніх, визнаних винними у вчиненні злочину, суд може застосувати такі основні види покарань, як штраф, громадські або виправні роботи, арешт, позбавлення волі на певний строк і додаткові покарання у вигляді штрафу та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю [17]. Отже, положення Загальної частини КК мають ураховуватися під час призначення покарання винному у конкретній справі.

*Визначаючи ступінь тяжкості вчиненого злочину*, – як зазначено в п. 3 Постанови Пленуму Верховного суду України від 24 жовтня 2003 р. № 7 «Про практику призначення судами кримінального покарання», – суди повинні виходити з класифікації злочинів (ст. 12 КК), а також із особливостей конкретного злочину й обставин його вчинення (форма вини, мотив і мета, спосіб, стадія вчинення, кількість епізодів злочинної діяльності, роль кожного зі співучасників, якщо злочин учинено групою осіб, характер і ступінь тяжкості наслідків, що настали, тощо) [18].

Слід погодитися з Л. М. Кривоченко, що суспільна небезпечність злочину є предметом оцінки на двох рівнях: законодавчому та правозастосовному. При цьому, якщо на законодавчому рівні суб'єктом оцінки виступає законодавець, то на правозастосовному – слідчо-судові органи: законодавець на підставі типових, закономірних об'єктивних і суб'єктивних якостей дає загальну оцінку суспільної небезпечності певного злочину (вбивства, крадіжки, бандитизму тощо), правозастосовні ж органи визначають суспільну небезпечність, характерну для вчиненого особою конкретного злочину цього виду [19, с. 38]. Співвідношення суспільної небезпеки певного злочину у визначених рівнях має діалектичний, взаємопов'язаний характер. З одного боку, законодавча оцінка базується на аналізі вчинених конкретних злочинів, що формують типову суспільну небезпеку певного злочину, яка закріплюється у санкції кримінально-правової норми, з іншого – слідчий, прокурор та суддя оцінюють суспільну небезпеку конкретного злочину, що має як типізовані, так і індивідуальні





ознаки, як правило, в рамках установлені на законодавчому рівні санкції кримінально-правової норми.

*Ураховуючи особу винного*, суд зобов'язаний установити та дати оцінку всій сукупності як позитивних, так і негативних індивідуальних властивостей особи винного. Досліджуючи дані про особу підсудного, суд мусить з'ясувати його вік, стан здоров'я, поведінку до вчинення злочину як у побуті, так і за місцем роботи чи навчання, його минуле (зокрема, наявність не знятих чи не погашених судимостей, адміністративних стягнень), склад сім'ї (наявність на утриманні дітей та осіб похилого віку), його матеріальний стан тощо. Встановлення соціального та правового статусу винного, які були до, під час і після вчинення злочину, мають велике значення для індивідуалізації його покарання.

*Урахування обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання* – це важливі самостійні засоби індивідуалізації кримінального покарання неповнолітнім. Не торкаючись у цьому дослідженні суперечливих питань правової природи та змісту обставин, що обтяжують кримінальне покарання, зазначимо: як засоби індивідуалізації покарання неповнолітнім значну роль відіграють обставини, що пом'якшують покарання та стосуються особи неповнолітнього, а не обставин учиненого злочину. Так, О. С. Яцун особливістю судової практики вважає той факт, що в абсолютній більшості випадків (95 % справ) суди у вироків не розрізняють дані про особу неповнолітнього та обставини, які обтяжують і пом'якшують покарання, наводять їх разом. Лише у 3,6 % справ суди у вироків наводили обставини, які обтяжують покарання (повторність та вчинення злочину в стані алкогольного сп'яніння). Інші обставини, які обтяжують покарання, взагалі не траплялись. Типовим набором обставин, які пом'якшують покарання, що фіксується у вироків, є: учинення злочину неповнолітнім (90 % справ); добровільне відшкодування завданих збитків або усунення заподіяної шкоди (74 % справ); щире каяття або активне сприяння розкриттю злочину (64 % справ). Найпоширеніші обставини, які пом'якшують покарання, з тих, що не передбачені ст. 66 КК України, такі: визнання своєї вини (84 % справ); відсутність судимості (76 % справ); наявність позитивної характеристики (58 % справ) [20, с. 22–23].

Згідно з ч. 1 ст. 66 КК обставинами, які пом'якшують покарання, при його призначенні, у тому числі неповнолітнім, визнаються: 1) з'явлення із зізнанням, щире каяття або активне сприяння розкриттю злочину; 2) добровільне відшкодування завданого збитку або усунення заподіяної шкоди; надання медичної або іншої допомоги потерпілому безпосередньо після вчинення злочину; 3) учинення злочину неповнолітнім; 4) учинення злочину жінкою в стані вагітності; 5) учинення злочину внаслідок збігу тяжких особистих, сімейних чи інших обставин; 6) учинення злочину під впливом погрози, примусу або через матеріальну, службову чи іншу залежність; 7) учинення злочину під впливом сильного душевного хвилювання, викликаного неправомірними або аморальними діями потерпілого; 8) учинення злочину з перевищенням меж крайньої необхідності; 9) виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, поєднане з учиненням злочину у випадках, передбачених КК. Під час призначення покарання суд може визнати такими, що його пом'якшують, також інші обставини, не зазначені в ч. 1 цієї статті. Якщо будь-яка з обставин, що пом'якшує покарання, передбачена в статті Особливої частини КК як ознака злочину, що впливає на його кваліфікацію, суд не може ще раз ураховувати її під час призначення покарання як таку, що його пом'якшує.

*Урахування умов життя та виховання, вплив дорослих, рівень розвитку та інші особливості особи неповнолітнього*, на думку В. О. Навроцького, можуть бути сприятливими та несприятливими для нього. При цьому під сприятливими обставинами цей вчений розуміє ті, які дають підстави для застосування до неповнолітнього передбаченого законом виду звільнення від покарання чи його відбування; призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом; призначення покарання, ближчого до мінімально можливого за законом. У свою чергу, несприятливі – це ті обставини, за наявності яких унеможлиблюється звільнення від покарання чи його відбування, не застосовується призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом; призначається додаткове покарання, призначається максимально суворе покарання чи близьке до нього. Цей криміналіст також підкреслює, що наведений у ст. 103 КК України перелік специфічних для призначення покарання неповнолітньому обставин



є вичерпним, і вони мають стосуватися або особи засудженого, або об'єктивних умов його існування до й після вчинення злочину. В. О. Навроцький розмірковує так, «при призначенні покарання неповнолітньому слід враховувати такі умови життя й виховання та інші особливості його особи: а) сімейні обставини – наявність чи відсутність батьків, або осіб, що їх замінюють, рівень їх турботи про дитину та позитивний або негативний (із суспільної точки зору) вплив на неповнолітнього; б) матеріальні умови життя й виховання неповнолітнього; в) відвідування школи чи іншого навчально-виховного закладу, рівень успішності та стан поведінки, ставлення до вчителів, вихователів; г) морально-психологічний клімат у колективах, членами яких є неповнолітній, його стосунки з ровесниками та іншими неповнолітніми, становище серед найближчого оточення; д) спілкування з дорослими, їх авторитетність у неповнолітнього та їхній вплив на засуджуваного, наявність матеріальної або іншої залежності від дорослих; е) рівень фізичного, інтелектуального розвитку, здатність усвідомлювати фактичну сторону і соціальне значення вчиненого та покарання, яке може бути призначене; є) попередню поведінку неповнолітнього, насамперед його реакцію на застосування дисциплінарних заходів, раніше застосоване звільнення від кримінальної відповідальності і покарання; ж) поведінку неповнолітнього після вчинення злочину, зокрема ставлення до потерпілого, поведінку в ході досудового розслідування й судового розгляду справи; з) наявність у неповнолітнього морального обов'язку піклуватися про інших членів сім'ї та його ставлення до цього обов'язку; е) ставлення неповнолітнього до правопорушень, учинених іншими особами, та його ставлення до призначених їм правових заходів впливу» [21, с. 236].

Усі обставини, які впливають на призначення покарання неповнолітньому, мають враховуватися в їх сукупності. Тобто сам факт учинення злочину особою, яка не досягла 18-річного віку, ще не є підставою для обов'язкового пом'якшення становища такої особи. Водночас за наявності передбачених законом підстав суд зобов'язаний обговорити й визначити можливість застосування до неповнолітнього більш м'якого кримінального покарання.

Нового імпульсу в індивідуалізації та гуманізації кримінального покарання неповнолітнім надано з набуттям чинності з 19 листопада 2012 р. Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК). Відповідно до вимог Глави 38. «Кримінальне провадження щодо неповнолітніх» обставинами, які підлягають установленню у кримінальному провадженні щодо неповнолітніх, крім обставин, передбачених ст. 91 КПК, також з'ясовуються: 1) повні й усебічні відомості про особу неповнолітнього: його вік (число, місяць, рік народження), стан здоров'я та рівень розвитку, інші соціально-психологічні риси особи, які необхідно враховувати в індивідуалізації відповідальності чи обранні заходу виховного характеру. За наявності даних про розумову відсталість неповнолітнього, не пов'язану з психічною хворобою, має також бути з'ясовано, чи міг він повністю усвідомлювати значення своїх дій і в якій мірі міг керувати ними; 2) ставлення неповнолітнього до вчиненого ним діяння; 3) умови життя та виховання неповнолітнього; 4) наявність дорослих підбурювачів та інших співучасників кримінального правопорушення (ст. 485 КПК).

Під час дослідження умов життя та виховання неповнолітнього підозрюваного чи обвинуваченого належить з'ясувати: 1) склад сім'ї неповнолітнього, обстановку в ній, взаємини між дорослими членами сім'ї та дорослими й дітьми, ставлення батьків до виховання неповнолітнього, форми контролю за його поведінкою, морально-побутові умови сім'ї; 2) обстановку в школі чи іншому навчальному закладі або на виробництві, де навчається або працює неповнолітній, його ставлення до навчання чи роботи, взаємини з вихователями, учителями, однолітками, характер та ефективність виховних заходів, які раніше застосовувалися до нього; 3) зв'язки й поведінку неповнолітнього поза домом, навчальним закладом та роботою (ст. 487 КПК). У разі необхідності для вирішення питання про наявність у неповнолітнього психічного захворювання чи затримки психічного розвитку та його здатності повністю або частково усвідомлювати значення своїх дій і керувати ними в конкретній ситуації призначається комплексна психолого-психіатрична експертиза. Для з'ясування рівня розвитку, інших соціально-психологічних рис особи неповнолітнього, які необхідно враховувати у призначенні покарання чи обранні заходу виховного характеру, може бути призначено психологічну експертизу (ст. 486 КПК).

**Висновки.** Врахування меж, установлених у санкції статті Особливої частини КК, що



передбачає відповідальність за вчинений злочин, положень Загальної частини КК; ступеня тяжкості вчиненого злочину, особи неповнолітнього, обставин, що пом'якшують або обтяжують покарання, умов життя та виховання, вплив дорослих, рівень розвитку та інші особливості особи неповнолітнього є самостійними елементами загальних засад призначення покарання, які нерозривно пов'язані між собою й мають урахуватися судом під час призначення покарання неповнолітньому в сукупності. Обставини, що пом'якшують покарання, є частиною даних, які характеризують обставини вчиненого злочину або особу винного. Їх урахування у призначенні покарання неповнолітньому, що вчинив злочин, пояснюється наявними у нашому суспільстві морально-етичними нормами, виходячи з яких неповнолітня особа, яка вчинила злочин, за наявності таких обставин заслуговує поблагливого ставлення до себе під час призначення покарання. Обставини, що пом'якшують покарання, закріплені в ч. 1 ст. 66 КК, та інші обставини, не зазначені в КК, які суд може визнати такими, що пом'якшують покарання, виступають самостійними засобами індивідуалізації покарання неповнолітнім особам.

#### Список використаних джерел:

1. Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 травня 2011 року № 597/2011 // Інформаційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=597%2F2011>
2. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у I півріччі 2012 р. [Електронний ресурс] // Інформаційний сервер Верховного Суду України. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/45621B3622>
3. Бажанов М. И. Назначение наказания по советскому уголовному праву : монография / М.И. Бажанов. – К. : Вища школа. – 1980. – 216 с.
4. Гаверов Г. С. Общие начала назначения наказания по советскому уголовному праву : монография / Г.С. Гаверов. – Иркутск : Изд-во Иркутск. ун-та. – 1976. – 120 с.
5. Прохоров Л. А. Общие начала назначения наказания по советскому уголовному праву : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 – уголовное право и криминология; исправительно-трудовое право / Л. А. Прохоров. – М. : Моск. гос. ун-т, 1972. – 17 с.
6. Скрыбин М. А. Общие начала назначения наказания и их применение к несовершеннолетним : монография / М. А. Скрыбин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1988. – 126 с.
7. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / Г. В. Андрусів, П. П. Андрушко, В. В. Банківський [та ін.] ; за ред. П. С. Матишевського та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 512 с.
8. Сахарук Т. В. Загальні засади призначення покарання за кримінальним правом України та зарубіжних країн: порівняльний аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 – кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право / Тетяна Валеріївна Сахарук. – Націон. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2006. – 227 с.
9. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов та ін. ; за ред. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – [2-е вид., переробл. і допов]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 480 с.
10. Коржанський М. Й. Кримінальне право і законодавство України. Частина Загальна : курс лекцій / Коржанський М. Й. ; за ред. М. Й. Коржанського. – К. : Атіка, 2001. – 432 с.
11. Полтавець В. В. Загальні засади призначення покарання за кримінальним законодавством України : монографія / В. В. Полтавець ; наук. ред. Л. М. Кривоченко. МВС України, Луг. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2005. – 240 с.
12. Становский М. Н. Назначение наказания : монография / М. Н. Становский. – СПб. : Юридический центр Пресс, 1999. – 480 с.
13. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України ; за ред. С. С.



Яценко. – [4-е вид., перероб. та доповн]. – К. : А.С.К., 2006. – 848 с.

14. Келина С. Г. Принципы советского уголовного права : монография / С. Г. Келина, В. Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1988. – 200 с.

15. Денисова Т. А. Поняття кримінально-правової санкції / Т. А. Денисова // Право та державне управління : зб. наук. пр. – 2011. – № 1. – С. 83–89.

16. Музыка А. А. Покарання за незаконний обіг наркотичних засобів : монографія / А. А. Музыка, О. П. Горох. – Хмельницький : Вид-во Хмельн. ун-ту управл. та права, 2010. – 256 с.

17. Судова практика у справах про злочини неповнолітніх і втягнення їх у злочинну діяльність : узагальнення судової практики від 29.08.2003 р. [Електронний ресурс] // Інформаційний сервер Верховного Суду України. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>

18. Про практику призначення судами кримінального покарання : Постанова Пленуму Верховного суду України від 24 жовтня 2003 р. № 7 [Електронний ресурс] // Інформаційний сервер Верховного Суду України. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>

19. Кривоченко Л. М. Класифікація злочинів за ступенем тяжкості у Кримінальному кодексі України : монографія / Л. М. Кривоченко. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 120 с.

20. Яцун О. С. Особливості врахування особи неповнолітнього при призначенні покарання / О. С. Яцун // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 11. – С. 20–24.

21. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. – 6-те вид., переробл. та доповн ; за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – К. : Юридична думка, 2009. – 1236 с.



**КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО  
ТА КРИМІНАЛІСТИКА**

**УВАРОВ В. Г.,**  
докторант, кандидат юридичних наук,  
заслужений юрист України  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.132

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ  
УКРАЇНИ  
В КОНТЕКСТІ ПРЕЦЕДЕНТНОЇ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ  
ЛЮДИНИ**

Volodimir Uvarov Actual problems of reformation in criminal process of Ukraine like in concept of the Rule of Law.

Аналізуються проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства, приведення його у відповідність до європейських стандартів та Конституції України, забезпечення верховенства права у кримінальному процесі.

**Ключові слова:** права і свободи людини, верховенство права, прецедент, практика Європейського Суду з прав людини.

Анализируются проблемы реформирования уголовно-процессуального законодательства, приведения его в соответствие с европейскими стандартами и Конституцией Украины, проблемы обеспечения верховенства права в уголовном процессе.

**Ключевые слова:** права и свободы человека, верховенство права, прецедент, практика Европейского Суда по правам человека.

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

**Key words:** rights and freedoms, Rule of Law; precedents, European Court of Human Rights.

**Вступ.** Актуальність досліджуваної проблеми обумовлюється тим, що слідча і судова практика його застосування вказує як на концептуальні недоліки окремих інститутів чинного процесуального законодавства, так і на недостатню дослідженість проблеми.

Проблеми реформування процесуального законодавства в центрі уваги науковців [1–5]. Але наявні публікації не вичерпують всієї складної проблеми, а швидше створюють фундаментальну базу для її подальшого дослідження.

**Постановка завдання.** Мета дослідження – визначити орієнтири подальшого реформування процесуального законодавства в контексті міжнародних правових актів та прецедентної практики Європейського Суду з прав людини.

**Результати дослідження.** Створення і функціонування Європейського Суду з прав людини – це унікальне і безцінне надбання загальноєвропейської правової системи захисту прав людини.

Прецедентна практика Європейського суду з прав людини – це, по-перше, джерело права, по-друге, джерело правових норм зорієнтованих на забезпечення верховенства права через



застосування міжнародного права на території суверенної держави, отже норм, які застосовуються незважаючи на те, щодо якої країни винесено те чи інше рішення, це потужний інструмент гармонізації законодавства європейських країн.

Європейський Суд з прав людини не лише гарант ефективного захисту прав людини у межах європейського правового простору, але й зразок унікального для всього світової спільноти органу судочинства, рішення якого стають еталоном, мають усі ознаки європейського стандарту у сфері правосуддя.

Постає нагальна проблема аналізу те тільки національного процесуального законодавства, але й усього пласту міжнародних правових актів і рішень Європейського суду з прав людини, аналізу практики їх застосування та міжнародних правовідносин у сфері правосуддя в цілому.

Ст. 8 нового КПК України 20012 р. дуже вдало, як на наш погляд, акцентує увагу не тому, що «1. Кримінальне провадження здійснюється з додержанням принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. 2. Принцип верховенства права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини».

Таку новелу слід вважати важливим позитивом даного закону.

Водночас визначений у ст. 8 «Верховенство права» нового КПК України зміст принципу «верховенство права» слід розкрити повніше й доповнити положеннями:

1. Права і свободи людини, визначені в міжнародних правових актах, рішеннях Європейського Суду з прав людини та законах України, непорушні. Усі сумніви щодо визначення обсягу й змісту прав людини тлумачаться і вирішуються на користь прав людини.

2. Процесуальна діяльність має здійснюватись у такому порядку, формі й режимі, за яких втручання в гарантовані законом права і свободи людини зовсім не мало б місця, або здійснювалося б лише в передбачених законом випадках, в умовах крайньої необхідності. Будь-які обмеження прав і свобод людини у кримінально-процесуальному провадженні може допускатись у разі гострої необхідності для забезпечення правосуддя, якщо цього неможливо досягти іншими засобами, а заподіяна примусовими заходами шкода буде меншою, ніж відвернута.

3. Під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів, а також за офіційного тлумачення норм, що визначають права і свободи людини, не допускається звуження змісту та обсягу чинних прав і свобод людини».

Згідно з доктриною приватності (*hrivfse doctrine*), встановленої Верховним Судом США в справі «Катц проти Сполучених Штатів», місцем обшуку буде вважатись будь-яке місце, в якому людина виправдано очікує на певну приватність, навіть якщо вона перебуває в публічному місці. Такий підхід, на наш погляд, правильний і його слід було б закріпити у процесуальному законодавстві України.

У справах «Ментес та інші проти Туреччини» (1997) та «Кіпр проти Туреччини» (2001) Суд вирішив, що навмисне знищення спецслужбами житла й майна заявників торкається всієї сфери прав особистості, які захищаються (ст. 8 Конвенції: сімейне життя, приватне життя і житло). Суд ухвалив, що немає потреби в їх розподілі й визнав, що вислання осіб з країни – це втручання у приватне життя.

У справі «Баклі проти Сполученого королівства» (1996 р.) ЄСПЛ ухвалив, що житлом згідно зі ст. 8 Конвенції можна вважати облаштоване особою помешкання, навіть якщо таке облаштування було здійснено з порушенням національного законодавства.

Можливість обмеження недоторканності житла ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод пов'язує з необхідністю «захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб». І захист цих цінностей не може розглядатись як менш вартісний ніж захист права власності.

Зазначимо, відповідно до ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, крім випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і необхідно у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни,



для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб».

ЄСПЛ, неодноразово підкреслюючи свою прихильність до принципу верховенства права, у справі «Фуке проти Франції» (10828/84, рішення від 25 лютого 1993 р.), визнаючи право слідчих органів удаватись до проведення за необхідності обшуку: при цьому необхідно, щоб законодавство й практика передбачали достатні й ефективні гарантії проти зловживань.

Норми законодавства, якими регламентується проведення обшуку слід доповнити такими положеннями: «Ніхто не має права без законної підстави увійти в житло проти волі осіб, які в ньому проживають. Проникнення до житла проти волі осіб, які в ньому проживають дозволяється тільки за рішенням слідчого судді чи у невідкладних випадках у передбаченому законом порядку на підставі постанови слідчого, коли іншими способами одержати докази чи захистити права і свободи людини неможливо. Особам, які присутні при обшуку має бути роз'яснено їх права і обов'язки. Під час провадження обшуку забороняється приниження честі й гідності, здійснення дій, небезпечних для життя і здоров'я осіб, які беруть участь у проведенні слідчої дії. Під час обшуку слідчий повинен уживати заходів стосовно того, щоб не було розголошено виявлених при цьому обставин особистого життя обшукуваного та інших осіб, які перебували чи перебувають у приміщенні, а також вжити заходів для забезпечення безпеки всіх учасників слідчої дії. Слідчий попереджає учасників обшуку про відповідальність за розголошення слідчої таємниці чи обставин особистого життя людини, про що відзначається в протоколі обшуку».

З прийняттям нового КПК України виникла досить пікантна ситуація з визначенням меж втручання правоохоронних органів у приватне життя та інші права й свободи людини. При цьому пікантність не стільки в конкуренції норм нового КПК України і законодавства про оперативно-розшукову діяльність, стільки в тім, що новий КПК України, звужуючи існуючі гарантії прав і свобод людини, надає правоохоронним органам практично необмежені можливості для тотального контролю за людиною, не створюючи для неї належних гарантій захисту прав і свобод.

У справі «Круслен проти Франції» ЄСПЛ вимагає забезпечення певної «якості закону»: доступності для людини, щоб вона також могла передбачати наслідки його застосування, щоб закон не суперечив верховенству права. Закон має містити досить зрозумілі й чіткі формулювання, які давали б громадянам належне уявлення про обставини та умови, за яких державні органи уповноважені вдаватись до цього таємного і потенційно небезпечного втручання у право на повагу до приватного життя та кореспонденції.

У справі «Фуке проти Франції» (10828/84, рішення від 25 лютого 1993 р.) ЄСПЛ підкреслює необхідність того, щоб «законодавство і практика передбачали достатні та ефективні гарантії проти зловживань».

Ст. 267 нового КПК України «Обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи» слід взагалі виключити з Кримінально-процесуального кодексу України, як норму, що не відповідає вимогам передбачуваності та належної «якості закону», не створює належних механізмів стримувань і противаг проти можливих помилок, зловживань чи свавілля. Подібна норма може бути доречною лише в законодавстві, що регламентує дорозвідувальну та контррозвідувальну діяльність.

В Україні робиться не перша спроба на законодавчому рівні детально регламентувати діяльність правоохоронних органів щодо зняття інформації з телекомунікаційних мереж (технічних каналів зв'язку), що відповідає вимогам ст. 19 Конституції України – «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Це збігається з позицією Європейського Суду з прав людини, який в останній третині ХХ ст. займався розробкою критеріїв для проведення законного й обґрунтованого прослуховування (справа Класа тощо проти ФРН у 1978 р.; справа Малоуна проти Об'єднаного Королівства в 1984 р.; справа Ювіга проти Франції, справа Креслена також проти Франції в 1992 р. та ін.)

Фактично під «транспортними телекомунікаційними мережами», або каналом зв'язку» розуміється технічний канал зв'язку, що забезпечує опосередковану передачу інформації між



кореспондентами.

Законодавець передбачив найбільший у країнах Європи термін можливого провадження зняття інформації з телекомунікаційних мереж (1 рік), проте така слідча дія у разі не розкриття злочину може проваджуватись фактично протягом строку давності за відповідний злочин.

Пропонуємо доповнити ст. 264 нового КПК України нормами такого змісту:

«У невідкладних випадках, коли зволікання з провадженням слідчої дії може призвести до втрати можливості отримати важливі докази у кримінальній справі, проваджуваній за ознаками тяжкого чи особливо тяжкого злочину, постанову про зняття інформації з телекомунікаційних мереж (технічних каналів зв'язку), про контроль і фіксацію інформації, що передається засобами телекомунікації, може бути винесено прокурором на підставі обґрунтованих клопотань слідчого чи органу дізнання. Така постанова прокурора втрачає чинність, якщо вона не буде підтверджена рішенням слідчого судді протягом трьох діб».

КПК України слід доповнити нормою такого змісту: «Отримані в результаті проведення заходів щодо контролю і фіксації інформації, яка передається засобами телекомунікації, фактичні дані можуть бути використані як докази в кримінальному судочинстві тільки в тому випадку, якщо при їхній оцінці виявляються відомості, які необхідні для розкриття тяжкого чи особливо тяжкого злочину».

**Висновки.** На даному етапі судово-правової реформи необхідно провести системний аналіз рішень Європейського Суду з прав людини та забезпечити їх застосування у законотворчій діяльності, дотримуючись суверенітету України, Конституції України та принципу верховенства права.

*Перспективи подальшого дослідження проблеми* вбачаються в розробці пропозицій щодо удосконалення інституту негласних слідчих (розшукових) дій, пов'язаних з обмеженням приватного життя людини.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / За заг. ред. професорів В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. – К. : Юстиніан, 2012. – 1224 с.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : в 2 т. / [Бандурка О. М., Блажівський Є. М. та ін.] ; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. – Х. : Право, 2012. – Т. 1. – 768 с.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: структурно-логічні схеми і таблиці, типові бланки та зразки процесуальних документів: науково-практичний посібник / [Андрєєв Р. Г., Блажівський Є. М., Гошовський М. І. та ін.] – К. : Алерта, 2012. – 736 с.
4. Тертишник В. Гострі кути реформування кримінального процесу: сім раз ... не для нас / В. Тертишник // Право і суспільство. – 2012. – № 1. – С. 259–262.
5. Уваров В. Г. Застосування практики Європейського Суду з прав людини та норм міжнародно-правових актів в удосконаленні кримінального судочинства України: монографія / Уваров В. Г. ; за заг. ред. доктора юрид. наук В. М. Тертишника. – Дніпропетровськ : – 2012. – 268 с.

**МАКАРЕНКО Є. І.,**

кандидат юридичних наук, професор  
(Дніпропетровський гуманітарний  
університет)

УДК 343.982

### **КРИМІНАЛІСТИЧНІ ЗАСОБИ І МЕТОДИ ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДОЗРЮВАНИХ У ВЧИНЕННІ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ**

Висвітлюються особливості використання сучасних криміналістичних засобів і методів у розшуковій роботі слідчого по встановленню осіб, підозрюваних у





вчиненні кримінальних правопорушень.

**Ключові слова:** підозрюваний, розшук, розшукова діяльність слідчого, криміналістичні засоби, методи.

Излагаются особенности использования современных криминалистических средств и методов в розыскной работе следователя по установлению лиц, совершивших уголовные правонарушения.

**Ключевые слова:** подозреваемый, розыск, розыскная деятельность следователя, криминалистические средства, методы.

Outlines the features of the use of modern criminalistics facilities and methods for the identification of persons who have committed crimes.

**Key words:** suspect, search, search activity of investigator, criminalistics facilities, methods.

**Вступ.** Забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень, розшуку і затримання осіб, які їх учинили, аби кожного винного було притягнуто до відповідальності в міру своєї вини, є одним із основних завдань органів досудового розслідування у боротьбі зі злочинністю [1, ст. 176]. При цьому відомча статистика свідчить, що за підсумками 2012 р. розкрито майже кожне друге кримінальне правопорушення (54,9 %). Загальна ж кількість злочинів, нерозкритих правоохоронцями за роки незалежності України станом на 1.01.2013 р., становить 2 001 388, з яких 982 132 – тяжкі та особливо тяжкі, 6717 – навмисних убивств і замахів, 11899 – навмисних тяжких тілесних ушкоджень, 1 376 322 – крадіжки. Не розшукано понад 20,5 тис. злочинців, які ухиляються від слідства та суду [2].

Наведені статистичні дані однозначно свідчать про те, що сучасній практиці виявлення злочинців притаманні суттєві недоліки, тому обговорення проблем розшукової діяльності слідчого набуває особливої актуальності.

Треба зазначити, що питанням установлення осіб, якими вчинено злочин, присвятили чимало своїх праць В. А. Жбанков і Г. М. Меглицький, О. О. Закатов, В. П. Лларіонов і І. В. Путова, О. Н. Колісниченко, О. Ф. Коновалов, І. П. Крилов та О. І. Бастрикін, О. О. Касаткіна, В. О. Малярова, У. А. Мусаєва, В. І. Попов, М. В. Салтевський, В. Є. Сидоров, В. В. Гончар, С. М. Єсін та інші, у тому числі й автор цієї статті [3]. Щоправда, поміж наведених учених й досі немає єдності поглядів щодо поняття та змісту розшуку й затримання підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення. Відсутня чітка правова регламентація цих видів діяльності у чинному КПК України, що призводить до їх різноманітних тлумачень у науці й неоднозначних способів практичної діяльності.

**Постановка завдання.** Багато хто з правоохоронців знає про розшук осіб, якими вчинено кримінальне правопорушення, та не кожен має чітке уявлення щодо засобів і методів його здійснення. Чинний Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК), зобов'язуючи слідчого застосувати всі передбачені законом засоби й методи для забезпечення ефективності досудового розслідування (як того вимагає ч. 4 ст. 38 КПК), в тому числі виконати всі слідчі (розшукові) та інші процесуальні дії, проведення яких необхідно для встановлення місцезнаходження підозрюваного, який переховується від слідства, водночас не дає вичерпного переліку арсеналу розшукових дій і тим паче не визначає, в якому порядку та ким саме вони мають виконуватися (ч. 2, 5 ст. 280, 281 КПК). Утім нинішні колективи підрозділів досудового слідства та карного розшуку переважно молоді (стаж – до 3 років), а досвіду роботи щодо «розшуку» бракує навіть їх керівникам, тому порадитися з питань загальних процесуальних і тактичних правил розшуку немає з ким.

Скрутну ситуацію ускладнюють також кардинальні зміни у кримінально-процесуальному законодавстві України, що зумовлює необхідність уточнення багатьох процесуальних і тактичних питань розшуку злочинців. З огляду на це головна мета й завдання даної статті полягають у спробі комплексно проаналізувати й теоретично обґрунтувати наявні в Україні на даний момент форми й методи розшуку злочинців, а також необхідність розробки стратегії й тактики розшуку правопорушників, удосконалення його правової основи,



організаційних форм та арсеналу специфічних заходів і методів його здійснення.

**Результати дослідження.** Насамперед слід зазначити, що чинний КПК України, передбачаючи відмінності в процесуальному порядку досудового розслідування злочинів і кримінальних проступків (ст. 215) або кримінального провадження у формі приватного обвинувачення (ст. 477), разом з цим регламентує єдиний підхід до організації розшуку зниклих правопорушників незалежно від того, належать вони до числа хуліганів, злодіїв, гвалтівників, найманих убивць або терористів тощо. Щоправда, належність втікачів до тієї чи іншої злочинної «професії» набагато в чому зумовлює існування та вибір ними певних способів їх переховування (перебування на нелегальному становищі). А всіх їх поєднує одне – прагнення уникнути відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення.

Нагадаємо, що до категорії розшукуваних осіб зазвичай належать:

- підозрювана особа, яка після повідомлення їй про підозру у вчиненні кримінального правопорушення та дачі особистого зобов'язання виконувати покладені на неї обов'язки порушила цей або інший запобіжний захід, переховується від органу досудового розслідування і місцезнаходження її невідоме;

- обвинувачена особа, яка ухилилася від суду, або втекла з-під варти під час судового провадження;

- засуджена особа, яка втекла під час її конвоювання до СІЗО чи ВТК;

- ув'язнена особа, яка вчинила втечу з місця позбавлення волі.

Практика свідчить, що зниклі правопорушники вдаються до різних способів переховування від органів досудового розслідування. Деякі з них, не виїжджаючи за межі місця постійного проживання, переховуються у родичів або знайомих. Тому добре організований «місцевий» розшук рано чи пізно сприяє позитивному результату.

Особи, які під час досудового чи судового слідства втекли з-під варти, усвідомлюючи, що за вчинену втечу їм загрожує додаткове покарання, воліють переїхати до іншої місцевості, де б можна було проживати легально. Ті ж, хто учинив втечу, будучи засудженими, як правило, переходять на нелегальне становище, часто міняють прізвище, зовнішність і рід занять. Деякі спрамагаються за підробленими документами навіть виїхати за межі України.

Розшукові дії зі встановлення осіб, які переховуються й місцезнаходження їх невідоме, здійснюються за певними процесуальними правилами, а їх тактика має свою специфіку. Зокрема, якщо підозрюваний ухиляється від досудового слідства, а також, коли його місцезнаходження невідомо, слідчий зобов'язаний виконати всі гласні та негласні слідчі (розшукові) дії, проведення яких необхідно й можливо за його відсутності, та вжити інших процесуальних заходів до розшуку підозрюваного (ч. 2 ст. 280 КПК). При цьому, ухвалення процесуального рішення щодо розшуку підозрюваного зазвичай пов'язано із зупиненням досудового розслідування у кримінальному провадженні (ч. 2 ст. 281 КПК), а в разі розшуку обвинуваченого, який ухилився від суду, – зупиненням судового провадження (ст. 335 КПК). В обох ситуаціях констатується факт ухилення підозрюваного (обвинуваченого) від кримінальної відповідальності й невідомість місця його перебування. Ця обставина дає слідчому право оголосити розшук підозрюваного.

Зазвичай про оголошення розшуку виноситься окрема постанова, якщо досудове розслідування не зупиняється, або вказується в постанові про зупинення досудового розслідування. Виконання постанови щодо розшуку підозрюваного (обвинуваченого) доручається оперативному підрозділу територіального органу внутрішніх справ (ч. 2, 3 ст. 281 КПК). Щоправда, обов'язки з проведення розшукових заходів чинне законодавство покладає як на слідчих, які здійснюють досудове розслідування, так і на оперативні підрозділи деяких спеціальних служб (підрозділи кримінальної міліції, спеціальні підрозділи боротьби з організованою злочинністю МВС, СБУ, підрозділів з оперативно-розшукової роботи органів Державної пенітенціарної служби України, органів Державної прикордонної служби України та ін.). Це означає, що кожен із цих суб'єктів має бути виконавцем розшуку і в процесі розшукової діяльності використовувати як загальні тактичні можливості слідчих дій, так і, власне кажучи, весь арсенал негласних засобів і методів розшуку. Так, відповідно до ч. 1 ст. 281 КПК, за відсутності відомостей про місце перебування підозрюваного слідчий зобов'язаний особисто вжити заходів щодо його розшуку. Натомість, незважаючи на цей



обов'язок, на практиці розшукова діяльність слідчого, особливо у разі зупинення досудового розслідування, як правило, мінімальна. Крім винесення слідчим постанови про оголошення розшуку підозрюваного (ч. 2 ст. 281 КПК), серед розшукових процесуальних дій можуть бути такі: залучення громадськості до розшукової роботи через засоби масової інформації, давання оперативному уповноваженому окремих доручень і вказівок (ст. 40, ч. 3 ст. 281 КПК) щодо встановлення місця перебування розшукуваного підозрюваного та його затримання. Для виконання цього завдання активніше використовуються можливості оперативно-розшукових підрозділів.

Отже, з метою встановлення місця перебування розшукуваного підозрюваного та інших об'єктів розшуку слідчим і працівником оперативного підрозділу має бути вжито взаємопов'язаний і взаємодоповнювальний комплекс гласних і негласних слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів, що зазвичай сприяють успішному розшуку підозрюваного. При цьому слідчими «розшуковими» діями є не будь-які спеціальні, а звичайні слідчі дії. Окремі з них можуть мати певну схожість із деякими оперативно-розшуковими заходами (скажімо, проникнення до житла чи іншого володіння особи (ст. 233 КПК) та обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (ст. 267 КПК і п. 7 ст. 8 Закону «Про ОРД»), але їх ототожнювати не можна. С для слідчих дій і розшукових заходів як елементів розшукової діяльності є мета і суб'єкт проведення, а різними – форми та прийоми здійснення. Тобто з урахуванням закономірностей їх організаційні форми та методи чисельні й мають свою специфіку.

Характеризуючи такий істотний елемент змістовної сторони розшуку як розшукові заходи слідчого, зазначимо, що їх класифікація у криміналістиці відсутня. Наприклад, О. М. Сербулов до арсеналу засобів і методів, спрямованих на встановлення місця перебування об'єкта розшуку, зараховує «направлення розшукових вимог, запобіжні заходи, заходи щодо виявлення злочинця в разі його явки у військовий комісаріат, ошадбанк та ін.» [4, с. 11].

Розглядаючи розшукові заходи слідчого, О. Ф. Коновалов зараховує до їхнього переліку: «витребування особистої справи розшукуваного та інших документів; направлення окремих пошукових доручень; перевірки (за паспортним столом, адресним бюро, органом рагс, пунктом організованого набору робочої сили тощо); вивчення архівних матеріалів (кримінальної справи, архівних пошукових матеріалів); направлення запитів до обліково-реєстраційних апаратів органів внутрішніх справ; «прочісування» місцевості» [5, с. 26, 28, 30, 43, 54]. О. О. Закатов поділяє розшукові дії на «процесуальні – оголошення розшуку обвинуваченого, розшукові доручення і вказівки органам дізнання, залучення громадськості до участі в розшуку та непроцесуальні – розсилання слідчим запитів у різні інстанції, бесіди з обізнаними особами, перевірки на підприємствах, в установах та організаціях, перевірки за обліками МВС, інформування населення за допомогою засобів масової інформації та ін. [6, с. 9–10].

Проте, на наш погляд, розшукові заходи слідчого доцільно класифікувати так: 1) заходи, мета яких отримання вихідної інформації для розшуку; 2) заходи, проведені для затримання підозрюваного по «гарячих» слідах; 3) заходи, що мають блокуючий або сторожовий характер; 4) заходи для виявлення об'єктів розшуку; 5) заходи, спрямовані на активізацію розшуку й розширення кола його учасників. Зараховуючи розшук як складову частину досудового слідства до об'єктів криміналістичної науки, вважаємо, що до нього може бути застосовано прийнятий у літературі розподіл процесу розслідування на початковий і подальший етапи. Для початкового етапу розшуку характерні заходи першої та другої груп, для подальшого – третьої та четвертої. Заходи п'ятої групи можуть здійснюватися на обох етапах досудового розслідування. Зрозуміло, цей розподіл умовний, оскільки застосування того чи іншого заходу залежить від конкретної слідчої ситуації на момент початку розшуку.

Суттєвим змістовним елементом розшукової діяльності слідчого є гласні та негласні слідчі дії, яким законодавець надав розшукового спрямування. По суті, будь-яку дію може бути використано слідчим із розшуковою метою: для отримання пошукової інформації, впливу на розшукувану особу чи то на особу, яка приховує об'єкти розшуку, для виявлення шуканих об'єктів і т. ін. Однак, як свідчить практика, найбільші пошукові можливості мають такі слідчі (розшукові) дії, як: огляд, допит, обшук житла чи іншого володіння особи, проникнення до житла чи іншого володіння особи та ін. Можна сказати, що пошукові можливості огляду й



допиту полягають у тому, що останні дозволяють отримати вихідну пошукову інформацію, а проникнення до житла чи іншого володіння особи та його обшук – виявити місце перебування розшукуваного, а то й затримати останнього. Сказане, зрозуміло, не означає, що пошукова інформація не може бути отримана, скажімо, шляхом провадження обшуку (наприклад, виявлення листів від розшукуваної особи, у яких вона зазначає своє місцеперебування), або певні об'єкти розшуку не може бути виявлено в процесі огляду. Ми маємо на увазі лише типове пошукове значення зазначених слідчих дій. До речі, у працях, присвячених тактиці окремих слідчих дій, які мають найбільші пошукові можливості, досить детально досліджено види розшукової інформації, отримуваної завдяки їхньому проведенню, технічні засоби й тактика виявлення об'єктів розшуку тощо.

Значно більшими пошуковими можливостями відрізняються негласні слідчі дії, зокрема пов'язані з втручанням у приватне спілкування певного кола людей: накладення арешту на кореспонденцію, її огляд і виїмка; зняття інформації з електронних інформаційних систем без відома її власника; установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу та ін.

Таким чином, аналіз кримінально-процесуального законодавства та узагальнення практики його застосування в Україні дозволяють дійти висновку, що розшукова діяльність з розкриття, розслідування та запобігання кримінальним правопорушенням досить різноманітна. Вона містить у собі певний арсенал взаємопов'язаних між собою чотирих різновидів процесуальних і непроцесуальних засобів: слідчих (розшукових) дій; негласних слідчих (розшукових) дій, не процесуальних організаційно-розшукових заходів гласного характеру та оперативно-розшукових (негласних) заходів.

*Слідчі (розшукові) дії*, спрямовано на встановлення місцезнаходження й затримання підозрюваного, можуть провадитися як під час досудового слідства, так і після його зупинення (ч. 5 ст. 280 КПК). В обох випадках слідчі (розшукові) дії мають свої особливості, які набагато зумовнюються слідчою ситуацією, що склалася у кримінальному провадженні. Тому, виходячи з особливостей розслідуваної події, як тільки слідчий переконався в тому, що місцезнаходження підозрюваного невідомо, в плані розслідування він має передбачити необхідні організаційні та слідчі (розшукові) дії: огляди, допити, обшуки, затримання та ін. Наприклад, з метою встановлення місця перебування підозрюваного слідчий має виявити й допитати осіб, які ймовірно підтримують зв'язок з підозрюваним і можуть бути поінформовані щодо його місця перебування; з'ясувати, на які кошти проживає розшукуваний, чи не має він наміру отримати зарплату за місцем роботи, іншу винагороду, чи не зберігає особисті вклади у банківських установах, хто з його оточення заборгував йому гроші, хто з близьких або знайомих надає йому матеріальну допомогу. Використовуючи отримані відомості про осіб, які проживають в інших регіонах, останні можуть бути обізнані щодо місцеперебування підозрюваного, для забезпечення оперативності досудового розслідування та в порядку, передбаченому ст. 232 КПК (дистанційне досудове розслідування), слідчий особисто може провести їх допит у режимі відеоконференції, або направити окремі доручення про їх допит.

Крім того, необхідно провести обшук за місцем проживання підозрюваного та в інших місцях, де можуть перебувати його особисті речі, з метою розшуку та вилучення документів, що посвідчують особу підозрюваного, його фотокарток, придатних для тиражування, записних книжок, листування, з яких можна отримати відомості, з ким він постійно підтримує зв'язок і де (у кого) може переховуватися. За місцем роботи (навчання) підозрюваного необхідно провести виїмку його особистої справи, оскільки в ній містяться докладні біографічні дані, відомості про реквізити документів, що посвідчують його особу. Слідчий може дати доручення оперативному підрозділу поповнити й уточнити інформацію щодо підозрюваної особи, її близьких, імовірних місць проживання, роду занять тощо.

Слід пам'ятати, що порівняно з пошуком невідомих зловмисників виявлення місця перебування встановлених, але зниклих осіб, цілком реально. Адже під час оголошення розшуку підозрюваних слідчий має у своєму розпорядженні достатні відомості щодо особи розшукуваного: паспорт (або форма № 1) з анкетними даними (прізвище, ім'я, по батькові, дата й місце народження розшукуваного), фотографія, прикмети, дактилоскопічна карта, ідентифікаційний код (номер за Державним реєстром фізичних осіб – платників податків). У процесі розслідування слідчому стають відомими й інші дані, наприклад: риси характеру



розшукуваного, уподобання, звички, схильність до вчинення певних злочинів. Важливо й те, що слідчий має відомості про родинні та інші зв'язки підозрюваного, оголошеного в розшук. Ця інформація дозволяє успішно «вирахувати» втеклого підозрюваного серед інших людей, установити його навіть у тих випадках, коли він проживає під чужим ім'ям, за чужими документами або використовує інші способи і засоби маскуванню. Пошуки полегшує й та обставина, що сам розшукуваний знає про вживані стосовно нього пошукові заходи, коло яких можна значно розширити за рахунок використання засобів масової інформації та зв'язку, звернення до близьких із проханням вплинути на розшукуваного, аби він з'явився, а також створення таких умов, які спонукатимуть до вчинення ним певних дій, що його викриють (звернення до військкомісаріату, вузла зв'язку, ощадбанку тощо).

Щоправда, слід мати на увазі, що розшукувана особа та її приховувачі, в свою чергу також намагаються передбачати дії суб'єктів розшуку. Однак, якщо перевершити їх у рефлексії, то передбачення не зможе перешкодити діяльності слідчого. Тому розшукова справа має містити останню фотографію розшукуваного підозрюваного, хоча не слід забувати, що зовнішність ним може бути змінено (скажімо, вуса й борідка різко змінюють риси обличчя). Може бути зроблено й різні роду пластичні операції (змінено форму носа, конфігурацію брів тощо). Під час організації розшуку довідуються в установах, куди може звернутися розшукуваний (паспортні столи, бюро нещасних випадків, готелі тощо). У медичних установах можна отримати відомості щодо групи крові, наявності хронічних захворювань і травм. Важливі відомості можна отримати також за місцем колишньої роботи підозрюваного. Нерідко розшукуваних знаходять у місцях відбування покарання, іноді – під іншими анкетними даними, тому стосовно цього мають проводитися регулярні перевірки.

Розшукова практика свідчить, що майже в кожній розшуковій справі для встановлення місця перебування розшукуваного підозрюваного та повноти дослідження всіх обставин розслідуваного злочину застосовуються й мають неабияке значення негласні слідчі (розшукові) дії, пов'язані зі втручанням у спілкування людей.

*Негласні слідчі (розшукові) дії* – це різновид слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню (ч. 1 ст. 246 КПК). Ці дії можуть проводитися для пошуку, фіксації й перевірки під час досудового розслідування тяжкого або особливо тяжкого злочину відомостей про розшукувану особу або тих, з ким ця особа контактує. Негласні слідчі (розшукові) дії переважно пов'язані з використанням технічних засобів зв'язку для приватного спілкування людей і дозволяють контролювати поштові відправлення підозрюваного, прослуховування його телефонних переговорів, зняття інформації з інших каналів зв'язку тощо.

Чинний КПК України вперше в історії вітчизняної юриспруденції уповноважує слідчого проводити цілий комплекс негласних слідчих (розшукових) дій, пов'язаних зі втручанням у приватне спілкування розшукуваного підозрюваного з певним колом осіб (без їх відома). До таких дій, зокрема, належать: аудіо-, відеоконтроль певної особи на підставі ухвали слідчого судді (ст. 260); накладення арешту на кореспонденцію, огляд і виїмка затриманої кореспонденції (ст. 261–262); зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, що забезпечують передавання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого виду між підключеними до неї телекомунікаційними мережами доступу (ст. 263); зняття інформації з електронних інформаційних систем без відома її власника (ст. 264); дослідження інформації, отриманої під час застосування технічних засобів (ст. 266); обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (ст. 267); установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268); візуальне спостереження за зазначеними об'єктами (ст. 269); контроль за вчиненням злочину (ст. 271); негласне отримання зразків для порівняльного дослідження (ст. 274). Зрештою, для розшуку підозрюваних слідчий вправі використовувати інформацію, отриману внаслідок конфіденційного співробітництва з іншими особами, або залучати цих осіб до проведення негласних слідчих (розшукових) дій (ст. 275).

Щодо комплексу виконуваних *організаційно-розшукових заходів* процесуального (гласного) характеру, то його може бути класифіковано за різними підставами, наприклад, за об'єктами розшуку, суб'єктами, які здійснюють розшук, масштабом його проведення та ін.



Зокрема, залежно від поставленої мети, їх можна поділити на дві групи: 1) організаційно-розшукові дії, спрямовані на отримання підстав для проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів; 2) розшукові дії, спрямовані на безпосереднє затримання підозрюваних, а також виявлення предметів і документів.

До першої групи належать:

- вивчення матеріалів архівних кримінальних проваджень;
- безпосереднє вивчення слідчим або оперуповноваженим документації підприємств, організацій, установ;
- опитування очевидців та інших обізнаних осіб;
- подвірний (поквартирний) обхід з метою отримання інформації, що становить інтерес для досудового слідства;
- установа громадян – власників речей і предметів, виявлених на місці події, під час проведення обшуку, виїмки та інших слідчих дій;
- перевірка за криміналістичними обліками органів внутрішніх справ;
- розсилка запитів, орієнтувань до відповідних установ і т. ін. Приміром, оскільки неодмінним атрибутом сучасного життя кожної дорослої людини є наявність пластикової банківської платіжної картки, то будь-яке зняття грошей з неї дозволяє легко з'ясувати місце (країну, місто, час) здійснення розшукуваною особою платежів завдяки власній (або викраденій) платіжній картці<sup>1</sup>.

Під час провадження розшуку використовується також група спеціальних організаційно-розшукових заходів, спрямованих на безпосереднє затримання підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення, а також виявлення предметів і документів, здійснення яких законодавство покладає на органи міліції, а саме:

- організація постійного чергування в місцях вірогідної появи розшукуваних осіб (засідка);
- використання суб'єктивних портретів;
- патрулювання міських вулиць з потерпілими або свідками з метою впізнання розшукуваної особи;
- обстеження місць можливого збуту чи зберігання викраденого майна;
- обстеження ділянок місцевості;
- переслідування правопорушника по «гарячих» слідах;
- вхід до житлових приміщень громадян, приміщень підприємств, організацій під час переслідування правопорушників;
- перевірка у громадян паспортів чи інших документів, що підтверджують особу, при підозрі у вчиненні правопорушення;
- доставлення в органи міліції і затримання на строк до 3-х годин для встановлення особи правопорушника (а, можливо, і злочинця);
- фотографування та дактилоскопіювання осіб, яких затримано за підозрою у вчиненні злочину або до них застосовано тримання під вартою;
- використання службово-розшукового собаки та ін.

Вище нами зазначено найпоширеніші та загальноприйняті організаційно-розшукові дії, здійснювані під час розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, зокрема у процесі безпосереднього розшуку злочинців. Усі отримані при цьому відомості відбиваються у відповідних довідках, що долучаються до матеріалів кримінального провадження.

Зрештою, практика свідчить, що виконання доручень слідчого з безпосереднього розшуку правопорушників інколи унеможливується без активного використання можливостей оперативно-розшукових підрозділів. Зокрема, у випадках, зарахованих до компетенції органів внутрішніх справ, розшуком втеклих підозрюваних, підсудних і засуджених переймаються спеціально виділені оперативні працівники підрозділів карного розшуку. При цьому оперуповноважений, якому доручено розшук, згідно з ч. 1 ст. 9 Закону

1 Напр.: Зятя Черновецького затримали завдяки кредитній картці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dengi.ua/news/81725\\_Zyaty\\_Chernoveckogo\\_zaderzhali\\_blagodarya\\_kreditnoj\\_kartochke\\_.html](http://dengi.ua/news/81725_Zyaty_Chernoveckogo_zaderzhali_blagodarya_kreditnoj_kartochke_.html).



України «Про ОРД» заводить на кожного втікача оперативно-розшукову справу і планує проведення комплексу *оперативно-розшукових заходів* непроцесуального (негласного) характеру. Найпоширеніші з них такі:

- проведення контрольних та оперативних закупівель і постачання товарів, предметів і речовин, у тому числі заборонених для обігу;
- витребування документів і даних, що характеризують спосіб життя окремих осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, джерело та розміри їх доходів, із залишенням копій таких документів;
- здійснення візуального спостереження за особою, в тому числі із застосуванням фото-, аудіо- та відеозйомки, оптичних і радіоприладів, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних мереж згідно з положеннями ст. 260, 263–265, 269–270 КПК;
- установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу згідно з положеннями ст. 268 КПК;
- проведення операцій щодо припинення злочинів і захоплення злочинців;
- негласна ідентифікація (впізнання) особи;
- негласне проникнення й обстеження оперативним працівником житла чи інших об'єктів, власником яких є розшукувана особа;
- обстеження місць імовірного збуту краденого, складання та розсилання орієнтувань;
- створення й використання заздалегідь ідентифікованих (помічених) або несправжніх (імітаційних) засобів згідно з положеннями ст. 273 КПК;
- використання гласних і негласних штатних та позаштатних працівників, конфіденційного співробітництва згідно з положеннями ст. 275 КПК;
- створення й застосування автоматизованих інформаційних систем, перевірка за криміналістичними та оперативними видами обліків та ін.

Наведене коло негласних заходів, регламентованих ст. 8 Закону України «Про ОРД», переважно здійснюється на підставі постанови слідчого судді, ухваленої за клопотанням керівника відповідного оперативного підрозділу, погодженого з прокурором. Важливою метою їх проведення є виявлення місця перебування розшукуваної особи та інших об'єктів.

Оперативно-розшукові заходи мають велике значення для повноти дослідження всіх обставин у ході кримінального провадження. Отримані за підсумками їх провадження результати є основою: для визначення напрямків розслідування; для ухвалення відповідних процесуальних і тактичних рішень; для проведення слідчих (розшукових) дій, організаційно-розшукових заходів тощо. Наприклад, використання відомостей, отриманих у результаті перевірки за оперативно-довідковими обліками, може стати підставою для виділення матеріалів досудового розслідування в окреме провадження чи об'єднання кримінальних проваджень. Розсилка запитів і орієнтувань дозволяє виявити місцезнаходження підозрюваного, викраденого майна та ін. На підставі цього можуть проводитись необхідні слідчі (розшукові) дії та заходи оперативно-розшукового характеру.

Після того, як слідчий вирішив питання про те, кого і як шукати, він має вирішити не менш важливе питання – де шукати, тобто треба чітко визначити межі території – району чи регіону проведення розшукових заходів. При цьому слід мати на увазі, що практична реалізація оперативно-розшукових заходів на тій чи іншій території здійснюється за дорученням слідчого чи з ініціативи оперуповноваженого відповідно до чинного законодавства, зокрема Закону «Про ОРД» та відомчих наказів, що докладно регламентують організацію і тактику розшукової роботи оперативних підрозділів ОВС, згідно з якими діяльність з безпосереднього встановлення місцезнаходження розшукуваних підозрюваних, які переховуються від органів досудового розслідування чи суду, або коли з інших причин не встановлено їх місце перебування, складається з таких послідовних етапів:

- насамперед, провадиться так званий місцевий (початковий) розшук, що здійснюється ОВС у межах району (міста, області), де зареєстровано місце проживання підозрюваного та провадиться досудове слідство;
- в разі, коли місцевий розшук не дав позитивних результатів, у подальшому офіційно оголошується розшук, який охоплює значно більшу територію – окремого або декількох



регіонів (наприклад, Західну Україну, центральний регіон, Східну Україну, АР Крим), або ж територію всієї держави;

• якщо за підсумками регіонального або державного розшуку будуть отримані відомості, що підозрюваний переховується за кордоном, то за сприяння Національного бюро Інтерполу України може бути оголошено міждержавний або міжнародний розшук.

**Висновки.** Наведений комплекс слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, організаційних та оперативно-розшукових заходів у своїй сукупності утворює реальний арсенал розшукових засобів і методів роботи у кримінальному провадженні. При цьому діяльність щодо розшуку правопорушника у конкретному кримінальному провадженні – це завжди унікальна, неповторна за багатьма рисами і деталями подія. З огляду на це, підхід до вирішення питань організації та проведення комплексу розшукових заходів розшуку підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення завжди має визначатися характером конкретної слідчої ситуації: *проста ситуація*, коли підозрюваному хоча і вдалося втекти з місця події і місце його перебування невідомо, однак у розпорядженні слідчого є інформація про те, ким саме вчинено злочин; *складна ситуація* характеризується тим, що підозрюваний з місця події втік, хто він і де перебуває – слідчому, за браком інформації, не відомо. На жаль, правопорушників, які переховуватися від органів досудового розслідування та суду, в Україні нараховуються десятки тисяч. І лише належним чином поставлена розшукова робота наділених цією функцією правоохоронних органів держави є гарантією того, що жоден злочинець не уникне заслуженого покарання. Це, у свою чергу, створюватиме в державі тверду впевненість населення у своїй захищеності від злочинних посягань на життя, здоров'я, власність, спокій і порядок у суспільстві.

#### Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI (4651-17), введений у дію з 19.11.2012 р. – Ст. 2; п. 2.1.3 «Положення про органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України», оголошене наказом МВС України від 09.08.2012 р. № 686 «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України».
2. Стан та структура злочинності в Україні – 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : (<http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/doccatalog/list?currDir=67108>).
3. Колесниченко А. Н. Розыск. – В кн. : Криминалистика / – Колесниченко А. Н. – М., 1963.
4. Попов В. И. Розыскная деятельность в системе уголовного процесса и криминалистики / В. И. Попов // Учен. труды Казахск. ун-та. – Т. 8. – Вып. 8. – Алма-Ата, 1967.
5. Коновалов Е. Ф. К вопросу о понятии и объектах розыскной деятельности следователя / Е. Ф. Коновалов // Труды Высшей школы МВД СССР. – Вып. 34. – М., 1972.
6. Крылов И. Ф. Розыск, дознание, следствие / И. Ф. Крылов, А. И. Бастрыкин. – Л., 1984.
7. Закатов А. А. Криминалистическое учение о розыске : учебное пособие / Закатов А. А. – Волгоград : ВСШ МВС СРСР, 1988.
8. Илларионов В. П. Правовые и организационно-методические аспекты международного розыска преступников / Илларионов В. П., Путова И. В.
9. Жбанков В. А. Криминалистические средства и методы установления лиц, совершивших преступления : учебн. пособие / В. А. Жбанков, Г. Н. Меглицкий. – М., 1993.
10. Образцов В. А. Установление преступника, скрывшегося с места происшествия / В. А. Образцов // Криминалистика : цикл лекций по новой программе курса. – М. : Юригон, 1994.
11. Мусаева У. А. Розыскная деятельность следователя по делам о преступлениях в сфере компьютерной информации : автореф. дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук : 12.00.09 // У. А. Мусаева. – Тула, 2002.
12. Касаткина Е. А. Розыск обвиняемого в уголовном процессе Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Е. А. Касаткина. – Владимир, 2004. – 175 с.
13. Макаренко Є. І. Розшук і затримання підозрюваних (звинувачених) у наркобізнесі : навч. посібник / Макаренко Є. І. – Дніпропетровськ : Юрид. академія МВС, 2005 – 148 с.





14. Макаренко Є. І. Теорія та практика встановлення й затримання осіб, якими учинено злочин : монографія / Макаренко Євген Іванович. – Дніпропетровськ : Дніпр. держ. університет внутрішніх справ, 2011. – 468 с.
15. Малярова В. О. Тактико-криміналістичні та процесуальні основи пошуку та затримання злочинця : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / В. О. Малярова. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2005.
16. Гончар В. В. Деятельность следователя по розыску подозреваемых и обвиняемых : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / В. В. Гончар. – М., 2007. – 188 с.
17. Есин С. Н. Криминалистическое обеспечение розыска лиц, скрывшихся от следствия и суда : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. / С. Н. Есин. – М. : Моск. ун-т МВД РФ, 2009. – 223 с.
18. Павлов А. В. Задержание обвиняемого, находящегося в розыске : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / А. В. Павлов. – Омск, 2009. – 223 с.
19. Сербулов А. М. О взаимодействии следователей и работников милиции при розыске скрывшихся преступников / А. М. Сербулов. // Криминалистика и судебная экспертиза. – К., 1968. – Вып. 5. – С. 11.
20. Коновалов Е. Ф. Розыскная деятельность следователя / Е. Ф. Коновалов. – М., 1973.
21. Закатов А. А. Криминалистическое учение о розыске : учебное пособие / Закатов А. А. – Волгоград : ВСШ МВС СРСР, 1988.

**САЧКО О. В.,**

кандидат юридичних наук  
викладач кафедри  
кримінально-правових дисциплін  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.13.13

## ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ВИЯВЛЕННЯ ЗЛОЧИНУ

Приділено увагу історичним етапам становлення та розвитку інституту безпосереднього виявлення злочину.

**Ключові слова:** *інститут безпосереднього виявлення злочину, Статут кримінального судочинства, факти злочину, порушення кримінальної справи.*

Уделено внимание историческим этапам становления и развития института непосредственного раскрытия преступления.

**Ключевые слова:** *институт непосредственного раскрытия преступления, Устав уголовного судопроизводства, факты преступления, возбуждение уголовного дела.*

The article is focuses on the historicle stage in the development of direkt detection of crime.

**Вступ.** Здобуття будь-якої, а особливо первинної інформації, про злочини є важливим чинником протидії злочинності, але це дуже складна практична справа і теоретична проблема. Історичні етапи становлення та розвитку інституту безпосереднього виявлення злочину, сприятимуть удосконаленню діяльності органів на які, відповідно до чинного законодавства, покладено обов'язок виявляти з будь-якого джерела обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Актуальність досліджуваної проблеми обумовлюється тим, що в юридичному сенсі



діяльність з безпосереднього виявлення злочину законодавчо ще не досить чітко врегульована, що додає певних проблем правозастосовної практики.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми показує: на певну увагу до різних аспектів проблем безпосереднього виявлення злочину як у законотворчій діяльності, так і в працях учених сучасного стану правового регулювання, а також фрагментарної теоретичної розробленості проблеми безпосереднього виявлення злочину [4, с. 72–74; 5, с. 54–56; 8, с. 129–145; 7, с. 2–4; 9, с. 98–101; 11, с. 280; 23, с. 267–274] та ін.

У наявних публікаціях учених розглядаються здебільшого або проблеми реалізації матеріалів оперативно-розшукової діяльності [22, с. 40–50; 12, с. 127; 2, с. 208; 26, с. 156] та доказування на початковому етапі досудового розслідування [14, 36–39; 18, 48 с.; 6, 314 с.; 16, 117 с.; 17, с. 241–252; 20, 236 с.], або реформування процесуальної форми [13, с. 40–50], дослідного провадження чи прийняття процесуальних рішень у даній стадії кримінального процесу [3, 151 с.]. Усебічного комплексного дослідження проблема *безпосереднього виявлення* ознак злочину так і не отримала.

**Постановка завдання.** Мета даної праці – аналіз історичних етапів становлення та розвитку інституту безпосереднього виявлення злочину, для ефективного використання в процесі удосконалення діяльності правоохоронних органів під час безпосереднього виявлення злочинів.

**Результати дослідження.** Безпосереднє виявлення злочину як окремий вид діяльності правоохоронних органів має глибоке історичне підґрунтя і здавна притаманний розшуковій формі кримінального процесу.

Ще в ст. 262 Статуту кримінального судочинства (далі – Статут) 1864 р. зафіксовано правило, відповідно до якого «попереднє слідство не може бути розпочато без законного приводу та достатньої підстави» [28, с. 188–189]. У цьому контексті В. М. Григор'єв цілком слушно стверджував, що інститут попередньої перевірки виникнув ще в дореволюційному російському кримінальному процесі у формі дізнання, що проводилося без свідків і понятих шляхом негласних розшуків, розпитів, неформального особистого посвідчення, збирання письмових та словесних довідок [10, с. 40–52].

Щодо приводів до початку слідства, то їхній перелік визначено ст. 297 Статуту, а саме: • оповістки та скарги приватних осіб; • повідомлення поліції, урядових закладів та посадових осіб; • з'явлення із зізнанням; • порушення справи прокурором; • порушення справи за безпосереднім розсудом судового слідчого [28, с. 189].

У ст. 250 Статуту містилася вимога, згідно з якою поліція про всі події, які містять у собі ознаки злочину, негайно, але не пізніше доби з моменту отримання відомостей, повідомляла судового слідчого та прокурора.

Відповідно до ст. 253 Статуту, «коли ознаки злочину або проступку сумнівні, або коли про пригоду, яка містить такі ознаки, поліція довідається з чуток (народного поговору), або, взагалі, з джерела не зовсім достовірного, то в будь-якому випадку, перед повідомленням про те за належністю вона має пересвідчитися через дізнання: чи дійсно подія трапилась, а також чи дійсно вона містить у собі ознаки злочину чи проступку».

Водночас згідно зі ст. 309 Статуту, коли судовий слідчий у повідомленнях поліції або інших адміністративних органів не вбачав достатніх підстав до провадження слідства, то тоді повідомляв про це прокурора.

Як бачимо, інститут безпосереднього виявлення та дослідчої перевірки фактів злочину зароджувався ще в 1864 р., адже Статутом передбачалася можливість аналітичної перевірки слідчим повідомлень від поліції, а за її результатами могло бути видано рішення про наявність (брак) підстав до початку слідства.

Таку концепцію було сприйнято також кримінально-процесуальним законодавством радянських часів.

В ухваленому 28 грудня 1960 р. КПК УРСР закріплювався порядок вирішення питання про порушення кримінальної справи.

Відповідно до первинної редакції кодексу приводами до порушення кримінальної справи визнавалися: • заяви або повідомлення підприємств, установ, організацій, службових



осіб, представників влади, громадськості або окремих громадян; • повідомлення представників влади, громадськості або окремих громадян, які затримали підозрювану особу на місці вчинення злочину; • явка з повинною; • повідомлення, опубліковані в пресі; • безпосереднє виявлення органом дізнання, слідчим, прокурором або судом ознак злочину.

Відповідно до першої редакції КПК УРСР 1960 р. перелік засобів обмежувався передбаченими ст. 97 відібраним пояснень та витребуванням потрібних документів.

В. М. Григор'єв зазначає: «на практиці були потрібні засоби, які б дозволяли швидко й без формалізму з'ясувати, чи містить подія, що потрапила в сферу діяльності правоохоронних органів, ознаки злочину... Пошуки відповідних процесуальних форм у рамках чинного законодавства привели до того, що на практиці стала проводитися так звана “дослідча перевірка”. Теоретично передбачалося, зауважує далі цей автор, що вона мала складатися лише з негласних дій, що не мають офіційної слідчої форми допитів, оглядів, експертиз тощо. Однак перевірка, що доручалася слідчим, фактично перетворювалася в сурогат попереднього слідства» [10, с. 44].

У подальшому зазначений перелік засобів перевіркої діяльності було доповнено: а) оглядом місця події [27]; а в 2001 р. б) зняттям інформації з каналів зв'язку; в) оглядом поштово-телеграфної кореспонденції г) оперативно-розшуковими заходами .

У науковій літературі, того часу, активно висловлювались пропозиції щодо зміни назви та радикального реформування стадії порушення справи. У юридичній літературі стадію порушення кримінальної справи іноді називали стадією прийняття, перевірки й розгляду заяв та повідомлень про злочини. Л. М. Лобойко та В. С. Зеленецький пропонували називати її дослідчим процесом чи дослідчим провадженням [13, с. 40–50].

В. М. Тертишник пропонував іменувати цю стадію більш змістовним поняттям, яке відповідало змісту й формі здійснюваної на цьому етапі процесуальної діяльності – дізнанням. За такою моделлю, дізнанням слід вважати діяльність з прийняття, перевірки і розгляду заяв та повідомлень про злочини, провадження протокольної форми досудової підготовки матеріалів та здійснення органом дізнання невідкладних слідчих дій у порушеній кримінальній справі [24, с. 149–150].

Завданнями стадії порушення кримінальної справи були: прийняття, реєстрація, розгляд, перевірка заяв та повідомлень про злочини, прийняття щодо них рішень, виявлення та запобігання злочинам. Засобами вирішення цих завдань були процесуальні дії, спрямовані на отримання доказів, захист прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб: огляд місця події, отримання пояснень від громадян, витребування й отримання предметів та документів, а також ревізія, контрольна закупка та оперативно-розшукові дії.

Приводи до порушення кримінальної справи – це передбачені законом (ст. 94 КПК України 1960 р.) джерела первісних відомостей про злочин, які породжують кримінально-процесуальні правовідносини та зобов'язують правоохоронні органи здійснити перевірку інформації, що міститься в них, по суті [25, с. 316].

Як бачимо, КПК 1960 р. лише називав безпосереднє виявлення злочину як привід до порушення справи, але не розкривав його змісту і форми. Не відбувалось позитивних зрушень у розв'язанні даної проблеми і в проектах КПК України.

Так, у ст. 210 Проекту КПК України станом на 31 березня 2011 р. зазначається, що «слідчий, прокурор зобов'язаний розпочати розслідування негайно після того, як із заяви, повідомлення, самостійного виявлення ним, або з іншого джерела йому стали відомі обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення».

Уже пізніше в ст. 214 Проекту КПК України, розглянутому Верховною Радою України в першому читанні 2012 р., визначено: «слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше одного дня після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний унести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування». Дана редакція була повністю збережена у КПК України, який набрав чинності 19 листопада 2012 р.

Недоліки, що мають місце під час безпосереднього виявлення органами дізнання злочинів багато в чому обумовлені недосконалістю самого адміністративного, митного



законодавства та законодавства про оперативно-розшукову діяльність, невдалим делегуванням процедур оглядів до юрисдикції підзаконних нормативних актів (правил, інструкцій, положень тощо), де недостатньо реалізуються гарантії захисту прав і свобод людини, не отримують закріплення в повному обсязі основні положення, що торкаються пізнавальної, комунікативної та засвідчувальної сторін процесу збирання та дослідження доказів, дотримання яких забезпечувало б можливість ефективного використання в доказуванні матеріалів, що вилучаються органами адміністративної та оперативно-розшукової юрисдикції [25, с. 320].

Отже, безпосереднє виявлення злочинів може мати місце під час виконання правоохоронними органами визначених законом функцій. Виконання таких функцій регламентується різноманітними законами, але є лише умовою за якої правоохоронні органи можуть стикатися з фактами кримінальних правопорушень чи їх слідами. Якщо ж будь-який із правоохоронних органів стикається з фактом кримінального правопорушення, то він має діяти за певною методологією пізнання, найраціональнішою технологією, яка була б максимально оптимальною як для закріплення доказів, так і забезпечення прав людини. Нормативні акти мають бути кодифіковані й удосконалені.

Безпосереднє виявлення злочину, на наш погляд, утворює окремий інститут кримінального процесу, який нині перебуває на етапі становлення і має отримати належний розвиток.

У загальній теорії права інститут права – система відносно відособлених норм у межах певної галузі права, що регулюють окрему групу (вид) взаємозалежних суспільних відносин [21, с. 370]. Щодо правової дефініції інституту права, то в інших наукових працях містяться такі ж самі визначення: інститут права – це основний елемент системи права, представлений сукупністю правових норм, що регулюють однорідну групу суспільних відносин [19, с. 210].

Інститут права має свої ознаки. На думку О. Ф. Скакун, ці ознаки такі, що: 1) регулюють конкретний вид (частину) значущих суспільних відносин або здійснюють особливі завдання в даному регулюванні; 2) мають відносну самостійність, незалежність від інших інститутів права; 3) характеризуються специфічністю засобів правового регулювання [21, с. 370].

Д. А. Керимов виокремлює також таку головну ознаку, як відособлену частину групи правових норм, що склалася в середині галузі права [108, с. 175], а також юридичну єдність правових норм [19, с. 210]. У даному випадку необхідно розглянути ознаки безпосереднього виявлення злочину, як процесуального інституту.

Норми права, присвячені безпосередньому виявленню злочину, регулюють конкретний вид суспільних відносин, тобто активну діяльність щодо пошуку латентних злочинів та обставин їх учинення. Безпосереднє виявлення злочину має специфічне завдання, а саме отримання первинної інформації про латентні злочинні прояви. Інші суспільні відносини в галузі кримінально-процесуального права не виконують такого завдання. Безпосереднє виявлення злочину має також самостійність від інших інститутів кримінально-процесуального права, а саме: по-перше, правовідносини, що виникають, регламентуються окремими особливими нормами. По-друге, специфічністю правовідносин, які виникають у сфері протидії злочинності. По-третє, специфічністю суб'єктів, які вступають у правовідносини з питань виявлення злочину та їх компетенції на даному етапі дослідного провадження. Нарешті, диспозиція норми права часто може носити бланкетний характер чи бути відсылною.

При цьому безпосереднє виявлення злочину відбувається в умовах конкуренції норм, які визначають, з одного боку, завдання активної протидії злочинності, а з іншого – мають забезпечувати захист прав і законних інтересів людини, не носити характеру їх безпідставних обмежень.

Інститут безпосереднього виявлення злочину органом дізнання, слідчим, прокурором або судом має отримати досконалу процесуальну форму, яка чітко визначала б усі важливі аспекти його застосування.

**Висновки.** Аналіз історичних етапів становлення та розвитку інституту безпосереднього виявлення злочину, дає можливість стверджувати, що даний інститут має власну історію становлення й розвитку, яка має значення для ефективного використання в процесі удосконалення діяльності правоохоронних органів під час безпосереднього виявлення злочинів.



Безпосереднє виявлення злочину – це окремий інститут кримінально-процесуальної діяльності, який перебуває на етапі активного реформування, під час якого необхідно враховувати такі вихідні положення:

1. Безпосереднє виявлення злочину має характер збирання, закріплення та зберігання інформації щодо окремих фактів, подій чи осіб.

2. Згідно зі ст. 32 Конституції України «не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

3. Безпосереднє виявлення злочину має характер як інформаційної, так і правоохоронної діяльності й не повинно доручатись приватним особам, а може допускатись тільки уповноваженим на це суб'єктом – правоохоронним органом.

4. У законодавстві має бути чітко визначено поняття правоохоронних органів [1, с. 384].

5. На правоохоронні органи має покладатись обов'язок під час виконання своїх повноважень отримувати та фіксувати будь-яку інформацію про будь-які злочини, що вчинені чи готуються та негайно передавати її органам дізнання чи слідства, до компетенції яких входить здійснення кримінально-процесуального провадження.

6. У діяльності щодо виявлення злочинів правоохоронні органи мають виходити з положень ст. 19 Конституції України, згідно з якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

7. У законодавстві має бути визначено юридичну форму безпосереднього виявлення злочинів, чітко регламентовано процедуру провадження дій, спрямованих на безпосереднє виявлення злочинів. Щодо кожної дії, спрямованої на отримання інформації, має бути чітко визначено: хто уповноважений їх здійснювати; хто може й мусить бути при цьому присутній; процесуальні права та обов'язки учасників, процесуальна форма провадження.

8. Для безпосереднього виявлення злочину всі правоохоронні органи мають отримати рівні та уніфіковані за формою повноваження на виконання невідкладних процесуальних дій.

9. Отримуючи інформацію про злочин, який учинено чи готується, правоохоронні органи мають забезпечити її надійну фіксацію і збереження.

#### Список використаних джерел:

1. Бараннік Р. В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : навчальний посібник / Бараннік Р. В. – К. : Данкор, КНТ, 208. – 384 с.
2. Бедняков Д. И. Непроцессуальная информация и расследование преступлений / Д. И. Бедняков. – М. : Юрид. лит. 1991. – 208 с.
3. Берназ В. Д. Рішення слідчого (криміналістичний, процесуальний та психологічний аспект) : монографія / В. Д. Берназ, С. М. Смоков. – Одеса : Видавництво Одеського юридичного інституту НУВС, 2005. – 151 с.
4. Борзов В. Лабиринты первой процессуальной стадии / В. Борзов // Уголовное право. – 2005. – № 2. – С. 72–74.
5. Вицин С. Институт возбуждения уголовного дела в уголовном судопроизводстве / С. Вицин // Российская юстиция. – 2003. – № 6. – С. 54–56.
6. Гмирко В. П. Доказування в кримінальному процесі: діяльнісна парадигма. Теоретичний аналіз. Проблематизація. СМД-репрезентація : [монографія] / В. П. Гмирко // Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2010. – 314 с.
7. Головинская И. В. Практические проблемы возбуждения уголовных дел / И. В. Головинская // Российский следователь. – 2007. – № 10. – С. 2–4.
8. Горбачов В. П. Питання порушення кримінальної справи у проектах нового Кримінально-процесуального кодексу України / В. П. Горбачов // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць. Д., 2004. – № 1. – С. 129–145.
9. Григорьев В. Н. Возбуждение уголовного дела при непосредственном обнаружении признаков преступления / В. Н. Григорьев // Правоведение. – 1982. – № 5. – С. 98–101.



10. Григорьев В. Н. Проблемы развития средств обнаружения признаков преступления / В. Н. Григорьев // Пути совершенствования деятельности следственных аппаратов органов внутренних дел. – Ташкент: ТВШ МВД СССР, 1987. – С. 40–52.
11. Гуськова А. П. Нужна ли стадия возбуждения уголовного дела российскому уголовному судопроизводству? / А. П. Гуськова // Проблемы противодействия преступности в современных условиях : материалы Международной научно-практической конференции (Уфа, 16–17 октября 2003 г.). – Уфа : РИО БашГУ, 2003. – Часть I. – С. 28–29.
12. Душейко Г. О. Реалізація оперативно-розшукової інформації на стадії порушення кримінальної справи : навчальний посібник / Г. О. Душейко. – К. : КНТ, 2007. – 128 с.
13. Зеленецький В. С. Дослідче провадження за заявами і повідомленнями про злочин / В. С. Зеленецький, Л. М. Лобойко // Весы Фемиды. – 2000. – № 1. – С. 40–50.
14. Карнеева Л. М. Доказывание при отказе в возбуждении уголовного дела. / Л. М. Карнеева // Сов. гос. право. – 1975. – № 2. – С. 36–39.
15. Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства : в 3 т. – Т. 1 : Социология права. – М. : Современный гуманитарный университет, 2001. – 446 с.
16. Кузнецов Н. П. Доказывание в стадии возбуждения уголовного дела / Н. П. Кузнецов. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1983. – 117 с.
17. Лобойко Л. М. Проблеми пізнання у дослідчому кримінальному процесі / Л. М. Лобойко // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – № 1 (4). – С. 241–252.
18. Николик В. В. Истребование предметов и документов в стадии возбуждения уголовного дела. / В. В. Николюк, В. В. Кальницкий, В. Г. Шаламов. – Омск, 1990. – 48 с.
19. Общая теория права и государства : учебник ; под ред. В. В. Лазарева. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2001. – 620 с.
20. Сердюков П. П. Доказательства в стадии возбуждения уголовного дела. / П. П. Сердюков. – Иркутск, 1986. – 236 с.
21. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. / О. Ф. Скакун – Харків : Еспада, 2006. – 570 с.
22. Скалзуб Л. П. Оперативно-розшукова профілактика злочинів у сфері економіки як головний напрямок в сучасній оперативно-розшуковій діяльності / Л. П. Скалзуб, В. І. Васильчук // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : збірник наукових праць. – 2010. – № 4 (51) – С. 40–50.
23. Статива І. І. Законодавчі прогалини стадії порушення кримінальної справи та шляхи їх усунення / І. І. Статива // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 1 (Спеціальний випуск). – С. 267-274.
24. Тertiшник В. М. Гарантії істини та захисту прав і свобод людини в кримінальному процесі : монографія / В. М. Тertiшник. – Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2002. – 432 с.
25. Тertiшник В. М. Кримінально-процесуальне право України : підручник / В. М. Тertiшник. [5-те вид. доп. і перероб.]. – К. : А. С. К., 2007. – 848 с.
26. Уваров В. Г. Проблеми реалізації оперативно-розшукової інформації органом дізнання : монографія. / В. Г. Уваров – Х. : ЕДЕНА, 2009. – 156 с.
27. Про внесення доповнень і змін до Кримінально-процесуального кодексу Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР, від 30 серпня 1971 р.
28. Уставъ уголовного судопроизводства. – Изд. XII-е (Св. зак. 1876 г. Т. XV) – С. 281.



ДОБРОВОЛЬСЬКА О. Г.,  
здобувач кафедри кримінального права,  
процесу та криміналістики  
(Міжнародний гуманітарний університет)

УДК 343.131

### ПРОВАДЖЕННЯ НА ПІДСТАВІ УГОДИ ПРО ВИЗНАННЯ ВИНУВАТОСТІ ВІДПОВІДНО ДО НОВОГО КПК УКРАЇНИ

Аналізуються проблеми становлення та розвитку нової форми кримінального провадження – провадження на підставі угод про визнання винуватості особи. Розкриваються недоліки процесуальної форми 1999 року провадження та шляхи її удосконалення.

**Ключові слова:** процесуальна форма, угода, визнання вини, судочинство.

Анализируются проблемы становления и развития новой формы уголовного производства – производство на основании сделки о признании вины. Раскрываются недостатки процессуальной формы данного производства и пути ее совершенствования.

**Ключевые слова:** процессуальная форма, сделка, признание вины, судопроизводство.

This article analyses the problems of formation and development of a new form of criminal proceedings, the proceedings on the basis of agreements on recognition of culpability. Procedural shortcomings are a form of proceedings and ways of its improvement.

**Key words:** procedural form, agreement, acknowledgment of guilt, litigation.

**Вступ.** Реалізація ідей гуманізму у сфері судово-правової реформи закономірно обумовлює появу нових цікавих ідей і правових інститутів. У новому КПК України, що набрав чинності 19 листопада 2012 р. Передбачено нову особливу форму судового провадження – провадження на підставі угод. Спроба реалізації даних положень показує наявність багатьох проблем, що обумовлюють дослідження 1999 року інституту.

Прийняття нового КПК України, якому передували не один його проект, порушило багато проблем щодо майбутнього правосуддя. Запропонована в новому 1999 року законі модель спрощеного провадження на підставі угоди про визнання вини викликає багато питань, які досі не отримали достатнього наукового дослідження.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної свідчить як про розмаїття думок учених, так і про багато нерозв'язаних проблем правосуддя [1–23].

**Постановка завдання.** Мета даної статті – визначення основних орієнтирів удосконалення процесуальної форми реалізації інституту провадження на підставі угод.

**Результати дослідження.** Витоки появи спрощеної моделі судового розгляду справи можна помітити у міжнародних правових актах: у Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою (прийнятою резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 р.), Віденській декларації про злочинність та правосуддя: відповіді на виклики ХХІ сторіччя (прийнятій резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 4 грудня 2000 р.), Рекомендаціях № R (85) 11 «Щодо стану потерпілого в рамках кримінального права та кримінального 1999 року процесу» (прийнятих Комітетом Міністрів Ради Європи від 28 червня 1985 р.), Рекомендаціях № R (87) 18 «Щодо спрощення кримінального судочинства» (прийнятих Комітетом Міністрів Ради Європи від 17 вересня 1987 р.)



З прийняттям у 2001 р. Кримінального кодексу України у вітчизняному законодавстві намітилися певні тенденції щодо реалізації зазначеного підходу в урегулюванні кримінальної політики держави. Так, до підстав звільнення особи від кримінальної відповідальності зараховано положення ст. 46 КК України «Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винного з потерпілим». Згодом даний підхід було розширено уже в новому КПК України.

Провадження на підставі угоди про визнання вини є проявом диференціації кримінально-процесуальної форми як реакції держави на значну завантаженість слідчих і судових органів справами, розв'язання кримінально-правових конфліктів у яких та подолання шкідливих наслідків злочину може бути здійснено із застосуванням процесуальної економії.

Відповідно до ст. 468 нового КПК України у кримінальному провадженні може бути укладено такі види угод: 1) угода про примирення між потерпілим та підозрюваним чи обвинуваченим; 2) угода між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості.

При цьому згідно ст. 269 КПК України «угода про визнання винуватості між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим може бути укладена у провадженні щодо кримінальних проступків, злочинів невеликої чи середньої тяжкості, тяжких злочинів, унаслідок яких шкода завдана лише державним чи суспільним інтересам. Укладення угоди про визнання винуватості у кримінальному провадженні, в якому бере участь потерпілий, не допускається».

Запровадженню даних форм спрощеного судового 200процесу передували певні дискусії науковців. Спершу, ще до прийняття чинного КК України, В. М. Тертишник пропонував передбачити в законі правило про те, що справи про злочини невеликої тяжкості закриваються з примиренням сторін за умови повного відшкодування матеріальної та компенсації моральної шкоди потерпілому [19, с. 500–501]. Але автор був 200процес запровадження так званої «угоди про визнання вини», яка набула поширення в США. Такий підхід було підтримано в юридичній літературі [18, с. 1–7; 23, с. 42].

«Суд, – як с зазначає Олександр, – має бути активним дослідником обставин справи. Без цього неможливо докопатись до істини в складних умовах кримінального 200процесу, де 200процесу нерідко доцікавлені в справі і готові на запобігання встановленню правди, де не виключено факти непрофесіоналізму, корупції, безвідповідальності, фарисейства, просто фальсифікацій ... Чи потрібен нам суд, – риторично запитує О. Тертишник, – «в образі сови», що «ліниво спостерігає за дебатами сторін та неквапливо крокує до винесення вироку», не досить піклуючись про його законність і справедливість? [18, с. 1–17]».

На думку В. Тертишника, угода про визнання вини (США) та мирова угода й дійове каяття – це різновиди правового компромісу. Але принципова різниця між угодою про визнання вини мировою угодою та дійовим каяттям ось у чому. В першому випадку предметом угоди є питання факту – сама істина (визнання чи не визнання вини) та юридична кваліфікація дій особи, часто незалежно від доказів у справі та самої об'єктивної дійсності. За юридичним компромісом на підставі мирової угоди злочин має бути розкрито, встановлення істини має бути безсумнівно (всі сумніви, якщо вичерпано можливості їх усунення, тлумачаться й вирішуються на користь обвинуваченого); має бути дано належну оцінку події злочину та здійснено правильну юридичну кваліфікацію дій обвинуваченого; відповіді на головні питання справи (чи мало місце діяння, у вчиненні якого обвинувачується підсудний, чи містить це діяння склад злочину і якою 200проце статтею кримінального закону він передбачений, чи вчинив це діяння підсудний, чи винний підсудний у вчиненні цього злочину) здійснюються беззаперечно лише на підставі доказів. Лише на основі встановленої об'єктивної істини та правильної юридичної оцінки скоєного злочину, коли вину особи у скоєнні злочину доведено, здійснюється компроміс щодо конкретного розв'язання 200процесу урахуванням тяжкості злочину, особистості обвинуваченого та пом'якшуючих відповідальність обставин. Такий компроміс здійснюється не стосовно питань об'єктивної істини, а щодо інших обставин, які є умовами розв'язання справи без кримінального покарання обвинуваченого [16, с. 107–112].

Але законодавець визнав доцільним застосувати в нашому законодавстві інститут угоди щодо визнання винуватості. У ст. 472 КПК України визначено, що «в угоді про визнання





винуватості зазначаються її 201процесу, формулювання підозри чи обвинувачення та його правова кваліфікація із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність, суттєві для відповідного кримінального провадження обставини, беззастережне визнання підозрюваним чи обвинуваченим своєї винуватості у вчиненні кримінального правопорушення, обов'язки підозрюваного чи обвинуваченого щодо співпраці у викритті кримінального правопорушення, 201процесу201л іншою особою (якщо відповідні домовленості мали місце), узгоджене покарання та згода підозрюваного, обвинуваченого на його призначення або на призначення покарання та звільнення від його відбування з випробуванням, наслідки укладення та затвердження угоди».

Цей новий інститут тільки починає аналізуватись ученими. На користь запровадження 201процесу інституту називаються такі аргументи: уведення інституту угод відображає напрям розвитку кримінального 201процесу України щодо його подальшого скорочення й спрощення; такі зміни пов'язані з більшим спрямуванням Кодексу на розвиток 201процесу в напрямі його гуманізації, забезпечення змагальності та рівності сторін; Рекомендація № R(87)18 Комітету Міністрів Ради Європи щодо спрощення кримінального правосуддя, зокрема, розглядає угоди як принципи та способи процесуальної економії; спрощення та скорочення процедури розгляду кримінальних справ, зменшення строків перебування осіб під вартою, заощадження коштів та часу, що витрачаються на розгляд кримінальної справи, позасудове розв'язання конфліктних ситуацій, зменшення навантаження на суд та суддю [6, с. 962–968; 7, с. 328].

Практика укладання угод у кримінальному провадженні неодноразово 201проце предметом розгляду Європейського суду з прав людини (справи «Ніколов проти Болгарії», «Бабар Ахмад та Інші проти Сполученого Королівства» та 201про). ЕСПЛ зазначав, що само по собі існування таких спрощених процедур не суперечить Конвенції з прав людини та практиці Європейського суду з прав людини, але наголосив на дотримання умови – відповідність угоди фактичним обставинам справи.

*Угоду про визнання винуватості* можна визначити як юридичну домовленість сторін обвинувачення (виключно прокурора та, безумовно, без участі потерпілого) та захисту (обвинуваченого або підсудного) щодо вирішення кримінальної справи на взаємовигідних умовах – **визнання обвинуваченим своєї винуватості в обмін на узгоджену міру покарання**, що визначена законом про кримінальні проступки, злочини невеликої чи середньої тяжкості тяжкі злочини, внаслідок яких шкода завдана лише державним чи суспільним інтересам (ч. 4 ст. 469 КПК).

Як бачимо, практику застосування угоди про визнання вини автори зазвичай пов'язують з обміном на узгоджену міру покарання. Виникає проблема: якщо вину обвинуваченого доведено доказами, який сенс суду домовлятися про покарання. З іншого боку, чи не будуть мати місце застосування «обміну на міру покарання» за умови сумнівних доказів винуватості обвинуваченого. Тут є небезпека засудження 201проце невинуватих осіб, відступу від цілей 201процесу і принципів справедливості.

**Висновки.** Вважаємо, що застосування інституту угоди про визнання вини слід застосовувати лише за доведеності вини, а само визнання вини розцінювати як позитивний виховний момент, обставину що пом'якшує відповідальність, а в сукупності з дійовим каяттям може бути й обставиною, що звільняє особу від відповідальності.

У законі доцільно детальніше визначити зміст та форму процесуальних документів, що складаються під час провадження на підставі угоди про визнання винуватості особи, які створювали б додаткову гарантію дотримання прав обвинуваченого (підсудного) і прийняття законних та обгрунтованих рішень.

*Перспективи подальшого дослідження проблеми* вбачаються в розробці пропозицій щодо вдосконалення процесуальної форми провадження на підставі угоди про визнання винуватості особи, розробки комплексу механізмів противаг 201процес судових помилок та зміцнення гарантій прав і свобод людини.

#### Список використаних джерел:

1. Верещак В. М. Судовий компроміс у кримінальному судочинстві / В. М. Верещак. //



Вісник Верховного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 41–43.

2. Гайворонська І. Історичний розвиток мирного і компромісного вирішення кримінально-правових конфліктів на українських землях / І. Гайворонська // Юридична Україна. – 2008. – № 5. – С. 105.

3. Головки Л. В. Альтернативи уголовному переследованию в современном праве / Л. В. Головки. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. – 544 с. – С. 70.

4. Житний О. О. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям : монографія / О. О. Житний. – Харків, 2004.

5. Костін М. Щодо реалізації принципу з'ясування істини у кримінальному судочинстві / М. Костін. // Право України. – 2004. – № 7. – С. 48–50.

6. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар ; за заг. Ред. Професорів В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. – К. : Юстиніан, 2012. – 1224 с.

7. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : в 2 т. – Т. 2 / О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, та ін. ; [за заг. Ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова]. – Х. : Право, 2012. – 664 с.

8. Кримінальний процесуальний кодекс України: структурно-логічні схеми і таблиці, типові бланки та зразки процесуальних документів: науково-практичний посібник / [Андреев Р. Г., Блажівський Є. М., Гошовський М. І. Та ін.] – К. : Алерта, 2012. – 736 с.

9. Маляренко В. Т. Реформування кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: теорія, історія і практика : монографія / В. Т. Маляренко. – К. : Ін Юре, 2004. – 544 с.

10. Мойсик В. УПК к прийняттю еще не готов / В. Мойсик // Юридическая практика. – 2004. – № 29. – С. 1–4.

11. Нескороджена Л. Л. Мирова угода та угода про визнання вини: можливість їх застосування в кримінальному процесі України / Л. Л. Нескороджена // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 1. – С. 58–60.

12. Осипова Н. П. Компромiс / Н. П. Осипова // Юридична енциклопедія. – Т. 3. – К. : Українська енциклопедія ім. П. М. Бажана, 2001. – С. 196–197.

13. Парфіло О. А. Кримінально-процесуальний компромiс – необхідність продиктована часом / О. А. Парфіло // Теорія та практика криміналістичного забезпечення розкриття та розслідування злочинів у сучасних умовах : тези доповідей мін. Нук. Пакт. Кнференції. – Ч. 1. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2001. – С. 53–56.

14. Тертишник В. Без суду і слідства: гострі кути реформування кримінально-процесуального законодавства / В. Тертишник // Юридичний журнал. – 2004. – № 11. – С. 116–118.

15. Тертишник В. Гострі кути реформування кримінального процесу: сім раз ... не для нас / В. Тертишник // Право і суспільство. – 2012. – № 1. – С. 259–262.

16. Тертишник В. Компромiс у кримінальному процесі / В. М. Тертишник // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 11. – С. 107–112.

17. Тертишник В. Концептуальна модель КПК України й актуальні проблеми реалізації ідей правової держави у сфері правосуддя / В. Тертишник // Право України. – 2003. – № 11. – С. 89–94.

18. Тертышник А. Судебная власть и судопроизводство / А. Тертышник // Юридическая практика. – 2004. – № 27. – С. 1–17.

19. Тертышник В. М. Уголовный процесс. – [изд. 3-е дополн. И перераб.] – Харьков, 2000. – С. 500–501.

20. Туркота С. Правовий компромiс у кримінальному судочинстві / С. Туркота // Право України. – 2001. – № 12. – С. 69–71.

21. Усатий Г. О. Кримінально-правовий компромiс / Г. О. Усатий. – К., 2001. – С. 3–128; Верещак В. М. Судовий компромiс у кримінальному судочинстві / В. М. Верещак // Вісник Верховного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 41–43.

22. Шевчук С. Європейський Суд з прав людини та українська судова система: необхідність узгодження судової практики / С. Шевчук // Право України. – 2011. – № 7. – С. 88–91.



23. Шмаленя С. Негативне в скороченні судового слідства / С. Шмаленя // Вісник прокуратури. – 2003. – № 6. – С. 42.

**МИХАЙЛОВА Н. В.,**  
викладач кафедри кримінально-  
правових дисциплін  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.12

### ІНСТИТУТ ЗАХИСТУ ПРАВ ПОТЕРПІЛОГО ЗА НОВИМ КПК УКРАЇНИ

Аналізуються проблеми захисту прав та законних інтересів потерпілих відповідно до положень нового Кримінального процесуального кодексу України.

**Ключові слова:** потерпілий, захист, захисник, права потерпілого, кримінальне провадження.

Анализируются проблемы защиты прав и законных интересов потерпевших согласно положениям нового Уголовного процессуального кодекса Украины.

**Ключевые слова:** потерпевший, защита, защитник, права потерпевшего, уголовное производство.

In article problems of protection of the rights and legitimate interests of victims according to positions of the new criminal remedial code of Ukraine are analyzed.

**Key words:** the victim, protection, the defender, the rights of the victim, a criminal proceedings.

**Вступ.** Сучасний кримінальний процес України неможливо уявити без існування його важливих чинників – принципу верховенства права, змагальності сторін, забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини, де особливої уваги потребує найбільш вразлива сторона – потерпілий. Із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) в 2012 р. Проблема захисту прав потерпілого отримала як нового забарвлення, так і нового дихання.

Актуальність досліджуваної проблеми полягає в тому, що в Україні 2012 року досі немає спеціального закону щодо захисту прав та законних інтересів потерпілих, а чинні нормативні положення зводяться переважно до викладення процесуальних прав потерпілого, без усебічного регламентування процедури відновлення його матеріальних прав.

Аналіз останніх наукових досліджень свідчить, що становленню й розвитку статусу різних учасників процесу присвячено немало праць учених-юристів [2–12]. Але ще не вичерпано можливостей застосування міжнародних правових актів і прецедентної практики Європейського суду з прав людини як джерел права для вдосконалення гарантій захисту прав і свобод осіб, що вступають у кримінально-процесуальні правовідносини.

**Результати дослідження.** *Мета даної праці* – визначити шляхи вдосконалення статусу потерпілого та процесуальної форми реалізації ним своїх матеріальних і процесуальних прав.

Серед понять наук кримінального циклу можна виділити ті, що перебувають у певному співвідношенні з поняттям «потерпілий від злочину» – «потерпілий як суб'єкт кримінального процесу» та «жертва злочину», які зазвичай вкладаються у ширше поняття – потерпілий.

Захист потерпілого – сенс кримінального процесу. Практично зі становленням нашої прадержави – Київської Русі виник інститут потерпілого, відновленню порушених прав якого приділялась належна увага.

З огляду на прийняття нового КПК України потребують окремого аналізу новели КПК України 2012 р., а також більш детального аналізу такі проблеми: розширення прав



потерпілого з огляду на реалізацію принципу змагальності сторін у кримінальному судочинстві; визначення механізмів забезпечення пріоритетного відшкодування шкоди, завданої потерпілому злочиним; визначення правової природи честі, гідності та ділової репутації, аналізу нормативного закріплення особистого немайнового права як кримінально-правової категорії; визначення розміру компенсації за моральну шкоду, завдану потерпілому злочиним; зміцнення правових і, зокрема, процесуальних гарантій захисту честі, гідності й ділової репутації людини та юридичної особи, удосконалення забезпечення цивільного позову щодо захисту честі, гідності, ділової репутації тощо.

Значимо, що в європейському законодавстві фактично немає поняття «потерпілий», але подібні з цим суб'єктом ознаки, риси має цивільний позивач як сторона в кримінальному процесі. Загальна декларація прав людини ООН у ст. 8 проголошує: кожна людина має право на ефективне відновлення в правах компетентними національними судами у разі порушення її основних прав, наданих Конституцією або законом. Якщо ми звернемося до міжнародних документів, то в декларації ООН Про основні принципи правосуддя стосовно жертв злочинів і зловживання владою, прийнятої у 1985 р., виявимо, що під терміном «потерпілий» розуміються особи, яким було заподіяно шкоди у вигляді тілесних ушкоджень або морального збитку, емоційного страждання, матеріального збитку або суттєвого обмеження їхніх основних прав і законних інтересів у результаті злочинної діяльності або бездіяльності, передбаченої кримінальним законом.

Надання особі правового статусу потерпілого є способом кримінально-процесуального захисту його прав. Відповідно до ст. 55 нового КПК України потерпілим у кримінальному провадженні може бути фізична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди, а також юридична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано майнової шкоди. Права та обов'язки потерпілого виникають в особі з моменту подання заяви про вчинення щодо неї кримінального правопорушення або заяви про залучення її до провадження як потерпілого. Порівняння даної 204процесу аналогічними положеннями старого КПК свідчить, що за новим КПК України певним чином розширюється коло осіб, які можуть визнаватись потерпілими (в це коло включаються, крім фізичних, також юридичні особи), спрощується і прискорюється процедура визнання жертв злочину потерпілими, а це не може визнаватись позитивним.

Утім вважаємо, що дане положення слід уточнити в тому сенсі, що потерпілою необхідно вважати також фізичну і юридичну особу, якщо злочиним завдано шкоди її діловій репутації, а не лише майнових збитків.

Аналізуючи новели нового КПК України, можна помітити, що в чинному законодавстві України основна увага приділяється все ж таки захисту прав та інтересів не потерпілого, а підозрюваного, обвинуваченого та підсудного.

Тому вважаємо однією з головних функцій нового кримінального 204процесуального законодавства України відновлення балансу між правами підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, з одного боку, та інтересами жертви, з іншого. Цю проблему було порушено в Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою (прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 29 листопада 1985 р.) Цей міжнародний документ базується на засадах визнання гідності жертв злочинів. У ньому передбачено ті напрями, в яких необхідно діяти державам для забезпечення відповідного поводження із зазначеними особами.

Аналіз законодавства та правозастосовної практики України щодо їх відповідності цим напрямкам свідчить, що з набранням чинності новим кримінальним процесуальним законодавством України відбудеться посилення захисту прав та інтересів потерпілих від злочинів.

Виходячи з нового КПК України, можна вважати, що до потерпілих від злочинів належать: фізична особа (людина) як потерпілий від злочину; юридична особа як потерпілий від злочину.

За ст. 56 нового КПК України права потерпілого значно розширено й визначаються відповідно до стадії провадження у справі. Отже, протягом кримінального провадження потерпілий має право бути повідомленим про свої права та обов'язки, знати сутність підозри та обвинувачення, бути повідомленим про обрання, зміну чи скасування щодо підозрюваного,



обвинуваченого заходів забезпечення кримінального провадження та закінчення досудового розслідування; подавати докази слідчому, прокурору, слідчому судді, суду; заявляти відводи та клопотання; на забезпечення безпеки щодо себе, близьких родичів чи членів своєї сім'ї, майна та житла; давати пояснення, показання або відмовитися їх давати; оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність слідчого, прокурора, слідчого судді, суду; мати представника та в будь-який момент кримінального провадження відмовитися від його послуг; давати пояснення, показання рідною або іншою мовою, безплатно за рахунок держави користуватися послугами перекладача в разі, якщо він не володіє державною мовою чи мовою, якою ведеться кримінальне провадження; на відшкодування завданої кримінальним правопорушенням шкоди в порядку, передбаченому законом; знайомитися з матеріалами кримінального провадження, які безпосередньо стосуються 205процесу205л щодо нього кримінального правопорушення; застосовувати технічні засоби під час проведення процесуальних дій, в яких він бере участь; отримувати копії процесуальних документів та письмові повідомлення.

Під час досудового розслідування потерпілий має право на негайне прийняття і реєстрацію заяви про кримінальне правопорушення, визнання його потерпілим; отримувати від уповноваженого органу, до якого він подав заяву, документ, що підтверджує її прийняття і реєстрацію; подавати докази на підтвердження своєї заяви; 205процес участь у слідчих (розшукових) та інших процесуальних діях, під час проведення яких ставити запитання, подавати свої зауваження та заперечення щодо порядку проведення дій, які заносяться до протоколу, а також знайомитися з протоколами слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, виконаних за його участі; отримувати копії матеріалів, які безпосередньо стосуються 205процесу205л щодо нього кримінального правопорушення, після закінчення досудового розслідування.

Під час судового провадження в будь-якій інстанції потерпілий має право бути завчасно поінформованим про час і місце судового розгляду; 205процес участь у судовому провадженні; 205процес участь у безпосередній перевірці доказів; підтримувати обвинувачення в суді в разі відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення; висловлювати свою думку під час вирішення питання про призначення покарання обвинуваченому, а також висловлювати свою думку під час вирішення питання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру; знайомитися із судовими рішеннями, журналом судового засідання і технічним записом кримінального провадження в суді; оскаржувати судові рішення в передбаченому законом порядку.

Як бачимо, тут викладено в основному процесуальні права потерпілого. Але, мабуть, необхідно більш акцентовано викласти право вимагати відшкодування матеріальної та компенсації моральної шкоди, завданої злочином, а 205процес заявляти цивільний позов у кримінальному судочинстві з вимогою на відшкодування такої шкоди та вимагати забезпечення цивільного позову засобами примусу, Ці права та гарантії іншого захисту і є вельми важливими для потерпілого.

Зауважимо, у справі «Перес 205процес Франції» (рішення від 12 лютого 2004 р.) Європейський Суд з прав людини нагадав, що в потерпілого є право заявити цивільний позов про відшкодування завданої йому шкоди на підставах, передбачених національним законодавством. У новому КПК України доречно було б чітко записати, що «потерпілий вправі заявити цивільний позов про відшкодування завданої йому матеріальної чи компенсації заподіяної моральної шкоди, а також шкоди, завданої його діловій репутації».

В. Г. Уваров зауважує: «Чому б не закріпити у відповідній нормі не тільки право потерпілого знайомитися з протоколом його допиту, а й право власноручно викладати свої показання в протоколі допиту, або такі права, які притаманні свідку за ст. 69-1 старого КПК України, або таке право, як «користуватися нотатками і документами при дачі показань у тих випадках, коли показання стосуються будь-яких розрахунків та інших даних, які йому важко тримати в пам'яті. Так само, як і підсудному, йому має бути надано право до початку судового засідання отримувати копію обвинувального висновку, а після його закінчення – копію вироку або іншого рішення. Як і підозрюваному, потерпілому доречно надати право користуватись юридичною допомогою захисника, як це передбачено навіть щодо свідка в новому КПК України (п. 2 ст. 66) [11, с. 113].



Необхідно законодавчо закріпити право потерпілого ініціювати призначення судово-медичного огляду (огляду тіла самого потерпілого, а також проведення експертизи стану його здоров'я та для визначення ступеня тяжкості завданих йому тілесних ушкоджень. Потерпілий має бути ознайомлений з постановою про призначення експертизи та мати право ставити запитання експертам.

На наш погляд, якщо потерпілий дійсно є стороною у змагальному процесі, то буде логічно надати йому право більш активних дій щодо участі в доказуванні. І не тільки шляхом подачі клопотань про провадження слідчих дій. Доцільно надати потерпілому можливість звертатись самостійно до експертних установ з вимогою негайного огляду його самого та провадження необхідних досліджень слідів на його тілі, вимагати отримання копії актів огляду чи судово-медичного огляду, а також довідок про результати експертних досліджень. Не буде зайвим, якщо в нормах, що визначають статус потерпілого, передбачатиметься право такої особи звертатись до підприємств, установ і організацій із запитом про надання копій необхідних йому документів. Адже це проводитиметься в руслі інституту про звернення громадян. Для потерпілого слід також передбачити додаткові гарантії захисту його прав і законних інтересів 20броце обов'язком посадових осіб будь-яких органів влади чи службових осіб сприяти захисту потерпілих і надавати необхідні для цього відомості та копії документів.

**Висновки.** У сучасних умовах реалізації засади змагальності сторін проблеми посилення захисту прав та інтересів потерпілих від злочинів значною мірою може бути вирішено завдяки розширенню прав потерпілих з урахуванням положень Конституції України, міжнародних правових актів, рішень Європейського суду з прав людини, цивільного та цивільно-процесуального законодавства. Виходячи із принципу рівності сторін, потерпілий має отримати всі ті права, які має підозрюваний, включаючи право користуватись юридичною допомогою захисника.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в подальшій розробці пропозицій щодо вдосконалення процесуальної форми реалізації прав потерпілим у кримінальному судочинстві.

#### Список використаних джерел:

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України № 5076-VI від 5 липня 2012 року.
2. Буткевич В. Якість закону і питання ефективності застосування рішень Європейського Суду з прав людини судами України / В. Буткевич // Право України. – 2011. – № 7. – С. 48–63.
3. Капліна О. Удосконалення 20броцесу20бльного статусу потерпілого в кримінальному судочинстві України / О. Капліна, О. Шило // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 4.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України : науково-практичний коментар ; [за заг. Ред. Професорів В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила]. – К. : Юстиніан, 2012. – 1224 с.
5. Ларин А. М. Защита прав потерпевшего в уголовном процессе и сравнительное правоведение / Ларин А. М. – М. : Наука, 1993.
6. Маляренко В. Т. Реформування кримінального 20броцесу України в контексті європейських стандартів: теорія, історія і практика : монографія / В. Т. Маляренко. – К. : Ін Юре, 2004. – 544 с.
7. Нор В. Захист у кримінальному судочинстві майнових та особистих прав потерпілих від злочину за проектами КПК України: здобутки та прорахунки / В. Нор // Право України. – 2009. – № 2. – С. 41–51.
8. Процько Г. І. Правовий статус учасників досудового слідства: проблеми реалізації : автореф. Дис. Канд. Юрид. Наук : спец. 12.00.09 / Г. І. Процько. – К., 2012. – С. 3–20.
9. Тертишник В. Захист прав потерпілого в умовах змагального судочинства / В. Тертишник, О. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2003. – № 3. – С. 50–55.
10. Уваров В. Г. Застосування практики Європейського Суду з прав людини та норм міжнародно-правових актів в удосконаленні кримінального судочинства України : монографія / В. Г. Уваров ; за заг. Ред. Доктора юрид. Наук В. М. Тертишника. – Дніпропетровськ. – 2012. – 268 с.



ОДИНЦОВА І. М.,  
викладач кафедри кримінально-  
правових дисциплін, адвокат  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 341.131.5

## ПРАВО НА ЗАХИСТ НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ ЗА НОВИМ КПК УКРАЇНИ

Аналізуються проблеми законодавчого врегулювання заходів щодо захисту у кримінальному процесі, приведення його у відповідність до міжнародних стандартів та Конституції України.

**Ключові слова:** досудове розслідування, право на захист, способи здійснення захисту захисником.

Анализируются проблемы реализации права на защиту в уголовном процессе, приведения его в соответствие с международными стандартами и Конституцией Украины.

**Ключевые слова:** досудебное расследование, право на защиту, способы осуществления защиты защитником.

The article analyses the issues of realization of the right to defense in criminal proceedings, bring it into compliance with European standards and the Constitution of Ukraine.

**Key words:** The pre-trial consequence, the right to defense, the attorney's request, ways of implementation of the protection of the defender.

**Вступ.** В Україні прийнято новий КПК України і Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», які розширюють застосування принципу змагальності сторін, але такі складні правові інститути й поняття, як «надання правової допомоги», «захисник», «адвокат», «інші фахівці у галузі права», «забезпечення права на захист» досі залишаються дискусійними.

Актуальність досліджуваної проблеми полягає в тому, що інститут захисту в контексті нового КПК України не отримав належного наукового аналізу, а практика його застосування потребує як тлумачення правових колізій, так і вдосконалення.

Аналіз останніх наукових досліджень указує на вагому увагу до проблем реформування захисту на досудовому розслідуванні. Але наявні публікації не вирішують порушені питання, а тільки створюють підґрунтя для їхнього подальшого вивчення та узагальнення.

**Постановка завдання.** Мета даного дослідження – визначити орієнтири подальшого реформування інституту захисту в контексті міжнародних правових актів та прецедентної практики.

**Результати дослідження.** З урахуванням законодавства для слідчих і суддів забезпечити чітке визначення кола осіб, які мають надавати юридичну допомогу підозрюваним і обвинуваченим, а також іншим учасникам кримінального процесу, визначення процесуального статусу захисника, розкриття моделі участі захисника у здійсненні відновлюваного судочинства, діяльності захисника в реалізації інституту примирення обвинуваченого з потерпілим, удосконалення діяльності захисника щодо забезпечення реабілітації незаконно притягнених до відповідальності.

Особливого значення захист набуває в умовах реалізації змагальної форми судочинства.

Згідно зі ст. 45 КПК України, захисником є адвокат, який здійснює захист підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, виправданого, особи, щодо якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, або вирішувалося питання про їх застосування, а також особи, стосовно якої передбачається розгляд питання про



видачу іноземній державі (екстрадицію). Захисником не може бути адвокат, відомості про якого не внесено до Єдиного реєстру адвокатів України.

Якщо ж проаналізувати інші джерела процесуальних норм, то можна помітити, що коло осіб, які виконують функцію захисту, має бути ширшим і враховувати рушення Конституційного суду України. У справі Ігоря Голованя, де зазначалось, що захисниками можуть бути також і інші фахівці в галузі права, щодо яких немає законних заперечень (на наш погляд, підстав для відводу, зазначених у ст. 78 нового КПК України).

Значимо, що за новим законодавством ускладнено процедуру отримання посвідчення адвоката. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатом може бути фізична особа, яка має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права не менше двох років, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування (крім випадків, установлених цим Законом), склала присягу адвоката України, отримала свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю. При цьому стаж юридичної роботи зараховується лише після отримання диплома про вищу юридичну освіту (диплома спеціаліста й більш високого рівня).

Здивування викликає положення ст. 7 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», про те, що вимоги щодо несумісності з діяльністю адвоката, не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі).

Як на наш погляд, то не слід допускати до виконання функції захисту (надавати статус адвоката взагалі чи захисника, зокрема), тих фахівців у галузі права, які є представниками будь-якої гілки влади, включаючи законодавчу (депутатів будь-яких представницьких органів – від Верховної ради до органів місцевого самоуправління), виконавчої, включаючи представників правоохоронних органів, та судової (включаючи осіб, яких занесені до списку присяжних).

Згідно з новим КПК розслідування має стартувати відразу ж після того, як слідчий або прокурор внесе інформацію про правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Якщо правопорушення не очевидно й потребує перевірки, або правоохоронцям потрібно терміново виїхати на місце події (наприклад, надійшло телефонне повідомлення про бійку), інформацію до реєстру вноситимуть пізніше на підставі рапорту відповідної посадової особи. З огляду на можливість внесення інформації в більш пізній термін, виникає певна упередженість, що інформація вже може бути неточною, з перевагою в один бік, чи на користь певної особи. Тому виникає певна необхідність залучення захисника вже на момент реєстрації правопорушення, що неочевидно й потребує перевірки.

Допуск захисника до участі в справі на досудовому розслідуванні – серйозна процесуальна гарантія прав обвинуваченого, сприяє підвищенню якості та ефективності слідства. Участь захисника на досудовому розслідуванні створює додаткову гарантію проти прояву обвинувального ухилу з боку окремих слідчих і дозволяє повніше, всебічно та об'єктивно встановити й дослідити всі обставини справи, всі докази у справі. Захист полягає у вчиненні таких, зокрема, стратегічних і тактичних дій, як:

- конфіденційне побачення в СІЗО;
- установлення фактів катування, фізичного та психічного тиску на підзахисного й оскарження цих дій;
- оскарження затримання особи;
- оскарження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. Його скасування або заміна на домашній арешт, заставу;
- побудова позиції та схеми захисту в справі (невинуватий; винуватий частково; винуватий повністю; позиція мовчання);
- побудова алібі;
- вирішення питання про зняття арешту з майна;
- заява про різноманітні клопотання;
- оскарження – вчинення дій, спрямованих на запобігання конфіскації майна;
- оскарження до суду постанови про порушення справи;





- оскарження до апеляційного суду постанови про призначення експертизи;
- ознайомлення з експертизами. Доповнення їх відповідними питаннями;
- участь у проведенні слідчих (розшукових) дій (допит, очна ставка, пред'явлення для впізнання, відтворення обстановки та обставин події, обшук, виїмка, притягнення як обвинуваченого);
- ознайомлення з матеріалами справ;
- надання доказів незаконних дій слідчого тощо.

З моменту допущення до участі у справі в стадії досудового розслідування захисник має право: бути присутнім під час допиту підозрюваного, на пред'явленні обвинувачення й допитах обвинуваченого, причому в справах глухих, німих, сліпих і неповнолітніх його присутність обов'язкова. Ст. 48 КПК передбачає, що захисник має право бути присутнім на допитах підозрюваного, обвинуваченого, а також під час провадження інших слідчих (розшукових) дій, виконуваних з їх участю або за клопотанням підозрюваного, обвинуваченого чи його захисника.

У новому Кодексі зазначається про присутність захисника під час провадження слідчих (розшукових) дій. Чи означає це, що в даному випадку обмежується тільки його пасивною роллю? Захисник не лише присутній під час проведення слідчим різних слідчих (розшукових) дій, але й бере активну участь у них: ставить питання з дозволу слідчого, заявляє клопотання щодо порядку проведення слідчої (розшукової) дії, про його доповнення, знайомиться із протоколом. Таким чином, захисник активно бере участь у слідчих (розшукових) діях і всіма законними засобами й способами прагне з'ясувати обставини, які виправдовують обвинуваченого, чи пом'якшують його відповідальність. Питання виникає з того приводу, що негласні слідчі дії проводяться зазвичай таємно й участь у них захисника проблематична.

Одним із найдієвіших засобів, який дозволяє захиснику виконувати свої професійні обов'язки в кримінальному процесі, є заявлення клопотань. З їхньою допомогою він може спонукати слідчого до провадження тих чи інших слідчих дій, призначення експертиз, перевірки певних алібі, чи інших версій, доводити до відома слідчого, прокурора свою думку про доведеність обвинувачення, обґрунтованість кваліфікації, доцільність прийняття конкретних процесуальних рішень.

Клопотання захисника – це його письмове або усне офіційне звернення до слідчого, прокурора, керівника слідчого підрозділу, слідчого судді або працівників оперативних підрозділів, які вповноважені за дорученням слідчого здійснювати кримінально-процесуальну чи оперативно-розшукову діяльність, про вчинення цими особами дій, що входять до їх компетенції, спрямовано на захист прав та законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого.

Перед тим як заявити клопотання, у захисника має сформуватися тверда переконаність, що воно не потягне за собою погіршення становища підзахисного. Захисник також повинен з'ясувати його думку про необхідність заявлення клопотання, узгодити з ним зміст, повідомляти про те, як може бути використано в інтересах захисту дані, отримані в результаті клопотання, які рішення у справі можуть бути прийняті за клопотання. У клопотаннях захисника можуть ставитися питання про виїмку певних документів, про допит нових свідків, проведення впізнання, освідувань та інших слідчих (розшукових) дій, призначення експертиз, про скасування, відміну або заміну запобіжного заходу, про закриття справи тощо.

У новому КПК України права захисника викладено не досить коректно. Відповідно до п. 4 ст. 46 КПК України 2012 р. «захисник користується процесуальними правами підозрюваного, обвинуваченого, захист якого він здійснює, крім процесуальних прав, реалізація яких здійснюється безпосередньо підозрюваним, обвинуваченим і не може бути доручена захиснику. Водночас у Законі України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» права саме адвоката ширші. Тут він має право збирати відомості про факти, які може бути використано як докази, зокрема:

- запитувати й одержувати документи або їх копії від підприємств, установ, організацій, об'єднань, а від громадян – за їх згодою;
- ознайомлюватися на підприємствах, в установах, організаціях із необхідними документами і матеріалами, крім тих, таємниця яких охороняється законом;
- отримувати письмові висновки фахівців із питань, що потребують спеціальних знань,



тощо.

Вважаємо, що права захисника слід окремо визначити в КПК України, й вони мають бути вагомішими, ніж права адвоката, визначені в Законі України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» 2012 р. Маємо думку, що захисник повинен мати право отримувати різні документи (довідки, характеристики, копії договорів, накладних тощо) і предмети від обвинуваченого, його родичів та інших осіб. Однак при цьому треба мати на увазі, що, з одного боку, захисник не повинен отримувати владних повноважень на вилучення документів чи інших об'єктів, а з іншого – документи або предмети, зібрані та пред'явлені захисником, ще не є доказом, вони мають бути оцінені щодо належності їх до справи, допустимості й достовірності.

Активний і принциповий захист підозрюваного захисником на стадії досудового розслідування в умовах надання чинності новому КПК України не тільки сприяє більш повному встановленню обставин справи та правильному розв'язанню багатьох процесуальних і правових колізій, але й потребує вдосконалення процесуальних норм, що визначають статус захисника і його правовідносини зі стороною обвинувачення в процесі провадження негласних слідчих (розшукових) чи інших процесуальних дій.

**Висновки.** Зміни щодо здійснення захисту осіб мають відбуватися із застосуванням загальноновизначаних норм і принципів, з урахуванням узагальненої практики, в тому числі й інших країн, із незмінним дотриманням принципу верховенства права, пропорційності та справедливості, без будь-якого обмеження вже проголошених і гарантованих законом прав і свобод людини.

Способи захисту на досудовому розслідуванні має бути розширено та доповнено застосуванням нормативно-правових актів захисника з чітким реагуванням з боку осіб, уповноважених на проведення досудового розслідування. Терміни їх виконання мають відповідати принципу розумності.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробці на основі міжнародних стандартів концептуальних моделей застосування захисту на досудовому розслідуванні.

#### Список використаних джерел:

1. Алейников Г. Про надання права самостійної діяльності адвоката-захисника по збиранню доказів у кримінальному процесі / Г. Алейников // Право України. – 2002. – № 10. – С. 100–104.
2. Борзих Н. В. Діяльність захисника на досудових стадіях кримінального процесу та при судовому розгляді справи: монографія / Н. В. Борзих. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – 113 с.
3. Гловацький І. Ю. Діяльність адвоката-захисника у кримінальному процесі : навч. посібн. / Гловацький І. Ю. – К. : Атіка, 2003. – 352 с.
4. Зейкан Я. П. Захист у кримінальній справі : науково-практичний коментар / Зейкан Я. П. – [вид. 3-є, стереотипне] / – К. : КНТ, 2007. – 600 с.
5. Ковальчук С. В. Здійснення захисту у кримінальних справах на засадах змагальності та диспозитивності : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Ковальчук. – Івано-Франківськ, 2007. – 226 с.
6. Корневский Ю. В. Участие защитника в доказывании по новому уголовно-процессуальному законодательству : практ. пособие / Ю. В. Корневский; Г. П. Падва. – М. : Юристь, 2004. – 159 с.
7. Молдован В. В. Порівняльне кримінально-процесуальне право: Україна, ФРН, Франція, Англія, США : навч. посіб. / В. В. Молдован, А. В. Молдован. – К. : Юрінком Інтер, 1998.
8. Назаров В. В. Обмеження конституційних прав людини в кримінальному провадженні : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук / В. В. Назаров. – Дніпропетровськ, 2009. – 36 с.
9. Письменный Д. П. Сучасні проблеми обвинувачення та захисту в кримінальному судочинстві України / Д. П. Письменный // Доповіді учасників міжнародної науково-практичної конференції «Тактика, методика, етика захисту та представництва». – К. : Академія адвокатури України, 2003. – С. 40–42.
10. Плевако Ф. Н. Избранные речи / Плевако Ф. Н. – Тула, 2000. – 640 с.



11. Погорецький М. А. Захисник – суб'єкт доказування у кримінальному процесі України / М. А. Погорецький // Доповіді учасників міжнародної науково-практичної конференції «Організація адвокатури і надання правової допомоги в демократичному суспільстві». – К. : Академія адвокатури України, 2002. – С. 27–30.
12. Попелюшко В. О. Функція захисту в кримінальному судочинстві України: правові, теоретичні та прикладні проблеми : монографія / В. О. Попелюшко. – Острог : Національний університет «Острозька академія», 2009. – 634 с
13. Святоцька В. Адвокатура України крізь призму загальних принципів організації та діяльності адвокатури у державах ЄС / В. Святоцька // Право України. — 2012. – № 1–2. – С. 375–379.
14. Сірий М. І. Українська модель здійснення судового контролю на досудових стадіях кримінального процесу / М. І. Сірий // Адвокат. – 2005. – № 9. – С. 6–8.
15. Тертишник В. М. Функція захисту у кримінальному судочинстві / В. М. Тертишник, Н. В. Михайлова // Право і суспільство. – 2010. – № 6. – С. 229–233.
16. Тертишник В. М. Науково-практичний коментар до Кримінально-процесуального кодексу України / Тертишник В. М. К. : А. С. К., 2007. – 1056 с.
17. Фіолевський Д. П. Адвокатура : підручник. / Фіолевський Д. П. – [вид. 2-ге , випр. і доп]. – К. : Алерта, 2008. – 432 с.

**БЕЗРУКАВА А. Ф.,**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.98

#### **ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ ДОМАШНЬОГО АРЕШТУ**

Досліджуються органи внутрішніх справ, на які може бути покладено обов'язок здійснювати контроль за виконанням підозрюваним, обвинуваченим домашнього арешту без застосування електронних засобів контролю.

**Ключові слова:** домашній арешт, електронні засоби контролю, запобіжний захід, міліція, органи внутрішніх справ.

Исследуются органы внутренних дел, на которые может быть возложена обязанность осуществлять контроль выполнения подозреваемым, обвиняемым домашнего ареста без применения электронных средств контроля.

**Ключевые слова:** домашний арест, электронные средства контроля, мера пресечения, милиция, органы внутренних дел.

The article deals with authorities, which can be obliged to monitor the implementation of the suspect, accused of home detention without electronic monitoring.

**Key words:** house arrest, electronic monitoring, preventive measure, police.

**Вступ.** Введення в Кримінальний процесуальний кодекс України нового інституту домашнього арешту зумовило необхідність визначення органів, які можуть здійснювати контроль за виконанням цього запобіжного заходу.

Актуальність проблеми пов'язана з відсутністю законодавчого закріплення за конкретним підрозділом органів внутрішніх справ повноважень зі здійснення контролю за виконанням обов'язків та заборон, визначених в ухвалі про застосування домашнього арешту. Міністром МВС України планується створення уповноваженого підрозділу органів внутрішніх справ, який здійснюватиме контроль за підозрюваним, обвинуваченим за допомогою



електронних засобів контролю. Оскільки ж нинішнього часу відповідний підрозділ не створено, не закуплено електронні засоби контролю, то необхідно визначення тих підрозділів органів внутрішніх справ, які можуть здійснювати нагляд без їх застосування.

Аналіз останніх наукових праць показує, що вітчизняні науковці не досліджували питання, за якими органи повинні здійснювати контроль за виконанням домашнього арешту. На відміну від українських учених, такі зарубіжні автори, як Д. А. Долгушин, А. Е. Григор'єва, Л. Зайцева, В. В. Клімов, Ю. Г. Овчинников, Т. Савчук, Е. В. Салтиков, В. А. Светочев та інші приділяли зазначеному питанню значну увагу. Оскільки правова система України має свої особливості, ця тема потребує розробки саме вітчизняними науковцями.

**Постановка завдання.** Мета статті – дослідити й визначити, які підрозділи органів внутрішніх справ можуть здійснювати контроль за виконанням домашнього арешту без застосування електронних засобів контролю.

**Результати дослідження.** Як зазначено в ч. 3 ст. 181 Кримінального процесуального кодексу України [3] (далі – КПК України) ухвала про обрання запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту передається для виконання органу внутрішніх справ (далі – ОВС) за місцем проживання підозрюваного, обвинуваченого. Для здійснення контролю за його поведінкою законодавець відповідно до ч. 5 ст. 181 КПК України наділив працівників органів внутрішніх справ такими правами: 1) з'являтися в житло підозрюваного, обвинуваченого; 2) вимагати надання усних чи письмових пояснень з питань, пов'язаних із виконанням покладених на нього зобов'язань; 3) використовувати електронні засоби контролю (далі за текстом – ЕЗК). Застосування електронних засобів контролю одночасно є одним зі способів контролю за поведінкою підозрюваного, обвинуваченого, який перебуває під домашнім арештом (ч. 5 ст. 181 КПК України), та одним із обов'язків, які можуть на нього покладатися (п. 9 ч. 5 ст. 194 КПК України). Отже, домашній арешт може обиратися як із застосуванням ЕЗК, так і без них.

Законодавець не дав конкретного визначення, який саме підрозділ ОВС має здійснювати контроль за виконанням підозрюваним, обвинуваченим обов'язків, не пов'язаних із застосуванням ЕЗК. Тому це питання необхідно дослідити. Так, до системи органів внутрішніх справ входять міліція та внутрішні війська [2, с. 175]. Таким чином, ухвала про застосування домашнього арешту направляється до територіального відділу міліції. Основним нормативно-правовим актом, який регулює діяльність міліції, є Закон України «Про міліцію» [6], тому в ньому має бути відображено права та обов'язки щодо здійснення контролю за виконанням домашнього арешту.

У п. 7 ст. 10 Закону України «Про міліцію» зазначено, що обов'язок міліції: «здійснювати адміністративний нагляд за особами, щодо яких його встановлено». Адміністративний нагляд за видами обмежень, які застосовуються до особи, дещо схожий на домашній арешт, тому доцільно саме п. 7 ст. 10 цього Закону додати положення про те, що обов'язками міліції є також здійснення контролю за дотриманням особою, яка перебуває під домашнім арештом, виконання встановлених судом обмежень. У п. 9-1 та п. п. в) ч. 15 ст. 11 Закону України «Про міліцію» відображено всі способи контролю за виконанням підозрюваним обмежень, передбачених ч. 5 ст. 181 КПК України, крім права вимагати надання усних чи письмових пояснень з питань, пов'язаних із виконанням покладених на підозрюваного (обвинуваченого) обов'язків.

На думку російського вченого Ю. Г. Овчинникова, заборони, які встановлюються судом під час домашнього арешту, можливо контролювати за допомогою слідчих дій [4, с. 137–138]. Ми не погоджуємося з таким твердженням, оскільки контроль за особою, яка перебуває під домашнім арештом, за своєю суттю повністю відрізняється від мети проведення слідчої дії. В першому випадку метою є контроль за дотриманням підозрюваним (обвинуваченим) обов'язків та заборон, визначених в ухвалі про застосування домашнього арешту, а в другому – отримання доказів або перевірка вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні (ч. 1 ст. 223 КПК України).

У зарубіжній юридичній літературі немає єдиної точки зору щодо того, на який саме орган має покладатися обов'язок контролю за виконанням домашнього арешту. Ураховавши особливості нашого законодавства та іноземного досвіду, узагальнено такими органами може



бути підрозділи МВС, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, служба дільничних інспекторів міліції, патрульно-постова служба України, слідчий, який виніс клопотання про обрання домашнього арешту. Проаналізуємо кожен з названих органів.

### **1. Оперативні підрозділи МВС України**

В ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [7] перераховані підстави проведення оперативно-розшукових заходів. Якщо такі підстави відсутні, то забороняється прийняття рішення про їх проведення. Виходячи з положень зазначеної статті, оперативно-розшукові заходи можуть бути законними, якщо наявна достатня інформація, отримана в установленому законом порядку, про те, що підозрюваний, обвинувачений, який перебуває під домашнім арештом, готує злочин; переховується від органів досудового розслідування, слідчого судді; становить загрозу життю, здоров'ю, житлу, майну осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів (ст. 6 Закону). перебування особи під домашнім арештом не входить до підстав здійснення оперативно-розшукових заходів, і контроль за такою особою не належить до завдань оперативно-розшукової діяльності, передбачених ст. 1 цього Закону.

Незважаючи на це, оперативні працівники повинні проводити оперативно-розшукові заходи в разі порушення особою обов'язків та заборон, визначених в ухвалі про застосування домашнього арешту, але лише в тому випадку, якщо такі порушення збігатимуться із підставами та відповідатимуть завданням здійснення оперативно-розшукової діяльності. З іншого боку, відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», оперативні працівники можуть здійснювати оперативно-розшукові заходи, щоб попередити, припинити, своєчасно виявити злочини, але самі по собі порушення обов'язків та заборон, які покладаються при домашньому арешті, не є кримінально-караним злочином. Якщо передбачити кримінальну відповідальність за порушення заборон та обмежень, зазначених в ухвалі про застосування домашнього арешту, або за втечу з-під домашнього арешту, тоді ці дії кваліфікуватимуться як злочин, і оперативні працівники міліції матимуть законні підстави для здійснення контролю за виконанням домашнього арешту.

Оперативні працівники також зобов'язані здійснювати оперативно-розшукові заходи за письмовим дорученням слідчого, прокурора, слідчого судді (ч. 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»). У зв'язку з відсутністю електронних браслетів для контролю за підозрюваним, обвинуваченим, який перебуває під домашнім арештом, було б ефективним за дорученням слідчого здійснювати такі оперативні заходи, як аудіо-, відеоконтроль особи, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних мереж; накладати арешт на кореспонденцію, здійснювати її огляд та виїмку; здійснювати спостереження за особою, річчю або місцем, а також аудіо-, відео контроль місця. Але проведення гласних та негласних оперативно-розшукових заходів щодо підозрюваного (обвинуваченого), який перебуває під домашнім арештом, не входить до способів контролю, передбачених у КПК України та Законі України «Про міліцію» відносно цього запобіжного заходу. Крім того, вони можуть бути здійснені лише у справах про тяжкі, особливо тяжкі злочини.

Таким чином, працівники оперативних підрозділів МВС не мають повноважень здійснювати оперативно-розшукові заходи для контролю за дотриманням особою обмежень, які встановлюються під час домашнього арешту, оскільки такі дії не належать до завдань та підстав проведення оперативно-розшукової діяльності, а також до способів контролю, які відповідно до КПК України та Закону України «Про міліцію» можливо застосовувати до підозрюваного (обвинуваченого).

### **2. Служба дільничних інспекторів міліції**

В Україні 29 листопада 2012 р. суддя Ленінського районного суду м. Миколаєва вперше застосував домашній арешт. У зв'язку з відсутністю електронних браслетів, обов'язок контролювати «домашнього арештанта» покладено саме на дільничних міліції, які можуть приходити в житло підозрюваного, щоб виявити, чи перебуває останній у визначений слідчим суддею час удома [11, с. 1].

Л. Зайцева та Т. Савчук стверджують, що рішення про наділення дільничних інспекторів міліції повноваженнями щодо контролю за виконанням домашнього арешту доцільно, оскільки



вони найбільш наближені до населення. В Республіці Білорусь дільничний такі повноваження має. Дане положення нормативно закріплено в постанові МВС Республіки Білорусь від 13 листопада 2007 р. № 294 «Про затвердження інструкції з організації роботи дільничних інспекторів міліції». У робочому зошиті в щоденний план роботи, який складається дільничним на місяць, вноситься такий захід, як відвідування обвинувачених, які перебувають під домашнім арештом, та інші форми нагляду [1, с. 242]. На думку Л. К. Трунової, контроль за дотриманням обмежень, установлених під час домашнього арешту дільничними інспекторами міліції, неправильно, оскільки це дуже відповідальна робота [12, с. 238].

В Україні служба дільничних інспекторів міліції входить до підрозділу громадської безпеки органів внутрішніх справ, а їх діяльність регулюється наказом МВС № 550 від 11.11.2010 р. «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» (далі – наказ № 550) [8]. Дільничні наділені повноваженнями здійснювати адміністративний нагляд, який встановлюється до осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Обмеження дій піднаглядних, передбачених ст. 10 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [5], дещо схожі з обов'язками та заборонами, що можуть покладатися під час застосування домашнього арешту, а саме: а) заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; б) заборона перебування у визначених місцях району (міста); в) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста) та ін.; такі обов'язки, передбачені ст. 9 України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»: з'являтися за викликом міліції у вказаний термін і давати усні та письмові пояснення з питань, пов'язаних з виконанням правил адміністративного нагляду; повідомляти працівників міліції, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання, а також про виїзд за межі району (міста) у службових справах тощо. Дільничні можуть у будь-який час доби входити до житла особи, яка перебувала під адміністративним наглядом, з метою перевірки встановлених судом обмежень. Дільничний може телефонувати, приходити в житло підозрюваного, відбирати усні, письмові пояснення.

Оскільки у дільничних є досвід здійснення адміністративного нагляду за особами, щодо яких його встановлено, цих працівників потрібно законодавчо наділити також і повноваженнями з нагляду за виконанням особами домашнього арешту. Дане положення важливо, оскільки відповідно до п. 3.6 наказу № 550 дільничним заборонено виконувати завдання, які не належать до їхніх повноважень. Лише п. 13.2 наказу № 550 можна трактувати як норму, яка надає дільничним інспекторам міліції повноваження щодо нагляду за дотриманням підозрюваного (обвинуваченого) обмежень, установлених в ухвалі про обрання домашнього арешту. У цьому пункті зазначено, що «дільничний інспектор міліції взаємодіє та надає допомогу іншим підрозділам і службам органів внутрішніх справ в організації та проведенні профілактичних заходів стосовно осіб, які перебувають в них на профілактичних обліках. Про таких осіб підрозділи та служби органів внутрішніх справ інформують службу дільничних інспекторів міліції». На нашу думку, потрібно законодавчо більш чітко закріпити повноваження дільничних інспекторів міліції щодо здійснення нагляду за дотриманням підозрюваного (обвинуваченого) обмежень, установлених в ухвалі про обрання домашнього арешту.

Але таке законодавче закріплення ще не гарантує здійснення ефективного нагляду, так як відповідно до п. 10.2 наказу № 550 на 3 тисяч осіб передбачено лише 1 дільничний. Ураховуючи велику кількість обов'язків, покладених на дільничних інспекторів, вважається малоімовірним належне здійснення ними контролю за виконанням домашнього арешту. У зв'язку з цим, на наш погляд, необхідно в п. 10.2 наказу № 550 передбачити більшу кількість дільничних інспекторів міліції.

### **3. Патрульно-постова служба України**

Якщо дільничний інспектор міліції виявив порушення покладених на підозрюваного обмежень, він має здійснити відповідні заходи реагування. Так, у наказі МВС № 550 зазначено, що дільничний має право у разі необхідності взаємодіяти з патрульними нарядами та здійснювати маневрування такими нарядами в межах території дільниці (п. 15.1, п. 15. 3).



Наприклад, якщо є ґрунтовна підозра вважати, що підозрюваний перебуває в забороненому місці, то дільничний, керуючись вищезазначеними нормами, може дати доручення патрульним нарядам перевірити цю підозру.

У п. п. г п. 125 наказу МВС №213/423 від 6 вересня 1994 р. «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України» (далі – наказ №213/423) [9] зазначено, що «патрульні і постові наряди зобов'язані виявляти порушення встановлених обмежень особами, які перебувають під адміністративним наглядом міліції, і доповідати про них оперативному черговому міськрайліноргану внутрішніх справ або дільничному інспектору міліції». Даний підпункт слід доповнити положенням про виявлення порушень установлених судом обмежень щодо особи, яка перебуває під домашнім арештом. Тому п. п. г п. 125 наказу №213/423 слід викласти у такій редакції: *«патрульні і постові наряди зобов'язані виявляти порушення встановлених обмежень особами, які перебувають під адміністративним наглядом міліції та особи, до яких застосовано запобіжний захід у вигляді домашнього арешту, й доповідати про них оперативному черговому міськрайліноргану внутрішніх справ або дільничному інспектору міліції»*.

#### **4. Слідчий, у провадженні якого перебуває справа**

У науковій літературі існує думка, що нагляд за виконанням домашнього арешту може здійснювати слідчий, у провадженні якого перебуває кримінальна справа [10, с. 47; 1, с. 240]. Л. Зайцева, Т. Савчук обґрунтовують доцільність здійснення контролю за дотриманням домашнього арешту саме слідчим тим, бо він найкраще знає особу, до якої застосовано домашній арешт, та обставини вчиненого нею злочину. Однак ці автори повністю заперечують можливість використання слідчих дій для здійснення такого контролю, оскільки метою слідчих дій є збирання та перевірка доказів для встановлення обставин, що мають значення для справи, що не відповідає меті обрання запобіжних заходів [1, с. 47].

Потрібно звернути увагу, що справа може перебувати у провадженні не лише слідчого органів внутрішніх справ, але й слідчого органів безпеки, слідчого органів, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства та слідчого органів державного бюро розслідувань (ст. 216 КПК України). Так як законодавець поклав обов'язок контролю за виконанням домашнього арешту лише на органи внутрішніх справ, інші правоохоронні органи не мають права його здійснювати. Навіть якщо справа перебуває у провадженні слідчого внутрішніх справ, покладення на нього додаткового обов'язку з нагляду за підозрюваним (обвинуваченим) може призвести до гальмування процесу розкриття злочину, оскільки слідчому необхідно буде додатково витрачати свій час.

**Висновки.** Таким чином, для можливості законного здійснення працівниками оперативних підрозділів МВС, дільничними інспекторами міліції, патрульно-постовою службою контролю за дотриманням підозрюваним (обвинуваченим) обмежень, установлених в ухвалі про застосування домашнього арешту, необхідно закріпити такі повноваження у відповідних нормативно-правових актах, які регулюють діяльність цих органів.

Перспективи подальшого дослідження проблеми полягають у наданні пропозицій щодо внесення змін у чинні нормативно-правові акти з метою належного правового забезпечення можливості уповноваженими підрозділами ОВС здійснювати контроль за виконанням підозрюваним (обвинуваченим) домашнього арешту.

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

1. Зайцева Л. Исполнение меры пресечения в виде домашнего ареста / Л. Зайцева, Т. Савчук // Законность и правопорядок. – № 1 (21). – 2012. – С. 46–51.
2. Судові та правоохоронні органи України : навч. посібн. / Котюк А. П., Семаков Г. С., Ахтирська Н. М., С. М. Круль ; за заг. ред. П. Д. Біленчука. – К. : Атіка, 2011. – 328 с.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] : набрання чинності 19 лист. 2012 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
4. Овчинников Ю. Г. Домашний арест как мера пресечения в уголовном процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Ю. Г. Овчинников. – Омск, 2006. – 209 с.
5. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі



[Електронний ресурс] : Закон України № 264/94-ВР 01.12.1994 – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80>

6. Про міліцію [Електронний ресурс] : Закон України № 565-ХІІ від 20.12.1990. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закону України № 2135-ХІІ від 18.02.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>

8. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : наказ МВС № 550 від 11.11.2010 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10>

8. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України [Електронний ресурс] : наказ МВС України № 404 від 28.07.94. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>

9. Радченко В. І. Коментар до Кримінально-процесуального кодексу Російської Федерації / Радченко В. І. – М., 2002. – С. 240.

10. Серов И. Новый УПК оправил украинца пасти коз [Электронный ресурс] / И. Серов // Сегодня.ua. – 29.11.2012. – С 1. – Режим доступа : <http://www.segodnya.ua/ukraine/Pervyy-ukraïnec-poluchil-domashniy-arest-po-novomu-UPK.html>

11. Трунов Л. К. Современные проблемы применения мер пресечения в уголовном процессе : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.09 / Л. К. Трунова. – Москва, 2008. – С. 238.

**КИРПА С. С.,**

ад'юнк

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.132.

### ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧИМ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ

Аналізуються наукові визначення понять «слідча дія», «оперативно-розшуковий захід», виділяються їх основні ознаки. Досліджується правова природа слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій, їх співвідношення та обґрунтованість покладання проведення обох різновидів зазначених дій на слідчого. Констатується необхідність унесення змін до чинного КПК, що дасть можливість усунути наявні недоліки на стадії досудового розслідування.

**Ключові слова:** негласні слідчі (розшукові) дії, оперативно-розшукові заходи, слідчі дії, слідчий, кримінально-процесуальна діяльність, оперативно-розшукова діяльність.

Анализируются научные определения понятий «следственное действие», «оперативно-розыскное мероприятие», выделяются их основные признаки. Исследуется правовая природа следственных (розыскных) действий и негласных следственных (розыскных) действий, их соотношение и обоснованность проведения обоих видов указанных действий следователем.

**Ключевые слова:** негласные следственные (розыскные) действия, оперативно-розыскные мероприятия, следственные действия, следователь, криминально-процесуальная деятельность, оперативно розыскная деятельность.

The article analyzes the scientific definition of the notions «investigation», the operative investigative event» their main features are highlighted. The legal nature of the investigatory actions and covert investigative action promptly, their ratio and the validity





of holding both types of these actions by the investigator are being researched.

**Key words:** *covert investigative (detective) action promptly, operative and search measures (operative investigative events), investigatory actions, investigator, criminally-remedial activity, operational-search activity.*

**Вступ.** Новий Кримінально-процесуальний кодекс України (далі – КПК) містить у собі багато нововведень, одним із яких є поява невідомого раніше інституту кримінального провадження – інституту негласних слідчих (розшукових) дій, проведення яких покладається на слідчого.

Актуальність досліджуваної проблеми обумовлюється тим, що законодавче врегулювання правової процедури провадження негласних слідчих (розшукових) дій слідчим та можливості напрямів їхньої реалізації, втілення приписів КПК у досудове кримінальне слідство здаються не досить вдалим та потребують наукової оцінки і законодавчого вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем співвідношення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування у виявленні, запобіганні, припиненні та розкритті злочинів присвячено низку праць як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед яких Б. І. Бараненко, В. В. Гевко, Е. О. Дідоренко, І. П. Козьяков, В. А. Колесник, М. І. Курочка, В. Т. Маляренко, В. І. Ніндіпова, М. А. Погорецький, В. А. Селюков, І. В. Сервецький, Г. П. Серета, В. М. Тертишник, М. Є. Шумило та інші. Проте праці зазначених учених не висвітлюють складної проблеми, а лише створюють фундаментальну базу для нових наукових досліджень системи негласних слідчих (розшукових) дій та проблем законодавчої регламентації їх проведення.

**Постановка завдання.** Мета статті – визначення правової природи системи негласних слідчих (розшукових) дій, встановлення їх співвідношення зі слідчими діями та оперативно-розшуковими заходами, визначення доцільності й можливості проведення зазначених дій слідчим.

**Результати дослідження.** Новий КПК у ст. 223 п. 1. подає досить стисле визначення слідчих (розшукових) дій, вказуючи, що вони є діями, що спрямовані на отримання (збирання) доказів або перевірку вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні. Ст. 246. п. 1. розкриває поняття негласних слідчих (розшукових) дій як різновиду слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених цим Кодексом. КПК дає вичерпний їх перелік, який виділено в дві групи: Перша має назву «Втручання у приватне спілкування», друга – «Інші види негласних слідчих (розшукових) дій». Щоб зрозуміти правову природу вказаних дій, розглянемо наукове їх визначення в теорії кримінального процесу, в якій існує декілька визначень цього поняття. Досить вдалим, на нашу думку, є визначення М. А. Погорецького, який називає слідчі дії як вид процесуальних дій, передбачених кримінально-процесуальним законом, що здійснюються у визначеному ним порядку уповноваженими на це особами, які наділені владними повноваженнями примусового характеру для отримання доказів (виявлення фактичних даних та їхніх джерел, їх перевірки й оцінки та надання їм статусу доказів), перевірки й оцінки самих доказів та їх використання у кримінальній справі [13, ст. 201]. Ю. М. Грошевий визначає, що слідчі дії – це регламентовані кримінально-процесуальним законом процесуальні дії, що спрямовані на збирання, фіксацію та перевірку доказів. Ю. М. Грошевий також визначає критерії зарахування будь-яких процесуальних дій до кола слідчих дій: 1) їх пізнавальна спрямованість, тобто спрямованість на збирання, фіксацію і перевірку доказів; 2) наявність передбаченої законом процесуальної форми, відповідно до якої проводяться слідчі дії; 3) можливість порушення в перебігу їх проведення прав та законних інтересів осіб, у зв'язку з чим деякі з них проводяться тільки після дачі згоди на те суду або з санкції прокурора; 4) можливість застосування державного примусу при їх проведенні [8, ст. 201]. Ю. Лоза подає доповнення до переліку ознак слідчих дій: 1. Слідчі дії передбачені кримінально-процесуальним законодавством. 2. Направлені на збирання, перевірку та оцінку доказів. 3. Можуть застосовуватися після порушення кримінального провадження, крім випадків, визначених у КПК України. 4. Підлягають єдиним правилам та вимогам до фіксації ходу



слідчої дії та закріплення отриманих результатів. 5. Дозволяють об'єктивно фіксувати хід проведеної дії та її результати [11, ст. 86].

Як бачимо, досліджувані нами негласні слідчі дії не повністю відповідають зазначеним вище критеріям слідчих дій, адже після аналізу норм КПК ми не знаходимо норм, які б детально регламентували проведення хоча б однієї негласної слідчої (розшукової) дії, (на противагу тих слідчих дій, які не належать до негласних), а будь-яка названа негласна слідча (розшукова) дія, (досліджуючи її навіть за досить коротким змістом, зазначеним у КПК), не проводиться засобами державного примусу, бо особа, щодо якої ця дія проводиться, нічого про це навіть не знає. Також серед ознак слідчих дій немає такої характеристики, як її негласний характер.

У теорії кримінального процесу не розглядається така правова категорія, як «розшукові дії» (або її варіації «розшукові заходи»). Вона є предметом вивчення науки про оперативно-розшукову діяльність (далі ОРД). Одна з проблем теорії ОРД – визначення поняття та змісту оперативно-розшукового заходу (далі ОРЗ). Аналіз юридичної та спеціальної літератури свідчить, що в даний час єдиної думки серед учених в галузі ОРД щодо питання ОРЗ не існує [4]. Вдалий щодо цього висновок І. В. Сервецького, який вважає, що правова природа поняття ОРЗ ґрунтується на злитті понять «оперативний» і «розшуковий», тобто це визначені законом дії уповноважених державою суб'єктів ОРД, що здійснюють її переважно негласно з використанням сил, засобів, методів для викриття у злочинній діяльності конкретних осіб, запобігання та розкриття злочинів, розшуку злочинців і встановлення безвісно відсутніх осіб [16]. К. М. Ольшевський визначає негласні оперативно-розшукові заходи як заходи, що проводяться оперативними підрозділами (працівниками) осіб і сторонніх громадян. Негласність оперативно-розшукових заходів досягається дотриманням принципу конспірації і застосуванням спеціальних оперативно-розшукових сил, засобів і методів [12, ст. 77].

Які ж основні ознаки ОРЗ, що визначають їхню правову природу? В. Г. Бобров пропонує такі: 1. Наявність власної правової основи. 2. Здійснення ОРЗ із суворим дотриманням вимог законів та інших нормативних актів. 3. Проведення ОРЗ завжди пов'язано з розглядом юридичного факту. 4. ОРЗ породжують, змінюють, припиняють певні правовідносини. 5. Юридичний обов'язок щодо організації та проведення ОРЗ покладено лише на уповноважених суб'єктів ОРД. 6. Типові для юридичних форм діяльності операції з нормами права. 7. Юридичний характер контролю за організацією і здійсненням ОРЗ відповідними посадовими особами органів, які здійснюють ОРД, прокурорський нагляд. 8. Предмет та об'єкти пізнання ОРЗ містяться у сфері правових явищ. 9. результати ОРЗ завжди тягнуть за собою певні юридично значущі наслідки. 10. Майже всі ОРЗ мають негласний характер [4]. Правова природа розшукових дій також розкривається в Законі України «Про ОРД». У ч. 1 ст. 8 міститься перелік ОРЗ, що можуть проводитися оперативними підрозділами. Як свідчить аналіз даної норми закону «Про ОРД» і норм КПК, наведених вище, перелік оперативно-розшукових заходів і негласних слідчих (розшукових) дій збігається.

Досліджуючи систему негласних слідчих (розшукових) дій, О. М. Чистолінов і В. О. Черков визначають такі ознаки негласної слідчої (розшукової) дії: спрямованість на збирання (перевірку) доказів, специфічний суб'єкт проведення, необхідність збереження таємниці про факт та методи проведення, спеціальний порядок прийняття рішення про їх проведення та використання отриманих результатів [17, ст. 86]. Навіть такий стислий аналіз ознак дозволяє дійти висновку про їх практично повну тотожність із ОРЗ, які здійснюються вповноваженими оперативними підрозділами. Основна й майже єдина відмінність полягає у суб'єкті – слідчий або оперативний підрозділ, та, відповідно, це негласна слідча (розшукова) дія або оперативно-розшуковий захід. Зараз ми маємо ситуацію, коли одні й ті ж дії регулюються різними законодавчими актами й мають відповідно до них різне правове визначення.

У теорії криміналістики проводиться розмежування між слідчою й розшуковою діяльністю, а відповідно між слідчими й розшуковими діями [5, с.192–193]. Це самостійні засоби пізнавальної діяльності з розкриття злочину, здійснюються відповідними суб'єктами за наявності передбачених підстав у визначеній формі. Навряд чи є необхідність їх ототожнення. У науковій і навчальній літературі радянського періоду загально визнаною була позиція про те, що оперативно-розшукову і кримінально-процесуальну діяльність змішувати небезпечно.



Наприклад, А. Я. Дубинський зазначав, що «зрошення цих двох функцій неприпустимо, оскільки воно може негативно позначитися на оцінці доказів, об'єктивності розслідування, формуванні висновків у кримінальній справі...» [9, ст. 89]. У теорії кримінального процесу науковці, порівнюючи ОРД з кримінально-процесуальною діяльністю, розглядають їх співвідношення як діяльнісні системи, що мають єдність гносеологічної природи та вказують на взаємозв'язок оперативно-розшукових і кримінально-процесуальних відносин, зазвичай не ототожнюючи їх між собою, що здається є цілком логічним і виправданим [14]. Погоджуємося з думкою Ю. І. Азарова про те, що в новому КПК допущено змішання різних за своїм змістом, формою, суб'єктами, правовою регламентацією видів пізнавальної діяльності, пов'язаної з обставинами вчиненого злочину [3, ст. 50]. Попри сталі традиції слідчої практики щодо можливості використання в процесі доказування даних, отриманих суб'єктами оперативно-розшукової юрисдикції, очевидно те, що слідчий має здійснювати доказування виключно процесуальними способами. Ситуація, що складається, може призвести до руйнації сутності кримінально процесуальної діяльності, яка є гарантією охорони прав та законних інтересів учасників кримінального процесу, адже слідчому надано право виконувати невластиву йому функцію суб'єкта ОРД. Також, підтримуючи цю позицію, В. І. Василичук, О. М. Калюк вказують на певні відмінності основних принципів провадження в кримінальному судочинстві, а саме таких, як гласність, рівність учасників провадження тощо та ОРД (конфіденційність, конспіративність, поєднання гласних і негласних ОРЗ), повноважень суб'єктів зазначених видів діяльності, правових наслідків результатів діяльності тощо [6, ст. 57]. Таке поєднання двох видів діяльності, призведе до нівелювання гарантій у доказуванні, а також нерівності сторони захисту в збиранні доказів як основній засаді побудови змагального типу кримінального процесу.

Слідчий, виконуючи поставлене перед ним державою та суспільством завдання – розслідування кримінальної справи та прийняття по ній рішення, – повинен дотримуватися принципів кримінального процесу (ст. 8 КПК). Однак не всі зазначені принципи кримінального процесу можуть бути засадами негласного провадження. Оскільки негласні слідчі дії мають особливий статус та порядок провадження, закріплені у законах та відомчих документах, які мають гриф таємності, наведене у ч. 1 ст. 242 КПК поняття негласних слідчих (розшукових) дій в частині положення, що не підлягає розголошенню, факт їх проведення недосконалий, оскільки їх результати такі будуть і повинні міститися в матеріалах кримінальної справи, яка відповідає зазначеним засадам кримінального провадження [10, ст. 83]. Якщо добути негласним шляхом докази не надавати до судового розгляду через їх таємність, то виникає питання взагалі доцільності їх проведення, адже слідчий збирає докази, щоб надалі вони набули статусу доказів у судовому розгляді кримінальної справи. У зв'язку з цим Р. Ю. Савонюк вважає, що поєднання оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної функцій у розслідуванні кримінальної справи є не тільки неприродно, але й небезпечно. Кримінальний процес не повинен одночасно поділятися на гласний, змагальний і таємний. Не може одна його частина регламентуватися КПК, а інша – Законом України «Про ОРД» [15, ст. 209].

Аналіз повноважень слідчого згідно зі ст. 40 КПК дає можливість дійти висновку, що слідчий – це особа публічна. Тобто слідчий діє відкрито, спілкується з підозрюваним, його адвокатом, іншими особами, причетними до справи, тому він не має можливості самостійно провадити конспіративні заходи. Також виникають питання щодо сил та засобів організації слідчим негласних розшукових дій Чи достатньо в нього теоретичних знань і практичних умінь проведення ОРЗ? Чи доцільно надавати слідчим форму допуску до державної таємниці?

Як доречно зазначають О. М. Чистолінов та В. О. Черков, проведення як ОРЗ, так і негласних слідчих (розшукових) дій має передбачати активне використання інституту конфіденційного співробітництва. Напрацювання оперативних підрозділів у цьому напрямку безперечно успішніше, ніж у слідчого, який узагалі до цього часу не має ані осіб, з якими у нього встановлено конфіденційне співробітництво, ані досвіду оперативної роботи тощо. Чи буде ефективним проведення такої слідчої дії без використання можливостей оперативного підрозділу? Така робота передбачає необхідність володіння специфічними вміннями та навичками, затрати значних обсягів часу та цілеспрямованих зусиль, дотримання вимог конспірації, забезпечення безпеки зазначених осіб тощо. Виникає обґрунтоване питання про



готовність сучасних слідчих до такої специфічної діяльності [17, ст. 86]. У слідчих немає спеціальних знань щодо проведення зазначених дій з використанням спеціальних технічних засобів. У слідчих підрозділах бракує фахівців, які володіють елементарними знаннями оперативно-розшукової діяльності, особливо це стосується проведення дій, які обмежують права особи.

Підсумовуючи окреслене, слід погодитися з В. Я. Горбачевським, який наголошує, що слідчі здатні лише своїми формальними рішеннями призначити проведення цих негласних слідчих дій, але подальше їх здійснення, тобто застосовані методи, засоби, тактичні прийоми, технічні засоби, цілком перебувають у розпорядженні оперативних співробітників і технічних спеціалістів оперативних підрозділів, від діяльності яких залежатимуть перебіг і результати даних дій та їх фіксація [7, ст. 46].

**Висновки.** Негласні слідчі (розшукові) дії, проведення яких КПК покладає на слідчого, не в усіх випадках відповідають ознакам слідчих дій і переважно є за природою оперативно-розшуковими заходами. Слідчий – це публічна особа, тому він не має можливості провадити негласні слідчі (розшукові) дії, що мають конспіративний характер. Слідчий не має для їх проведення ні необхідних знань і навичок, ні технічних засобів, ні допоміжних сил. Необхідно на законодавчому рівні переглянути доцільність надання слідчому права проводити самостійно негласні слідчі (розшукові) дії.

Вважаємо, що КПК у частині проведення негласних слідчих (розшукових) дій, потребує суттєвого доопрацювання, узгодження з відповідними правовими інститутами вітчизняного законодавства, практикою Європейського суду з прав людини для забезпечення захисту прав і свобод особи, а також узгодження запропонованого способу проведення слідчих дій із такими загально визнаними засадами кримінального провадження, як «публічність», «невтручання у приватне життя», «безпосередність дослідження показань, речей і документів» та ін.

Потребують удосконалення правові відносини між органом досудового розслідування та органами, уповноваженими на проведення ОРД, оскільки, виходячи із результатів аналізу норм, виникають нові форми їх взаємодії під час провадження і негласних слідчих дій, а окремі наявні форми їх взаємодії, у зв'язку з новелами, набувають нових ознак.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробці пропозицій з удосконалення процесуальної форми негласних слідчих дій.

#### Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. // Голос України. – 2012. – № 90–91. – 19 травня.
2. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992 – № 22 – С. 303.
3. Азаров Ю. І. Провадження негласних слідчих (розшукових) дій – крок вперед чи назад? / Ю. І. Азаров // Становлення системи негласного розслідування у кримінально-процесуальному законодавстві України : матеріали круглого столу (м. Київ, 7 жовтня 2011 р.). – К., 2011. – С. 48–51.
4. Актуальные вопросы теории оперативно-розыскной деятельности. – М., 2001. – 187 с.
5. Белкин Р. С. Криминалистическая / Р. С. Белкин // Труды Академии управления МВД России. Энциклопедия. – М. : БЕК, 1997. – 342 с.
6. Василичук В. І. Деякі проблеми поєднання кримінально-процесуальної та оперативно розшукової діяльності з огляду проекту кримінально-процесуального законодавства / Василичук В. І., Калюк О. М. // Становлення системи негласного розслідування у кримінально-процесуальному законодавстві України : матеріали круглого столу (м. Київ, 7 жовтня 2011 р.). – К., 2011. – С. 57–58.
7. Горбачевський В. Я. Роль і місце негласного розслідування у кримінальній юстиції / В. Я. Горбачевський // Становлення системи негласного розслідування у кримінально-процесуальному законодавстві України : матеріали круглого столу (м. Київ, 7 жовтня 2011 р.). – К., 2011. – С. 45–47.



8. Грошевий Ю. М. Шляхи вдосконалення судоустрою та судочинства України / Ю. М. Грошевий // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 4. – С. 193–203.
9. Дубинский А. Я. Исполнение процессуальных решений следователя. Правовые и организационные проблемы / Дубинский А. Я. – К., 1989. – С. 89
10. Костюченко. О. Ю. Перспективи вдосконалення правового регулювання застосування негласних оперативно-розшукових заходів під час досудового розслідування кримінальних справ / О. Ю. Костюченко // Становлення системи негласного розслідування у кримінально-процесуальному законодавстві України : матеріали круглого столу (м. Київ, 7 жовтня 2011 р.). – К., 2011. – С. 83–84.
11. Лоза Ю. Слідчі дії: поняття, сутність, ознаки, види / Ю. Лоза // Право України. – 2003. – № 9. – С. 85–89.
12. Ольшевський К. М. Щодо поняття та сутності негласного розслідування / К. М. Ольшевський // Становлення системи негласного розслідування у кримінально-процесуальному законодавстві України : матеріали круглого столу (м. Київ, 7 жовтня 2011 р.). – К., 2011. – С. 77–79.
13. Погорецький М. А. Слідчі дії: поняття і класифікація / М. А. Погорецький // Науковий вісник КНУВС. – К., 2008. – Вип. 1. – С. 150–156.
14. Погорецький М. А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі : [моногр.] / М. А. Погорецький. – Х. : Арсіс, ЛТД, 2007. – С. 149–270.
15. Савонюк Р. Ю. Щодо проектів кримінально-процесуального кодексу України / Р. Ю. Савонюк // Право України. – 2010. – № 2. – С. 206–212.
16. Сервецький І. В. Теоретичні проблеми класифікації оперативно-розшукових заходів [Електронний ресурс] / І. В. Сервецький, С. В. Шапочка. – Режим доступу : [www.naiu.kiev.ua/tslc/...2/cervezki.htm](http://www.naiu.kiev.ua/tslc/...2/cervezki.htm)
17. Чистолінов О. М. Негласні слідчі (розшукові) дії: крок уперед або нівелювання оперативно-розшукової діяльності / О. М. Чистолінов, В. О. Черков // Становлення системи негласного розслідування у кримінально-процесуальному законодавстві України : матеріали круглого столу (м. Київ, 7 жовтня 2011 р.). – К., 2011. – С. 85–87.
18. Шейфер С. А. Собрание доказательств в советском уголовном процессе: методологические и правовые проблемы / Шейфер С. А. – Саратов, 1986. – 169 с.



**НАУКОВЕ ЖИТТЯ: РЕЦЕНЗІЇ****РЕЦЕНЗІЯ****на видання****«Міжнародне право. Словник-довідник : навчальний посібник»**

(автори : П. В. Макушев, П. Я. Мінка, А. В. Хрідочкін)

Ураховуючи, що Україна є членом ООН, співпрацює з Радою Європи, СНД та іншими міжнародними організаціями, будує міжнародні відносини на принципах та нормах міжнародного права, це зумовлює доцільність більш досконалої вузівської підготовки юристів, державних службовців а в подальшій перспективі також їхньої спеціалізації у галузі міжнародного та європейського права. Тому поданий на рецензування навчальний посібник переконує змістовними, доступними термінами, які під час вивчення у вищих юридичних закладах освіти дадуть можливість студентам, курсантам та слухачам збагатити свої знання про галузі та інститути міжнародного і європейського права. Посібник допоможе всім бажаючим знайти відповіді на актуальні питання теорії сучасного міжнародного права, систематизувати діяльність міжнародних інститутів.

Сучасна наукова українська періодика не має спеціалізованого словника міжнародних термінів, який могли б використовувати у своїй діяльності слухачі, студенти та всі зацікавлені вивченням міжнародного права особи. Характерною ознакою навчального посібника «Словник-довідник» з курсу «Міжнародне право» є його спрямованість на вдосконалення системи формування професійних знань студентів вищих юридичних закладів освіти.

У складанні словника автори вдало використовують спеціалізовані видання з міжнародного права, конвенції, міжнародні договори, угоди та інші міжнародно-правові акти. Крім цього, до словника включено термінологію вихідних документів таких міжнародних організацій, як: ООН та її спеціалізованих установ, Ради Європи та її комітетів і комісій, Інтерполу та ін. Позитивно те, що автори використовують інверсію окремих статей, розташованих у словнику за алфавітом.

Завдяки ґрунтовному тлумаченню авторами головної термінології міжнародного права, його основних галузей та інститутів, що вивчаються в рамках курсу «Міжнародне право» та «Європейське право», запропонований навчальний посібник певним чином розширює вітчизняну спеціальну юридичну навчальну літературу.

У праці особливу зацікавленість викликають такі положення, як адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу, Акти Європейського центрального банку, Амстердамські договори, Білі книги Європейської комісії, гендерна рівність, Державна Рада з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, Європейська конституція, глобалізація, Доктрина європейського права, європейський паспорт, Європейський суд, європейські угоди, комітет Верховної Ради з питань європейської інтеграції, «комітологія» тощо.

Матеріали зазначеної наукової праці авторського колективу можуть використовуватися як у навчальному процесі (студентами, викладачами) у вивченні таких дисциплін, як «Міжнародне право», «Європейське право», спеціальних курсів, так і для підготовки практичних представників державної служби та дипломатичного корпусу. Отже, використання запропонованих у навчальному посібнику статей, термінів, положень в умовах подальшої демократизації суспільного життя є своєчасним, необхідним і важливим завданням для майбутніх юристів.

Слід зазначити, що поряд із цим, незважаючи на загальний позитивний рівень видання, у словнику деякі лексичні одиниці в перекладі на українську мову не повною мірою відтворюють ідентичність.



У цілому, зважаючи на викладене, можна зробити висновок: видання словника-довідника є своєчасним та необхідним, дає реальну можливість використовувати навчальний посібник для вивчення й викладання таких навчальних дисциплін, як «Міжнародне право», «Європейське право» та суміжних дисциплін у вищих навчальних закладах. Подане на рецензію видання рекомендується до друку.

**Завідувач кафедри міжнародного  
права Класичного приватного університету,  
доктор юридичних наук, професор**

**С. В. Петков**



## З М І С Т

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

- КИНДЮК Б. В.** КАРПАТСЬКА КОНВЕНЦІЯ: ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ ТА ШЛЯХИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ.....
- КУРАКІН О. М.** КАТЕГОРІЯ ПРАВОВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ...
- ЗАРУБА В.М.** СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ТА ДЕМОГРАФІЧНИЙ РОЗВИТОК СЕЛА НАТАЛІВКИ.....
- ЗАВОРОТЧЕНКО Т. М.** ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ СУБ'ЄКТИВНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ.....
- БУКАЧ В.В.** ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ.....
- ГУСЕЙНОВ Э.Э.,** ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА ЖИЗНЬ В ЗДОРОВОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ.....

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ**

- НЕГОДЧЕНКО О. В.** МЕДИЧНА ТА ЛІКАРСЬКА ТАЄМНИЦІ ЯК ГАРАНТИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПРИВАТНОСТІ.....
- КОЛОМОЕЦ Т.А.** ЭФФЕКТИВНОСТЬ – НЕОТЪЕМЛЕМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ РЕСУРСА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ (ПОИСК ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОГО КОДИФИКАЦИОННОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРОЦЕССА).....
- ЗОЗУЛЯ І. В.** ОСОБЛИВОСТІ ПРИНЦИПІВ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
- БОНДАР О.Г.** ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІЙ МІНАГРОПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖСІЛЬГОСПІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ.....
- ЩЕРБИНА А.О., МАКУШЕВ П.В.** ПОНЯТТЯ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ТА ЗАГАЛЬНІ ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЇХ ВИКОРИСТАННЯ: ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД.....
- ЛЕОНОВА О.В.** ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ.....
- ВІХЛЯЄВ М. Ю.** ІСТОРІОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ У ДОРЕВОЛЮЦІЙНИЙ ПЕРІОД.....
- СКВІРСЬКИЙ І. О.** НОВИЙ ПОГЛЯД НА ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ».....
- ГЕРМАНЮК М. О., САФРОНОВА Є. М.** ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....
- ЩЕРБИНА Є. М.** ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ГРОМАДСЬКОГО БЛАГОУСТРОЮ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ.....
- КУКУРУДЗ Р.О., БОКША В.О.,** ПОСИЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕВИКОНАННЯ БАТЬКАМИ АБО ОСОБАМИ, ЩО ЇХ ЗАМІНЮЮТЬ, ОБОВ'ЯЗКІВ ЩОДО ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ
- БЛІК В.О.** КОМПЕТЕНЦІЯ ПРАЦІВНИКІВ ПІДРОЗДІЛІВ ДСБЕЗ УКРАЇНИ.....
- ДАБІЖУК В. І.** АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ЕКСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....





**ЗЕЛЕНІНА С. М.** ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН» ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....

**КОЗЬЯКОВ І.М.** ДЕРЖАВНИЙ ГІРНИЧИЙ НАГЛЯД: РЕЗУЛЬТАТИ РЕФОРМУВАННЯ.....

**ШАПТАЛА С. М.** ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬСТВА.....

**ОСТРІВНА Л. В.** НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ У СФЕРІ АУДИТОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ...

**МАРЧУК М.П.** АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМООВЛЕННЯ.....

***ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНАЛОГІЇ  
ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА***

**СВІТЛИЧНИЙ О.О.** НЕПОВНОЛІТНЯ ОСОБА ЯК ПОТЕРПІЛИЙ ВІД РОЗПУСНИХ ДІЙ У КРИМІНАЛЬНОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ.....

**ТАРАСОВА О.В.** ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ШАХРАЙСТВА, ВЧИНЕНОГО ШЛЯХОМ НЕЗАКОННИХ ОПЕРАЦІЙ З ВИКОРИСТАННЯМ ЕЛЕКТРОННО-ОБЧИСЛЮВАЛЬНОЇ ТЕХНІКИ.....

**ЧУС О.В.** ГЕНЕЗА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕЗАКОННЕ ПРИВЛАСНЕННЯ ОСОБОЮ ЗНАЙДЕНОГО АБО ЧУЖОВОГО МАЙНА, ЩО ВИПАДКОВО ОПИНИЛОСЯ У НЕЇ.....

**МАНЬКОВСЬКИЙ Л. К.** МІСЦЕ ОБСТАВИН, ЩО ПОМ'ЯКШУЮТЬ ПОКАРАННЯ, У ЗАГАЛЬНИХ ЗАСАДАХ ЙОГО ПРИЗНАЧЕННЯ НЕПОВНОЛІТНІМ.....

***КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО  
ТА КРИМІНАЛІСТИКА***

**УВАРОВ В. Г.** АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПРЕЦЕДЕНТНОЇ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ .....

**МАКАРЕНКО Є. І.** КРИМІНАЛІСТИЧНІ ЗАСОБИ І МЕТОДИ ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДОЗРЮВАНИХ У ВЧИНЕННІ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....

**САЧКО О. В.** ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ВИЯВЛЕННЯ ЗЛОЧИНУ.....

**ДОБРОВОЛЬСЬКА О. Г.,** ПРОВАДЖЕННЯ НА ПІДСТАВІ УГОДИ ПРО ВИЗНАННЯ ВИНУВАТОСТІ ВІДПОВІДНО ДО НОВОГО КПК УКРАЇНИ .....

**МИХАЙЛОВА Н. В.** ІНСТИТУТ ЗАХИСТУ ПРАВ ПОТЕРПІЛОГО ЗА НОВИМ КПК УКРАЇНИ.....

**ОДИНЦОВА І. М.** ПРАВО НА ЗАХИСТ НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ ЗА НОВИМ КПК УКРАЇНИ.....

**БЕЗРУКАВА А.Ф.** ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ ДОМАШНЬОГО АРЕШТУ.....

**КИРПА С.С.** ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧИМ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ.....

***НАУКОВЕ ЖИТТЯ: РЕЦЕНЗІЇ*** .....





---

---

**ПРАВО**  
**І СУСПІЛЬСТВО**

**2 • 2013**

Науковий  
журнал

---

---

Науковий журнал

Виходить шість разів на рік

---

---

*Українською, російською та англійською мовами*

---

Підписано до друку 23.02.2013 р. Формат 70x100/16. Папір офсетний.  
Обл.-вид. арк. 24,00 Ум. друк. арк. 24,25. Наклад 120 прим. Ціна договірна.

---

ВНПЗ «Дніпропетровський гуманітарний університет»  
49046, м. Дніпропетровськ, вул. Орловська, 1-Б, т. (056) 371-51-42