



ВІСНИК

ЛДУВС

імені Е.О. Дідоренка

4'2009

ВІСНИК

**Луганського
державного університету
внутрішніх справ
імені Е.О. Дідоренка**

Науково-теоретичний журнал

Випуск № 4

**Луганськ
2009**



*Науково-теоретичний журнал * Виходить щоквартально * Заснований 1997 року * Засновник і видавець: Луганський державний університет внутрішніх справ * Реєстраційне свідоцтво KB № 15990-4462 ПР, видане Міністерством юстиції України 20.11.2009 р. * Включений до переліку фахових видань ВАК України з юридичних наук *

4
2009

Редакційна колегія:

Комарницький В.М.	- канд. юрид. наук, доц. (головний редактор)
Козаченко І.П.	- д-р юрид. наук, проф. (заст. гол. редактора)
Розовський Б.Г.	- д-р юрид. наук, проф.
Бурбело О.А.	- д-р екон. наук, проф.
Віленська Е.В.	- д-р філос. наук, проф.
Замойський І.Є.	- д-р юрид. наук
Лазор Л.І.	- д-р юрид. наук, проф., член-кор. АПРН України
Бобкова А.Г.	- д-р юрид. наук
Знаменський Г.Л.	- д-р юрид. наук, проф., член-кор. АПРН України
Малишева Н.Р.	- д-р юрид. наук, проф., член-кор. АПРН України
Мамутов В.К.	- д-р юрид. наук, проф., акад. НАН України
Сегай М.Я.	- д-р юрид. наук, проф., акад. АПРН України
Дудоров О.О.	- д-р юрид. наук, проф.
Атоян О.М.	- д-р юрид. наук, доц.
Левченко О.І.	- канд. юрид. наук, доц. (відповідальний редактор)
Сілюков В.О.	- канд. юрид. наук, доц.
Бірюков В.В.	- канд. юрид. наук, доц.
Беніцький А.С.	- канд. юрид. наук, доц.

Для науковців та юристів-практиків.

Статті публікуються в авторській редакції.

✉ Україна, 91493, Луганськ, сел. Ювілейне, вул. Генерала Дідоренка, 4.
Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка.
☎ 35-11-57, 52-35-00, факс 93-50-77

**ЩОДО ОФОРМЛЕННЯ ТА ПОРЯДКУ ПОДАЧІ НАУКОВИХ ПРАЦЬ
ДО "ВІСНИКА ЛУГАНСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІМЕНІ Е.О. ДІДОРЕНКА"**

У "Віснику Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка" публікуються лише ті матеріали, які відповідають вимогам Постанови президії ВАК України від 15.01.2003 р. № 7-05/1 "Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України" (Бюлетень ВАК України. – 2003. – № 1).

1. Статті приймаються українською та російською мовами обсягом до 10 сторінок (формат А4, шрифт Times New Roman, розмір – 14, розмір виносок – 12, інтервал – 1,5). Статті подаються в роздрукованому й електронному вигляді на диску. Нумерація виносок має бути окремою для кожної сторінки.

2. Текст набирається на комп'ютері в редакторі Word for Windows.

3. У заголовку статті вказується її назва, ім'я, по батькові та прізвище автора.

4. Стаття має включати мету, актуальність, анотації англійською та російською (українською) мовами, висновки, УДК.

У додатку до статті зазначається місце роботи та посада автора, науковий ступінь і звання (якщо такі є), адреса, контактний телефон (службовий і домашній).

5. Разом з авторським оригіналом слід додавати 2 рецензії, витяг із протоколу засідання кафедри (підрозділу) про рекомендацію статті до опублікування. До статей, які подаються аспірантами, здобувачами, ад'юнктами, необхідно додавати направлення наукового керівника.

6. Рукопис має бути ретельно вичитаний, виправлений і підписаний автором (усіма співавторами).

7. Іноземний текст й окремі іноземні слова повинні бути звірені з оригіналом.

8. До кожної цитати в статті дається посилання на її джерело (джерела оформлюються відповідно до вимог Бюлетеня ВАК України. – 2008. – № 3).

При використанні літературних джерел треба вказувати:

а) для журналів – прізвище, ім'я та по батькові автора статті, її назву, найменування журналу, рік видання, номер, сторінку;

б) для книг – прізвище, ім'я та по батькові автора, назву книги, місто, де книга видана, найменування видавництва, рік видання, сторінку.

9. Усі бібліографічні елементи іноземних джерел слід давати тільки мовою оригіналу.

10. При посиланні на законодавчий акт необхідно у виносці навести його повну офіційну назву і вказати джерело, де він опублікований.

Ми працюємо на таких засадах:

1. Відповідальність за достовірність фактів, за точність усіх посилань покладається на авторів.

2. Редакція має право робити скорочення й редакційні зміни.

3. Оцінку актуальності поданих статей і формування змісту "Вісника Луганського державного університету внутрішніх справ" проводить редакційна колегія. Кожна з отриманих статей проходить обов'язкове внутрішнє, а в разі потреби – і зовнішнє рецензування.

4. Рукописи редакцією не повертаються.

5. При недодержанні перелічених правил підготовки рукопису редакція залишає за собою право не розглядати його.

Телефони для довідок: міський – 8 (0642) 35-11-57,
внутрішній – 22-57.

Редакційна колегія

Розділ I. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

М.В. Оніщук

ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНА ТА ЛОКАЛЬНА РЕФЕРЕНДНА ДЕМОКРАТІЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Політико-правові реалії сьогодення ставлять перед українськими юристами все нові виклики і завдання, ефективне розв'язання та вирішення яких залежить, із поміж іншого, і від належного теоретико-методологічного обґрунтування сучасних державотворчих і правотворчих процесів в Україні. У ХХІ ст. в демократичних державах світу не залишилось місця для волюнтаристських і необґрунтованих рішень, наслідки яких є непередбачуваними чи сумнівними. Особливо, коли йдеться про прийняття законів і інших нормативно-правових актів, покликаних утверджувати принципи верховенства права та демократії.

Свідомо уникаючи дискурсу про розмаїття форм, видів і інститутів демократії, що усталилися в нашій державі за часів її незалежності, зазначимо, що на сьогодні в Україні об'єктивно сформувалися та діють передусім такі самостійні види прямої демократії як референдна демократія та виборча демократія. Саме вони гарантують ефективну дієвість принципів народного суверенітету, демократії та верховенства права. Власне, взаємодія та конкурентність цих видів демократії є однією з важливих парадигм розвитку сучасного українського конституціоналізму загалом¹. Разом із тим, зазначене жодним чином не спростовує можливості усталення й інших, нових видів демократії. Зокрема, підставою для відповідних очікувань є положення проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції

¹ Оніщук М.В. Співіснування та взаємодія безпосередньої демократії та представницької демократії як головна парадигма сучасного конституціоналізму // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2006. - № 11. - С. 4 - 16.

України", внесеного 31 березня 2009 року на розгляд Верховної Ради України Президентом України, а також низка інших неофіційних проєктів системного удосконалення Основного Закону, більшість із яких передбачають запровадження нових інститутів прямого народовладдя – народної законодавчої ініціативи, народного вето тощо.

Особливу увагу звертають на себе проблеми становлення та розвитку референдної демократії в Україні. Як відомо, за вісімнадцять років незалежності в Україні було проведено 2 всеукраїнських і 150 місцевих референдумів, що переконливо підтверджує тезу про нереалізованість потенціалу референдної демократії. Причинами цього, на наше переконання, є несформованість цілісної та завершеної теорії національної референдної демократії, недосконалість, а по-суті архаїчність чинного референдного законодавства, а також відсутність ефективних організаційно-правових механізмів проведення референдумів і реалізації їх рішень. На окремих із названих проблем, слід зупинитися детально.

Як відомо, референдна демократія, як особливий вид демократичного конституційного режиму є доволі складним і багатоаспектним політико-правовим явищем¹. Цей вид демократії являє собою різновид конституційно-правового режиму, який забезпечується системою встановлених Конституцією і законами України легітимних способів і методів безпосередньої реалізації народного суверенітету, а також повновладдя територіальних громад на місцевому рівні у формі ініціювання, організації та проведення референдумів, а також реалізації їх рішень.

При цьому, референдна демократія є комплексним конституційно-правовим явищем, сутність і зміст якого визначають його основні складові елементи, а саме: референдна ідеологія; чинне референдне законодавство; конституційно-правові механізми реалізації референдної демократії. Відповідні питання неодноразово досліджувалися в українській юридичній науці². Водночас, сам по собі факт їх

¹ Див.: Оніщук М. Категорія "референдна демократія" в конституційному праві України // Право України. – 2007. – № 11. – С. 2 – 11.

² Див.: Оніщук М.В. Поняття та типологія референдної демократії: конституційно-правові аспекти // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 2. – С. 5 – 18; Оніщук М.В. Конституційно-правові основи референдної демократії в Україні // Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: у 2 т. – Т. 2 / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. – С. 191 – 208; Оніщук М.В. Проблеми теорії та практики референдної демократії в контексті конституційно-правових реалій сьогодення (теоретичні та методологічні аспекти) // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 11. – Ужгород: Поліграф центр "Ліра", 2008. – С. 168 – 171, тощо.

дослідження не заперечує продовження наукових дискусій щодо структурних елементів референдної демократії та шляхів і перспектив їх удосконалення в конституційно-правових реаліях сьогодення. Такі дискусії важливі та потрібні для конституційної правотворчої та правозастосовної діяльності.

Невирішеним на сьогодні залишається й питання класифікації референдної демократії та пізнання її основних видів. Закономірно, що будучи різновидом прямого народовладдя, референдна демократія також є неоднорідною. Адже, різноманітність референдумів, які на сьогодні унормовані та проводяться в Україні та за кордоном, передбачає існування та дієвість різних підвидів однойменного виду демократії.

Узагальнюючи погляди українських і зарубіжних правознавців, а також положення чинного конституційного законодавства, можна зробити висновок, що найбільш часто критеріями класифікації референдумів визначають: а) предмет референдуму і формулу питання, яке виноситься на всенародне голосування; б) юридичну силу (наслідки) рішень референдуму; в) обов'язковість (підстави) проведення референдуму; г) суб'єктів ініціювання проведення референдуму; д) територію проведення референдуму; е) час проведення референдуму стосовно процедури парламентської правотворчості; є) черговість проведення референдуму тощо.

У зв'язку з цим, привабливим видається припущення про доцільність використання системи вище виявлених критеріїв класифікації референдумів і для класифікації різних видів однойменної демократії. Але, такий підхід до вирішення поставленого завдання буде методологічно хибним, оскільки призведе до невиправданого отождолення референдумів з однойменним видом демократії. До того ж, такі критерії, як час проведення референдуму та деякі інші не мають кваліфікуючого значення для референдної демократії. Хоча, це припущення вимагає додаткової аргументації чи спростування й відноситься здебільшого до постановочних.

На наше переконання основними кваліфікуючими критеріями кваліфікації референдної демократії передусім є: 1) предмет референдної демократії; 2) юридичні наслідки застосування режиму референдної демократії; 3) територія існування та дієвості референдної демократії. Виявлені відповідно до зазначених критеріїв підсистеми є підрунттями системи референдної демократії в Україні.

Так, відповідно до предмету референдної демократії, нині в Україні на основі Конституції та законів України, а також досвіду про-

ведення референдумів сформовані й продовжують удосконалюватися: а) конституційна референдна демократія; б) законодавча референдна демократія; в) адміністративно-територіальна референдна демократія; г) референдна демократія в міжнародно-правовій сфері¹. При цьому, важливим і водночас найпоширенішим видом референдної демократії слід визнати конституційну референдную демократію, зміст якої полягає в забезпеченні належних умов для всенародної легітимізації внесення змін до чинної конституції, чи утвердження нової.

На підставі критерію юридичних наслідків застосування режиму референдної демократії можна виділити: а) імперативну референдную демократію; б) консультативну референдную демократію. У першому випадку йдеться про конституційно-правовий режим, властивий для проведення всеукраїнського референдуму з вирішальним результатом і наслідком. При цьому, чинне референдне законодавство України передбачає прийняття на всеукраїнському референдумі саме імперативних рішень, які не потребують санкціонування з боку будь-якого органу чи посадової особи й набувають чинності після свого обов'язкового оприлюднення. Навіть щодо можливості проведення законодавчих всеукраїнських референдумів Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16 квітня 2008 року № 6-рп визначив, що положення частини другої статті 94 Конституції України необхідно розуміти так, що процедура підписання і оприлюднення законів, встановлена нею, не застосовується до законів, прийнятих референдумом.

Натомість, консультативна референдна демократія є доволі поширеною в державах-учасниках Європейського Союзу. Її сутність і зміст передбачає здійснення волевиявлення народу з найбільш суспільно значущих проблем, які не можуть бути остаточно вирішені на референдумі, оскільки віднесені до виключної компетенції парламенту, глави держави чи уряду. Як правило, питання відповідних референдумів пов'язані з міжнародно-правовими проблемами, а іноді й з питаннями, які становлять основу духовного та морально-етичного життя суспільства. Прикладом таких референдумів можуть бути всенародне голосування з приводу підтримки Ліссабонської угоди, останній з яких повторно був проведений 2 жовтня цього року в

¹ Овцішук М.В. Теоретико-методологічні основи класифікації референдної демократії: український та зарубіжний досвід // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право". - 2008. - Вип. № 9. - С. 89 - 92.

Ірландії. Результати ірландського референдуму відкривають перед ЄС нові перспективи конституційного розвитку.

Очевидно, що потенціал консультативної референдної демократії є важливим і для України та потребує свого належного унормування в чинному законодавстві. Адже декларування лідерами країни, представниками парламентських і позапарламентських політичних сил намірів щодо вирішення членства України в НАТО, ЄС і інших міжнародних організаціях виключно на всеукраїнському референдумі матиме правові, а не лише політичні наслідки виключно за умови утвердження в нашій державі консультативної референдної демократії.

Важливе значення для пізнання багатоманітності референдної демократії та її перспектив для України є й розмежування цього виду народовладдя відповідно до критерію території, на яку поширюється дія відповідного конституційно-правового режиму. Застосовуючи цей критерій слід виділяти: а) загальнодержавну (загальнонаціональну) референдну демократію; б) місцеву (локальну) референдну демократію.

Значні сподівання суспільства на утвердження загальнонаціональної референдної демократії в найкоротші терміни були пов'язані з успіхом державотворчого за своєю сутністю та змістом всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року¹. Утім, подальший перебіг конституційних процесів засвідчив тривалість і складність процесу утвердження референдної демократії на загальнодержавному рівні.

З поміж багатьох чинників, гальмування процесу референдної демократії зумовлене передусім відсутністю належної нормативно-правової бази для організації та проведення всеукраїнського референдуму. Упродовж вісімнадцяти років незалежності продовжує зберігати свою чинність у частині, що не суперечить Конституції України Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", прийнятий ще за часів входження України до складу колишнього СРСР, а саме - 3 липня 1991 року. Хоча, відповідні законопроектні та законотворчі роботи нині ведуться в Україні та у 2008 - 2009 роках вкотре були активізовані, хоча й не завершилися прийняттям закону України про всеукраїнський референдум.

Нагадаємо, що пунктом 169 Орієнтовного плану законопроектних робіт на 2008 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Мі-

¹ Онішук М. Референдум, який завжди з нами (До 15-ї річниці всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р.) // Голос України. - 2006. - № 229. - С. 3.

ністрів України від 26 березня 2008 року № 534-р, Міністерству юстиції було доручено до грудня цього ж року розробити проект Закону України "Про всеукраїнський референдум". Відповідний законопроект було підготовлено для винесення на громадське обговорення шляхом розміщення на офіційному сайті Міністерства юстиції та для направлення на погодження до заінтересованих органів виконавчої влади.

Натомість, 19 вересня 2008 року Верховна Рада України взяла ініціативу на себе і 333 голосами прийняла у першому читанні проект Закону України "Про всеукраїнський референдум", внесений народним депутатом України О.В. Лавриновичем (реєстр. № 1374 від 18 січня 2008 р.). З урахуванням того, що зазначений проект Закону потребував змістовного доопрацювання через невідповідність його окремим положенням Основного Закону, мною, як членом Уряду України, на підставі частини третьої статті 30 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" до Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування було направлено висновки та пропозиції до проекту Закону України "Про всеукраїнський референдум" у вигляді поправок, котрі могли бути враховані в процесі його підготовки до другого читання.

Кабінетом Міністрів України було підтримано пропозицію Міністерства юстиції щодо відсутності нагальної потреби у розробці нового законопроекту та запропоновано зосередитись на супроводі та доопрацюванні проекту Закону України "Про всеукраїнський референдум", що був прийнятий парламентом у першому читанні.

15 червня 2009 року Верховна Рада України 296 голосами прийняла Закон України "Про всеукраїнський референдум". 22 червня 2009 року текст Закону було підписано Головою Верховної Ради України та направлено на підпис Президентові України. А вже 7 липня 2009 року Президент України застосував до Закону України "Про всеукраїнський референдум" право вето.

У мотивувальній частині вето Президент України зазначав, що відповідний Закон, що надійшов на підпис, викликає низку зауважень як через невідповідність покладеної в його основу концепції визначеним Конституцією України засадам здійснення влади народом, функціонування конституційного ладу, конституційним гарантіям додержання прав громадян, так і через наявність у ньому прогалин, внутрішніх суперечностей, внаслідок чого питання належного врегулювання засад, організації та порядку проведення всеукраїнських референдумів залишаються невирішеними.

Основні зауваження Президента України до закону про всеукраїнський референдум, прийняти парламентом 15 червня 2009 року зводяться до наступного. Насамперед, відповідним законом всеукраїнський референдум визначено, зокрема, вищою формою безпосередньої демократії (частина перша статті 1). З таким підходом до визначення поняття всеукраїнського референдуму глава держави не погодився, оскільки за змістом статті 69 Конституції України всі форми безпосередньої демократії, у тому числі вибори, референдум, не кваліфікуються як вищі або нижчі. За своєю правовою природою форми безпосередньої демократії є певними механізмами прямої реалізації влади народом.

Як відзначено Конституційним Судом України у Рішенні від 16 квітня 2008 року № 6-рп у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі, в частині другій статті 5 Конституції України встановлено, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; референдум – один із способів реалізації влади шляхом голосування виборчого корпусу або його визначеної частини.

Наступне зауваження глави держави стосувалося змісту правового регулювання референдних правовідносин. Відповідно до поданого на підпис Президенту України закону про всеукраїнський референдум, предметом такого референдуму можуть бути будь-які питання, за винятком тих, з яких референдум не допускається згідно з Конституцією України (частина перша статті 2). Натомість, частиною першою статті 3 Закону визначено, що всеукраїнський референдум за народною ініціативою – це спосіб прийняття громадянами рішення з будь-якого питання, за винятком тих, що передбачені статтею 74 Конституції України (щодо законопроектів з питань податків, бюджету, амністії).

Дійсно, статтею 74 Конституції України встановлено недопустимість проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Але водночас необхідно зважати, що Конституцією України закріплено принципи непорушності прав і свобод людини, недопущення скасування конституційних прав і свобод і звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (частина друга статті 21, частини друга і третя статті 22). Тож, питання, які порушують ці конституційні принципи, також не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму.

Конституцією України також встановлено, що всеукраїнський референдум про зміну території України призначається виключно Верховною Радою України (стаття 73, пункт 2 частини першої статті 85). Таким чином, беручи до уваги норму Основного Закону держави про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою виключно Президентом України, слід дійти висновку, що предметом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою не може бути і питання про зміну території України.

У зв'язку з порушенням питанням слід було б взяти до уваги і правову позицію Конституційного Суду України, сформульовану в Рішенні від 27 березня 2000 року № 3-рп у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою, за якою "чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень. Тому винесення на всеукраїнський референдум питання щодо недовіри Верховній Раді України за відсутності названого інституту в Основному Законі України було б порушенням такого конституційного принципу, як здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, та принципів правової держави, якою проголошено Україну". Таким чином, єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні визначено, що предметом всеукраїнського референдуму, в тому числі проголошеного за народною ініціативою, не може бути питання недовіри будь-якому конституційному органу державної влади.

Крім того, з конституційних засад поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6 Основного Закону держави) випливає, що референдум не може проводитися з питань правозастосовчого, виконавчого характеру, які належать, зокрема, до повноважень судів, органів прокуратури, слідства, органів виконавчої влади тощо. І Конституційний Суд України у вже згаданому вище Рішенні № 6-рп дійшов висновку, що за змістом статей 5, 72, 74 Конституції України народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через референдум, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони, вносити зміни до чинних законів, скасовувати їх (крім законів з питань податків, бюджету, амністії).

Слід зауважити, що обмеження стосовно винесення на всеукраїнський референдум питань, віднесених до відання суду, прокуратури, питань амністії та помилування, вжиття надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян, питань, пов'язаних з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції парламенту, глави держави, Уряду України, чинним Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" передбачені.

Законом про всеукраїнський референдум, заветованим Президентом України, також пропонувалося врегулювати питання проведення всеукраїнського референдуму про схвалення нової редакції Конституції України. Однак, при цьому законодавцем було допущено низку порушень Основного Закону.

Зокрема, відповідним законом було передбачено, що всеукраїнський референдум про схвалення нової редакції Конституції України – це спосіб прийняття громадянами рішення про затвердження прийнятої не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України нової редакції Конституції України (частина четверта статті 4); проект нової редакції Конституції України подається до Верховної Ради України Президентом України або більшістю від її конституційного складу (частина п'ята статті 4), всеукраїнський референдум про схвалення нової редакції Конституції України призначається Верховною Радою України двома третинами від її конституційного складу шляхом прийняття постанови (частина шоста статті 4, частина четверта статті 10), постановою парламенту щодо призначення всеукраїнського референдуму про схвалення нової редакції Конституції України має бути визначена дата його проведення – не раніше ніж через дев'яносто днів і не пізніше ніж через сто двадцять днів від дня прийняття постанови парламенту, така постанова має бути офіційно опублікована протягом трьох днів з дня її підписання (частини п'ята та шоста статті 10).

У зв'язку з цим необхідно зауважити, що відповідно до Конституції України всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених Конституцією України (частина перша статті 72). Натомість, до повноважень парламенту Основним Законом держави віднесено призначення всеукраїнського референдуму лише з єдиного питання – про зміну території України (стаття 73, пункт 2 частини першої статті 85).

Закон про всеукраїнський референдум, заветований главою держави в 2009 році, містить і низку інших сутнісних, змістовних і формальних зауважень, які поставили під сумнів його легітимність. Разом із тим, застосування процедури вето до проаналізованого закону жодним чином не спростовує нагальну потребу в такому законі. Адже, без законодавчого унормування порядку організації та проведення всеукраїнського референдуму всі ідеї утвердження референдної демократії на загальнонаціональному рівні можуть розглядатися здебільшого в теоретико-методологічній площині. У цьому сенсі, очевидним було б продовжити нормопроектну роботу над створенням нового закону про всеукраїнський референдум у першому півріччі 2010 року, поклавши її здійснення на Міністерство юстиції України.

Враховуючи те, що більшість досліджень проблем теорії та практики референдної демократії присвячені саме її загальнонаціональному рівню, який нині і асоціюється з референдною демократією загалом, слід звернути увагу й на локальний вимір референдної демократії. Адже він, маючи дієвий потенціал щодо якісних змін у сфері місцевого самоврядування в Україні, залишається несправедливо обійденим увагою науковців і експертів. Між тим, саме місцеві референдуми, проведені в кінці XV ст. у Швейцарії стали предтечею референдумів і референдної демократії в світі. До того ж, у низці держав (США та ін.) референдна демократія, за відсутності загальнодержавних референдумів, втілюється саме на локальному рівні, через проведення місцевих референдумів і створення для цього належних правових умов.

Ретельно зібраний, узагальнений і систематизований Міністерством юстиції у 2009 році матеріал щодо проведення місцевих референдумів в Україні в 1991 - 2009 роках засвідчив проведення 150 місцевих референдумів¹. Багато це, чи мало? З огляду на давні традиції народоправства громад в Україні та на потенціал розвитку демократії в умовах сьогодення, а також у порівнянні з багатьма державами-учасницями ЄС та Швейцарією, звісно, що мало. Натомість, за умови відсутності дієвого законодавства про місцевий референдум та установлених традицій локальної референдної демократії, ми маємо усвідомлювати цінність проведених в Україні місцевих референдумів

¹ Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти: матеріали "круглого столу", 23 липня 2009 р., м. Київ // Передмов. М.В. Оніщука; Автор. кол.: Федоренко В.Л., Ляшко І.В., Базілевич Д.С., Кузнецова Н.О., Черничка Л.В.; Упоряд.: Пиняк С.І., Гарбуз Ю.П., Степанян Г.С. - К.: СПД Москаленко О.М., 2009. - С. 27 - 55.

і власне подвиг територіальних громад України, які провели ці референдуми, керуючись правом, а не лише рудиментарним законодавством у цій сфері.

Конституція України, Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", інші нормативно-правові акти нині не дозволяють громадянам України безперешкодно і в повному обсязі реалізувати своє право на участь у місцевих референдумах, не закріплюють чіткі та зрозумілі юридичні механізми вирішення на таких референдумах найбільш важливих для територіальної громади питань, ставлячи її після виборів у залежність від діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та держави. На жаль, не кращою є ситуація і з розвитком у чинному законодавстві інших форм та інститутів локальної демократії.

Очевидно, що одного бажання повернути територіальним громадам їх конституційне право на безпосереднє вирішення питань місцевого значення нині замало. Необхідні системні, науково обґрунтовані законодавчі ініціативи щодо врегулювання основ локальної демократії загалом. У першу чергу, територіальним громадам потрібен ефективний і дієвий закон про місцевий референдум.

Такий закон на сьогодні підготовлено Міністерством юстиції і публічно презентовано та обговорено 23 липня та 5 жовтня цього року з представниками громадськості, наукового та експертного середовища, всіма небайдужими¹. Його прийняття стане важливою гарантією запровадження в Україні ефективної локальної референдної демократії та відродження місцевого самоврядування в цілому².

Відомий англійський мислитель XVII ст. Джордж Севіл Галіфакс свого часу писав: "Якщо б закони могли говорити вголос, вони в першу чергу б поскаржились на законотворця". Переконаний, що майбутній Закон "Про місцевий референдум" стане на захист інтересів територіальних громад, сприятиме усталенню відповідного різновиду референдної демократії і не "скаржитиметься" на своїх творців, якими стали не лише фахівці Мін'юсту, а й всі, хто долучився до законопроектних робіт як під час згаданих громадських слухань, так і поза ними.

¹ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/photoalbum/photoalbum_261; http://www.minjust.gov.ua/photoalbum/photoalbum_283

² Онішук М.В. Новий Закон України "Про місцевий референдум" - гарантія відродження місцевого самоврядування в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2009. - № 8. - С. 6 - 13.

Враховання пропозицій і висновків представників територіальних громад, інститутів громадянського суспільства, зацікавлених органів державної влади, наукового та експертного середовища, помножені на професіоналізм Кабінету Міністрів України та мудрість Верховної Ради України, а також використання узагальненого позитивного досвіду проведення місцевих референдумів у незалежній Україні, враховання попередніх помилок і прорахунків у цій сфері, раціональне переосмислення раніше поданих до парламенту законопроектів про місцеві референдуми і їх нормопроектних новацій мають своїм результатом оновлену редакцію проекту Закону України "Про місцевий референдум"¹, яка буде подана на розгляд Уряду України.

Актуальним в усі часи і у всіх народів залишається відомий вислів Тіта Лівія: "Немає закону, який би влаштовував усіх". Однак, впевнений, що передбачені проектом Закону України "Про місцевий референдум" новели знайдуть підтримку не лише серед парламентаріїв, а й серед членів територіальних громад.

До таких новел законопроекту слід віднести:

- чітке унормування термінів "місцевий референдум", "члени територіальних громад", "питання місцевого значення" та інших;

- законодавче закріплення принципів місцевого референдуму, які стануть визначальними для утвердження та дієвості локальної референдної демократії;

- встановлення предмету місцевого референдуму та унормування питань, які виражають його зміст, тобто питань місцевого значення (питання, віднесені Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування, зокрема, питання про наділення місцевих рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах; питання про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів, а також інші питання, які не відносяться до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим), а також вимог до "формули" місцевого референдуму;

- унормування чітких обмежень щодо ініціювання та проведення місцевих референдумів в частині режиму локальної референдної демократії (обмеження щодо ініціювання та проведення місцевих референдумів в умовах воєнного або надзвичайного стану) та питань, які виносяться на розсуд територіальної громади;

¹ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/22273>

- покладення організації та проведення місцевого референдуму на територіальні комісії, утворені у порядку, визначеному Законом України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів";

- регулювання особливостей порядку проведення місцевого референдуму на території міста з районним поділом;

- встановлення особливого порядку проведення місцевого референдуму стосовно дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів;

- закріплення права присутності офіційних спостерігачів від місцевих осередків об'єднань громадян, міжнародних організацій на засіданнях територіальної чи дільничної комісії з місцевого референдуму, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування, на дільниці в день проведення місцевого референдуму у приміщенні, де проводиться голосування;

- встановлення терміну, впродовж якого повинні бути виділені з місцевого бюджету кошти на підготовку і проведення місцевого референдуму, тощо.

Значна кількість положень проекту Закону України "Про місцевий референдум" (далі - Законопроект) зазнала якісних змін за результатами проведених 23 липня та 5 жовтня 2009 року громадських обговорень. Так, у Законопроекті враховані пропозиції директора Одеського суспільного інституту соціальних технологій Крупника Андрія Семеновича щодо удосконалення визначення терміну "місцевий референдум". Стаття 1 проекту Закону України "Про місцевий референдум" викладена з урахуванням відповідних позицій.

Враховано й пропозицію учасників "круглого столу" (заступника Вінницького міського голови Рєви Андрія Олександровича, депутата Одеської міської ради Гончаренка Олексія Олександровича та інш.) стосовно позбавлення сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів повноважень призначати місцевий референдум з метою наділення територіальної комісії з місцевого референдуму повноваженнями стосовно реєстрації ініціативної групи з місцевого референдуму та призначення місцевого референдуму.

Остаточну редакцію Законопроекту також доповнено положеннями, що передбачають дострокове припинення повноважень територіальної комісії з місцевого референдуму, зокрема, у разі відмови територіальної комісії з місцевого референдуму в реєстрації ініціа-

тивної групи з місцевого референдуму з підстав, не передбачених законом; неприйняття територіальною комісією з місцевого референдуму рішення щодо реєстрації ініціативної групи з місцевого референдуму у визначений законом строк; прийняття територіальною комісією з місцевого референдуму рішення щодо припинення процедур по реалізації ініціативи щодо проведення місцевого референдуму з підстав, не передбачених законом; неприйняття територіальною комісією з місцевого референдуму рішення стосовно результатів висування ініціативи щодо проведення місцевого референдуму в термін, встановлений законом.

Важливою правовою новелою остаточної редакції Законопроекту стало спрощення процедури ініціювання та проведення місцевого референдуму в територіальних громадах чисельністю меншою ніж 2500 учасників місцевого референдуму, яка полягає у можливості не створювати в таких адміністративно-територіальних одиницях дільничні комісії з місцевого референдуму з наділенням їх повноваженнями відповідних територіальних комісій¹. І це лише окремі приклади конструктивної взаємодії Мін'юсту з громадськістю щодо роботи над Законопроектом про місцевий референдум.

Підсумовуючи викладене, зазначу, що ні у політикуму, ні у громадськості України нині не викликає сумнівів необхідність утвердження ідеї і практики референдної демократії загалом. Так само, очевидною є й потреба в забезпеченні ефективної законодавчої бази для розвитку цього виду демократії – окремо на загальнонаціональному та окремо на локальному рівні. Міністерство юстиції створило відповідні дискусійні майданчики на своєму офіційному сайті minjust.gov.ua, на сторінках відомчого часопису "Бюлетень Міністерства юстиції України", а також продовжує практику громадських обговорень найбільш актуальних законопроектів у сфері прав людини, передусім тих із них, що стосуються створення досконалих юридичних механізмів реалізації конституційного права громадян на участь у референдумах. У цьому сенсі, значні сподівання покладаються на науково-правову спільноту, потенційно спроможну на розробку конкурентоздатних концепцій і теорій референдної демократії.

Стаття надійшла до редколегії 18.11.2009 р.

¹ Онішук М. "Закон України "Про місцевий референдум" - перший потужний крок до удосконалення інститутів локальної демократії в Україні" // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/22406>

В.Ф. Нестерович
В.А. Устименко

**СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ
КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ:
ТЕОРІЯ, ЯКА ЗАСНОВАНА НА ПРАКТИЦІ¹**

Мудрий законодавець починає не
з прийняття законів, а із вивчення їх
придатності в даному суспільстві.
Ж.-Ж. Руссо

Посилення глобалізаційних процесів у світі, які не пройшли осторонь права, підтвердженням чому є дифузійність джерельних систем різних правових систем і сімей світу, а також розбудова Української державності в умовах перманентного проведення конституційно-правової реформи, вимагають своєчасного, ґрунтовного та комплексного аналізу з боку юридичної науково-експертної громадськості. Досить сміливим та у той же час виваженим кроком у цьому напрямі є монографія під авторством В. Цоклана та В. Федоренка "Система сучасних джерел конституційного права України".

Джерела конституційного права України традиційно привертали й привертають увагу як вітчизняних, так і зарубіжних правників. Фундаментальними дослідженнями проблематики теоретико-методологічних засад джерел права та їх системи є роботи Т. Волкера, Р. Давида, В. Джексона, Л. Епстайна, В. Кампо, А. Колодія, М. Козюбри, Дж. Лібермана, М. Марченка, В. Погорілка, В. Федоренка, Л. Фішера, О. Скрипнюка, Ю. Тодики, С. Шевчука, Ю. Хабермаса тощо. У вітчизняній юриспруденції науковцями неодноразово зверталася увага щодо вивчення окремих засад та аспектів джерел права. Так, С. Рєзніченком було досліджено юридичну природу договору, О. Назаренко – міжнародного договору, О. Сав'яком – правового звичаю, Н. Пархоменко – методологічного підґрунтя джерел права, О. Васильченко – джерел конституційного права України з позицій системно-функціонального аналізу, В. Цокланом – системи сучасних джерел конституційного права України. Проте комплексний аналіз означеної проблематики на монографічному рівні був здійснений лише у монографії, яка наразі є предметом цієї рецензії.

Метою монографії є не лише узагальнення й модернізація традиційних і новітніх уявлень про джерела права загалом і джерела

¹ Рецензія на монографію: Цоклан В.І., Федоренко В.Л. Система сучасних джерел конституційного права України / За ред. В.Л. Федоренка. - К.: Ліра-К. 2009. - 400 с.

права зокрема, але й вирішення проблеми пошуку оптимальної методології дослідження сучасних джерел конституційного права України та їх системи й пошук шляхів розвитку й вдосконалення відповідної джерельної бази.

Архітектоніка монографії дозволяє авторам комплексно та системно розкрити різні аспекти обраної досить актуальної теми та виконати поставлену мету. Так, структурно дослідження складається з півняти, передмови, чотирьох розділів, що об'єднують вісім підрозділів, висновків та трьох додатків. Варто зазначити, що монографія вирізняється послідовністю й логічністю викладу, завершеністю наукового дослідження, раціональністю структури та комплексністю дослідницького підходу.

У першому розділі розглядаються концептуальні підходи до визначення джерел конституційного права України, досліджується їх генезис, здійснюється предметний аналіз співвідношення сучасних джерел конституційного права України з іншими галузевими джерелами національного права. Сучасними джерелами конституційного права України, на думку авторів монографії, слід розуміти політичну волю та законні інтереси народу України, Української держави, територіальних громад України, а також інших суб'єктів конституційного правотворення, реалізовані у передбачених Конституцією та законами України юридичних формах.

У другому розділі розкриваються теоретичні основи класифікації та систематизації сучасних джерел конституційного права України та їх основні види. Сучасні джерела конституційного права України запропоновано диференціювати за такими видами:

1) за сутністю (характером): джерела конституційного права Українського народу; джерела конституційного права Української держави, джерела конституційного права територіальних громад, джерела конституційного права інших суб'єктів конституційної правотворчості;

2) за змістом: джерела, які регулюють основи конституційного ладу України, конституційно-правового статусу людини, основ безпосередньої демократії та унормовують інші основні інститути конституційного права України;

3) за юридичною силою: конституційні, законодавчі, підзаконні, у тому числі й локальні джерела конституційного права України;

4) за формою: конституційні нормативно-правові акти; конституційні договори; судові прецеденти; конституційні звичаї та традиції; програмні конституційні акти;

5) за умовами дії: а) за територією: загальнодержавні та локальні; б) за часом дії: постійні та тимчасові;

6) за національною приналежністю: джерела національного та наднаціонального (міжнародного) конституційного права;

7) за традиційністю для національно-правової системи: традиційні (Конституція та закони України тощо) та "нетрадиційні", новітні джерела конституційного права України - універсали, коаліційні угоди, судові прецеденти, правові звичаї, конституційно-правову доктрину тощо.

У третьому розділі досліджуються категоріально-понятійний апарат системи конституційного права України та аналізується взаємодія системи конституційного права та системи конституційного права України. Зокрема, система конституційного права України кореспондується як історично сформована та обумовлена об'єктивними чинниками суспільного розвитку система природного та позитивного, загальної та особливої частини, матеріального і процесуального, типового та колізійного, національного і міжнародного (європейського) конституційного права, які в свою чергу складаються з інститутів і норм конституційного права та регулюють політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні), екологічні й інші найважливіші відносини, що є предметом конституційного права України і виступають системоутворюючою складовою національної правової системи.

Четвертий розділ присвячений розгляду основних чинників, що зумовлюють розвиток і вдосконалення системи сучасних джерел конституційного права України в умовах конституційної реформи. Основними тенденціями розвитку та вдосконалення системи сучасних джерел конституційного права України визначаються: гуманізація та персоніцентризм сучасних джерел конституційного права; утвердження нових суб'єктів конституційної правотворчості; розширення об'єкта конституційно-правового регулювання джерел конституційного права; збереження і ренесанс національних традицій правотворення (джерелотворення); глобалізація та інтернаціоналізація конституційного права і конституційних правовідносин; соціологізація, політизація та ідеологізація (в органічному поєднанні з деідеологізацією) конституційного права і його джерел; муніципалізація, процесуалізація, універсалізація, новелізація сучасних джерел конституційного права; верифікація системи сучасних джерел конституційного права тощо.

Якісно доповнюють монографію три додатки до неї, які висвітлюють нормопроєктні здобутки 2008 - 2009 років у сфері конституційної правотворчості. Це проект закону України "Про нормативно-

правові акти", що наразі знаходиться на розгляді у Верховній Раді України (додаток 1), конституційна правотворчість Українського народу (всеукраїнські та місцеві референдуми, проведені в Україні в період 1991 по 2009 роки) (додаток 2) та Концепція проекту Закону України "Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів¹": затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 року № 448-р (додаток 3).

Обґрунтованою та надзвичайно нагальною є пропозиція авторів монографії з метою унеможливлення колізій нормативно-правових актів та унормування системи сучасних джерел конституційного права України про розробку та прийняття низки законодавчих та і підзаконних актів, які б урегулювали суспільні відносини у сфері конституційної правотворчої та правозастосовної діяльності (закони України "Про нормативно-правові акти", "Про Регламент Верховної Ради України", "Про лобіювання" тощо).

Теоретична й аналітична база дослідження, використання авторами широкого кола джерел монографічного, періодичного, а також спеціального характеру, докладний аналіз різних точок зору, точність відтворення тих або інших поглядів і їх критичне осмислення надають монографії цілісності, а зробленим висновкам - обґрунтованості.

Проте саме така фундаментальність дослідження змісту та значення системи сучасних джерел конституційного права України спонукає до роздумів і наукової дискусії. Зокрема щодо наступних питань:

- подолання практики квазіправового латентного делегування законодавчих повноважень Верховною Радою України суб'єктам підзаконної правотворчості, насамперед Кабінету Міністрів України, за якої закон наповнюється декларативними та банкетними положеннями, деталізація котрих здійснюється на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Тобто визначальна роль в урегулюванні суспільних відносин, які згідно ст. 92 Конституції України повинні визначатися виключно законами, відводиться підзаконним нормативно-правовим актам;

- встановлення конституційно-правових гарантій, які б мінімізували "фактор політичної доцільності" під час правотворчої та правозастосовної діяльності та навпаки посилили у цьому роль вітчизняної юридичної науки. Остання на сьогодні на превеликий жаль знахо-

¹ Попередня назва "Про лобіювання" (Прим. рецензентів).

диться на вторинному, якщо не третинному місці, при обґрунтуванні та прийнятті тієї чи іншої правотворчої ініціативи;

- законодавче закріплення прозорих діалогових механізмів між владою та суспільством, які забезпечать реальною можливістю громадян України брати участь у розробці та прийнятті нормативно-правових актів.

Таким чином, представлена для рецензування монографія є зразком глибокої, виваженої і коректної наукової роботи. Отримані авторами висновки та зроблені пропозиції є нагальними, обґрунтованими та сприятимуть оптимізації вдосконалення системи сучасних джерел конституційного права України. Монографія буде цікава та корисна як науковцям правникам, так і практикуючим юристам, зокрема, у галузі конституційного права України.

Стаття надійшла до редколегії 18.11.2009 р.

В.О. Криволапчук | **ПОЛІТИЧНИЙ КОНФЛІКТ ЯК ОБ'ЄКТ
ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

Застосування сучасних моделей вирішення конфліктів на правовому полі на основі конституції, яка виступає головним легітимним засобом врегулювання політичних конфліктів, завважають ті обставини, що сам термін "конфлікт", який використовується як в юридичних так і політичних науках, відсутній у Конституції України. В основному Законі вживається лише поняття протиріччя. Через це, в юридичній літературі піднімається питання про те, що наші законодавець, не використовуючи належним чином конфліктологічну систему понять, таких як: правова колізія, юридичний конфлікт, подолання юридичного конфлікту, тим самим у значній мірі провокує реанімацію ідеї безконфліктного розвитку вітчизняного права.

Дана стаття робить історичний екскурс в розвиток теорії співвідношення правового та політичного конфлікту, що є початком у прагненні вітчизняних науковців закріпити в українському законодавстві базові поняття із сфери правового та науково політичного визначення конфлікту, допоможе розібратись у розбіжностях змісту їх визначень при використанні в науковій літературі.

Сьогодні, перед державою стоїть завдання нарощування теоретичного та практичного потенціалу дослідження проблеми конфлік-

ту, у всіх її основних аспектах – пізнання сутності та причин, розробка шляхів і засобів їх запобігання, регулювання і вирішення.

При цьому особливий інтерес викликає безпосередній синтез конфліктологічних проблем з ведучими положеннями юридичної науки. Справа в тому, що значна частина соціальних конфліктів протікають у сфері правових відносин або породжуються юридично визначеними ситуаціями. Дане твердження також справедливе і по відношенню до політичного конфлікту, який визначається вітчизняними науковцями, як певна завершальна ланка механізму вирішення суперечностей у системі суспільних відносин. Інакше кажучи, конфлікт – це не відхилення від норми, а норма співіснування людей у соціумі, певна форма встановлення і зміни пріоритетів у системі інтересів, потреб, суспільних відносин взагалі [1]. Також характерним є тлумачення соціального конфлікту як крайньої точки загострення соціальних протиріч, що виражається зіткненням різних соціальних спільнот – націй, класів, держав, соціальних груп та інститутів, які обумовлені протилежністю або істотною різницею їх цілей та інтересів.

Безпосередньо політичний конфлікт виникає та існує відповідно до цілей, які сфокусовані на проблемі функціонування політичної влади у суспільстві, її захопленні, використанні і відповідно утриманні, саме через цей факт, політичний конфлікт проявляє себе у якості перманентної, тобто незмінної форми боротьби за владу в даному конкретному суспільстві. При цьому він характеризується особливою гостротою, масштабністю, соціальною значимістю. Конфлікт, що виникає на ґрунті політичних відносин, передбачає мобілізацію найбільшої чисельності з боку всіх конфліктуючих сил, в нього включені великі соціальні групи, десятки тисяч або мільйони людей. Відповідно, його наслідки відчутні у всіх основних сферах суспільного буття.

В якості атрибуту суспільного буття конфлікт сприймався з давніх часів. Найперші спроби зрозуміти та описати сутність соціального протистояння були здійснені мислителями ще у VII – VI ст. до н. е.

Так, китайські філософи вважали, що джерело розвитку всього існуючого – це протиріччя між позитивними (янь) та негативними (інь) сторонами, які належать матерії. Соціальний конфлікт у вигляді війни вважався Гераклітом (кінець VI – початок V ст. до н. е.) батьком усього існуючого, тоді як Платон розглядав це як велике зло.

Римський політик та філософ Цицерон (I ст. до н. е.), усвідомлюючи неминучість конфронтації у суспільному житті, намагався

довести існування "справедливого" та "несправедливого" насильства. В свою чергу флорентієць Н. Макіавеллі вважав конфлікт універсальним і безперервним станом суспільства. Одним з перших науковий аналіз причин внутрішньополітичних конфліктів зробив англійський філософ Френсіс Бекон.

З часом конфлікт як соціальне явище дослідив у своїх роботах шотландський філософ-етик Адам Сміт (1723 - 1790). На його думку, в основі будь-якого конфлікту лежить поділ суспільства на класи і економічне суперництво. Конфлікти вивчали такі великі філософи та вчені, як І. Кант, Г. Гегель, К. Клаузевіц, Ч. Дарвін. Головна ідея останнього – розвиток живої природи – це постійна боротьба за існування. Погляди Ч. Дарвіна були розвинені в деяких соціологічних та психологічних теоріях конфлікту.

В доповнення до цього слід зауважити, що в Європі у Середні віки та в епоху Відродження домінувало обумовлене християнською етикою негативне ставлення до будь-яких збуджень соціальної константи. І лише в XIX ст. Г. Гегелем були задекларовані позитивні функції протистояння в соціально-політичній сфері. Дані питання були відображені в роботах соціал-дарвіністів Г. Спенсера, Л. Гумпловича, Г. Ратценхофера, У. Самнера, які запропонували розглядати конфліктні протиборства в якості проявів боротьби за виживання, в ході якої отримують можливості для розвитку найбільш пристосовані суспільства.

Але слід зазначити, що перші спроби створення соціологічної теорії удосконалення соціальної системи, яка досліджує роль конфлікту, з'явилися у другій половині XIX ст. у працях англійського соціолога Герберта Спенсера (1820 - 1903). Він обґрунтував тезу про те, що конфлікти встановлюють певну рівновагу в суспільстві, чим забезпечують процес суспільного розвитку. К. Маркс розглядав в основному класові конфлікти, абсолютизуючи роль економічних відносин у виникненні соціального конфлікту.

В соціально-політичних та правових концепціях суспільного розвитку на рубежі XIX - XX століть можна помітити чітко сформований інтерес до проблематики конфлікту. Формується "конфліктологічний" напрямок в суспільствознанні, яке орієнтується насамперед на ідеї німецьких філософів Г. Зіммеля та К. Маркса. Вони виходили з того, що соціальний конфлікт - найвища форма прояву суспільних протиріч, енергія яких виступає основним фактором суспільного прогресу.

Німецький соціолог Георг Зіммель (1858 - 1918) описав конфлікт як універсальне явище, яке виступає невід'ємною складовою соціаль-

них відносин. Також, у першій половині ХХ ст. набула розвитку системно-функціональна школа американського соціолога-теоретика Т. Парсонса, який розглядав конфлікт як причину дестабілізації та дезорганізації суспільно-політичного життя. Вчений визначав конфлікт як аномалію суспільного життя, і тому головне завдання вбачав у підтримуванні безконфліктних відносин між різними елементами суспільства, що зможе забезпечити соціальну рівновагу, взаєморозуміння та співробітництво. На рівні соціальної системи інтегративну функцію мають виконувати правові інституції, релігія та звичаї, тому з часом, на думку Т. Парсонса, суспільство стає менш конфліктним. Основу сучасної західної соціології конфлікту заклала у 1956 р. праця американського соціолога Л. Козера "Функції соціального конфлікту", в якій обґрунтовано позитивну роль конфліктів у забезпеченні сталості соціальних систем. Теорія позитивно-функціонального конфлікту розглядає конфлікт як боротьбу за цінності та соціальний статус, владу, матеріальні та духовні блага. Це боротьба, в якій метою сторін є нейтралізація та знищення супротивника. Проте ця боротьба виконує і позитивні функції – по-перше, надає можливість для виходу негативних емоцій, по-друге, люди під час конфлікту краще пізнають один одного, а взаємне пізнання може трансформувати ворожі відносини у відносини співпраці. Соціальний конфлікт, на думку Л. Козера, стимулює соціальні зміни, появу нових суспільних порядків, норм та відносин. Автор теорії конфліктної моделі суспільства англо-німецький соціолог Р. Дарендорф стверджує, що класовий конфлікт визначається характером влади. Вчений вважає марними спроби ліквідації глибинних причин соціальних антагонізмів і допускає можливість впливати на зміну специфіки перебігу конфлікту. А це відкриває перед сучасним суспільством перспективу не революційних переворотів, а поступових еволюційних змін. Загальна теорія конфлікту американського соціолога К. Боулдинга наголошує на існуванні двох моделей конфлікту – статичної та динамічної. Це дає можливість зробити висновок, що динаміка конфлікту – це процес, який відбувається внаслідок реакції протидіючих сторін на зовнішні стимули [7,8].

Науковці американського інституту миру при Університеті Дж. Мейсона (The United States Institute of Peace) сформулювали адисциплінарний підхід, який орієнтований на практичне вирішення конфліктів. Даний підхід отримав широке визнання в останнє десятиліття минулого століття і в першу чергу при вирішенні міжнародних кон-

фліктів. Його основною ідеєю виступає невизнання будь-яких меж та кордонів знань, він припускає цілісне розуміння феномену соціального конфлікту. В кожному окремому випадку конфлікту цей підхід допомагає визначити, яким повинен бути допустимий рівень аналізу, одиниця аналізу і які суспільні науки у сукупності найбільш придатні для його адекватного розуміння і вирішення.

Вітчизняні дослідники звернулись до проблеми політичного конфлікту лише в 90-ті роки XX ст., оскільки в радянській науці конфлікт, за своєю суттю, не розглядався як феномен, який вимагає самостійного аналізу [3]. Поміж тим, хоч і не в явній формі, даному напрямку приділялась деяка увага в зв'язку з вивченням питань діалектики суспільного розвитку, розглядалися протиріччя, що лежать в основі революційного процесу.

У правовій теорії проблема конфлікту розкривалась в роботах, які були направлені на вивчення різноманітних сторін радянського права, існуючих у ньому протиріч, розвитку соціалістичного правосуддя.

Дев'яності роки відмічені розвитком дослідження проблеми конфлікту в правознавстві, питання права як інструмента регулювання соціальних і політичних конфліктів отримують своє відображення в навчальних посібниках по теорії держави і права. Поряд з цим, в роботах з конфліктології піднімаються питання про традиції пізнання феномену конфлікту, стан даної проблематики в радянський час, оцінюються ті чи інші моменти розвитку сучасної конфліктології, її окремих напрямків.

Реальне внутрішнє наповнення конфліктних ситуацій, зміст конфліктних установок, культура політичного конфлікту в цілому залежать від багатьох факторів, як базових соціально-економічних та етнополітичних характеристик соціуму, так і від політичних процесів і колізій які присутні в ньому.

Динаміка політичного, як і будь-якого іншого конфлікту характеризується деякими універсальними стадіями: приховане назрівання протиріч, напруга, ескалація, вирішення [4]. Однак центральним моментом протиріччя в політиці завжди виступає боротьба еліт за владу. Характер цієї боротьби залежить від політичного режиму який існує в даному суспільстві в даний момент. Власне, суть будь-якого політичного режиму, полягає саме в тому, що він визначає форми політичного конфлікту в боротьбі за владу, а також способи, використовуючи які, учасники політичної боротьби досягають своїх цілей. Головна з них – перемога над своїми супротивниками, опонентами, суперниками.

І все ж таки, найбільш конструктивною функцією політичного конфлікту виступає його здатність стати каталізатором назрілих соціально-політичних змін. Ще одна позитивна функція політичного конфлікту в тому, що його розгортання дозволяє більш чітко визначити власні позиції конкуруючим політичним силам.

В цілому, політичний конфлікт - це конфлікт з приводу розподілу влади, домінування, впливу, авторитету. Він може приймати цивілізовані та деструктивні (силові) форми.

До цивілізованих форм належить безконфліктний політичний розвиток, який зазвичай обумовлений монополією на владу певних суспільно-політичних сил і рано чи пізно приводить до застою чи кризи. Так доктор філософських наук, професор Г. Артемов, на основі вивчення робіт німецького соціолога та історика М. Вебера (1864 - 1920) стверджує, що безконфліктне суспільство приречене на деградацію і загибель.

В тій мірі, в якій конфлікт пов'язаний з напрацюванням альтернативних рішень, він сприяє вибору оптимального, з точки зору широкіх суспільних інтересів, варіанту розвитку ситуацій, і тим самим сприяє раціоналізації політичного процесу. Крім того, конфлікт корисний для політичного розвитку таким же чином як конкуренція для економіки. Змагання різноманітних політичних груп призводить до прояву тієї з них, діяльність якої найбільш адекватна ситуації і потребам суспільства [5].

Культура цивілізованого вирішення конфліктів орієнтована на розширення меж суспільного консенсусу. Однак це не означає наявності установки на досягнення угоди будь-якою ціною. Консенсус конструктивний в тих випадках, коли він базується на компромісі між реальними суспільними потребами. Наприклад, між економічною ефективністю і соціальною справедливістю, свободою і громадським порядком. Саме такий тип забезпечив стабільність і поступальний розвиток багатьох країн.

Поряд з цивілізованими формами існують і деструктивні (руйнуючі) форми політичних конфліктів [6]. В своїх найбільш гострих формах вони приводять до дестабілізації і розпаду суспільного організму, до погіршення життя людей і можуть переростати в громадянські або міжусобні війни. На відміну від цивілізованої політичної конкуренції, силові конфлікти націлені на фізичне знищення або придушення противника і ведуть до встановлення деспотичної влади над своїм та іншими народами.

Американський соціолог Роберт Мертон акцентує увагу саме на дослідженні деструктивних соціальних проявів і процесів, що обумовлені внутрішніми протиріччями та деформаціями суспільної системи. В розробленому ним варіанті теорії аномії (термін введено французьким соціологом М. Дюркгеймом в 1987 році), тобто історично обумовленого процесу руйнування базових елементів культури, в першу чергу в аспекті етичних норм, остання розглядається як криза моральних цінностей, яку ми спостерігаємо на індустріальній стадії розвитку суспільства [9].

На думку К.Бюлдінга, французького філософа і соціолога П. Бурдьє (1930 – 2002), сучасних науковців докторів політичних наук, професорів СПбДУ Ланцова С.А. та Ачкасова В.О. необхідно чітко визначати основні риси конфліктів.

Насамперед, необхідно відрізнити категорії протиріччя та конфлікту. Сутність категорії "протиріччя" традиційно пов'язана з багатьма елементами єдиного цілого. Протиріччя і є особливим чином відношення між цими елементами цілого, що виникають при появі будь-якої розбіжності, невідповідності в структурі цілого. Тобто, наприклад історія показує, що глибокі релігійні, ідеологічні і політичні відмінності, як правило приводять до конфліктів, але останні не носять неминучого характеру. В свою чергу під конфліктом можна розуміти ситуацію загострення в розвитку протиріч. При цьому вирішений конфлікт не обов'язково знешкоджує протиріччя, які його породили. Якщо протиріччя, яке виступає основою політичного конфлікту, може не усвідомлюватись учасниками політичних відносин, то конфлікт навпаки завжди усвідомлений і припускає певні дії сторін одна проти одної. На початку виникнення політичного конфлікту завжди знаходиться соціальна напруженість, формування упевджень, прихована ворожість і підозрілість між суб'єктами майбутнього конфлікту, стійке усвідомлення розбіжностей їх інтересів, прагнення до домінування або реваншу. Тобто конфлікт на відміну від протиріччя характеризується відкритими формами протистояння і, як правило усвідомлений його учасниками [10]. Ось чому важливе розуміння законодавцями змісту категорій протиріччя та конфлікту і завдання науковців, в тому числі в області правознавства, вивчати та використовувати належним чином дану систему понять.

Події останніх років свідчать, що в нашому суспільстві ще не сформувались правові механізми роботи з конфліктами. Практично увесь соціум, включаючи політичну еліту не визнає право як соціаль-

ну цінність, проявляє негативне ставлення до права, законам, правопорядку, не вірить в необхідність права, його можливості, суспільну користь [2]. Вимоги правових, в тому числі і конституційних норм часто поступаються завданням політичної доцільності, ідеологічним міркуванням. Неможливість, а часто небажання розмістити конфлікт в правовому форматі приводить до того, що конфлікт переходить в некеровану стадію, надмірно важко піддається вирішенню та регулюванню.

Проведений аналіз показує значний прогрес зарубіжних та вітчизняних дослідників політичних конфліктів в пізнанні феномену конфлікту, його різноманітних сторін та аспектів, осмисленні шляхів розвитку конфліктології. Разом з цим, ми повинні констатувати недостатність розробки проблеми, пов'язаної з вивченням правової інтерпретації політичного конфлікту, питань і взаємозв'язків у вітчизняній політичній та юридичній конфліктології при дослідженні даного конфлікту. Подальша розробка цієї проблеми допоможе наростити теоретичний потенціал конфліктології, підсилити роль права як соціального регулятора, засобу узгодження інтересів в політичній сфері життя суспільства.

Література

1. Політологія: Курс лекцій: Навч. посібник С. Дзюбка, В.Ф. Панібудьла-ска, Ю. С. Шемшученко та ін.; За заг. ред. І. С. Дзюбка. – К. Вища шк., 1993.
2. Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2008. – Спецвидуск: Політичний менеджмент.
3. Колодій А., Климанська Л., Космина Я., Харченко В. Політологія: підруч. для вищ. закл. освіти. – К.: Ельга-Н, 2000.
4. Берлач А.І., Кондрюкова В.В., Конфліктологія: навч. посібник. – К.: Університет Україна, 2007.
5. Конфліктологія / За ред. професорів Л. М. Герасіної та М. І. Панова. - Харків: Право, 2002.
6. Кибанов А.Я., Ворожейкин И.Е., Захаров Д.К., Коновалова В.Г., Конфліктологія. Учебник, 2-е изд., перераб. и доп.;М. 2008.
7. Липницький А.В., Конфліктологія. Учебник. ЦОКР МВД России, 2007.
8. Юрій М. Ф. Основи політології. – К.: Кондор, 2005.
9. Артемов Г.П. Политическая социология. Спб., 2000
10. Политическая конфликтология. Под ред. С. Ланцова. Спб., Питер, 2008.

Стаття надійшла до редколегії 20.11.2009 р.

А.В. Резников

**ГЕОГРАФИЯ И ОСОБЕННОСТИ
РАСПРОСТРАНЕНИЯ
МАГДЕБУРГСКОГО ПРАВА В СТРАНАХ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ**

Изучение особенностей становления и развития магдебургского права имеет давнюю историю, интерес которой не ослабевает и сегодня. Только в последнее время появился целый ряд публикаций, затрагивающих различные историко-правовые аспекты его функционирования¹. Однако в большинстве из них магдебургское право рассматривается прежде всего во временной трансформации. Практически не исследуются территориальные особенности его распространения и функционирования². Исключение в этом отношении составляет лишь статья Д. Левицкого, опубликованная в журнале "Право України"³.

В силу указанных причин целью предложенной статьи является определение географических границ и особенностей распространения магдебургского права на территории стран Центральной и Восточной Европы в начальный период их становления.

Магдебургское право было феодальным городским правом, которое возникло в XII – XIII вв. в немецком городе Магдебурге и действовало в большинстве средневековых городов Германии. Городам, которые его получали, предоставлялось самоуправление, налоговый и судебный иммунитет, право собственности на землю, ремесленные и торговые преференции, а также почти полное освобождение от феодальных повинностей. Оно устанавливало порядок избрания городской власти, ее функции, основные нормы гражданского и уголовного права, правила судопроизводства и налогообложения, определяло деятельность купеческих объединений, ремесленных цехов, порядок торговли и т.д.⁴.

¹ См.: Капраль М.М. Функціонування органів влади Львова у XIII - XVIII ст. (нарис історії інститутів магдебурзького права) // Український історичний журнал. - 2006. - № 5. - С. 111 - 130; Святоцька В. Адвокатура в Україні за магдебурзьким правом // Право України. - 2006. - № 7. - С. 125 - 126; Кобилецький М. Магдебурзьке право як джерело рецепції римського права в Україні // Право України. - 2007. - № 8. - С. 121 - 125 та ін.

² См.: Гошко Т. Дослідження історії міського самоврядування XIV - XVII ст. польськими істориками Львова (початок XX ст.). // Львів: місто - суспільство - культура. - Т. 3. - Львів, 1999. - С. 408.

³ См.: Левицький Д. Вплив середньовічного міського права на формування правових систем країн Центральної та Східної Європи // Право України. - 2005. - № 2. - С. 112 - 114.

⁴ См.: Черниловский З.М. Магдебургское право // Большая Советская Энциклопедия: В 30-ти т. - М., 1981. - Т. 15 / Гл. ред. А.М. Прохоров - С. 150; Усенко І.Б. Магдебурзьке право // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. - К., 2001. - Т. 3. - С. 543.

Возможность подобной организационно-правовой модели городского самоуправления была напрямую связана с развитием коммунального движения, развернувшегося в городах Западной Европы в XI - XIII вв., целью которого было закрепление прав и привилегий городской общины (коммуны), личных свобод и имущественных прав её членов, системы управления городом, полномочий, структуры и порядка формирования органов городского самоуправления. Причем одним городам приходилось добиваться этого с помощью силы (преимущественно в Италии), другим вождельенные права и свободы были дарованы верховной властью в лице императора, короля (Англия, скандинавские страны) или церковью (Франция).

Ещё в XI - XII вв. древнейшие города Германии, ведущие свое начало от римских крепостей, пытаются регулировать собственные взаимоотношения с верховной властью, прибегая к помощи составления нормативных документов (городских хартий), фиксирующих права и обязанности сторон. Такими были первые городские хартии Вормса (1014 г.), Шпейера (1111 г.), Страсбурга и Трира (последние десятилетия XII в.). Эти и подобные им документы способствовали оформлению в Германии в XII - XIII вв. особого городского права, одной из разновидностей которого и было магдебургское право, получившее широкое распространение в соседних государствах.

В ходе завоевания Пруссии крестоносцами Тевтонского ордена и её последующей урбанизации оформилась еще одна модель немецкого городского права, получившего название кульмского. Основой этого права стали привилегии, дарованные крестоносцами первым городам Ордена в Пруссии - Торну и Кульму (польское название последнего - Хелм, отсюда кульмское право также называют хелмским) 28.12.1233 г. Кульмское право является производным от магдебургского, т.к. Торн и Кульм получили свои права на основе конституции Магдебурга. Вместе с тем, кульмское право было достаточно самостоятельным документом и учитывало особенности орденовой государственности¹. Будучи прогрессивным для своего времени, кульмское право в последующем получило довольно широкое распространение на территории Пруссии, Польши, Литвы, Белоруссии и Украины².

¹ См.: Кобилицький М. Хельмінське (кульменське) право // Історія держави і права. - № 1. - 2006. - С. 138.

² См.: Кобилицький М. Хельмінське (кульменське) право // Історія держави і права. - № 1. - 2006. - С. 140; Грищевич А.П. Частновладельческие города Белоруссии в XVI - XVII вв. (социально-экономическое исследование истории городов). - Минск. 1975. - С. 188.

В городах могущественного Ганзейского торгового союза, контролируемого Любеком, с 1268 г. действовало так называемое любекское городское право, введения которого добивалось купечество, помогавшее Ордену в деле завоевания и колонизации Пруссии. Но последний не был заинтересован в потере своего статуса полновластного правителя региона, поэтому любекское право на землях Ордена было принято только в Эльбинге, Бранденбурге, Браунсберге и Мемеле¹. Следует, однако, признать, что позднее многие балтийские города, попав под влияние Ганзы, также стали переходить на любекское право².

К слову, Ганзейский союз, включавший в себя 77 немецких городов и контролировавший не только Балтику, но и практически всю торговую политику от Лондона до Новгорода, сыграл заметную роль в продвижении немецкого права в различные европейские государства. Причем если в северном и балтийском регионе доминировали такие его города-члены, как Любек и Гамбург, а в Западной Европе – Кельн и Франкфурт, то Магдебург на протяжении довольно продолжительного периода оставался надежным торговым партнером для восточноевропейских земель, способствуя продвижению туда одноименного права.

Появление немецкого права на соседних с Германией территориях нужно рассматривать в связи с хозяйственными преобразованиями внутри самих государств, заимствовавших это право. В XII – XIII вв. в ряде государств Центральной и Восточной Европы произошли существенные перемены в сельском хозяйстве. Развитие крупного землевладения привело к усилению внутренней колонизации с целью увеличения дохода с земли путем корчевания лесов и заселения пустошей. Причем сначала немецкое право имело ярко выраженный сельский характер. Согласно статистическим данным, приведенным О. Бальцером, только в Польше в XIII ст. было основано 400 новых деревень на немецком праве³. Тем не менее, очень быстро оно стало распространяться и в городах. К причинам, способствовавшим этому, наряду с развитием сельского хозяйства, следует отнести товарно-денежный обмен, а также процессы, связанные с разделением труда.

¹ См.: Стоклицкая-Терешкович В.В. Основные проблемы истории средневекового города. – М., 1960. – С. 63.

² См.: Рогачевский А. Меч Роланда. Правовые взгляды немецких горожан XIII – XVII вв. – СПб., 1996. – С. 85.

³ См.: Бальцер О. К истории общественно-государственного строя Польши. – СПб., 1908. – С. 28.

В развитии различных европейских территорий огромную роль сыграло также горное дело. Рудники меди в Словакии, олова, серебра и соли в Малой Польше, золота в Силезии и серебра в Чехии способствовали росту продукции горнодобывающей отрасли, привлекавшей купцов из соседних государств, прежде всего из немецких земель. Начало было положено в 1211 г. в Силезской Злоторье. Прибывшие сюда переселенцы из Германии стали применять права города Магдебурга. Следующими стали силезские Львовек и Шрода, получившие магдебургское право соответственно в 1217 г. и перед 1235 г. Впоследствии в этой части Нижней Силезии возникло наибольшее число городов нового типа, создавших собственный правовой образец городского права, позднее широко распространившегося в Польше.

Апробированное на опыте нижнесилезских городов, магдебургское право распространяется в середине XIII века и на другие польские территории. В 1242 г. его получают Вроцлав, в 1253 г. – Познань и Глогов, в 1254 г. – Бытом, а в 1257 г. – Краков. Причем если первоначально немецкое право в Польше получали только немецкие колонисты, то в дальнейшем оно распространилось и на местное польское население. В привилегии князя Болеслава городу Куини в 1260 году по этому поводу записано, например: "Пусть старые жители города пользуются той же свободой, что и новые"¹.

Постепенно все большее количество польских городов получает особые привилегии, оформленные предоставлением нового права. В 1277 г. магдебургское право получает Волин, в 1298 г. – Лович². 15.08.1317 г. Владиславом Локотком магдебургское право было даровано Люблину³. При этом города, которые его получали, поддерживали связь с Магдебургом через распространение разъяснений местного городского суда в особо сложных юридических вопросах. Суд в Магдебурге оставался кассационной инстанцией по судебным приговорам судов малопольских городов до середины XIV в., когда его роль перенял Верховный суд немецкого права в Краковском замке, созданный королем Казимиром Великим. В свою очередь, на приговор этого Замкового суда можно было апеллировать в особый королевский суд, составленный из представителей шести городов – Кракова,

¹ Цит. по: Ливанцев К.Е. История государства и права феодальной Польши XIII – XIV ст. – Л., 1958. – С. 49.

² См. там же.

³ См.: Witusik A. Lokacja na prawie magdeburskim //www.paniecniejsca.tun.pl

Нового Сонча, Велички, Бохнии, Казимира и Илькуша. Приговор этого суда являлся уже окончательным и обжалованию не подлежал¹.

В XIII - XIV вв. немецкое право начинает существенно влиять на чешские и словацкие города. Большинство немецких колонистов шли сюда прежде всего в поисках лучших условий хозяйствования, принося уже сложившиеся системы нюрнбергского и магдебургского права². При этом если на города северной части Чехии и Моравии (Литомержеце или Оломоуц) значительное влияние оказывало магдебургское городское право, то города центральной и южной части Чехии и Моравии подвергались влиянию нюрнбергского права. Аналогичным образом два этих немецких авторитета в области городского права распространяют свое влияние и в разных частях Словакии³. Под влиянием немецкого права постепенно формируются местные модели городского права, например пражское, которое аккумулирует в себе не только элементы магдебургского и нюрнбергского права, но и обычаи, которых придерживаются в своей среде пражские немцы⁴.

В средневековой Венгрии, подобно чешскому государству, одна группа городов руководствовалась как высшим авторитетом севернонемецким (магдебургским) правом, а другая часть - южнонемецким (нюрнбергским). Вместе с тем, в то время как города чешского государства адаптировали немецкое право непосредственно из Германии, венгерские города заимствовали его опосредствованно - через австрийские города (Вену), южновенгерские (Будин), чешские (Кутна Гора, Иглава, Тешин) и даже через города польские (Краков). Первыми городами, которым были предоставлены права самоуправления, стали Надосамбат (1238), Барш (1240) и Загреб (1241)⁵.

Кроме того, в Венгрии, как и в чешском королевстве, пользовались не только классическими образцами, но и собственными переработками магдебургского права, приспособленными к местным ус-

¹ См.: Ливанцев К.Е. История государства и права феодальной Польши XIII - XIV ст. - Л., 1958. - С. 99 - 100.

² См.: Краткая история Чехословакии [А.Х. Клеванский, В.В. Марына, И.И. Поп, акад. Д.Ф. Марков, В.Н. Виноградов]. - М., 1988. - С. 41 - 42.

³ См.: Ванечек В. История государства и права Чехии. - М., 1981. - С. 110, 112.

⁴ См.: Шигел Р. Проблемы урбанизации Центральной Европы у XII - XVI ст. // Проблемы слов'язнознавства. - Львів, 1990. - № 42. - С. 17.

⁵ См.: Историко-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування: Світовий та український досвід / С.М. Крючков, А.М. Зельницький, П.І. Удовенко та ін. - К., 1998. - С. 54.

ловиям. Так, например, происходило в венгерском городе Буда, где издавна существовала большая немецкая община, которая пользовалась магдебургским правом. Но в XV веке здесь был составлен свой локальный сборник городского права - городское право Оффена (так называли этот город немецкие колонисты). Копиями этого сборника пользовались в Кашше, Коложваре, Клуше (сейчас Румыния) и в других городах¹.

Добавим, что на практике собственные статуты создавали те города, в которых был городской суд. Венгерские городские сборники права содержат в себе полученные от короля привилегии, статуты, а также нормы обычного права (частного, уголовного, процессуального, административного), созданные в суде и других органах городского самоуправления. Кроме Будайского к наиболее известным сборникам городского права Венгрии относится также Пожоньский сборник².

Особой исторической областью была группа из 24 поселений под Высокими Татрами, жители которых называли себя саксонцами ("саксами"). Этот союз спишских городов пользовался рядом привилегий в хозяйственной области, прежде всего в области финансов, а также в области собственного судопроизводства. Право спишских городов было в 1371 г. оформлено в специальной немецкой юридической книге и, по сути, представляло собой магдебургское право. В 1412 г. венгерский король отдал 13 спишских городов в качестве закладной польскому королю, в результате чего на три с половиной столетия распалась общность спишских "саксов"³.

С XIV века магдебургское право известно в Литве, хотя до середины XVI века тут им пользовались лишь Вильнюс, Каунас, Тракай⁴. Причем эти литовские города заимствовали скорее кульмский, то есть опосредствованный, вариант магдебургского права, ибо, соглашаясь с мнением М. Чубатого⁵, следует заметить, что основы фео-

¹ См.: Рогачевский А. Меч Роланда. Правовые взгляды немецких горожан XIII - XVII вв. - СПб., 1996. - С. 28.

² См.: Историко-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування: Світовий та український досвід / С.М. Крючков, А.М. Зельницький, П.І. Удовенко та ін. - К., 1998. - С. 55 - 56.

³ См.: Ванечек В. История государства и права Чехии. - М., 1981. - С. 102, 112 - 113.

⁴ См.: Юргинис Ю.М. Судьба магдебургского права в литовских городах // История СССР. - 1975. - № 4. - С. 148 - 150.

⁵ См.: Чубатий М. Державно-правне становище українських земель Литовської держави // Записки Наукового товариства імені Т. Шевченка. - Львів, 1926. - Т. 144 - 145. - С. 36 - 37.

дального строя из Германии пришли в Литву не через Польшу, а через Пруссию и Ливонию, где в это время, собственно, и доминировала кульмская модель городского права. В конце XVI - первой половине XVII века право на самоуправление получили другие литовские города: Кедайнай в 1590 г., Лаздияй в 1597 г., Симнас в 1626 г. и другие, в отдельных случаях с оговоркой, что их "внутренний порядок будет осуществлен по примеру Вильнюса"¹.

С магдебургским правом связана также более чем трехвековая (конец XV - XVIII вв.) история городов Белоруссии. Следует отметить, что ее западные территории получили магдебургское право значительно раньше, чем на востоке, в Приднепровье и Придвинье, где еще долго сохранялась связь с волостной системой и вечевым строем. Население города и области в восточной части Белоруссии составляло одну общину, наделенную правами самостоятельности. Однако в XV - начале XVI века в результате развития феодального землевладения волостная система и городская община здесь начинают быстро распадаться, а городские власти добиваются магдебургских привилегий. Причем белорусские города не просто перенимали новые принципы и условия жизни, но и приспособивали их к собственным условиям и особенностям, дополняя местными традициями. Наиболее ярким примером того, как граждане Белоруссии, используя собственный опыт и учитывая местную специфику, адаптируют к ним магдебургское право, является судебник, составленный в 1621 г. жителями Орши. Как отмечалось в его тексте, судебник поясняет те статьи и положения, которые "в праве местском магдебургском скрытые и затрудненные", то есть еще не содержат четкого решения².

В этнических украинских землях магдебургское право начало распространяться с XIII века. Тогда оно было предоставлено г. Новому Сончу на Лемковщине³. В конце XIII - начале XIV века магдебургское право распространяется на украинские земли, которые входили в состав Галицко-Волынского княжества. Первой из известных привилегий на предоставление магдебургского права в крае стала привилегия г. Сяноку 1339 г.⁴. С конца XIV в. это право начало распростра-

¹ Юргинис. Ю.М. Судьба магдебургского права в литовских городах //История СССР. - 1975. - № 4. - С. 152 - 153.

² См.: Копыский З.Ю. Магдебургское право в городах Белоруссии (конец XV - первая половина XVII ст.) //Советское славяноведение. - 1972. - № 5. - С. 39.

³ См.: Jakowliw A. Das deutsche Recht in der Ukraine und seine Einflüsse auf der ukrainische Recht im 16 - 18 Jahrhundert. - Leipzig, 1942. - S.8.

⁴ См.: Кобилецький М. Надання місту Сяноку магдебурзького права //Вісник Львів. ун-ту. Серія юридична. - 2006. - Вип. 42. - С. 82 - 89.

няться на Подольє, Волинь і Київщину, а в XVI в. – на лівобережну Україну, де цей процес продовжився впродовж другої половини XVIII в.

Підводячи деякі результати, слід зауважити, що рецепція магдебурзького права в центрі і на сході Європи відбувалася при збереженні більшого подібності. При цьому вона ґрунтувалася на достатньо підготовленій економічній основі, по суті, являючись продовженням колонізації внутрішньої і прискорюючи її. Крім того, магдебурзьке право, по мірі свого поширення, враховувало місцеву специфіку, вводилося і здійснювалося з різними модифікаціями і запозиченнями, нерідко виступаючи під новими назвами в залежності від назв міст, які раніше отримували це право, а в подальшому ставали зразком для інших міст.

Стаття надійшла до редакції 05.10.2009 р.

Н.В. Камінська

ЗНАЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЛЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми та її зв'язок з найважливішими науковими і практичними завданнями. Реформування українського суспільства з метою розвитку демократичних інститутів зумовлено рядом внутрішніх і зовнішніх факторів. Це насамперед інтереси людини, потреби громади, різних рівнів публічної влади, а також євроінтеграційний курс України, що вимагає оптимізації територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, перерозподілу владних повноважень між центром та регіонами на користь останніх, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні на сучасному етапі ставить нові завдання у цій сфері для реалізації потенціалу окремих регіонів, умов їх стійкого розвитку на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Тому чітке розуміння децентралізації має теоретичне і прикладне значення, адже дозволить належно вивчити теоретичні засади та відповідний практичний досвід цього

процесу, визначити напрями та перспективи його реалізації в умовах української дійсності.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Сутності децентралізації приділяли певну увагу ряд дослідників, а саме Т. Безверхнюк, З. Варналій, І. Грицяк, М. Долішній, В. Керецман, О. Клищенко, Р. Колишко, О. Копиленко, А. Лелеченко, П. Мартиненко, А. Матвієнко, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, М. Харитончук та ін. У свою чергу, роль регіонального чинника в сучасному суспільному житті України досліджують Б. Данилишин, М. Дацишин, Т. Кучеренко, С. Максименко, Ю. Наврузов, С. Романюк, В. Семенов, М. Чумаченко, М. Янків і т.д., однак з точки зору географічної, економічної, політичної науки.

Слід згадати дисертаційні дослідження Р. Колишка "Децентралізація публічної влади в унітарній державі", М. Харитончука "Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління", А. Лелеченко "Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз" та ряд наукових статей у даній сфері. Серед зарубіжних дослідників згаданих проблем можна виділити С. Артоболевського, Т. Вюртенгбергер, М. Кітінга, С. Ліпсета, Ж. Марку, М. Портера, В. Роккана, Е. Томпсона.

Мета статті полягає в тому, щоб проаналізувати позиції різних дослідників щодо децентралізації, її сутності й значення, з'ясувати принципи, форми і механізми її здійснення, а також напрями і перспективи процесу децентралізації в сучасній Україні з урахуванням історичних традицій і потреб населення, розвитку регіонів та існуючих стандартів у цій сфері.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Децентралізація системи публічної влади в Україні зумовлює належне теоретичне вивчення даного явища в юридичній науці. В основному її представники акцентують на функціонуванні органів державної влади і місцевого самоврядування (О. Батанов, М. Баймуратов, Б. Калиновський, О. Прієшкіна, В. Кампо, В. Кравченко, Н. Нижник, П. Мартиненко, О. Копиленко, В. Шаповал), реформованні адміністративно-територіального устрою (В. Авер'янов, І. Коліушко, ін.). Але рідко зустрічаються комплексні наукові дослідження, які охоплювали б широкий спектр питань з метою вироблення чіткого визначення поняття децентралізації, її особливостей, детального аналізу структури, об'єктів і суб'єктів, механізмів децентралізації, її значення для розвитку регіонів, територіальної організації влади тощо.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Розвиток демократичних інститутів, потреба врахування локальних відмінностей, соціально-економічних, культурних, геогра-

фічних, демографічних, інших особливостей спричинили певні зрушення у розподілі владних повноважень у розвинутих державах. Їх результатом є *децентралізація* – комплексне і багатоаспектне поняття, стосовно якого існує чимало тлумачень та різновидів. У загальному вигляді це спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [1].

Під децентралізацією часто розуміється перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту на місцевий рівень в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій [2]. Її визначають як один з ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою їх регіональної політики [3].

М. Харитончук стверджує, що децентралізація – поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам [4]. На думку А. Матвієнка, це процес передачі частини функцій та повноважень центральних органів влади органам місцевого самоврядування, розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру [5].

Також деякі дослідники визначають її як процес передачі відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу та інших компонентів процесу соціального управління від центрального уряду та його агентств і відомств. Проте виникає запитання кому передається ця відповідальність, адже єдиного суб'єкта децентралізації – одержувача цієї відповідальності – не існує [6].

Серед *суб'єктів* децентралізації публічної влади можна виділити

- суб'єкти первинні (народ)
- безпосередні (державні органи, органи місцевого чи регіонального рівня).

В Україні поряд з центральними органами влади активними суб'єктами економічних, політичних та інших відносин стають регіони та міста, відбувається пошук взаємовигідної моделі між "центром" та регіонами, територіальними громадами міст, селищ, сіл та інших населених пунктів, заснованої не на засадах диктату і підпорядкування, а децентралізації, партнерства та узгоджених діях. Досвід за-

рубіжних країн свідчить, що така модель певною мірою уніфікує ці взаємовідносини незалежно від форми державного устрою.

Закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень здійснюється за принципом "завдання, які можна успішно виконувати на найнижчому рівні управління (наприклад, на рівні муніципалітетів), повинні здійснюватися саме там, тоді як за завдання, що є поза межами невеликого муніципалітету, мають відповідати регіональні органи управління" [7]. Як відзначає німецький науковець Т. Бюртенгбергер "громада вирішує згідно з гарантією її самоврядування всі справи місцевого характеру під власну відповідальність" [8].

Розгляд суб'єктів децентралізації тісно пов'язаний з її *об'єктами* – встановленими законом обсягами владних прерогатив відповідних органів державної влади, які, в свою чергу, складаються з владних повноважень та обсягів компетенції, мають суттєве значення для суспільного життя. Їх специфіка полягає у тому, що, за умови збереження існуючої форми правління та адміністративно-територіального устрою, певна їхня кількість не може піддаватися децентралізації.

У процесі здійснення децентралізації публічної влади обов'язково виділяються відповідні рівні організації публічної влади – центральний і місцевий, що поділяється на безпосередньо місцевий і регіональний – проміжний між місцевим рівнем організації публічної влади і центральним. Кожен рівень характеризується сферою виключних повноважень та компетенції, системою гарантій від несанкціонованого втручання інших рівнів у законну реалізацію цієї сфери.

Важливим для оптимізації організації публічної влади є обмеження кола його владних прерогатив, яке у сучасній літературі визначається як "функції загальних справ" (найбільш загальні напрями розвитку та забезпечення нормальної життєдіяльності держави). Адже великої шкоди для суспільства може завдати надмірна концентрація виконавчої влади, яка є найбільш ієрархічною, пов'язана з організацією управління на всіх рівнях публічної влади.

Саме регіональний рівень публічної влади виступає основним бенефіціарієм від децентралізації публічної влади в унітарній державі. Крім нормативного оформлення, регіональний рівень публічної влади децентралізованої унітарної держави набуває специфічного статусу територіальної громади, населення якої претендує на сукупність прав та обов'язків, притаманних населенню територіальної громади, зокрема, право на місцеве (регіональне) самоврядування [9].

Серед форм організації внутрішньодержавних відносин ефективною в практиці демократичних країн є форма внутрішньодержавного договору [10]. Його укладання передбачає формальне виділення регіонального рівня публічної влади в унітарній державі з наданням йому статусу специфічної територіальної громади, права та інтереси якої гарантуються та охороняються Конституцією.

Децентралізація характеризується відповідними соціальними, економічними та політичними передумовами. При цьому важливе значення для її розуміння має з'ясування принципів, на основі яких здійснюється даний процес оптимізації публічної влади. На нашу думку, до них слід віднести наступні *принципи*:

1) відповідності рівню влади певного рівня відповідальності: будь-яка функція, що може бути ефективно виконана на нижчому рівні, має бути йому передана. Уряд визнає автономію місцевих органів влади, але встановлює над ними контроль, особливо над сукупними суспільними витратами і наданням послуг загальнодержавного значення;

2) загальної компетенції, що полягає в наданні місцевій владі права діяти в інтересах місцевої громади в межах, дозволених законом. Місцеві органи менш пов'язані правилами і більш гнучкі, схильні до інновацій, впровадження яких у державному масштабі або через вертикаль органів виконавчої влади потребує більше часу і коштів;

3) партнерства, тобто налагодження нових форм співпраці та взаємодії між державою та громадами;

4) принцип субсидіарності надання стількох повноважень регіонам, скільки вони вважають доцільними для себе для забезпечення ефективного їх виконання;

5) принципи спеціалізації та кооперації.

На думку багатьох науковців, процес децентралізації державних функцій складається з таких *компонентів* як деконцентрація та деволюція. Деволюція – це надання прав органам самоврядування приймати рішення і здійснювати самостійну фінансову та управлінську діяльність, якщо не передбачено реалізації єдиної державної політики. Тобто місцеві органи самоврядування за законодавством набувають незалежного статусу [11].

Деконцентрація – це адміністративна децентралізація (адміністрування), що передбачає створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями із здійснення виконавчої влади. Її інколи виділяють як форму децентралізації або видів цент-

ралізації, адже територіальні органи державної влади залишаються підпорядкованими центральним [12].

Іншою формою є демократична децентралізація (автономія) – делегування, передача частини державної виконавчої влади на рівень населення адміністративно-територіальних (субнаціональних) одиниць (територіальних громад, колективів) та обраним населенням органам – місцевому самоврядуванню [13]. Вона дає можливість громадянам індивідуально і колективно брати участь в управлінні державними справами, загалом виходячи за межі державно-управлінських відносин, впливає на правопорядок держави і тому відображена в Конституції.

Ефективний розподіл законодавчо закріплених повноважень та компетенцій різних рівнів публічної влади неможливий без спеціальних *механізмів*, за допомогою яких здійснюється децентралізація. Основними з них, на нашу думку, є:

- створення механізму взаємного невтручання різних рівнів публічної влади у справи одне одного крім випадків, передбачених законодавством;
- розподіл і закріплення власності за різними рівнями влади;
- формування ефективних місцевих бюджетів, система оптимального оподаткування та міжбюджетні відносини.

Дія механізмів, за допомогою яких здійснюється оптимізація публічної влади в унітарній державі, має певні особливості, пов'язані із адміністративно-територіальним устроєм. Оскільки складові унітарної держави не повинні мати різний статус, децентралізація публічної влади має забезпечуватися ефективною системою правових, організаційних та фінансових *гарантій* здійснення повноважень на центральному і місцевому рівнях публічної влади.

До правових гарантій відносяться нормативно-правові акти, які регулюють порядок створення, існування, обсяги компетенції всіх елементів вертикальної структури організації публічної влади в державі. Організаційними гарантіями є збалансована система адміністративно-територіального устрою, ефективна державна служба та служба в органах місцевого самоврядування, здійснення ефективного адміністративного контролю тощо. Фінансові гарантії зосереджені у своєчасному наповненні консолідованого бюджету держави, витраті передбаченої частини його коштів на фінансування діяльності різних рівнів організації публічної влади.

Це комплекси адекватних заходів процедурного та нормативно-го характеру (введення режиму надзвичайного стану на відповідній території, перерозподіл повноважень між рівнями публічної влади, заходи фінансового характеру тощо) [14], застосування яких з метою запобігання поширенню тенденцій сепаратизму має бути виваженим, на основі законодавчих норм.

В Україні створюється її правова основа з 1990 р. (закони "Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування", "Про Представника Президента", "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування", "Про місцеве самоврядування", "Про місцеві державні адміністрації", Про стимулювання розвитку регіонів та ін.). Конституція України 1996 р. закріпила систему організації влади на місцевому рівні, межі функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Конституційний принцип децентралізації дозволяє розвивати громадянське суспільство, забезпечити збалансований соціально-економічний розвиток регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [15].

Але при здійсненні децентралізації в Україні спостерігаються проблеми розмежування предметів відання органів місцевого самоврядування і державних адміністрацій, ресурсного забезпечення реалізації покладених на органи місцевого самоврядування функцій держави тощо. Вони викликані ментальністю українського народу, який звик до сильної державної влади, відставанням економічної основи децентралізації від правової, відсутністю чіткого закріплення сфер компетенції органів публічної влади [16].

Ефективним напрямом оптимізації публічної влади може стати представництво у владних відносинах інтересів регіонів, структуризація місцевого рівня публічної влади та зміцнення регіонального рівня з повноцінними органами самоврядування, законодавче закріплення та забезпечення механізмів регіональної політики, державне регулювання розвитку регіонів, визначення удосконалення статусу адміністративно-територіальних одиниць з метою наближення до потреб людини й існуючих стандартів, демократизація внутрішньодержавних відносин, більша частка економічних методів впливу на відповідні об'єкти тощо.

Важливим фактором є гармонізація дій всіх суб'єктів владних відносин, яка можлива завдяки чіткому розмежуванню повноважень

органів виконавчої влади нижчого рівня та органів місцевого самоврядування, ефективному контролю за діяльністю органів публічної влади, законодавчому закріпленні незалежності органів місцевої влади від державних органів щодо прийняття рішень, розпорядження ресурсами та власністю, необхідними для їх реалізації.

Як свідчить практика і позиції дослідників, децентралізувати владу в Україні можна із завершенням адміністративної реформи, спрямованої на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування, зміну системи і структури, повноважень публічної адміністрації, тобто в цілому державної влади і місцевого самоврядування [17]. На нашу думку, децентралізація влади в Україні сприятиме:

- 1) наближенню не лише влади до її джерела й носія – народу, а й власне результатів цієї влади – публічних послуг;
- 2) перетворенню територіальних громад на ключового владного суб'єкта на місцевому рівні;
- 3) активізації населення на вирішення власних (колективних) потреб й інтересів;
- 4) зменшенню сфери впливу держави на суспільство за допомогою саморегулюючих механізмів, вироблених самим суспільством;
- 5) законодавчому делегуванню громадам певних повноважень держави;
- 6) зменшенню витрат держави і платників податків на утримання державного апарату;
- 7) безпосередньому контролю місцевих жителів за якістю наданих послуг;
- 8) підвищенню відповідальності державної влади пропорційно збільшенню обсягу її відповідальності та функцій;
- 9) розвитку демократичних інститутів громадянського суспільства.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі.

Як бачимо, принципи централізації та децентралізації розглядаються українськими науковцями одночасно як принципи, системи і процеси [18], різною мірою втілюються в політичних системах (централізованих, децентралізованих). Децентралізація публічної влади має декілька аспектів характеристики: юридичний, соціумний, владний, адміністративно-територіальний.

На сучасному етапі в Україні першочерговим завданням є збереження унітарного державного устрою України з одночасною децентралізацією – важливою складовою оптимізації системи органів державної влади і місцевого самоврядування. Отже, визначальними в умовах демократизації українського суспільства, європейської інтег-

рації є його реалізація відповідно до існуючих міжнародних стандартів і потреб людини, трансформація системи влади і територіальної організації.

Надмірне посилення центральної влади – шлях до централізму, а результатом безмежної самостійності регіонів можуть стати сепаратизм, руйнування державності. Звідси завданням для науки і практики є пошук і забезпечення таких механізмів, які підтримували б оптимальне співвідношення між різними рівнями влади, забезпечували територіальну цілісність, єдність держави і прагнення регіонів реалізувати власний потенціал, надавати відповідні послуги населенню.

Література

1. Гурне Б. Державне управління / [пер. з франц. В.Шовкуна]. – К.: Основи, 1994. – С. 88; Мартиненко П.Ф. Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні / П.Ф. Мартиненко // Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права. – 2001. – Т. 1. – Вип. 2. – С. 23.
2. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.01 / Р.А. Колишко. – К., 2003. – С. 6; Лелеченко А.П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: спеціал. 25.00.01 / А.П. Лелеченко. – К., 2006. – С. 7 – 8.
3. Безверхнюк Т.М. Роль принципів "європейського регіоналізму" в організації вітчизняної системи регіонального управління [Електронний ресурс] / Т.М. Безверхнюк // Режим доступу: www.oridu.odessa.ua/news/bok/
4. Харитончук М.В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04 / М.В. Харитончук. – К., 2000. – С. 14.
5. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади [Електронний ресурс] / А. Матвієнко // Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1314/>
6. Государственное и муниципальное управление: справочник. – М., 1997. – С. 454 – 455; Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: моногр. [за ред. З.С. Варналія]. – К., 2007. – С. 99 – 100.
7. Проміжний рівень управління в Європейських державах: складність проти демократії? / [за ред. Т. Ларссона, та ін.]. – К., 2003. – С. 49.
8. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу та вибір України. – К., 2000. – С. 94.
9. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.01 / Р.А. Колишко. – К., 2003. – С. 10 – 11.

10. Холліс Г., Плюккер К. На пути к демократической децентрализации. Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. – Brussels, ЕС, 1995.
11. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: моногр. [за ред. З.С. Варналія], – К., 2007. – С.101.
12. Конотопцев О.С. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: спеціал.: 25.00.01 / О.С. Конотопцев. – Х., 2003. – С. 7 – 12.
13. Погорілко В.Ф., Батанов О.В. Місцеве самоврядування // Юридична енциклопедія: в 6 т./ [редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін.], – Т.3. – К., 2001. – С. 731.
14. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.01 / Р.А. Колишко. – К., 2003. – С. 11.
15. Конституція України 1996 року // ВВРади України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Плахотнюк Н.Г. Децентралізація як шлях розвитку демократії в Україні // "Розвиток демократії та демократична освіта в Україні": доповіді III міжнародної наукової конференції, Львів, 20 – 22 травня 2005 р. [Електронний ресурс] / Н.Г. Плахотнюк // Режим доступу: <http://www.demosgasy.kiev.ua/publications/>
17. Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування: парламентські слухання, 12 жовтня 2005 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>
18. Конотопцев О.С. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління: автореф. дис на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. управл.: спеціал.: 25.00.01 / О.С. Конотопцев. – Х., 2003. – С. 7 – 12.

Стаття надійшла до редколегії 03.12.2009 р.

Ю.Л. Медведєв

**ОРГАНІЗАЦІЯ ОСВІТИ НАСЕЛЕННЯ
ОРГАНАМИ САМОВРЯДУВАННЯ
УКРАЇНСЬКИХ МІСТ НА МЕЖІ ХІХ І ХХ СТ.:
УРЯДОВА ПОЛІТИКА ТА ПРАВОВА
РЕГЛАМЕНТАЦІЯ**

Реалізація прагнення України інтегруватися в європейські структури нерозривно пов'язана глибокими трансформаційними змінами в економіці, політиці та духовному житті країни. Однією з провідних задач, які постали у зв'язку з цим, стало реформування діючої системи освіти. Поряд з державою вирішальну роль у цьому процесі повинні відіграти й органи місцевого самоврядування. Адже саме вони забезпечують наближення влади до населення, виступають засобом її децентралізації, що здатен суттєво підвищити ефективність управ-

ління освітою на всіх рівнях. Зрозуміло, що приведення національної законодавчої бази у відповідність до міжнародних стандартів у цій сфері суспільних відносин повинно здійснюватися з максимальним збереженням традицій української ментальності. Виходячи з цього, поряд з зарубіжним, набирає актуальності й досвід органів самоврядування українських міст Російської імперії з організації освіти населення пореформеного періоду, який завдяки тривалій практичній апробації являє собою безцінне джерело для сучасних науковців і практиків.

Проблема організації освіти населення органами міського самоврядування на межі XIX і XX ст. не є новою. Певну увагу означеному питанню приділяли дореволюційні дослідники: О.Д. Градовський, Н.М. Коркунов, І.І. Дитянин, Г.А. Джаншиєв, К.О. Пажитнов, Г.І. Шрейдер, С.А. Егізаров, Г. Мілюков, В.М. Гессен, О.Г. Михайловський, О. Новіков, Д.Д. Семенов, О. Количев, Н.Ф. Страдомський, В. Тотоміанц, В.Я. Канель, С. Блеклов, які в контексті інших питань з різним ступенем повноти розглядали й питання юридичного підґрунтя та практичної діяльності органів самоврядування з організації освітньої справи. На жаль, працюючи в умовах царської цензури означені науковці свідомо уникали критики принципів питань згаданих вище взаємовідносин, зосереджуючись на загальних проблемах фінансового та організаційного характеру.

У центрі уваги науковців радянського періоду: В.А. Нардової, П.А. Зайончковського, Л.Ф. Писарькової, Є.М. Кузнецової, М.П. Єрошкіна, перш за все, була урядова політика відносно міського самоврядування, яку вони розглядали через призму марксистсько-ленінської методології. Це і обумовило певну тенденційність висновків означених науковців щодо діяльності самоврядування, у тому числі, і в освітній справі, яка зображувалася переважно у критичних тонах.

Значну увагу вивченню пореформеного самоврядування приділяють і сучасні вітчизняні дослідники: О.Н. Ярмиш, О.М. Головка, В.П. Горбачов, С.Н. Стременовський, В.Н. Токарев, О.М. Марченко та інш. В своїх роботах вони торкалися й питань організації народної освіти органами міського самоврядування. Однак, певна обмеженість територіальних та часових меж, а також кола проблем, які були в центрі уваги дослідників, не дозволила їм докладно зосередитися на вивченні означеного питання, що і обумовило необхідність подальшої ґрунтовної розробки проблеми.

Метою статті стало з'ясування особливостей взаємодії органів міського самоврядування з відповідними державними органами щодо

організації освіти населення українських міст в контексті реалізації охоронної політики царату на межі XIX і XX ст.

Розуміючи непересічну роль освітніх закладів у справі виховання та ідеологічної обробки населення, самодержавство у пореформеному періоді створило багаторівневу систему контролю за їхньою діяльністю. Для цього Російська імперія була поділена на 15 навчальних округів,¹ три з яких: Харківський, Київський та Одеський охоплювали територію українських губерній.² Очолював округ піклувальник, на якого було покладене загальне управління всіма навчальними закладами на підвідомчій території.³

Безпосереднє керівництво освітніми закладами здійснювала дирекція народних училищ. Її керівник (директор) через інспекторів народних училищ (ця посада була заснована у 1869 р.) наглядав за діяльністю початкових освітніх закладів, їх навчальною та виховною діяльністю, підбором та політичною благонадійністю педагогічних кадрів.⁴ У сферу дії означених посадовців, крім початкових, входили і середні навчальні заклади, що були підпорядкованими Міністерству народної освіти. Поряд з ними, у здійсненні означеного контролю приймали участь і спеціально створені для цього у 1864 р. училищні ради⁵. Вони поділялися на губернські та повітові. Крім загального піклування над початковими навчальними закладами до компетенції губернської училищної ради входили й інші питання, серед яких: розгляд подань повітових училищних рад; призначення допомоги вчителям; розгляд скарг на повітові училищні ради, тощо. До складу згаданого органу не входили представники міського самоврядування⁶. Навідміну від земського воно було усунуто від участі в управлінні освітньою справою на губернському рівні. Органам самоврядування була надана лише можливість оскарження дій губернської училищної ради шляхом звернення у 1-й департамент Урядуючого Се-

¹ Межі навчальних округів не співпадали з адміністративно-територіальним поділом імперії і впочали в себе територію двох або більше губерній.

² Петрович І. Родина-мать. Губернские, уездные и волостные учреждения Российского государства / Петрович І. - СПб.: Типо-литография Г. Альшутлера, 1900. - С. 61.

³ Брошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Брошкин Н. П. - [изд. 3-е]. - М.: Высшая школа, 1983. - С. 190 - 191.

⁴ Там само. - С. 249.

⁵ Гришак В.М. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії): Монографія / Гришак В.М.; за ред. О.Н. Ярмиша. - Х.: Вид-во Нац. ун-ту. внутр. справ, 2003. - С. 105.

⁶ Петрович І. Родина-мать. Губернские, уездные и волостные учреждения Российского государства / Петрович І. - СПб.: Типо-литография Г. Альшутлера, 1900. - С. 61 - 62.

нату та міністру народної освіти і тільки у випадках, коли самоврядування було не задоволено організацією навчання у місті. Миське самоврядування тільки на повітовому рівні мало своє предствництво у повітовій училищній раді, але за умов, якщо воно приймало участь в утриманні школи.¹

Створюючи таку розгалужену систему контролюючих органів самодержавство, разом з тим, було невзможі забезпечити належний рівень фінансування народної освіти. І, хоча, асигнування постійно збільшувалася: у 1892 р. вони складали 23,156 мл. руб. (або 3,9% від усіх витрат держави), у 1901 р. - близько 43 мл. руб. (4,2%), а в 1909 вже 52,2 мл. руб. (3,2%)², однак, означених сум в країні, де більшість населення була неписьменною, було недостатньо, навіть для організації мережі початкових навчальних закладів. На користь цього свідчить звіт Київського губернатора Трепова, який у 1898 р. звертав увагу керівництва країни на недостатній кількості церковно-приходських шкіл та тих, що належали до Міністерства народної освіти³. Ситуація не змінилася і на початку ХХ ст. У 1906 р. Подільський губернатор О. Ейлер повідомляв, що на Поділлі "2/3 загальної кількості дітей залишилися без початкової освіти!" Та й тим, кому пощастило потрапити в "одну третину", навряд чи стали по-справжньому писемними: адже з існуючих у губернії у 1906 р. 2106 початкових шкіл 1723 були церковно-приходськими⁴. Ситуацію не змогло поркращити навіть перекладення частини витрат з утримання навчальних закладів на земське і миське самоврядування. Так, відповідно до п. 9 ст. 2 Миського положення 1892 р., серед іншого до предметів відомства самоврядування входило і "пiклування про розвиток засобів народної освіти і встановлена законом участь в завідуванні навчальними закладами". Пункт 4 ст. 138 розкривав зміст цього піклування. У даному випадку мова йшла про надання щорічної допомоги державним закладам

¹ Свод законов Российской империи. Свод уставов учёных учреждений и учебных заведений ведомства министерства народного просвещения. Т. XI. ч. I. изд. 1893 г. - СПб. - Ст. 3495 - 3511.

² Милыков Г. Очерки по истории русской культуры. Ч. I: Население, экономический, государственный и сословный строй. Изд. 6-е исп. и доп. - СПб.: из-во журнала "Мир Божий", 1909. - С. 157.

³ Ярмыш А. Н. Наблюдать неотступно... (Административно-полицейский аппарат царизма и органы политического сыска в Украине в конце XIX начале XX веков) / Ярмыш А. Н. - К.: Юринформ, 1992. - С. 21.

⁴ Ярмыш О. Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX - на початку ХХ ст.: Монографія / Ярмыш О. Н. - Х.: Консум, 2001. - С. 37.

освіти, що знаходилися у місті. При чому, означені щорічні витрати відносилися до числа обов'язкових, якщо самоврядування у своїй постанові з цього приводу не зробило застережень про те, на який строк або за яких умов воно надавало означену допомогу¹. На практиці не поодинокими були випадки, коли органи самоврядування, внаслідок несприятливих обставин, втрачали можливість виконувати взяті на себе зобов'язання. Проте, Міністерство народної освіти за будь-яких обставин вимагало їхнього здійснення. Це змушувало самоврядування звертатися до Урядуючого Сенату за захистом своїх прав. Так, у 1892 р. уповноважений Старобільської міської управи Катеринославської губернії Василь Корнеєв у своєму поданні звертав увагу Сенату на те, що внаслідок ліквідації банку де зберігалися заощадження самоврядування, на вітсотки з яких надавалася фінансова допомога, розташованій у місті Олександрівській гімназії, органи самоврядування втратили можливість віділяти кошти на означені цілі. Однак, Сенат у своєму визначенні, спираючись на згадану вище статтю Міського положення та відповідні роз'яснення, відхилив скаргу, мотивуючи своє рішення тим, що посилення "на ліквідацію банку і недостатню кількість міських прибутків не може слугувати підставою для звільнення названого міста від сплати зазначеного внеску"².

На відміну від попередніх утримання освітніх закладів, у заснуванні яких приймало участь самоврядування, для його органів було обов'язковим. Водночас закон не регламентував а ні кількості навчальних закладів у населеному пункті, а ні розміру видатків на їхнє утримання. Тому розмір сум, які виділялися органами самоврядування на означені цілі, доволі суттєво коливався. Так, на початку ХХ ст. видатки міст Катеринославської губернії на народну освіту складали – 256 000 руб. або 16,1% від міського бюджету, Херсонської – близько 799 000 руб. (9,7%), Таврійської – 189 000 руб. (9,6%)³, Поділь-

¹ Городское самоуправление по действующему законодательству. (Городовое положение 11 июня 1892 г. с последующими дополнениями и изменениями по Продолжениям 1906, 1908, 1909 и 1910 гг., с приложениями к "Городовому положению", важнейшими разъяснениями Правительствующего Сената и извлечениями из других установлений, относящихся к "Городовому положению"). / сост. В.И. Немчинов. – М.: Издание В.М. Саблина, 1912. – С. 186.

² Сборник определений первого департамента правительствующего Сената по городским и земским делам за 10 лет (1891 - 1900 гг.) 2483 определения. С приложением алфавитного указателя. / сост. Я.А. Канторович. – СПб.: Тип. общества Брокгауз - Ефрон, 1903. – С. 171.

³ Рашин А.Г. Население России за 100 лет (1811-1913) / Рашин А.Г. – М.: Госстатиздат, 1956. – С. 295, 296.

ської 91929 руб. (13,1%).¹ По містах цей показник суттєво коливався і залежав від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів. Так, Херсон витрачав на народну освіту близько 67 500 руб., що дорівнювало 17,7% міського бюджету²; Миколаїв – 71 800 руб. (10,7%)³; Київ – 224 344 руб.⁴ (8,8%), Харків – 170 673 руб. (8,45%)⁵, Чугуїв – 5 250 руб. (15%)⁶, Старобільськ – 9 142 р. (29,4%)⁷. У той самий час Житомир на означені цілі міг дозволити собі витратити 13 510 руб. (2,8%)⁸, а Балти – лише 300 руб. (0,6%)⁹. Причини цього, перш за все, слід шукати в економічній площині. Проте, розуміючи необхідність як промисловості, так і міського господарства в освічених кадрах, самоврядування докладало значні зусилля для поширення освіти серед населення. Так, у Катеринославі у 1893 р. на означені цілі витрачалося 33000 руб., у 1902 р. – 161000 руб., а у 1911 р. вже 272182 руб.¹⁰. Тобто витрати на освіту неухильно зростали.

Найбільш розповсюдженими навчальними закладами в українських містах у той час були початкові школи та училища. Органи самоврядування приймали активну участь у їх створенні та брали на себе більшу частину фінансування означених закладів (близько 75% надходжень).¹¹ Водночас самоврядуванню суворо заборонялося втру-

¹ Справа з циркулярною пропозицією міністра внутрішніх справ від 7 лютого 1901 р. за № 39 про доставлення відомостей о міських прибутках і витратах за відомостями нового зразка. – ЦДАУ. – Ф. 442. – Оп. 655. – Спр. 247. – Арк. 12 зв. – 13, 14 зв. – 15.

² Статистико-економічний обзор Херсонской губернии за 1902 г. – Херсон: Тип. О.Д. Ходушиной, 1905. – С. 207.

³ Там само. – С. 207.

⁴ Справа з циркулярною пропозицією міністра внутрішніх справ від 7 лютого 1901 р. за № 39 про доставлення відомостей о міських прибутках і витратах за відомостями нового зразка. – ЦДАУ. – Ф. 442. – Оп. 655. – Спр. 247. – Арк. 185 зв. – 186, 189 зв. – 190.

⁵ Яримш О. Н. Харківське міське самоврядування на зламі століть: XIX – XX і XX – XXI. Досвід історії та сучасності. Монографія / О.Н. Яримш, О.М. Головка – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2004. – С. 309.

⁶ Отчёт Чугуевской городской управы за 1900 год. – Х.: Тип. И. А. Гессена, 1900. – С. 22.

⁷ Кошторис видатків і прибутків м. Старобільська за 1905 р. – ДАХО. – Ф. 19. – Оп. 1. – Спр. 30. – Арк. 22.

⁸ Справа з циркулярною пропозицією міністра внутрішніх справ від 7 лютого 1901 р. за № 39 про доставлення відомостей о міських прибутках і витратах за відомостями нового зразка. – ЦДАУ. – Ф. 442. – Оп. 655. – Спр. 247. – Арк. 86 зв. – 87, 88 зв. – 89.

⁹ Справа з циркулярною пропозицією міністра внутрішніх справ від 7 лютого 1901 р. за № 39 про доставлення відомостей о міських прибутках і витратах за відомостями нового зразка. – ЦДАУ. – Ф. 442. – Оп. 655. – Спр. 247. – Арк. 12 зв. – 13, 14 зв. – 15.

¹⁰ Історія міста Дніпропетровська / [ред. А. Г. Болебрух]. – Дніпропетровськ.: Грані, 2006. – С. 237.

¹¹ Марченко О.М. Міське самоврядування на півдні України у другій половині XIX ст.: Дис. ... канд. істор. наук: 07.00.01 / Марченко Олег Миколайович – Одеса, 1997. – С. 126.

чатися в навчальний процес народних училищ, який повністю знаходився у веденні директорів згаданих навчальних закладів та інспекторів.¹ Під контролем самоврядування була тільки фінансова сторона діяльності початкових освітніх закладів. Так, відповідно до ст. 3480 Зводу статутів вчених установ і навчальних закладів відомства Міністерства народної освіти органи міського самоврядування визначали розмір утримання та порядок здійснення фінансової звітності.² Для цього при кожному міському училищі запроваджувалася посада почесного доглядача. Він обирався самоврядуванням на 3 роки і затверджувався піклувальником навчального округу. Почесний наглядач мав право приймати участь у засіданнях педагогічної ради з правом голосу³. Діюче законодавство надавало право органам самоврядування через своїх представників приймати участь і в роботі піклувальних рад при церковно-приходських школах. До складу ради означені представники, як і почесні наглядачі, обиралися самоврядуванням на три роки. Однак при цьому вони повинні були бути тільки православного віросповідання⁴.

Хоча самоврядування і було позбавлене можливості впливати на навчальний процес в освітніх закладах, воно могло формувати склад учнівської молоді, так би мовити, демократизуючи його. Особливо це було актуальним для середніх закладів освіти. Так, не зважаючи на те, що гімназії і прогімназії утримувалися за рахунок держави та міського самоврядування, з батьків учнів теж стягувалася платня, розмір якої визначався опікунською радою. Вона мала право зменшити її розмір, або взагалі звільнити від сплати за навчання, однак тільки "недостатніх учнів", тобто найбідніших гімназистів. Навідміну від опікунської ради, міські думи не були обмежені критерієм "недостатності". Вони

¹ Городское самоуправление по действующему законодательству. (Городовое положение 11 июня 1892 г. с последующими дополнениями и изменениями по Продолжениям 1906, 1908, 1909 и 1910 гг., с приложениями к "Городовому положению", важнейшими разъяснениями Правительствующего Сената и извлечениями из других установлений, относящихся к "Городовому положению"). / сост. В.И. Немчинов. - М.: Издание В.М. Саблина, 1912. - С. 55.

² Свод законов Российской империи. Свод уставов учёных учреждений и учебных заведений ведомства министерства народного просвещения. Т. XI, ч. 1. изд. 1893 г. - СПб.

³ Свод законов Российской империи. Свод уставов учёных учреждений и учебных заведений ведомства министерства народного просвещения. Т. XI, ч. 1. изд. 1893 г. по Прод. 1906 и 1908 г. - СПб. - Ст. 3140 - 3142.

⁴ Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему Указонениями, Судебными и Правительственными Разъяснениями. / сост. М.И. Мыш. - [8-е изд.]- Петроград: Тип. М.П. Фроловой, 1915. - С. 1235.

мали можливість звільняти від означеної плати дітей городян (усіх або деякі категорії), але за умов, якщо згадані вище середні навчальні заклади, були засновані на кошти самоврядування¹. Крім цього, органи міського самоврядування для підтримки та заохочення здібних учнів запроваджували спеціальні стипендії. Так, у листопаді 1912 р. Луганська міська дума своєю постановою призначила учню місцевої казенної гімназії Георгію Червякову одну з стипендій заснованих містом в пам'ять В.О. Жуковського та М.В. Гоголя². Крім цього, самоврядування українських міст використовувало й інші можливості для підтримки обдарованої молоді. Так, у 1909 р. самоврядування Харкова перерахувало 2200 руб. на рахунок товариства опіки нужденних учнів нижчих навчальних закладів.³ Зазначена сума була витрачена на купівлю одягу, взуття, книг та іншого учбового приладдя для дітей з малозабезпечених сімей.

Ще однією "точкою протистояння" між самоврядуванням та державними органами були викладацькі кадри. Своєрідний подвійний статус педагогів викликав багато нарікань з боку міського самоврядування. Так, в організаційному плані вчителі були підпорядковані директору та інспектору народних училищ. Самоврядуванню було надано право лише "пошуку" кандидатів на ці посади, узгоджуючи свої дії з згаданим вище посадовцем. Інспектор народних училищ відбирав кандидатів на ці посади. При чому, якщо на його думку означені особи не відповідали своєму призначенню, або їхня перевірка викликала затримку навчальних занять на тривалий час, він міг замість запропонованих самоврядуванням осіб призначити інших, про яких мав точну і перевірену інформацію⁴. Тільки після остаточного затвердження кандидатів на посади вчителів повітовою училищною радою⁵ інспектор народних училищ допускав їх до педагогіч-

¹ Сборник определенных первого департамента правительствующего Сената по городским и земским делам за 10 лет (1891 - 1900 гг.) 2483 определения. С приложением алфавитного указателя. / сост. Я.А. Канторович. - СПб.: Тип. общества Брокгауз - Ефрон. 1903. - С. 833.

² Перелік постанов Міської Думи. - ДАЛО. - Ф. 60. - Оп. 1. - Спр. 24. - Арк. 29 зв.

³ Отчёт правления общества попечения о нуждающихся учащихся в низших учебных заведениях г. Харькова за 1909 год. - Х.: Электрическая Типо-Литография С.А. Шмерковича, 1910. - С. 26.

⁴ Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему Указаниями, Судебными и Правительственными Разъяснениями. / сост. М.И. Мыш. - [8-е изд.]- Петроград: Тип. М.П. Фроловой, 1915. - С. 1235.

⁵ Сенатская Практика по городским делам 1907-1908-1909 годы. Сборник извлечений из указов Правительствующего Сената. / сост. Л.Я. Александров. - Симферополь.: Тип. Ф.Т. Коршунова и Г.М. Эпеля, 1910. - С. 39.

ної діяльності у конкретному навчальному закладі¹. Від означеного керівництва залежало і звільнення педагогів². Органи самоврядування мали лише право звертатися до міністра народної освіти для оскарження дій піклувальника навчального округу або директора народних училищ, які вони вважали неправильними (Ук. Ур. Сенату від 23 лютого 1910 р. за № 2959)³. Зрозуміло, що за таких обставин у навчальні заклади здебільшого потрапляли лояльні до режиму кадри.

Домінуюча роль згаданих вище державних органів у працевлаштуванні педагогів не влаштувала міське керівництво, адже вчителі працювали у закладах, що утримувалися зарахунок самоврядування. Тому їх можна було вважати особами, що перебували на приватній службі у міста і відповідно вирішення означених вище питань повинно було залежати від управи. Як це, наприклад, було у випадку з архітекторами, сторожами, пожежниками та ін. Однак Сенатське роз'яснення не визнавало права самоврядування на подібні дії, мотивуючи це тим, що "по-перше: у відповідності до п. 57 Інструкції директорам і інспекторам народних училищ та статті 3497 Статуту навчальних закладів, вчителі не обиралися та не запрошувалися органами самоврядування, а по-друге: самоврядуванню відводилася роль виключно матеріального забезпечення навчальних закладів"⁴. Разом з тим, у органів самоврядування все ж була можливість певним чином впливати на ситуацію. Так, відповідно до Указу Сенату від 28 грудня 1910 р. за № 16422 розмір утримання встановлювався тими органами, за рахунок яких училища були засновані і утримувалися, тому міським думам надавалося право зменшувати розмір заробітної плати вчителю приходського училища⁵. Тобто варьючи розмір утримання

¹ Семёнов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты / Семёнов Д.Д. - СПб.: Тип. Н.Я. Стойковой, 1901. - С. 230.

² Городское самоуправление по действующему законодательству. (Городовое положение 11 июня 1892 г. с последующими дополнениями и изменениями по Продолжениям 1906, 1908, 1909 и 1910 гг., с приложениями к "Городовому положению", важнейшими разъяснениями Правительствующего Сената и извлечениями из других установлений, относящихся к "Городовому положению"). / сост. В.И. Немчинов. - М.: Издание В.М. Саблина, 1912. - С. 56.

³ Там само. - С. 55.

⁴ Семёнов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты / Семёнов Д.Д. - СПб.: Тип. Н.Я. Стойковой, 1901. - С. 231 - 232.

⁵ Городское самоуправление по действующему законодательству. (Городовое положение 11 июня 1892 г. с последующими дополнениями и изменениями по Продолжениям 1906, 1908, 1909 и 1910 гг., с приложениями к "Городовому положению", важнейшими разъяснениями Правительствующего Сената и извлечениями из других установлений, относящихся к "Городовому положению"). / сост. В.И. Немчинов. - М.: Издание В.М. Саблина, 1912. - С. 55.

педагогів, самоврядування мало можливість створювати умови для плідної праці прогресивно налаштованих кваліфікованих кадрів.

Загальна ситуація, що склалася в освітній справі наприкінці ХІХ ст. – початку ХХ ст. викликала не аби яке обурення і супротив з боку самоврядування: виходячи з суспільних та економічних потреб, воно прагнуло будувати навчання городян на світській і ліберальній основі. Усілякі спроби самоврядування українських міст навіть на місцевому рівні обговорити це питання суворо присікалися владою на підставі того, що означене питання "має загальнодержавне значення і до предметів відомства міст не відноситься"¹. Разом з тим, керівництво країни добре розуміло, що реакційна політика в освітній сфері провокує небажане протистояння з суспільством, думку якого на початку ХХ ст. воно вже не могло з легкістю ігнорувати. Тому царатом були зроблені незначні та обережні поступки в питаннях освіти, головним завданням яких було створення у громадськості уявлення про певні "планомірні кроки" у ліберальному напрямі. Такий відволікаючий маневр повинен був випустити пару соціального напруження в цій сфері та хоча б тимчасово заспокоїти суспільну думку. Так, п. 3 постанови Ради міністрів від 13 листопада 1905 р. органам міського самоврядування була надана можливість приймати участь в засіданнях педагогічної ради того чи іншого середнього навчального закладу з правом вирішального голосу. При чому, для кожного закладу освіти обирався окремий представник від міської думи². Проте, це мало влаштувало як керівництво міста, так і його мешканців.

Таким чином, реалізація охоронної політики царату в освітній сфері призвела до створення в Російській імперії багатоступеневого контролю за процесом навчання населення в країні та усунення органів міського самоврядування від участі в ньому. Незважаючи на пов'язані з цим обмеження, самоврядування українських міст використовувало фінансовий фактор для спрямування освітнього процесу у демократичному та світському руслі, приймало активну участь в заснуванні навчальних закладів, надавало фінансову допомогу вже

¹ Справа з циркулярами МВС: головному тюремному управлінню, Департаментам: господарському, Загальних справ, Поліції, Медичному, Земському і розпоряджень Генерал-губернатора. – ЦДДАУ. – Ф. 442. – Оп. 654. – Спр. 2. – Арк. 35.

² Сенатская Практика по городским делам 1907 - 1908 - 1909 годы. Сборник извлечений из указов Правительствующего Сената. / сост. Л.Я. Александров. – Симферополь: Тип. Ф.Т. Коршунова и Г.М. Эпеля, 1910. – С. 64.

існуючим, запроваджувало різного роду фонди, товариства допомоги учням з малозабезпечених верств населення, тим самим, сприяючи не тільки поширенню знань серед городян, а й зростанню їхньої загальної культури.

Стаття надійшла до редколегії 02.10.2009 р.

О.В. Лавріненко

**ОНТОЛОГІЧНІ, АКСІОЛОГІЧНІ
Й ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ
ЗАСТОСУВАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ
ЯК ЗАСОБУ ПІЗНАННЯ СУТНОСТІ
Й СТРУКТУРНО-ВИДОВИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ
СУЧАСНИХ ПРАВОВИХ ЯВИЩ**

Науково-обґрунтовані класифікації – це важливий засіб реалізації системного підходу в дослідженні будь-якого рівня чи характеру. За суттю останній (системний підхід) припускає виявлення всіх елементів складних об'єктів і встановлення зв'язків та відносин між ними¹. Збільшення кількості фактичного матеріалу, яким наповнена сучасна наука, практика, кардинально підвищує вимоги до наукових класифікацій, що зумовлює актуальність розробки, зокрема, онтологічних, аксіологічних і теоретико-методологічних аспектів застосування класифікації як засобу пізнання сутності й структурно-видових особливостей правових явищ.

В основу онтолого-правової сутності "класифікацій" слід покласти етимологію цього слова: від "...лат. *classis* – разряд и *facere* – делать) – особый случай применения логической операции деления объема понятия, представляющий собой некоторую совокупность делений (деление некоторого класса на виды, деление этих видов и т.д.). Классификация предназначена для постоянного использования в какой-либо науке или области практической деятельности... Обычно в качестве оснований деления в классификации выбирают признаки, существенные для данных предметов. В этом случае классификация называется естественной, выявляет существенные сходства и различия между предметами и имеет познавательное значение. В

¹ Долженков О.Ф., Головченко О.М. Застосування принципів системного підходу для системи регіональної економічної безпеки // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 4. – С. 265 – 267.

других случаях, когда цель классификации состоит лишь в систематизации предметов, в качестве основания выбираются признаки, удобные для этой цели, но, возможно, несущественные для самих предметов... Такие классификации называют искусственными. Наиболее ценными являются классификации, основанные на познании законов связи между видами, перехода от одного вида к другому в процессе развития... Классификация по существенным признакам называется *типологией*; она основывается на понятии типа как единицы расчленения изучаемой реальности, конкретной идеальной модели исторически развивающихся объектов (биологические, языковые, культурологические и т.п. типологии). Классификация является обычно результатом некоторого огрубления действительных граней между видами, ибо они всегда условны и относительны. С развитием знаний происходит уточнение и изменение классификаций¹. Зважаючи на вказане, в сучасній теорії права, залежно від характеру й підстав поділу об'єктів на види (підвиди) чи класи, розрізняють "природну" і "штучну" класифікацію. В основу "природної" класифікації покладені найбільш важливі ознаки. Відповідно, в основу "штучної" класифікації покладені додаткові (ситуативні, казуальне актуалізовані автором) ознаки. Аналогічні уявлення про "класифікацію" існують і в зарубіжній літературі. Значна увага при цьому приділяється не тільки сутності об'єктів, що класифікуються, а й їх особливостям². Стосовно "правової матерії" класифікація як процес розподілу однорідних об'єктів на класи, відповідно до самостійних груп, види тощо практично не відрізняється від аналогічних дій, що здійснюються відповідно до будь-якої іншої "матерії": політичної, соціальної, біологічної тощо. Відмінність при цьому полягає лише в тому, що як об'єкти класифікуються не політичні, соціальні чи будь-які інші інститути, фактори, елементи, а правові³.

Для правових досліджень важливими є питання: у чому ж полягає соціальний зміст і призначення класифікації (типології)? Якими мають бути її критерії? Віддаючи належне наявним підходам⁴, гадаємо, що найвичерпнішу відповідь на це питання (на прикладі

¹ Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. - М.: Политиздат, 1986. - С. 200.

² Webster's Third New International Dictionary of the English Language Unabridged: V. 2 Chicago: Encyclopedia Britannica, Inc., 1993. - P. 334.

³ Вступ до теорії правових систем / За заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко: Монографія. - К.: Юридична думка, 2006. - С. 48.

⁴ Теорія держави і права. - К.: Юрінком Інтер, 2005. - С. 366 - 368; Марченко М.Н. Проблеми теорії держави і права. - М.: ТК Велби, Проспект, 2006. - С. 348.

аналізу "держави" й "правових систем") дав О.В. Зайчук, коли зазначив, що "у загальнотеоретичній і політико-практичній площинах значення цього процесу полягає в наступному. *По-перше*, в тому, що висунуті ідеї про типи держави й права надають можливість правильного розуміння процесу природно-історичного розвитку явищ, що розглядаються, і послідовного переходу їх від однієї якісної площини до іншої, від одного типу до іншого. Зміна історичних типів держави й права є одним з вузлових, найбільш важливих історичних моментів, без урахування яких неможливо правильно зрозуміти ні розвиток їх сутності, ні соціально-політичний зміст і призначення, ні зміни їх форм, функцій, місця й ролі у структурі політичної системи суспільства. *По-друге*, в тому, що типологія озброює дослідника розумінням внутрішньої логіки й закономірностей процесу історичного розвитку держави й права, виступає основою наукового прогнозування майбутнього держави й права України, як і інших країн у цілому. *По-третє*, в тому, що процес типології держав і правових систем дає змогу органічно поєднувати дослідження загальних закономірностей розвитку державно-правових явищ, властивих усім без винятку типам держави й права, з їх особливостями, притаманними лише окремим типам держави й права, вивчати весь процес природно-історичного розвитку держави й права в цілому й водночас процес розвитку його складових, конкретних історичних періодів. *По-четверте*, в тому, що у процесі типології держав і правових систем створюються всі необхідні передумови й можливості для широкого узагальнення, систематизації і аналізу всього фактичного й наукового матеріалу, який стосується практично всіх складових процесу виникнення й розвитку суспільства, держави й права, їх послідовного переходу від одного етапу до іншого. Крім того, процес типології держав і правових систем створює об'єктивну основу для наукового проникнення в глибинні зрізи процесу природно-історичного розвитку держави й права, дає змогу проводити чітко розмежування між науковими й псевдонауковими державно-правовими теоріями, надає можливість здійснювати державно-правове будівництво різних країн на строго визначеній, науковій основі. Типологія... повинна проводитися на основі критеріїв, зумовлених соціально-політичною практикою"¹.

Класифікації створюються на основі пізнання об'єктивних законів реальної дійсності, внаслідок чого відображають у класифіка-

¹ Вступ до теорії правових систем / За заг. ред. О.В. Зайчука. Н.М. Оніщенко: Монографія. - К.: Юридична думка. 2006. - С. 36 - 37.

ційних розрядах закономірні зв'язки між досліджуваними об'єктами та явищами. Служать класифікації пізнанню глибоких структурних особливостей об'єкта, які не можуть бути збагнені ніяким іншим способом, крім як через знання, організоване так, щоб його структура відповідала структурі об'єкта¹. Класифікація (як і типологія², а інколи використовуються й інші суміжні ("похідні") поняття, наприклад, "функціональна ієрархія"³, "систематизація", "видова характеристика"⁴, "диференціація"⁵) досліджуваних явищ як засіб упорядкування накопичених знань⁶ завжди відіграла величезну роль у будь-якій нау-

¹ Кузнецов И.В. Структура научной теории и структура объекта // Вопросы философии. - 1968. - № 5. - С. 75.

² Сидяченко Н.В. Роль и место понятия "типология" в понятийном аппарате общей теории государства и права // Право и правотворчество: вопросы теории. - М.: ИПАН СССР, 1982. - С. 55 - 64.

³ Ковдинець А. Торговельні марки: проблеми функціональної ієрархії // Право України. - 2005. - № 12. - С. 44.

⁴ Лошкін О.М. Економічні функції сучасної держави: видова характеристика та деякі проблеми систематизації // Право і безпека. - 2006. - № 5. - Т. 5. - С. 27.

⁵ Лесниевски-Костарева Т.А. Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика. - М.: Норма, 2000. - 400 с.

⁶ Серета О.О. Деякі аспекти класифікації в системі правових наук // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічної Міжнародної науково-практичної конференції "Запорізькі правові читання", м. Запоріжжя, 18 - 19 травня 2006 р. / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломоєць. - Запоріжжя: ЗНУ, 2006. - С. 445; Шелухін М.Л. Про класифікацію загроз кримінологічній безпеці на транспорті // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - 2007. - № 1. - С. 94 - 104; Синенко Ю.С. Нетрадиционные подходы к типологии государства // Научный вестник Омской академии МВД России. - 2006. - № 2. - С. 46 - 50; Михаль О.А. Общественная вредность как критерий классификации случаев в преступлении // Научный вестник Омской академии МВД России. - 2007. - № 1. - С. 19 - 23; Проскураков П.Д. Дефініція поняття й структурно-видова класифікація принципів трудового права України: теоретичні аспекти // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - 2006. - № 3. - С. 292 - 302; Лавріненко О.В. Сутність типологічної класифікації та її значення в дослідженні підстав виникнення юридичної відповідальності // Актуальні проблеми трудового права та права соціального забезпечення: до 80-річчя професора Р.І. Кондратьєва: Зб. наук. пр. - Хмельницький: ХУУП, 2007. - С. 65 - 68; Лавріненко О.В. Сучасні теоретико-методологічні засади тлумачення змісту та класифікації принципів трудового права (онтологічні та гносеологічні аспекти) // Економіка, фінанси, право. - 2007. - № 4. - С. 35 - 39; Лавріненко О.В. Застосування методу типологічної класифікації в дослідженні підстав виникнення юридичної відповідальності працівників ОВС України: теоретико-прикладні аспекти // Наукові дослідження - теорія та експеримент '2007: Мат-ли III міжн. наук.-практ. конф., м. Полтава, 14 - 16 травня 2007 р. - Полтава: ІнтерГрафіка, 2005. - Т. 3. - С. 44 - 49; Лавріненко О.В. Понятійний апарат сучасного трудового права: концептуальні засади становлення та класифікації // Становлення сучасної науки - '2006: Мат-ли I міжн. наук.-практ. конф., г. Днепропетровск, 16 - 30 октября 2006 г. - Дніп.: Наука і образование, 2006. - Т. 10. - С. 64 - 66; Лавріненко О.В. Організаційно-правові підстави звільнення: їхній зміст, умови застосування та місце в загальній класифікації підстав припинення трудового договору // Право і безпека. - 2006. - Т. 5. - № 3. - С. 129 - 137; Лавріненко О.В. Сучасні теоретико-методологічні засади тлумачення змісту та класифікації принципів трудового права (онтологічні та гносеологічні аспекти) // Економіка, фінанси, право. - 2007. - № 4. - С. 35 - 39.

ці¹. Не є винятком і юридичні науки: широко застосовуються класифікації норм права, його цілей і завдань², функцій права, держави³, правових засобів⁴, форм правління, гарантій, прав та обов'язків суб'єктів⁵, юридичної відповідальності та її структурних складових і підстав⁶, правовідносин⁷, правопорушень, в тому числі злочинів⁸, ка-

¹ Крижанівський А.Ф. Феноменологія правопорядку: поняття, виміри, типологія. - О.: Фенікс, 2006. - С. 144 - 161; Лукашевич М.П. Соціологія праці. - К.: Либіль, 2004. - С. 152 - 160, 184 - 188, 227 - 236, 259 - 269, 338 - 344; Васильченко В.С. Державне регулювання зайнятості. - К.: КНЕУ, 2005. - С. 15 - 19, 91 - 95; Вітлінський В.В., Величко-Іваненко Г.І. Ризикологія в економіці та підприємстві: Монографія. - К.: КНЕУ, 2004. - С. 92 - 106, 241 - 243; Заверуха І. Правові проблеми класифікації державного боргу // Право України. - 2007. - № 3. - С. 51 - 55.

² Субботин Е.А. Цели и задачи трудового права: понятие и классификация // Соціально-захисна діяльність держави в умовах ринкових відносин: Мат-ли наук.-практ. конф., м. Чернівці, 31 травня - 2 червня 2007 р. - Чернівці: УАФТП, ЧДІСТП, 2007. - С. 158 - 159.

³ Джумабаев А.К. К проблеме классификации функций современного государства // Veda a technologio: krok do budoucnosti - 2008: Mat-ly IV mezinárodní vedeckopraktická konf. (Praha, 1-15 brezen 2008 roku). - Praha: Education and Science, 2008. - D. 6. - S. 3-7; Теорія государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. - М.: Зерцало, 1998. - С. 84 - 95.

⁴ Дормидонтов Г.Ф. Классификация явлений юридического бытия, относимых к случаям применения фикций: Юридические фикции; Презумпции; Скрытые, символические, притворные и мнимые действия; Фидуциарные сделки. - Казань, 1895; Чистоклетов Л.Г., Поповчук С.К. Поняття та види адміністративно-правових режимів // Південноукраїнський правничий часопис. - 2007. - № 4. - С. 219 - 220.

⁵ Браніцький О. Класифікація прав і обов'язків спеціалістів сільського господарства // Право України. - 2005. - № 6. - С. 106 - 109; Околіт Т. Класифікація прав людини: теоретичні аспекти / Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Мат-ли ІХ регіон. наук.-практ. конф., 13 - 14 лютого 2003 р., м. Львів. - Л., 2003. - С. 33 - 36.

⁶ Венедиктов В.С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве: Монография. - Х.: Консум, 1996. - С. 85 - 87; Лавріненко О.В. Організаційно-правові підстави звільнення: їхній зміст, умови застосування та місце в загальній класифікації підстав припинення трудового договору // Право і безпека. - 2006. - № 3. - Т. 5. - С. 129 - 137; Лавріненко О.В. Ступінь типологічної класифікації та її значення в дослідженні підстав виникнення юридичної відповідальності // Актуальні проблеми трудового права та права соціального забезпечення: до 80-річчя професора Р.І. Кондратьєва: Зб. наук. пр. - Хмельницький: ХУУП, 2007. - С. 66 - 68; Проскурязов П.Д. Припинення службово-трудова відносин працівників ОВС: класифікація підстав, їх зміст та напрями удосконалення законодавства // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - 2005. - № 3. - С. 310 - 323.

⁷ Курінний Є.В. Проблематика класифікації адміністративно-правових відносин за їх видами // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. - 2003. - № 2. - С. 112 - 119; Черков В.О. Класифікація оперативно-розшукових правовідносин // Вісник Луганського університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. - 2008. - № 1. - С. 52 - 66.

⁸ Поцуенко Л.О. Класифікація релігійних злочинів у системі Римського Імператорського законодавства ІУ ст. н.е. // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. - 2004. - № 4. - С. 143 - 146; Білецький І. Злочинність у сфері виборчого процесу: проблеми визначення і класифікації // Право України. - 2005. - № 12. - С. 80 - 83.

тегоріального апарату юриспруденції¹, зокрема - оціночних понять², моделей пенсійних систем³ тощо⁴, а в деяких випадках і загалом правових систем¹.

¹ Сиченко Г.Ч. Логика диссертации. - Омск: Омская академия МВД России, 2006. - С. 28 - 41; Потайчук І.В. Поняття та класифікація організованих злочинних груп // Південноукраїнський правничий часопис. - 2007. - № 4. - С. 155 - 158.

² Безруков С.С. Оценочные понятия и термины в уголовно-процессуальном законодательстве России. - Омск: Омская Академия МВД России, 2003. - С. 27 - 48.

³ Орлов-Карба П.А. Все о пенсионной реформе в России: Монография. - М.: Гардарики, 2005. - С. 42 - 52, 161.

⁴ Бервено С. Щодо концепції класифікації цивільно-правових договорів у сучасному праві України // Право України. - 2006. - № 6. - С. 34 - 38; Проблеми влади і права в умовах посттоталітарних трансформацій: міждисциплінарний аналіз: Монографія / М.І. Панов, О.Г. Данильян, С.І. Максимов та ін.; За заг. ред. М.І. Панова, О.Г. Данильяна. - Х.: Право, 2004. - С. 326; Проскуряков П.Д. Припинення службово-трудових відносин працівників ОВС: класифікація підстав їх зміст та напрями удосконалення законодавства // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - 2005. - №3. - С. 309 - 323; Лавріненко О.В. Питання систематизації законодавства про службу в органах внутрішніх справ // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: Мат-ли між. наук.-практ. конф., - К.: Інститут зак-ва Верховної Ради України, 1999. - С. 328-331; Серветник А.А. Основание классификации гражданско-правовых договоров // Правоведение. - 2004. - №2. - С. 49 - 60; Ануфрієв М.І., В.С. Венедиктов, М.І. Іншин Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ України. - Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. - С. 81 - 82; Шелухін М.Л. Класифікація, зміст та специфічні риси злочинів у сфері економіки, що скоюються на залізничному транспорті // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - 2007. - №2. - С. 216 - 226; Міщенко І.В. Критерії видової класифікації обмежень права приватної власності на житло // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - 2007. - № 2. - С. 286 - 300; Снігерьова М. До питання про класифікацію договорів морського страхування // Право України. - 2005. - № 8. - С. 52 - 55; Рогопінська Н. Класифікація видів предмета доказування у справах, що закриваються провадженням // Право України. - 2005. - № 8. - С. 82 - 85; Цимбал П.В. Класифікація злочинів у сфері оподаткування // Південноукраїнський правничий часопис. - 2007. - № 2. - С. 129 - 132; Василенко В.М. Класифікація прав працівників підрозділів ветеринарної міліції // Південноукраїнський правничий часопис. - 2007. - № 2. - С. 160 - 162; Піддубна Д. Класифікація державних органів та їх повноважень у сфері податкового обліку // Право України. - 2007. - № 6. - С. 36 - 40; Мінюков А. Теоретичні та історико-правові засади забезпечення органами державної влади прав і свобод людини і громадянина в Україні // Право України. - 2007. - № 5. - С. 18 - 19; Особисті і речові джерела антикримінальної інформації (поняття, класифікація, правова регламентація): Монографія / С.А. Кириченко, Ю.О. Ланцелова, А.П. Огородник, Ю.Д. Ткач; За ред. О.А. Кириченка. - Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2006; Бабін І. Функціональний підхід до систематизації елементів юридичної конструкції податку // Право України. - 2007. - № 5. - С. 69 - 73; Баланок О.В. Приховування як діяльність, що передусє вчиненню злочину: поняття і криміналістична класифікація // Південноукраїнський правничий часопис. - 2006. - № 2. - С. 215 - 217; Федюк Л. Класифікація особистих немайнових прав у цивільному праві // Право України. - 2005. - № 6. - С. 95 - 97.

Поняття "класифікація" та "типологія" є спорідненими, і можуть, як на нас, використовуватися як тотожні, оскільки типологія (від грецького *tipos* – відбиток, форма, зразок і... логія) це метод наукового пізнання, в основі котрого – розчленування систем об'єктів та їхніх сукупностей (груп) за допомогою узагальненої, ідеалізованої моделі чи типу. Типологія використовується з метою порівняльного вивчення значущих ознак, зв'язків, функцій, відносин, рівнів організації об'єктів, які співіснують чи розділені в часі. Типологія це й результат типологічного опису й співставлення². Проблеми типології ("наукові проблеми"³) виникають у всіх науках, які мають справу з різнорідними за складом множинами об'єктів, і вирішують завдання впорядкованого опису та пояснення цих множин. Будучи однією з найбільш універсальних процедур наукового мислення, типологія спирається на виявлення подібності й відмінності об'єктів пізнання, на пошук надійних способів їхньої ідентифікації, а у своїй теоретично розвиненій формі намагається відбити будову досліджуваної системи, виявити її закономірності, що дозволяють передбачити існування невідомих поки що об'єктів⁴. За способами побудови розрізняють емпіричну й теоретичну типології: в основі першої лежить кількісна обробка й узагальнення дослідних даних, фіксація усталених ознак подібності й відмінності, виявлених індуктивним шляхом, систематизація й інтерпретація отриманого матеріалу, а теоретична типологія передбачає побудову ідеальної моделі об'єкта, узагальнене виявлення ознак, фіксацію принципів таксономічного опису множин об'єктів пізнання. Теоретична типологія ґрунтується на розумінні об'єкта як системи, що пов'язане з виявленням системоутворюючих зв'язків, з побудовою уявлень про структурні рівні об'єкта. Така типологія слугує одним із головних засобів пояснення об'єкта й створення його теорії⁵.

¹ Волпенко П.В. Метаправові принципи правової системи (феноменологічний підхід) // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 2. – С. 69; Волпенко П.В. Статус актів тлумачення (рішень і висновків) Конституційного Суду України з погляду типології правових систем // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 11. – С. 68 – 70; Чукаєва В.О., Виноградов А.К. Національні правові системи: проблеми визначення категорій та їх класифікація // Юриспруденція XXI століття: теорія і практика: 36 тез. – Дн.: ДДУВС, 2008. – С. 16 – 20.

² Романов П.В. Соціологія менеджмента і організацій. – Ростов-на-Дону: Фенікс, 2004. – С. 16 – 17.

³ Биковець В. Групи інтересів у політиці: досвід типологізації // Віче. – 2007. – № 1 – 2. – С. 34.

⁴ Бергель Ж.-Л. Общая теория права / Под ред. В.И. Даниленко / Пер. с фр. – М.: NOTA BENE, 2000. – С. 315.

⁵ Большая советская энциклопедия: В 30 т. / Гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: СЭ, 1976. – Т. 25. – С. 564.

"Учений, – влучно наголошується в сучасній філософії науки, – это тот, кто превосходит по своему интеллекту средний тип, кто в принципе отвращен от лжи, кто, не впадая в отчаяние, терпеливо идет по пути поиска и обнаружения истины. Образ мыслей ученого избегает путаницы, смешения понятий, но признает взаимосвязь и взаимозависимость всего существующего. Накопление и систематизация знания – ключ к тайникам мыслительной лаборатории ученого. Критический пересмотр и новая оценка традиции есть механизм движения вперед. Обильные, но хаотичные знания не позволяют отделить ценное от бесполезного, извлечь реальную и практическую пользу. Все это ставит под вопрос подлинность достижения. И потому процедуры классификации, а затем и выявление основополагающих принципов столь необходимы, ибо ведут к упорядочиванию обширных, но несистематизированных знаний"¹. Солідаризувавшись із наведеним висновком, доповнимо, що правові феномени мають певним чином групуватися, і задля цього необхідно виділяти певні загальні й відмінні ознаки та зв'язки, що складає необхідний у процесі наукового пізнання етап класифікації (систематизації, типології). Коректно кажучи, класифікація як пізнавальна процедура є окремим випадком логічної операції поділу об'єму понять, що передбачає поділ родового поняття певної сукупності предметів на види, класи чи типи на основі їхніх загальних ознак та утворення певної системи класів даної сукупності предметів, яка фіксує закономірні зв'язки між ними, і визначає постійне несцезнаходження класів (видів, типів) у системі (класифікація як система)². Типологія, зазначається в науці "...систематизує, впорядковує наукове бачення картини правового буття, відтворює її у багатоманітності складових, їх зв'язках і співвідношеннях. Множинність... визначає необхідність вибору обґрунтованих підстав (критеріїв) для... типології (класифікації). Доктринальна практика юриспруденції широко використовує класифікацію політичних систем, державних режимів, правових норм, нормативно-правових актів, правових систем та ін. за різноманітними підставами", – справедливо зазначає А.Ф. Крижанівський у монографії "Феноменологія правопорядку: поняття, виміри, типологія"³.

¹ Кохановский В.П. Основы философии права. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2005. - С. 549.

² Философський словник / За ред. В.І. Шинкарука. - К.: УРЕ АН, 1973. - С. 6.

³ Крижанівський А.Ф. Феноменологія правопорядку: поняття, виміри, типологія. - О.: Фенікс, 2006. - С. 146 - 147.

Класифікації – це важливі засоби підвищення змістовності наукової інформації, оскільки дають можливість за місцем, зайнятим об'єктом у класифікаційній системі, легко встановити його основні ознаки й властивості, причому не тільки ті, які вже відомі науці, але й ті, які безпосередньо ще не були встановлені в процесі пізнання¹. У цьому, на наш погляд, проявляється й теоретико-методологічний аспект класифікації як засобу наукового пізнання, зокрема, правових явищ. Крім того, класифікація має вагоме наукове значення, адже жодні "моделі дійсності" не можуть замінити собою класифікації. Прикладне значення не менш важливе – функція інформування актуальна всюди, де використовується накопичення знань². Оскільки обсяг усляких відомостей постійно зростає, росте потреба й в ефективних системах зберігання, передачі й дослідження цих відомостей. Класифікації знаходять застосування в сфері керування, навчання, обліку, мистецтва, права й т. ін. Жодне планування не може здійснюватися без класифікації³.

Наукові класифікації відіграють істотну роль в удосконаленні категорійно-понятійного апарату правових наук⁴ та дослідженні тих чи інших правових явищ. Класифікаційні, типологічні поняття за своєю суттю є абстрактними поняттями⁵, що виникли в процесі вив-

¹ Трошин Д.М. Классификация и систематизация науки // Природа. – 1964. – № 6. – С. 4 – 5.

² Серета О.О. Деякі аспекти класифікації в системі правових наук // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічної міжн. наук.-практ. конф. м. Запоріжжя, 18 – 19 травня 2006 р. – Запоріжжя: ЗНУ, 2006. – С. 447.

³ Кожара В.Р. Функции классификации // Теория классификации и анализ данных // Под ред. Ю.А. Воронина. – Новосибирск, 1982. – С. 5 – 19.

⁴ Лаврінченко О.В. Сучасний понятійний апарат науки соціального забезпечення: проблема термінологічної уніфікації та напрями її вирішення // Економіка, фінанси, право. – 2004. – №9. – С. 29-38; Лаврінченко О.В. Гармонізація понятійного апарату загального та спеціального законодавства України про працю: теоретичні аспекти проблеми // Економіка, фінанси, право. – 2005. – №4. – С. 25 – 37; Лаврінченко О.В. Поняття "соціального захисту" і "соціального забезпечення": їх зміст, співвідношення та правове значення // Правничий часопис Донецького університету. – 2005. – № 1. – С. 9 – 17; Лаврінченко О.В. Оціночні поняття у системі спеціального законодавства України про працю: їх зміст, значення й проблеми тлумачення у судовій практиці // Економіка, фінанси, право. – 2005. – № 9. – С. 25 – 30.

⁵ Сальников В.П., Степашин С.В., Хабибуллин А.Г. Государство как феномен и объект типологии. – СПб.: Изд-во Петербургского ун-та, 2000. – С. 4 – 5; Лаврінченко О.В. Оціночні поняття у системі спеціального законодавства України про працю: їх зміст, значення й проблеми тлумачення у судовій практиці // Економіка, фінанси, право. – 2005. – № 9. – С. 25 – 26.

чення й узагальнення явищ дійсності. Показовим тут є положення, зокрема, Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, схваленої Указом Президента України від 20.02.2006 №140/2006. Зазначеною Концепцією констатується, що внаслідок дії численних наявних факторів ефективність державної служби знижується, посилюються нестабільність у суспільстві, відчуженість людини від держави. Задля "системного правового розв'язання проблем" у зазначеній сфері розробниками цього акту було запропоновано, зокрема, здійснити "впорядкування класифікації посад державних службовців, виходячи насамперед з обсягу їх повноважень, змісту та складності роботи, ступеня відповідальності, встановити більш чіткі критерії та вдосконалення порядку віднесення посад державних службовців до відповідних категорій, визначення співвідношення між категоріями посад та рангами державних службовців, а також категоріями посад, рангами, класними чинами, військовими званнями в різних видах державної служби, категоріями посад і рангами на службі в органах місцевого самоврядування, що сприятиме, – за обґрунтованою думкою розробників Концепції, – реалізації принципів соціальної справедливості, розширенню можливостей для рівного доступу громадян до різних видів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, безперешкодному переходу з одного виду служби на інший, проведенню, у разі потреби, ротатії кадрів"¹.

Застосування системно-структурного методу наукового пізнання є традиційним як у дослідженні трудової діяльності людей узагалі², так і в дослідженні, зокрема, національних систем трудового права³. Диференційований підхід під час з'ясування, встановлення сутності "правових феноменів" має важливе як теоретичне, так і прикладне значення. Для сучасної юридичної науки теоретичне значення класифікації (типологізації) правових явищ полягає ще й у тому, що

¹ Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні, схвалена Указом Президента України від 20.02.2006 №140/2006 // Електронна інформаційно-пошукова система "Законодавство України". – 2008. – Вип. 9. – Березень.

² Афанасьев В.Г. О системном подходе в социальном познании // Вопросы философии. – 1973. – № 6. – С. 109 – 110; Маркарян Э.С. Системное исследование человеческой деятельности // Вопросы философии. – 1972. – № 10. – С. 80.

³ Порівняльне трудове право / Б.С. Беззуб, Л.В. Голяк, О.М. Кісілевич та ін.: За заг. ред. А.С. Мацька. – К.: МАУП, 2005. – С. 36 – 80; Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право. – М.: Дело, 1999. – С. 76 – 79.

вони дають можливість здійснити компаративний аналіз¹ права різних держав, у тому числі на різних історичних етапах².

Надійшла до редколегії 09.10.2008 р.

Є.О. Бутирін

ДІЯЛЬНІСТЬ ЗЕМСЬКИХ НАЧАЛЬНИКІВ В ПЕРІОД РЕВОЛЮЦІЇ 1905 – 1907 РОКІВ

На сьогодні, коли ситуація в країні доволі невизначена та складна, стає надзвичайно актуальним звертатися до нашого історичного минулого. Особливу актуальність проблемі надає сучасний стан місцевого самоврядування, яке потребує реформування та засвоєння минулого історичного досвіду, як негативного, так і позитивного.

Завдання нашого дослідження – з'ясувати особливості діяльності земських начальників в різні історичні періоди. Зупинимось на революції 1905 – 1907 років.

Для того, щоб з'ясувати, яке місце відводиться земським начальникам в зазначений період, в першу чергу з'ясуємо, роль і місце селян в революції 1905 – 1907 років. Пограбовані реформою 1861 року, придушені гострим малоземеллям, тяжкими викупними платежами, численними податками та іншими пережитками кріпосництва селяни протягом усього пореформеного періоду вели боротьбу проти своїх споконвічних гнобителів. Всього протягом 1870 – 1904 року в

¹ Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. – Х: Консум, 1998. – С. 17 – 57.

² Так, професор Г.Ч. Сінченко зазначає, що "...с падением "железного занавеса" возросло значение сравнительно-правового (компаративного) метода, позволяющего изучать отечественные правовые нормы, институты, системы, понятия и категории путем сопоставления с соответствующими положениями права и законодательства зарубежных стран. Причем, если ранее опыт развитых капиталистических государств дозволено было лишь критиковать, то сейчас открылась возможность использовать его в качестве положительного примера (конечно, с учетом российской ментальности)... Новые перспективы появились у историко-правового метода, состоящего в изучении эволюционных и революционных этапов развития законодательства и правовой науки. Отступление от необъективной критики дореволюционного русского права, открывшийся доступ к достижениям всех научных школ, в том числе классической, социологической и антропологической – все это, несомненно, способствует обогащению науки, ибо резервы данного метода, как и сама история, неисчерпаемы" [Синченко Г.Ч. Логика диссертации. – Омск: Омская академия МВД России, 2006. – С. 116].

Україні відбулось понад три тисячі селянських виступів. Ними було охоплено близько 3,7 тис. сіл.

Найпоширенішою формою селянського руху цього періоду була безпосередня боротьба селян за землю. Скасовуючи кріпосне право, царський уряд подбав про збереження права власності поміщиків на всі належні їм землі. Селянам надавалось право на одержання садиби та польової землі за нормами, передбаченими "місцевими положеннями". Земельний наділ розглядався як джерело, що мало забезпечити виконання селянами повинностей, сплату численних податків державі та поміщикам. Тому під час боротьби селяни захоплювали відрізані у них під час реформи наділи, чинили опір насильницькому відмежуванню їх земель від поміщицьких угідь, вимагали поліпшення орендних умов тощо. З кожним роком селяни все більше переконувалися в тому, що здобути землю і справжню волю зможуть лише в спільній з робітничим класом революційній боротьбі. Наростання селянського малоземелля, застосування напівфеодалних методів експлуатації селян перетворили питання про землю в головну суспільну проблему. Невирішеність аграрного питання стала основною передумовою революції.

Вже в перші місяці революції селяни піднялися на боротьбу, спрямовану проти царизму, за революційно - демократичне вирішення аграрного питання. Селянські зворушення в 1905 році охопили ряд волостей Волинської, Чернігівської, Харківської, Київської, Подільської губерній. Натхненні революційними ідеями, селяни брали участь у знищенні заводів, маєтків тощо.

На початку 1905 року ситуація стає критичною. За даними поземельної статистики 1905 року з загальної земельної площі України в 41,8 мільйони десятин близько 10, 3 мільйони десятин кращої землі належало 31300 поміщикам - дворянам, майже три мільйони десятин - купцям, духовенству. Юридично селянам надавалась можливість купувати землю у поміщиків. Але фактично основна маса селян, через відсутність коштів і дорожнечу землі, була позбавлена цієї можливості. Особливо дорого коштували дрібні земельні ділянки, на які могли розраховувати бідняцькі прошарки села. Абсолютна більшість селянства, придушена податками, не могла купувати землю. Орендні ціни для селян також були непомірно високими. Таким чином купівля та оренда землі не вирішувала проблему малоземелля селян в Україні. Вона сприяла розвитку нерівномірності в розподілі земельних угідь між окремими групами селянства. Це призвело до того, що на почат-

ку ХХ століття в Україні склалися такі групи населення, як селянська біднота, середнє та заможне селянство, поміщики. Селянська біднота становила 50 відсотків від загальної кількості. Не маючи ніякої можливості поліпшити своє матеріальне становище, селяни з року в рік біднішали. На початку ХХ століття в Україні налічувались сотні тисяч селян, які не мали ні землі, ні худоби, ні хат. Тяжке економічне становище селянства пояснювалось їх політичним безправ'ям. З кожним роком селяни все більше переконувались, що здобути землю зможуть лише в революційній боротьбі, а під впливом революційної пропаганди та агітації класова самосвідомість селян та впевненість у необхідності революційних дій тільки зростає.

Злиденне життя, відсутність будь-якої охорони праці та медичної допомоги серед селян спричиняли зростання смертності та каліцтва, надзвичайно тяжке економічне становище трудящого селянства посилювалось його повним політичним безправ'ям. Селяни належали до найнижчих станів, з яких глушилися поміщики, чиновники та поліція. Саме тому селяни розпочинають боротьбу за землю та власні права. Захоплюють наділи, чинять опір насильницькому відмежуванню їх земель від поміщицьких угідь, вимагають поліпшення ґрунтових умов.

Це призвело до того, що на початку 1905 року селянський рух охопив більшість губерній України, будучи стихійним та недостатньо організованим, він розвивався, як правило, після революційних виступів робітників. Селяни при цьому вдавались до різних форм боротьби: захоплювали землі, палили маєтки, вступали в сутички з поліцією та військами.

Яку ж роль у цьому відіграли земські начальники? Переважна більшість земських начальників у період революції 1905 - 1907 років виступила на боці царизму. Їх антиреволюційну діяльність можна поділити на кілька видів.

По перше, земські начальники постійно вмовляють селян підкоритися волі поміщиків, на вдаватися до рішучих дій, навіть якщо селянські права порушено поміщиками. Про це свідчить наступний приклад. У селі Комісаровка Єкатеринославської губернії місцева поміщиця захопила селянську землю. Селяни склали вирок, у якому постановили захопити землі. Земський начальник, який прибув на місце конфлікту, ніяких спроб розв'язати цю проблему вживати не збирався. Він відразу почав вмовляти селян розійтись та підкоритися поміщицькій волі.

Подібні події проходили у селі Хотомлі Вовчанського повіту Харківської губернії, де селяни почали рубати свій ліс. Місцевий ісправник і становий пристав вважали, що земельна ділянка, на якій ріс ліс, належить землевласнику Пасеку і вимагали, щоб селяни повернули зрублений ліс. Відповідно селяни почали вимагати, щоб опікун Пасека Колокольцев подав би документи, які б засвідчували право власності Пасеки на ліс. Недо чекавшись ніяких документів, земський начальник Ляшенко на сході почав умовляти селян підкоритися. Ця подія закінчилась тим, що у село прибув ескадрон гусар та придушив заворушення.

По-друге, можна відзначити ігнорування земськими начальниками законних вимог селян. Про це свідчить той факт, що у селі Михайлівна Лебединського повіту Сумської губернії селяни поставили перед земським начальником ряд вимог адміністративно-господарського характеру. Однак, земський начальник не виконав ні одну із вимог селян, оскільки знав, що до села наближуються царські війська.

Подібні події проходили у селі Арнаутівка Єлисаветградського повіту, де селяни не бажали виходити з общини на відруб. Коли прийїхали землеміри для землемірних робіт, селяни звернулися до земського начальника, губернатора з проханням припинити роботи до збирання врожаю, однак їм було відмовлено. Тоді, "озброївшись кочергами, коромислами, лопатами, повстанці вигнали землемерів" та розправилися з місцевими управлінцями. В Арнаутівку прибув губернатор Бантишев з іншими чиновниками. Було заарештовано біля 200 чоловік. Лише після цього виділ з общини проходив бездоганно. Подібних прикладів, коли земські начальники ігнорували прохання селян можна навести безліч. Селяни села Степанівна Полтавського повіту зверталися до земського начальника з клопотання про видачу позик хлібу із своїх хлібних запасних. Списки голодуючих двічі верталися сільській владі як складені з порушеннями.

Не менш поширеними були і доноси земських начальників, які виявляли організаторів селянських заворушень. Вони зобов'язували усіх посадових осіб селянського управління стежити за селянами, виявляти агітаторів та негайно повідомляти про це.

Земський начальник 8-ї дільниці Одеського повіту Херсонської губернії Колобов наказував сільським старостам та писарям: "строга слідить за крестьянским населением и о всяком появлении агитаторов или воленении среди крестьян немедленно и непосредственно мне доносить через особых порочных". Після цього інформація обро-

блялася і направлялася земськими начальниками, до губернатора та інших каральних органів.

Прикладом також може бути донос земського начальника 1-ї дільниці Александровського повіту Єкатеринославської губернії Єкатеринославському губернатору про зворушення селян в селах Михайлівка та Андріївка, у якому відображено головних звідників сільських сходів.

Однак, слід сказати, що частина земських начальників брала участь у антиурядових заходах. Але такі випадки були поодинокі. У зв'язку з цим, міністр внутрішніх справ звертався до губернаторів з метою вплинути на даних посадових осіб.

Все вищевказане, ще раз доказує, що у період революції 1905 - 1907 рр. більшість земських начальників представляли інтереси царської влади на місцях.

Слід зауважити, що поступово політична свідомість селян зростає. Вони все частіше застосовують політичні форми боротьби, в багатьох містечках і селах селяни збираються на сходи, влаштовують мітинги та демонстрації, приймають рішення про необхідність знищення самодержавства. Селяни все більше і більше усвідомлюють необхідність ліквідації інституту поліції та земських начальників. Так селяни с. Трубайці на Полтавщині у постанові, прийнятій на сільському сході 26 листопада 1905 року добивалися негайного скликання Установчих зборів на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні та скасування посад земських начальників, ліквідації поліції тощо. Це ще раз свідчить про те, що інститут земських начальників поступово стає непотрібним на селі, земські начальники, на підтримку яких ще недавно могли розраховувати селян, поступово жив себе (1).

Збереглися відомості першого селянського з'їзду від серпня 1905 року, на якому були присутні півтораєста селян. На даних зборах земський начальник, загрожуючи селянам військом, говорить про необхідність переселення селян. "Вам краще покластися на нас. У мене є дядько, значний пан. Він склав для вас милостивий проєкт, щоб, наприклад, переселити вас на казенну землю, що ще ніколи не оралася. Там багато лісу для будівлі. І навіть хмиз по вісім сажнів". Відповідь земському начальнику є вкрай агресивною. "Земський начальник, як чиряк, наболіло від нього. Тільки торкнись, ревти починаємо... Ми дожили до кінця. Далі жити немає чим. У всього народу земельна хвороба. Скрізь аграрні повстання". Даний випадок свідчить про те,

що збіднілі селяни доведені до межі. Їм вже нема, чого втрачати, тому настроєні вкрай різко. Відповіді земському начальнику прямі та грубі, посада земського начальника більше не користується повагою та авторитетом на селі (2). Даний випадок засвідчує, що поступово ставлення до земських начальників змінюється. Вони вже не в змозі стримувати хвилювання селян, вести агітаційну роботу, переконувати. Довіра в сам інститут земських начальників похитнулася.

Підтвердженням цього може бути й наступний приклад. Селяни села Марківка загнали своїх коней на пасовисько, яке входило до складу земельної площі, що була знята в оренду паном Величко. Селяни пояснювали це тим, що до недавня пасовисько належало їм, і тільки з появою пана Величко були усунені від користування пасовиськом (1). Приїзд на місце посадових осіб, зокрема волосного старшини та поліцейського урядника, нічого не дав. Наступного дня з'явився земський начальник, якого натовп селян навіть не збирався слухати. З погрозами, які супроводжувалися киданням каменів та багна, селяни прогнали земського начальника.

Є безліч прикладів, які свідчать про те, що земські начальники перестають користуватися повагою та довірою серед селян. Їх слово нічого не варте для селян. Прикладом тому є випадок у с. Комісарова, в якому між селянами та поміщицею Депрерадович виник конфлікт через земельний кордон. 21 серпня поміщиця була попереджена про те, що неправильно захопила 130 десятин землі, у зв'язку з чим селяни вирішили цю землю запахати. Вмовляння земського начальника Войко, який попереджав селян про можливі наслідки, ні до чого не призвели. Щоб завадити селянам запахати землю, поміщиця вислала слуг, але селяни прогнали їх. Земський начальник був присутній при цьому і ще раз намагався вмовити селян не вчиняти злочин, але селяни зустріли його камнями, він змушений був піти (1).

Все вище зазначене вказує на те, що політична свідомість селян поступово зростає, вони вже не погоджуються на вмовляння та погрози земських начальників, поліції та інших посадових осіб. Поступово селяни активно починають відстоювати власні права, самостійно скликають сходи для обговорення своїх потреб. Архівні дані свідчать про те, що 3 грудня 1905 року селяни с. Афінського зібралися на сході і висунули цілу низку політичних та економічних вимог. Цікавим є той факт, що селяни вимагають скасування інституту земських начальників. Це ще раз підтверджує, що інститут земських начальників себе зжив.

На думку Звонцової А.В., земські начальники були для селян втіленням всього прошарку дворян та державної влади, саме тому селяни сконцентрували на них всю свою ненависть. Під час революції саме будинки земських начальників селяни підпалювали в першу чергу. Саме в цей час з'являються твори, які розпалюють ненависть до земських начальників, хоча авторами цих дворі були не селяни вірші та пісні надзвичайно швидко починають ширитися серед населення.

У 1905 році було прийнято маніфест "Про вдосконалення державного порядку". Хоча маніфест не торкався аграрного питання, його поява означала кінець державній політиці, частиною якої були й земські начальники. Маніфест істотно не вплинув на долю земських начальників, він дещо розширив їх повноваження та кинув в гущу селянських зворушень. Маніфест був прийнятий селянами неоднозначно, тому саме земським начальникам довелося вгамовувати незадоволення селян. Політизація діяльності селянських сходів, пов'язана з появою Маніфесту, робила завдання щодо заспокоєння селян надзвичайно складним. Безліч земських начальників не змогла впоратися з покладеним на них завданням. У 1906 році почалася хвиля масових звільнень земських начальників, які проявили бездіяльність під час селянських зворушень.

Таким чином, аграрний безлад, який почався в країні під час революційної смуги 1905 року, виявив ілюзорність уявлень влади про селянську поземельну громаду як традиційну опору державного режиму та гарант політичної стабільності.

Прірва між громадою, яка стала організатором зворушень на селі, та земськими начальниками яких кинули на боротьбу з революційною смутою на селі, стала неподоланною (3). Земські начальники не змогли протидіяти селянам. Можна сказати, що земські начальники в цій боротьбі продемонстрували свою безпорадність, саме тому доволі часто для ліквідації безладу на селі залучалися військові.

Закон 9 листопада 1906 року значно розширив обов'язки земських начальників для реалізації політики переселення. Переселення селян у східні райони імперії було частиною програми аграрних перетворень. Згідно з законодавством земський начальник повинен був наглядати за правильністю реєстрації переселенців та спостерігати за землею, яка залишається, та майном переселенців. Земський начальник збирав відомості про райони переселення, кількість душ в кожній родині, видавав відповідні свідоцтва про переселення. Розши-

рення повноважень земських начальників, постійні хвилювання селян призвели до того, що МВС замислюється над поліпшенням кадрового складу земських начальників.

Але розглядати діяльність земських начальників крізь призму негативного буде вкрай неправильно та необ'єктивно. Земські начальники під час селянських зворушень вели активну боротьбу проти свавілля як сільських старост, волосних старшин, так і свавілля самих селян. Яскравим прикладом тому є випадок у селі Царекостянтинівці. Селяни на чолі з волосним старшиною та сільським старостою на сході, який провели без дозволу земського начальника, вирішили повбивати всіх, хто виділяється з громади. Останні, перелякавшись, змушені були повтікати з власних хат та припинити роботу. Коли земський начальник отримав ці відомості, то негайно прибув на місце безплату із охороною. Пояснивши селянам незаконність їхніх дій, виділив винуватців зворушення, в тому числі волосного старшину та сільського старосту та посадив їх під арешт терміном до трьох місяців. Старшина та староста були усунені з посад (4). На жаль такі випадки піл час революційних дій 1905 - 1907 років поодинокі.

На підставі всього вищезазначеного можна дійти висновку, що ефективність виконання земськими начальниками своїх посадових обов'язків багато в чому залежала від суб'єктивних чинників, а також від ступеня контролю їх діяльності. Влада усвідомлювала, що рівень підготовки земських начальників надзвичайно низький, сам інститут потребував вдосконалення. Кинуті на боротьбу з революційними зворушеннями, земські начальники проявили свою безпорадність. Головним недоліком діяльності земських начальників у вищезазначений період можна вважати надзвичайно великий спектр їх повноважень.

Необхідно наголосити на тому, що інститут земських начальників впроваджувався як влада, що могла висунути сільському населенню законні вимоги, покарати за їх невиконання. Земські начальники покликані були встановлювати порядок на селі та викорінити потворні, негативні явища та зловживання в селянському середовищі, але цей інститут під час революційних подій 1905 - 1907 року себе повністю зжив.

Література

1. Революция 1905 - 1907 на Украине. Сборник документов и материалов в 2-х томах / Редакционная коллегия Ф.Е. Лось, И.П. Олейник, В.И. Шлудченко. - Том 2. - Ч. 1. - К., 1955.

2. Библиотека "Молодого ленинца" М. Плевако "Бід первісного суспільства до соціалізму" літературно-суспільствознавча бібліотека для старших груп шкіл соціального виховання й юнацтва. - В. 38. - Державне видавництво України, 1926.

3. Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации реформаторском процессе в 80 - 19 нач. 20вв. Автореф. на соискание к.и.н. - Тула, 2006.

4. Крестьянское движение в России июня 1907 г. - июль 1914 г. Сборник документов / Редактор А.В. Шапкин. - Москва - Ленинград: Наука, 1966.

Стаття надійшла до редколегії 03.12.2009 р.

А.П. Скиба

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ
РЯДА УГОЛОВНЫХ НАКАЗАНИЙ
В ОТНОШЕНИИ БОЛЬНЫХ ЛИЦ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ИНЫХ ГОСУДАРСТВАХ**

На первый взгляд вопрос о применении в отношении больных лиц в России ряда наказаний - штрафа, обязательных и исправительных работ, - представляется несущественным. Так, при назначении последних двух наказаний и при досрочном освобождении от них в целом учитывается состояние здоровья лица, совершившего преступление, а при назначении первого - вообще не обращается внимание на его здоровье.

В соответствии с ч. 4 ст. 49 и ч. 5 ст. 50 УК РФ обязательные и исправительные работы не назначаются лицам, признанным инвалидами первой группы. Таким образом, законодательно подтверждается, что указанные больные лица не могут отбывать рассматриваемые наказания, не связанные с изоляцией от общества. Вероятно, данная ситуация исходит из того, что привлечение осужденных к труду составляет сущность данных уголовных наказаний. Однако по непонятной причине законодатель не учел того, что инвалиды второй группы также могут быть признаны нетрудоспособными лицами, и в этом случае представляется трудноосуществимым их привлечение к обязательным и исправительным работам. К слову, лишение свободы как уголовное наказание может быть назначено инвалидам первой или второй группы, однако при этом обе категории осужденных работать не обязаны. В этом случае, по нашему мнению, наблюдается отсутствие единой уголовной и уголовно-исполнительной политики в отношении инвалидов, совершивших преступления.

В уголовном законодательстве других стран, данный вопрос решается по-другому:

- По ч. 4 ст. 49 и ч. 3 ст. 52 УК Беларуси уголовные наказания в виде общественных работ (российский аналог обязательных работ - прим. авт.) и исправительных работ не назначаются инвалидам соответственно как 1, так и 2 группы;

- В ч. 3 ст. 42 УК Казахстана закреплено, что наказание в виде общественных работ в отношении инвалидов 1 и 2 группы не применяется. Более логичная (на наш взгляд) ст. 43 УК Казахстана запрещает назначать исправительные работы лицам, признанным нетрудоспособными;

- По ч. 2 ст. 40 УК Латвии также предусмотрено, что принудительные работы (российский аналог обязательных работ - прим. авт.) не назначаются нетрудоспособным лицам;

- Согласно ч. 3 ст. 56 и ч. 2 ст. 57 УК Украины, общественные работы не назначаются лицам, признанным инвалидами 1 или 2 группы, а исправительные работы - нетрудоспособным лицам.

- Несколько иным образом назначаются общественно полезные работы (аналог российских обязательных работ - прим. авт.) по Закону об уголовном праве Израиля. В части гимел 71 алеф этого Закона указано, что данный вид уголовного наказания суд назначает "... только после того, как убедился на основании рапорта, представленного служащим службы пробации, что созданы в соответствии с подробным планом условия, которые позволят лицу, признанному виновным, выполнять такие работы".

В некоторых же государствах наказаний, аналогичных российским обязательным и исправительным работам, вообще не имеется (например, в Польше, Германии).

При этом в 2003 году исправительные работы, как вид уголовного наказания, подверглись существенным изменениям. Действующая редакция ст. 50 УК РФ позволяет утверждать, что исправительные работы стали своего рода принудительным трудоустройством осужденного, так как могут быть назначены только лицу, "не имеющему основного места работы". В этом случае данный вид наказания не может быть назначен работающим лицам и вводит неоправданную дискриминацию работающих осужденных по отношению к неработающим (не имеющим основного места работы).

В то же время необходимо учитывать, что сущность обязательных и исправительных работ заключается именно в трудовой дея-

тельности осужденных, поэтому повышенное внимание на состояние здоровья последних и их досрочное освобождение не соответствует, по-видимому, концепции развития рассматриваемых видов уголовных наказаний.

Нелишним представляется обратить внимание на то, что изменения 2003 г. в УК РФ также расширили возможность применения штрафа – была исключена конфискация из перечня уголовных наказаний и существенно увеличен максимальный размер штрафа. При этом фактически неработающие лица практически не в состоянии оплатить сколь-нибудь существенный размер штрафа (ввиду низкого уровня социального обеспечения населения в России), ввиду чего очевидно желание законодателя применять данное наказание в целом в отношении дееспособной части населения.

В уголовном законодательстве некоторых зарубежных государств данный вопрос регламентируется более тщательно. Так, согласно § 2 ст. 58 УК Польши, "штраф не назначается, если доходы виновного, его материальное положение или возможности заработка приводят к обоснованному убеждению, что виновный штраф не уплатит и его невозможно будет взыскать в принудительном порядке".

Конкретных параметров замены штрафа иным уголовным наказанием, если имеющее заболевание или нетрудоспособное лицо не в состоянии его уплатить, в российском УК не предусмотрено. "Размытая" формулировка ч. 5 ст. 46 УК РФ предполагает крайне широкие возможности для судейского усмотрения.

В то же время в уголовных кодексах других стран этот вопрос находит свое решение:

- В ч. 4 ст. 40 УК Казахстана говорится, что в случае злостного уклонения от уплаты штрафа, он заменяется из расчета одного месяца исправительных работ, или 80 часов общественных работ (аналог российских обязательных работ – прим. авт.), или 10 дней ареста за сумму штрафа соответственно трехкратному размеру месячного расчетного показателя.

Месячный расчетный показатель в Казахстане составляет 1092 тенге, т.е. трехкратный размер месячного расчетного показателя – 3276 тенге, или примерно 670 российских рублей (расчеты в статье производились из котировок валют на август 2007 г. – прим. авт.); в этом случае один месяц исправительных работ "равен" 670 рублям, 1 час общественных работ – 8,4 рублей, 1 день ареста – 67 рублям штрафа.

- По ч. 4 ст. 53 УК Украины в случае невозможности уплаты штрафа суд может заменить неуплаченную сумму штрафа наказани-

ем в виде общественных работ из расчета десять часов общественных работ за один установленный законодательством не облагаемый налогом минимум доходов граждан, или исправительными работами из расчета 1 месяц исправительных работ за 4 установленных законодательством не облагаемых налогом минимумов доходов граждан, но на срок не свыше 2 лет. В то же время в ч. 3 ст. 57 УК Украины, предусмотрено, что лицам, ставшим нетрудоспособными после постановления приговора суда, исправительные работы суд может заменить штрафом из расчета 3 установленных законодательством не облагаемых налогом минимумов доходов граждан за один месяц исправительных работ.

Минимальный размер заработной платы на Украине с 1.01.2005 г. составляет 262 гривны или примерно 1341 российских рублей; в этом случае 1 час общественных работ "равен" около 134 рублям, 1 месяц исправительных работ - 5364 рублям (по ч. 4 ст. 53) или 4023 рубля штрафа (по ч. 3 ст. 57).

- В § 1 ст. 63 УК Польши "...один день реального лишения свободы равен ... двум дням наказания ограничением свободы или двум дневным ставкам штрафа". Здесь нелишним представляется упомянуть, что, в отличие от российского, польский УК назначает штраф в ставках (от 10 до 360) дневного заработка (§ 1 ст. 33), причем "устанавливая дневную ставку, суд учитывает доходы виновного, его личные и семейные условия, материальное положение и возможности получения заработка; дневная ставка не может быть ниже 10 злотых или выше 2000 злотых" (§ 3 ст. 33).

Если 10 польских злотых равны примерно 91,5 российских рублей, то 2000 злотых - 18300 рублей; тогда 1 день ограничения свободы "колеблется" от 91,5 до 18300 рублей, а 1 день лишения свободы - от 183 до 36600 рублей штрафа.

- В § 43 УК ФРГ указано, что один день лишения свободы соответствует одной дневной ставке штрафа. Размер штрафа составляет от 5 до 360 полных дневных ставок (ч. 1 § 40), а дневная ставка устанавливается минимум в 2 немецких марки и максимум в 10000 немецких марок.

В связи с тем, что на протяжении последних лет курс немецкой марки по отношению к другим валютам не фиксируется, в связи с введением евро, мы взяли данные 2001 года, когда 1 евро покупался в среднем за 1,95 немецкой марки. В этом случае размер дневной ставки немецкого штрафа (через котировку евро на 25.08.2007 г. к российскому рублю) составляет примерно от 36 до 179 128 рублей, что соответствует одному дню лишения свободы в Германии.

• В Законе об уголовном праве Израиля не имеется прямого указания на расчет замены штрафа на лишение свободы или наоборот. В то же время, исходя из некоторых норм, можно попытаться произвести ряд вычислений. Так, согласно ст. 61, вместо лишения свободы сроком до 6 месяцев суд вправе назначить штраф в размере до 12900 шекелей, а вместо лишения свободы от 6 месяцев до 1 года – штраф в размере до 26100 шекелей. В первом случае один день лишения свободы "равен" 71,7 шекелям, а во втором – 71,5 шекелям. Учитывая в среднем, что один день лишения свободы соотносится как 71,6 шекель, получаем, что это составляет 421 рубль.

♦ Согласно ч. 4 ст. 41 УК Латвии, "если взывание денежного штрафа невозможно, то в случаях, если он установлен в размере до сорока минимальных месячных заработных плат, штраф заменяется арестом из расчета десять дней ареста за одну минимальную месячную заработную плату, но не более одного года ареста; если денежный штраф установлен в размере более сорока минимальных месячных заработных плат, он заменяется лишением свободы из расчета десять дней лишения свободы за одну минимальную месячную заработную плату". Если минимальная месячная заработная плата в Латвии составляет 120 лат или примерно 6027 российских рублей, то 1 день ареста либо лишения свободы "равен" примерно 603 рублям.

Исходя из вышеприведенных расчетов, очевидны существенные отличия "штрафной стоимости" ряда уголовных наказаний (т.е. при замене штрафа в случае невозможности его выплаты, например, по состоянию здоровья осужденного, на иное наказание) в различных государствах. В то же время представляется, что подход российского законодателя, "огульно" оставившего эти вопросы на судейское усмотрение, ошибочен. Здесь, по нашему мнению, требуется учитывать зарубежный опыт, в частности, Украины, при замене штрафа на иное уголовное наказание.

Кроме того, логично и обоснованно мнение законодателя Украины (как и Беларуси, Казахстана и др. стран) в части ограничения назначения уголовных наказаний в виде исправительных и обязательных работ инвалидам I группы и нетрудоспособным лицам.

В связи с изложенным, представляется, что российское уголовное законодательство в части применения некоторых уголовных наказаний в отношении больных лиц нуждается в существенном реформировании.

Стаття надійшла до редколегії 25.11.2009 р.

Розділ II. ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Р.Л. Максимович

**СУСПІЛЬНО НЕБЕЗПЕЧНІ НАСЛІДКИ
ЯК ОЗНАКА ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ
СКЛАДУ ЗЛОЧИНУ ЗА ЧИННИМ
КРИМІНАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ**

Постановка проблеми. Дослідження питання про суспільно небезпечні наслідки як ознаку об'єктивної сторони складу злочину надзвичайно важливе. У доктрині кримінального права воно може сприяти зменшенню кількості існуючих дискусій, а також - неоднозначних рішень, що приймаються в правозастосувальній діяльності.

Доцільно виявити особливості висвітлення питання про суспільно небезпечні наслідки у кримінальному законі, проаналізувати критерії на основі яких вони визначаються, з'ясувати існуючі недоліки для того, щоб уникнути їх в майбутніх відповідних кримінально-правових нормах.

Стан дослідження. Розглядуване питання викликає певний інтерес у кримінально-правовій літературі. Суспільно небезпечні наслідки як ознаку об'єктивної сторони складу злочину в різний час вивчали у своїх працях такі вчені як: М.І. Бажанов, В.В. Мальцев, О.М. Микуленко, та ін. Здебільшого дане питання досліджувалося поверхово в межах загального вчення про об'єктивну сторону складу злочину, або ж зосереджувалась увага на цій ознаці лише окремих складів злочинів. Проте, наявність деяких змін у законодавстві, і привернення уваги до не врахованих раніше аспектів дають можливість по-новому підійти до його вирішення.

Суспільно небезпечні наслідки у кримінально-правовій літературі визначають як шкоду, що заподіюється злочинним діянням суспільним відносинам, охоронюваним кримінальним законом, або як ре-

альну небезпеку (загрозу) заподіяння такої шкоди¹. Фактично вони є результатом певної негативної поведінки людини. Конкретні суспільно небезпечні наслідки логічно і закономірно заподіюють певні зміни в об'єкті відповідного складу злочину. Автор цих рядків дотримується позиції, що безнаслідкових злочинів немає. У злочинах із матеріальним складом відповідні суспільно небезпечні наслідки знаходяться у межах складу злочину, а в злочинах із формальним – за межами.

В деяких випадках той чи інший суспільно небезпечний наслідок прямо в Кримінальному кодексі (далі – КК) не названий, але його обов'язковість випливає виходячи із сутності певного злочину. Наприклад, при вбивстві (ст.ст. 112, 115 – 119, 348, 379, 400, 404 (ч. 4), 443) доведенні до самогубства (ст. 120) це є смерть людини.

В чинному КК України можна виділити два види суспільно небезпечних наслідків: створення загрози заподіяння певної шкоди (ст.ст. 142 (ч. 1), 239 (ч. 1), 240 (ч. 1), 241 (ч. 1), 242 (ч. 1), 243 (ч. 1), тощо) і настання реальної шкоди (ст.ст. 130 (ч. 2), 131 (ч. 1), 133 (ч. 1), 136 (ч. 1), тощо).

Законодавець користується різними прийомами опису злочинних наслідків. Так, при крадіжці чужого майна шкода заподіюється власності (ст. 185). Тут вказується один (єдиний) наслідок, що має кримінально-правове значення. В інших випадках у законі вказуються два і більше можливих (альтернативних) наслідків, що виступають обов'язковою ознакою складу злочину. Так, у складі руйнування або пошкодження шляхів сполучення і транспортних засобів (ч. 1 ст. 277) в альтернативі зазначені такі наслідки, як аварія поїзда чи судна, порушення нормальної роботи транспорту чи створення небезпеки для життя людей або настання інших тяжких наслідків².

Інколи зміст відповідних суспільно небезпечних наслідків роз'яснюється в нормах КК України або ж іншого нормативно-правового акту. Зокрема, зміст поняття "посягання на життя", роз'яснюється у ст.ст. 348, 379, 400, 443 КК України, а наслідку у виді тілесного ушкодження – у п. 1.2. Правил судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень, які затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17 січня 1995 року № 6.

Можна погодитися із думкою М.І. Хавронюка про те, що з огляду на ч. 2 ст. 11 КК, злочином може бути визнане діяння тільки передбачене ч. 2 ст.ст. 150, 359, 382 або ч. 2 і 3 ст. 410 КК якщо воно характе-

¹ Кримінальне право України. Загальна частина / за ред. проф. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. Київ – Харків, "Юрінком Інтер", 2002. – С. 116.

² Там само.

ризується заподіянням істотної шкоди відповідним охоронюваним кримінальним законом суспільним відносинам. Діяння ж, передбачені частинами ч. 1 зазначених статей КК, а також діяння, передбачені ч. 2 ст.ст. 150, 359, 382 або ч. 2 і 3 ст. 410 КК, які не характеризуються заподіянням істотної шкоди, слід визнавати малозначними діяннями¹.

Часто ті чи інші суспільно небезпечні наслідки є ознаками, за допомогою яких утворюється кваліфікований чи особливо кваліфікований склад цього ж злочину (ст.ст. 134 (ч. 2), 135 (ч. 2), 139 (ч. 2), 152 (ч. 4), 153 (ч. 3) КК. В цьому випадку вони не згадуються законодавцем в основному складі злочину, але з їх наявністю змінюється кваліфікація і настає посилена відповідальність.

У низці складів злочинів йдеться про заподіяння суспільно-небезпечних наслідків у виді реальної матеріальної шкоди, а саме в істотному розмірі (ст.ст. 232-1 (ч. 1), 364 (ч. 1), 365 (ч. 1), 367 (ч. 1), у значному розмірі (ст.ст. 176 (ч. 1), 177 (ч. 1), 185 (ч. 3), 186 (ч. 3), 188-1, 189 (ч. 2), 190 (ч. 2), 192 (ч. 1), 197-1, 203-1 (ч. 1), 212 (ч. 1), 212-1 (ч. 1), 223, 223-1, 225 (ч. 1), 229 (ч. 1), 232-2 (ч. 1), великому (ст.ст. 176 (ч. 2), 177 (ч. 2), 185 (ч. 4), 186 (ч. 4), 187 (ч. 4), 188-1 (ч. 2), 189 (ч. 3), 190 (ч. 3), 191 (ч. 4), 192 (ч. 2), 194, 199 (ч. 2), 201, 202 (ч. 1), 203 (ч. 2), 203-1 (ч. 2), 205 (ч. 2), 206 (ч. 3), 207 (ч. 2), 209 (ч. 2), 210 (ч. 1), 211 (ч. 1), 212 (ч. 2), 212-1 (ч. 2), 214, 218, 219, 220, 221, 222, 224 (ч. 2), 227, 229 (ч. 2), 230, 233 (ч. 2) чи особливо великому (ст.ст. 176 (ч. 3), 177 (ч. 3), 185 (ч. 5), 186 (ч. 5), 187 (ч. 4), 189 (ч. 4), 190 (ч. 4), 191 (ч. 5), 199 (ч. 3), 207 (ч. 3), 209 (ч. 3), 210 (ч. 2), 211 (ч. 2), 212 (ч. 3), 212-1 (ч. 3), 224 (ч. 3), 229 (ч. 3), 399 (ч. 2), тяжкі наслідки (ст.ст. 232-1 (ч. 2), 364 (ч. 1), 365 (ч. 3), 366 (ч. 2). У примітках до відповідних статей роз'яснено, що слід розуміти під тим чи іншим розміром шкоди. Проте, в інших випадках коли йдеться про істотну шкоду (ст.ст. 231, 232), значну шкоду (ст.ст. 258 (ч. 2), великий розмір (ст.ст. 276 (ч. 2), 277 (ч. 2), 281 (ч. 2), 282 (ч. 2) не передбачено, що варто розуміти під відповідним розміром. У деяких складах злочинів (ст. 192, 212, 225, 227, тощо) часто виділяють матеріальні наслідки у вигляді так званої упущеної вигоди, тобто неoderжані доходи, на які має право потерпілий за законом, на підставі договору чи іншої правовій підставі. На нашу думку, такого виду матеріальні наслідки не повинні враховуватися. Головним аргументом на користь такого твердження видається те, що це є по суті здогадки, припущення, а згідно із чинним законодавством (зокрема, ч. 3 ст. 62 Конституції

¹ Хавронюк М.І. Довідник з Особливої частини Кримінального кодексу України. – К.: Істина, 2004. – С. 154, 409, 436, 465.

України) обвинувачення на них ґрунтуватися не може, а лише на конкретних, реальних фактах.

У КК України наявні ситуації коли можна вести мову про явну неадекватність розміру суспільно небезпечних наслідків у виді матеріальної шкоди та розміру штрафу як виду покарання, яке може бути призначено особі за вчинення певного злочину. Так, у ст.ст. 188-1, 192, 197-1, 210, 211, 212, 212-1, 214, 218-221, 225, 227, 232-1, 232-2, 270, 363, 367, 425, 426 КК України заподіяна матеріальна шкода є значно більшою ніж максимальний розмір штрафу за конкретний злочин. Скажімо, у діянні особи буде склад злочину "недбале ставлення до військової служби" у разі заподіяння істотної шкоди, яка вважається наявною, відповідно до п. 2 примітки до ст. 423 КК, якщо вона в дві п'ятдесят і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, а максимальний розмір штрафу за вчинення цього злочину передбачено у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Відповідно до ст. 22.5 Закону України "Про податок з доходів фізичних осіб" від 22 травня 2003 року якщо норми інших законів містять посилення на неоподатковуваний мінімум, то для цілей їх застосування використовується сума у розмірі 17 гривень, крім норм адміністративного та кримінального законодавства у частині кваліфікації злочинів або правопорушень, для яких сума неоподатковуваного мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної підпунктом 6.1.1 пункту 6.1 статті 6 цього Закону для відповідного року. Згідно із даним підпунктом розмір податкової соціальної пільги дорівнює 50 відсоткам однієї мінімальної заробітної плати (у розрахунку на місяць), встановленої законом на 1 січня звітного податкового року¹. Відповідно до Закону України "Про державний бюджет України на 2009 рік" від 26 грудня 2008 року мінімальна заробітна плата на 1 січня поточного року становила 605 грн.², тобто податкова соціальна пільга дорівнює 302,5 грн. Таким чином, істотна шкода у розглядуваному складі злочину становить 75625 грн., а максимальний штраф – 1700 грн.

Існують випадки в чинному кримінальному законі, коли суспільно небезпечні наслідки в диспозиції тієї чи іншої статті названі тим же терміном, що і діяння, а саме пошкодження (ст.ст. 178, 194, 347 (ч. 2), 352 (ч. 1), 357 (ч. 1), 378 (ч. 1), 388, 399, 411, 412), зруйнування

¹ Про податок з доходів фізичних осіб: Закон України від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 37. - Ст. 308.

² Про державний бюджет України на 2009 рік: Закон України від 26 грудня 2008 р. // www.zakon.rada.gov.ua.

(ст.ст. 178) знищення (ст.ст. 179, 194, 347 (ч. 2), 352 (ч. 1), 357 (ч. 1), 362 (ч. 1), 378 (ч. 1), 388, 399, 411, 412, 433 (ч. 1), 441) викрадення (ст.ст. 185, 186, 188-1, 308, 312, 313, 320 (ч. 2), 357 (ч. 1), 410, 432), заволодіння (ст.ст. 190, 308, 312, 410), привласнення (ст.ст. 191, 193, 308, 312, 313, 320 (ч. 2), 357 (ч. 1), 410), розтрата (ст.ст. 191, 388), вимагання (ст. 320 (ч. 2), зміна (ст.ст. 362 (ч. 1), блокування (ст.ст. 362 (ч. 1), відчуження (ст. 388, приховування (ст. 388), підміна (ст. 388).

Трапляються склади злочинів у яких однакові суспільно небезпечні наслідки виражаються різними термінами. Так, у ст.ст. 115, 121 (ч. 2), 134 (ч. 2), 135 (ч. 3), 136 (ч. 3), тощо йдеться про смерть особи, а у ст.ст. 161 (ч. 3), 194 (ч. 2), 194-1 (ч. 3), 415 (ч. 1), тощо - про загибель особи, у ст.ст. 113, 147 (ч. 2), 154 (ч. 2), 157 (ч. 2), 158 (ч. 5), 158 (ч. 6), 158 (ч. 7) міститься вказівка на знищення, у ст.ст. 194-1 (ч. 1), 265 (ч. 1), 277 (ч. 1), 292 (ч. 1), тощо - на руйнування, а у ст.ст. 239 (ч. 1), 158 (ч. 5), 158 (ч. 6), 158 (ч. 7) - на псування, причому в останніх трьох терміни "знищення" та "псування", а також у ст. 298 терміни "знищення" і "руйнування" вживаються одночасно. У Великому глумачному словнику сучасної української мови терміни "загибель" та "смерть"¹, а також "знищення", "псування" і "руйнування"² вживаються як синоніми. "На сьогоднішній день правова наука досягла такого рівня свого розвитку, коли починають висуватися все більш високі вимоги до використання термінологічної бази конкретної галузі правових знань"³, а тому така ситуація видається недопустимою.

У низці статей КК законодавець передбачив певні суспільно небезпечні наслідки, а після них здійснив вказівку на "інші тяжкі наслідки". Зокрема, це має місце у ст.ст. 135 (ч. 3), 137 (ч. 2), 139 (ч. 2), 204 (ч. 3), 237, 240 (ч. 2), 241 (ч. 2), 267 (ч. 2), 267-1 (ч. 4), 271 (ч. 2), тощо. Видається, що під "іншими тяжкими наслідками" доцільно мати на увазі ті, які є однорідними, однопорядковими із тими, які прямо названі у відповідній частині тієї чи іншої статті, тобто заподіяння певної фізичної шкоди відповідній потерпілій особі. У випадку настання інших суспільно небезпечних наслідків, скажімо тих чи інших матеріальних збитків юридичним особам незалежно від форми власності чи окремим громадянам, не заподіюється і не створюється загроза заподіяння шкоди безпосередньому об'єкту таких злочинів.

¹ Великий глумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. - К.: Ірпінськ: ВТФ "Перун", 2005. - С. 384.

² Там само. - С. 473.

³ Круглов О.М. Про доцільність використання терміна "службова особа" // Вісник Запорізького юридичного інституту. - 2001. - № 3. - С. 153.

Таким чином, заподіяння лише матеріальних збитків, незалежно від розміру, не треба вважати "іншим тяжким наслідком". Суспільно небезпечні діяння, які полягають у заподіянні зазначених наслідків можуть бути оцінені, при наявності необхідних ознак, наприклад, як злочини у сфері службової діяльності.

Також необхідно відзначити, що аналізована ознака об'єктивної сторони складу злочину може бути обставиною, яка без зміни кримінально-правової кваліфікації обтяжує покарання, якщо не вказана законодавцем при описі основного складу злочину і не передбачена як кваліфікуюча ознака. Так, п. 5 ч. 2 ст. 67 передбачає, що тяжкі наслідки, завдані злочином є обставиною, яка обтяжує покарання.

В деяких випадках відсутність передбачених законом про кримінальну відповідальність наслідків свідчить про те, що вчинене діяння підлягає іншій – не кримінально-правовій оцінці. Зокрема, якщо немає істотної шкоди у ст.ст. 364, 365, 367 чи тяжких наслідків у ст.ст. 364 – 367, то вчинене діяння може становити дисциплінарний проступок.

Література

1. Хавронюк М.І. Довідник з Особливої частини Кримінального кодексу України. – К.: Істина, 2004. – 504 с.
2. Про податок з доходів фізичних осіб: Закон України від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 37. – Ст. 308.
3. Про державний бюджет України на 2009 рік: Закон України від 26 грудня 2008 р. // www.zakon.rada.gov.ua.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2005. – 1728 с.
5. Круглов О.М. Про доцільність використання терміна "службова особа" // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. – № 3. – С. 153 – 163.

Стаття надійшла до редколегії 20.11.2009 р.

Я.В. Свічкарьова

**ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ
ПРОЦЕДУРНИХ НОРМ У СИСТЕМІ
ПРОЦЕДУРНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО
МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ
ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ**

На сьогодні в умовах економічної нестабільності спостерігається тенденція щодо зростання кількості порушень трудових та соціальних прав громадян: набули масового характеру випадки незакон-

них звільнень, несвоєчасної виплати заробітної плати, направлення працівників у вимушені неоплачувані відпустки. Пов'язано це не тільки з фінансово-економічною кризою, а й із невідповідністю чинних норм трудового права сучасним економічним відносинам.

Проголошені Конституцією України основні права та свободи громадян, які встановлені окремими галузями права, втілюються в об'єктивній реальності шляхом дотримання певних правил порядку їх здійснення та захисту. Тому вирішення завдань щодо вдосконалення трудового законодавства цільно пов'язано з пошуками оптимальних форм та способів реалізації матеріальних норм права, які забезпечують суб'єктивні права працівників. "Ступінь наближення тієї чи іншої держави до ідеалу правової визначається не тільки закріпленими правами і свободами людини та громадянина, але й розробкою чітких засобів і процедур їх практичного здійснення та забезпечення"¹. При відсутності відповідних процедурних і процесуальних засобів та способів, що визначають порядок реалізації матеріальних і нематеріальних норм трудового права, неминюче виникають труднощі при їх здійсненні, а часто ці норми зовсім бездіють. Кожна норма виконує своє соціальне призначення регулятора трудових та тісно з ними пов'язаних суспільних відносин тільки тоді, коли вона може бути належним чином реалізована, а це напряму пов'язано з визначенням і закріпленням процедури її застосування. Тому не випадково у науці трудового права привертається увага до вивчення процедурно-процесуального механізму, виявлення напрямів його розвитку та оптимізації конструкції.

Науковий характер пошуку природи, структури і тенденцій розвитку процесуального права належить видатним вченим у галузі теорії держави та права: В. Горшеневу, П. Недбайлу, А. Гетьману.

Дослідженням процедурних і процесуальних норм та правовідносин приділяли увагу російські вчені – представники науки трудового права: Н.Г. Александров, В.Н. Скобелкін, С.В. Передерін, Л.В. Распутіна, І. Костян, І. Піскар'ов, Б. Шоломов, С.Ю. Чуча, Н.Н. Семенюта та інші, але у вітчизняній науці трудового права таких досліджень практично не проводилося.

При написанні статті автор ставить за мету виявити призначення та визначити особливості процедурних норм у системі процедурно-процесуального механізму захисту трудових прав працівників.

¹ Див.: Передерін С.В. Процедурно-процесуальные правовые средства и способы обеспечения трудовых прав работников: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Передерин Сергей Васильевич. – Воронеж. 2001. – С. 4.

Процедурно-процесуальний правовий механізм є складним правовим явищем, що характеризується різними формами впливу правових засобів на суспільні відносини в галузі забезпечення трудових прав. Норми та правовідносини, що входять до його складу, за своїм змістом і цілями не мають матеріального характеру та не є однорідними.

Слід зазначити, що у загальній теорії права отримав визнання поділ правових норм на матеріальні – такі, що встановлюють бажане правило поведінки, права та обов'язки суб'єктів; та процесуальні – такі, що регламентують порядок, форми і методи реалізації прав та обов'язків, встановлених у нормах права¹.

Поняття "процесуальні норми" розуміється науковцями у вузькому та широкому сенсі. Так, В.І. Камінська норми організаційного та процедурного характеру вважає процесуальними в широкому значенні цього слова². Така думка викликала заперечення деяких вчених³, і тому ці норми отримали назву "процесуальних", "процедурних", "процедурно-процесуальних", "організаційно-процесуальних" тощо.

Якщо йдеться про узагальнююче поняття, то, на нашу думку, необхідно визначити який саме термін вважається більш широким: "процес" або "процедура".

Одні автори вважають більш широким поняття "процес"⁴, інші – "процедура"⁵, треті вважають їх рівнозначними⁶. "Кожна процедура є процес, але не кожний процес може вважатися процедурою. Що стосується правової діяльності державних та громадських органів, то ці терміни можуть застосовуватися як рівнозначні"⁷.

С.С. Алексєєв відзначав, що при використанні тих чи інших понять необхідно враховувати традиції, що склалися в науці та на практиці, застосовуючи їх до певних видів діяльності окремих

¹ Див.: Копейчиков В.В. Загальна теорія держави та права: Навчальний посібник / В.В. Копейчиков. - К., 1997. - С. 150.

² Каминская В.И. Демократические основы советского социалистического правосудия / В.И. Каминская. - М.: Наука, 1965. - С. 87.

³ Див.: Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. - М.: Юридическая литература, 1976. - С. 198.

⁴ Попов В.И. Некоторые проблемы административного процесса в связи с системой законодательства / В.И. Попов // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. - Ярославль: Изд-во Ярославского ун-та, 1976. - С. 198.

⁵ Субботенко В.К. Право на пенсию и процедурные правоотношения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. / Субботенко Владимир Константинович. - М., 1975. - С. 9.

⁶ Див.: Лучин О.В. Процессуальные нормы в советском государственном праве / О.В. Лучин. - М.: Юридлит., 1976. - С. 25.

⁷ Скобелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих (нормы и правоотношения) / В.Н. Скобелкин. - М.: Юридлит., 1982. - С. 12.

органів¹. Тому не випадково регламентацію діяльності різних державних органів багато авторів називають "процедурою", а не "процесом"². Зустрічаються й випадки, коли у назві роботи використовуються терміни "процесуальний", а в тексті – "процедура" та "процедурний"³. Відомий український фахівець В.М. Горшенев пов'язує ці два поняття та вказує на процедурно-процесуальні акти, процедурно-процесуальну регламентацію та діяльність⁴.

Основу трудового права становлять матеріальні норми, які, по-перше, передбачають права та обов'язки суб'єктів трудового права, що пов'язані з різного роду матеріальними чи нематеріальними благами (наприклад, тривалість часу роботи та часу відпочинку, розміри оплати праці тощо); по-друге, закріплюють юридичні факти, з якими пов'язано виникнення, припинення та зміна трудових правовідносин; по-третє, встановлюють відповідні права суб'єктів цих правовідносин (наприклад, право працівника на розірвання трудового договору); по-четверте, відзначають компетенцію різних органів у галузі застосування трудового законодавства та локальної нормотворчості⁵.

Існують також так звані "інформаційні норми", тобто такі, що встановлюють обов'язки одних суб'єктів інформувати інших про свої дії, їх результат або інші факти, передбачені законодавством, які слід відносити у зв'язку з їх призначенням до матеріальних або нематеріальних⁶. Наприклад, якщо йдеться про інформацію, яка стосується матеріальних прав чи обов'язків суб'єктів трудового права, то ці норми є матеріальними (частина 3 ст. 32 КЗпП України, яка передбачає обов'язок роботодавця повідомити працівника про зміну істотних умов праці не пізніше, ніж за два місяці), а в інших випадках – нематеріальними (ч. 1 ст. 149 КЗпП України передбачає, що до накладан-

¹ Див.: Алексеев С.С. Социалистическая ценность права в советском обществе / С.С. Алексеев. – М.: Юрид.лит., 1975. – С. 12.

² Демократия и право развитого социалистического общества / Материалы Всесоюзной научной конференции 21-23 ноября 1973 года. – М.: Изд-во МГУ, 1975. – С. 175 – 176.

³ Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 54, 84.

⁴ Див.: Горшенев В.М. Методологические проблемы теории юридического процесса в условиях развитого социализма / В.М. Горшенев // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. – Ярославль: Изд-во Ярославского ун-та, 1976. – С. 4 – 6.

⁵ Див.: Скобелкин В.Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих (нормы и правоотношения) / В.Н. Скобелкин. – М.: Юрид.лит., 1982. – С. 18 – 21.

⁶ Див.: Скобелкин В.Н. Нормы материального характера в трудовом праве / В.Н. Скобелкин // Вопросы теории и практики гражданского и трудового права. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 1981. – С. 102– 104.

ня дисциплінарного стягнення на працівника роботодавцю необхідно витребувати у останнього письмове пояснення).

Той факт, що нематеріальні норми посідають у трудовому праві значне місце, пояснюється насамперед тим, що законодавством закріплено обов'язок роботодавця погоджувати певні дії із встановлення та зміни умов праці, застосування законодавства як із профспілковими органами, так і з самими працівниками. Саме цим трудове право значною мірою відрізняється від інших галузей права¹.

За предметом правового регулювання нематеріальні норми класифікуються на такі групи:

1. Організаційні. Ця група містить юридичні правила нематеріального характеру, за допомогою яких регулюється організаторська діяльність різних суб'єктів трудового права в створенні умов, що необхідні для ефективного функціонування всіх виробничих циклів, вони встановлюють окремі процедури, що належать до динаміки функціонування відповідних органів.

2. Процесуальні. Такі норми призначені для регулювання порядку вирішення трудових спорів (конфліктів) спеціалізованими органами: комісіями з трудових спорів, примирними комісіями за участю посередника, трудовим арбітражем, судами. Ця група також містить норми, пов'язані із застосуванням такими органами юридичних санкцій.

3. Процедурні. До них віднесено норми, які призначені для юридичного забезпечення реалізації та захисту матеріальних норм і закріплених у них прав та обов'язків суб'єктів трудового права, а також такі, що регулюють порядок розгляду трудових спорів неспеціалізованими органами чи окремими посадовими особами.

Слід зазначити, що за кількісним складом процедурні норми значно перевищують організаційні та процесуальні, але за ступенем регламентації відповідних форм діяльності поступаються процесуальним.

Процедурні норми є відносно самостійним елементом механізму правового регулювання трудових та цілком з ними пов'язаних правовідносин. Роль будь-яких правових норм як регуляторів суспільних відносин полягає у тому, що за їх допомогою здійснюється упорядкованість, організованість відносин, усі вони зводяться у "єдині межі". Тому особливістю процедурних норм є те, що регламентуючи одні відносини, вони упорядковують виникнення та реалізацію інших.

¹ Див.: Распутіна Л.Н. Процедурные нормы и правоотношения в сфере правового регулирования труда: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. / Распутіна Лариса Николаевна. – Омск, 2002. – С. 31.

Іноді у науковій літературі зустрічаються спроби ототожнити процедурні та процесуальні норми. Перші у даному випадку йменуються "процесуальними"¹. Визнання даних норм процесуальними може призвести до розмивання меж, які складаються між матеріальними та процесуальними нормами. Маючи декілька загальних ознак, процедурні та процесуальні норми розрізняються, по-перше, за сферою застосування. Так, процедурні норми регулюють будь-яку діяльність, що спрямована на виконання прав та обов'язків (наприклад, у процесі укладання цивільно-правового та трудового договорів суб'єкти не застосовують, а використовують права, передбачені законом). Як зазначає С.С. Алексєєв, діяльність з укладання договорів за своїм характером є складною, а тому потребує певної регламентації². Таку регламентацію здійснюють саме процедурно-правові норми. По-друге, процедурні норми регламентують порядок діяльності будь-якого органу, а не тільки створеного для правозастосування. По-третє, у процедурних нормах містяться певні вимоги до порядку реалізації прав та обов'язків суб'єктами правовідносин. Тобто "процедурно-правові норми призначені регулювати внутрішньоорганізаційну діяльність"³. По-четверте, сфера дії процесуальних норм є значно вужчою порівняно зі сферою дії процедурних.

У деяких випадках процедурні норми виступають гарантіями здійснення трудових прав працівників. У будь-яких відносинах, що регулюються нормами трудового права (де є необхідність у вдосконаленні порядку виникнення та реалізації прав їх учасників), повинна передбачатися відповідна правова процедура. Відсутність у деяких випадках нормативних вказівок на порядок діяльності суб'єктів змушує використовувати на практиці процедуру, яка склалася на підставі досвіду та традицій. "Загальною для будь-якої правової процедури є сам принцип реалізації певних правових норм та правовідносин шляхом реалізації інших правових норм та правовідносин"⁴.

¹ Рабинович П.М. Упрощение законности – закономерность социализма / П.М. Рабинович. – Львов, 1975. – С. 23.

² Див.: Алексєєв С.С. Проблемы теории права. / С.С. Алексєєв. – Свердловск: Изд-во Свердловского юрид.ин-та. 1972. – С. 203.

³ Аракчеев В.С. О некоторых видах норм трудового права / В.С. Аракчеев // Актуальные вопросы правоведения. – Томск: Изд-во Томского ун-та. 1978. – С. 79.

⁴ Протасов В.Н. К вопросу о процессуальном в системе правового регулирования общественных отношений / В.Н. Протасов // Проблемы повышения эффективности правового регулирования на современном этапе. – Томск: Изд-во Томского ун-та. 1977. – С. 185.

Процедурно-правові норми виступають додатковим, допоміжним засобом регулювання поведінки працівників. Призначення їх полягає у тому, щоб шляхом регламентації порядку діяльності суб'єктів трудових правовідносин забезпечити реалізацію їх прав та обов'язків у чіткій відповідності з приписами матеріальних норм права. В цьому виявляються гарантуючі засоби процедури.

Отже, основне призначення процедури полягає в тому, щоб гарантувати правомірність процесу реалізації обов'язків роботодавця, але, разом з тим, вона є практичним засобом, який запобігає порушенню трудових прав. Профілактична властивість процедури відслідковується через її основну властивість – слугувати юридичною гарантією законності правозастосовного процесу. Профілактичним засобом боротьби з правопорушеннями повино приділятися першорядне значення, оскільки "головне в забезпеченні законності полягає у запобіганні неправомірній поведінці, а не припиненні її негативних наслідків"¹.

Найважливішою функцією процедурних норм трудового права є забезпечення трудових прав та інтересів працівників. Зазначені норми виступають як юридичні гарантії під час реалізації матеріальних норм трудового права та характеризують процесуально-правове становище працівника в трудовому праві. Їх характерною ознакою є те, що вони не тільки встановлюються державою за допомогою законодавства, але й розробляються сторонами самостійно або за участю третьої сторони.

Стаття надійшла до редколегії 22.05.2009 р.

В.О. Черков

ЩОДО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН МІЖ ПРАЦІВНИКОМ ОПЕРАТИВНОГО ПІДРОЗДІЛУ ТА ВЛАДНИМИ СУБ'ЄКТАМИ РІЗНОГО РІВНЯ ПІДПОРЯДКУВАННЯ

В оперативно-розшуковій діяльності (далі – ОРД) існують правовідносини між оперативним працівником і владними суб'єктами різного рівня підпорядкування, тобто керівниками, які здійснюють її організацію. Ці правовідносини спрямовані на реалізацію організації

¹ Аракчеев В.С. К вопросу о роли процедурно-правовых норм в укреплении законности процесса реализации трудовых прав и обязанностей / В.С. Аракчеев // Вопросы повышения эффективности гражданско-правового регулирования. – Томск. Изд-во Томского ун-та, 1980. – С. 89.

функціонування ОРД, яка включає в себе управління ОРД та відомчий контроль за її здійсненням.

У сучасній теорії управління під поняттям "організація" розуміють складну багатоаспектну категорію з притаманною їй внутрішньою структурою. Організація включає в себе: 1) упорядкований стан системи й внутрішньої структури (атрибутивний аспект); 2) діяльність, спрямовану на побудову й вдосконалення структури системи, проведення в життя управлінських рішень у межах функціонування визначеної та стабільної "системи" (функціональний аспект)¹.

В організації ОРД виділяється також атрибутивний (структурний) та функціональний аспекти. Особливий інтерес для нас становить саме функціональний аспект реалізації управлінських рішень у сфері ОРД, який відбувається у формі різномірних правовідносин, зокрема між керівником оперативного підрозділу та його підлеглими.

У теорії управління поняття "управління" також розглядається в декількох аспектах: 1) як загальне теоретичне уявлення про управління безвідносно до об'єкту та суб'єкту управління; 2) як управління діяльністю системи – організації; 3) як управління процесами організації та дезорганізації; 4) як організацію безпосередньо самих систем управління².

Виходячи з цього загальнотеоретичного поняття, управління у сфері ОРД можна розглядати і як процес, і як устрій, і як систему, і як організацію оперативного підрозділу, що має значення для розкриття правовідносин між відповідними суб'єктами ОРД, які здійснюють управлінську функцію, та їх підлеглими.

Принципи управління ОВС взагалі, і оперативних підрозділів зокрема, лежать в основі побудови органів та їх структурних підрозділів, визначенні їх завдань та функцій, а також у здійсненні правового регулювання їх діяльності, що також впливає на характер та зміст правовідносин в управлінській сфері ОРД.

Для дослідження оперативно-розшукових правовідносин між керівником оперативного підрозділу та його працівниками важливим є положення теорії управління про те, що управління будується на інформаційному обміні між його суб'єктом та об'єктом (у теорії правовідносин вони є суб'єктами правовідносин), який власне і є

¹ Словник спеціальних термінів правоохоронної діяльності / [ред.-упоряд. Я.Ю. Кондратьєва]. - К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2004. - С. 344 - 345.

² Акімова Т.А. Теорія організації: учеб. пособие [для высш. учеб. завед.] / Акімова Т.А. - М.: ЮНИТИ - ДАНА, 2003. - С. 105.

умовою та спонукальним мотивом виникнення оперативно-розшукових правовідносин між керівником та працівниками оперативного підрозділу у процесі здійснення ОРД.

Для розкриття оперативно-розшукових правовідносин між відповідним керівником оперативного підрозділу і його працівниками важливим є також положення теорії управління про те, що "управління" як процес містить низку елементів, що характеризують його специфіку, яка визначає також зміст та характер правовідносин між зазначеними суб'єктами ОРД.

Так, В.Г. Афанасьєв в процесі управління виділяє стадії вироблення та прийняття рішень, їх виконання, контроль за виконанням та звітність про виконання¹.

Прибічники іншої точки зору відокремлюють такі стадії процесу управління, як: 1) формулювання цілей та постановка завдань; 2) підготовка та прийняття рішення; 3) організація виконання управлінського рішення; 4) корегування управлінського рішення та регулювання системи управління².

Висловлюється думка, що управління в ОВС як процес, полягає у формулюванні цілей та постановці завдань, підготовці і прийнятті рішень, організації їх виконання, контролі та обліку³.

Зважаючи на сутність ОРД та правовідносини, які виникають між її суб'єктами у сфері організації ОРД, а також виходячи із загальнотеоретичної формули управління: "мета - проблемна ситуація - управлінське рішення - шуканий стан"⁴, ми виділяємо в управлінському циклі ОРД п'ять стадій, які, на наш погляд, мають досить чітке розмежування: 1) цільова (визначення мети конкретного оперативно-розшукового заходу (далі - ОРЗ) або комплексу таких заходів на підставі отриманої оперативної інформації); 2) дескриптивна (описова), яка полягає у визначенні оперативної обстановки, тактики дій та методів, за допомогою яких може бути досягнута відповідна мета ОРЗ, оперативної комбінації, оперативної операції, оперативно-розшукової справи (далі - ОРС) тощо; 3) прескриптивна (приписова), що полягає в постановці завдань безпосереднім виконавцям - уповнова-

¹ Афанасьєв В.Г. Человек в управлении обществом / Афанасьєв В.Г. - М., 1977. - С. 207.

² Ипакян А.П. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел / Ипакян А.П. - М., 1971. - С. 34.

³ Туманов Г.А. Органы внутренних дел как система управления / Туманов Г.А. - М., 1972. - С. 542.

⁴ Марков М. Технология и эффективность социального управления / Марков М. - М.: Прогресс, 1982. - С. 229.

женим суб'єктам ОРД; 4) реалізаційна, яка полягає у виконанні поставленого завдання ОРД; 5) ретроспективна, що полягає в узагальненні і аналізі результатів виконання управлінського рішення у сфері ОРД.

Процес управління в ОРД, що здійснюється у формі правовідносин, завершується на підставі аналізу результатів виконання рішення, тобто досягнення чи недосягнення його мети, після чого, у разі потреби, ставляться нові завдання і цикл управління починається знову.

Завершення циклу управління в ОРД, з одного боку, може бути реалізацією одних правовідносин, а з іншого, юридичним фактом, що породжує інші правовідносини. Наприклад, завершення перевірки первинної інформації, за результатами якої отримані ознаки злочину, породжує підстави для заведення відповідної ОРС.

Контроль у системі управління ОРД є самостійною функцією, яка реалізується також у формі правовідносин. За допомогою цієї функції суб'єкт управління (орган чи окремих керівник) одержує інформацію про роботу підконтрольних оперативних підрозділів та їх уповноважених осіб. Контрольна функція в ОРД слугує також одним із засобів забезпечення керованості системи, а саме: обумовлює чітку взаємодію елементів системи, її динамічність, зворотні зв'язки з об'єктами управління тощо.

Розглядаючи питання правовідносин при здійсненні контролю за ОРД, слід зазначити, що чіткого визначення поняття відомчого контролю в сфері ОРД у чинному законодавстві України та відомчих нормативно-правових актах немає. Взагалі контроль визначається як перевірка, облік діяльності когось, чого-небудь, нагляд за кимсь, чимсь, а контролювати – значить перевіряти когось, що-небудь¹.

Виходячи з викладеного, під відомчим контролем в ОРД нами розуміється діяльність уповноважених суб'єктів ОРД, які наділені контрольною функцією, що спрямована на перевірку діяльності осіб, які здійснюють ОРД. Відомчий контроль в ОРД здійснюється у формі правовідносин.

Відомчий контроль в ОРД може бути здійснений як безпосередньо відповідним керівником оперативного органу чи підрозділу, так і опосередковано із залученням інших посадових осіб відповідних під-

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / [ред.-упоряд. В.Т. Бусел]. – К.: Ірпінь: ВТФ "Перун", 2005, 2003. – С. 451; Кириїв Л. Сутність, поняття і значення відомчого контролю при вирішенні питання про відмову в порушенні кримінальної справи / Л. Кириїв // Право України. – 2005. – № 4. – С. 67.

розділів. Однак, ми розглядаємо лише правовідносини, що виникають саме між уповноваженим суб'єктом ОРД, який наділений контрольною функцією в сфері ОРД та особою, що веде ОРД, тобто між керівником оперативного підрозділу та його працівником.

Відомчий контроль має велике значення, оскільки, як справедливо зазначається у літературі, ОРД сама являє собою відкриту соціальну систему¹, яка існує не відособлено, автономно від інших соціальних процесів, а у тісному їх взаємозв'язку, а тому, в окремих випадках, він може гарантувати від необґрунтованого розширення суб'єктом провадження своїх прав чи упередити безпідставне їх виникнення².

При розкритті характеру та змісту правовідносин між оперативними працівниками і владними суб'єктами різного рівня підпорядкування, слід визначитися у суб'єктах її організаційно-контрольної функції.

На підставі результатів аналізу норм Закону про ОРД (статті 8, 9, 91, 92), Законів України "Про міліцію", (статті 6, 7, 10, 26), "Про Службу безпеки України" (статті 24, 25), "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" (статті 8, 12, 16, 17, 20), а також відомчих нормативно-правових актів, наприклад, в органах МВС до суб'єктів, які здійснюють організаційно-контрольну функцію у сфері ОРД слід віднести Міністра внутрішніх справ України, перших заступники Міністра, першого заступника Міністра - начальника ГУБОЗ, заступник Міністра - начальника кримінальної міліції; начальників оперативних підрозділів МВС України, їх перших заступників та заступників, начальників управлінь, відділів, відділень, їх заступників, начальників ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях, м. Севастополі та на транспорті, їх перших заступників, перших заступників - начальників управлінь, (відділів) БОЗ, заступників - начальників кримінальної міліції; начальників оперативних підрозділів, їх перших заступників, заступників, начальники відділів, відділень, груп, начальників міських, районних, лінійних органів внутрішніх справ, їх перших заступників, заступників - начальників кримінальної міліції; начальників оперативних підрозділів, їх заступників.

Суб'єкти відомчого контролю в ОРД - це особи, які найбільш наближені до ОРД, володіють та знають її специфіку, у процесі здійс-

¹ Орлов Ю.Ю. Поняття та елементи організації оперативно-розшукової діяльності / Ю.Ю. Орлов // Наук. вісник Київ. нац. ун-ту внутр. справ. - 2006. - № 5. - С. 180.

² Приполов ІІ. Зміст оперативно-розшукових правовідносин / ІІ. Приполов// Наук. вісник Нац. акад. внутр. справ. - 2004. - № 2. - Ч. 2. - С. 89.

нення контролю мають доступ до будь-якої інформації, що стосується здійснення ОРД та становить оперативний інтерес.

Слід зазначити, що завдання ОРД, які виконують оперативні підрозділи, є складними, різноманітними, динамічними, та інколи реалізуються в умовах непередбачувальності і ризику, а тому до їх виконання залучається низка керівників, які здійснюють організацію ОРД та є суб'єктами оперативно-розшукових відносин. У районному відділі внутрішніх справ, наприклад, це начальник райвідділу, його перший заступник – начальник кримінальної міліції, начальники галузевих відділів і секторів та їхні заступники.

В організації діяльності оперативного підрозділу, як правило, застосовуються два первинних (найпростіших) прийоми правового регулювання: метод субординації і метод координації.

Метод координації формує децентралізоване, диспозитивне регулювання, за якого статус суб'єктів оперативно-розшукових правовідносин характеризується, у першу чергу, рівноправним їх становищем у відносинах, що характерно для оперативно-розшукових правовідносин між працівниками одного оперативного підрозділу, або при їх взаємодії з працівниками оперативних підрозділів інших органів і служб.

Метод субординації формує нейтралізоване, імперативне правове регулювання ОРД, яке зверху донизу здійснюється на владно-імперативних повноваженнях суб'єктів ОРД. Вказівки та завдання надходять тільки зверху, від уповноважених суб'єктів. Тому статус суб'єктів ОРД, їхнє становище у правовідносинах, насамперед, характеризується субординацією або підпорядкованістю. Саме цей метод регулювання знаходить свій прояв в оперативно-розшукових правовідносинах між керівником оперативного підрозділу та працівниками цього підрозділу, між нижчими та вищими керівниками ОРД.

Регулювання оперативно-розшукових правовідносин безпосередньо здійснюється за допомогою сукупності прийомів (способів, засобів) впливу на правовідносини у сфері ОРД, за допомогою яких встановлюється юридично владне і юридично підвладне становище суб'єктів цих правовідносин.

У практиці організації ОРД застосовуються два основні способи реалізації правових відносин між відповідними керівниками та їх підлеглими: прямий (наказ, розпорядження, завдання) і опосередкований, мотивувальний (через відповідні стимули). У першому випадку створюється ситуація, коли невиконання наказу, розпорядження,

завдання чи своїх функціональних обов'язків веде до покарання. Така формула відносин між керівником і підлеглим називається примусом, тобто у цьому випадку цілі керівника безпосередньо не пов'язуються з інтересами виконавця, а іноді можуть і протистояти їм. У другому випадку створюється ситуація, коли за виконання певної діяльності працівник отримує відповідне заохочення.

Як свідчить практика, специфікою оперативно-розшукових правовідносин, у тому числі і між керівником оперативного підрозділу та його підлеглими, є те, що зазвичай ці правовідносини виникають з ініціативи самого підлеглого. Тобто, оперативний працівник отримує інформацію, яка становить оперативний інтерес, та будучи зацікавленим у її реалізації, надає її своєму керівникові. Той у свою чергу, за умови належних підстав, надає дозвіл на заведення відповідної ОРС та проведення певних ОРЗ, або згоду на звернення до вищого керівника, прокурора чи суду на проведення тих ОРЗ, які потребують відповідно їх санкції чи дозволу.

Увесь комплекс правовідносин між керівником оперативного підрозділу та його підлеглими, виходячи з повноважень керівників цих підрозділів можна класифікувати за наступними групами: правовідносини, пов'язані з вирішенням питання про заведення, рух та припинення ОРС; правовідносини, що виникають при проведенні дослідчої перевірки заяв та повідомлень, іншої оперативної інформації із застосуванням можливостей ОРД; правовідносини у сфері залучення громадян до негласного конфіденційного співробітництва; правовідносини з планування та контролю за виконанням ОРЗ; правовідносини, пов'язані з реалізацією оперативних матеріалів (з передачею їх суб'єктам кримінального процесу для провадження досудового розслідування).

Кожна з означених нами груп оперативно-розшукових правовідносин може включати в себе й інші підгрупи правовідносин, що виникають, розвиваються та припиняються з приводу конкретного управлінського рішення керівника оперативного підрозділу. Так, наприклад, система оперативно-розшукових правовідносин у сфері залучення громадян до негласного конфіденційного співробітництва складається з правовідносин, які виникають з наступних приводів: вивчення матеріалів перевірки кандидата до негласного співробітництва, її повноти і відповідності можливостей його виконання тих завдань, для вирішення яких з ним встановлюється таке співробітництво; надання письмового дозволу працівникові оперативного підрозділу

на проведення спеціальної бесіди з кандидатом і особистої участі в ній керівника оперативного підрозділу; затвердження встановлення конфіденційного співробітництва з громадянином та підпису відповідних облікових документів; передачі негласного співробітника на тимчасовий чи постійний зв'язок іншому працівникові оперативного підрозділу; припинення співробітництва з негласними співробітниками; розголошення в інтересах кримінального судочинства відомостей про осіб, які співробітничать або співробітничали з оперативним підрозділом на конфіденційній основі.

Таким чином, оперативно-розшукові правовідносини між керівником оперативного підрозділу та працівниками цього підрозділу є різноманітними за своїм змістом, і обумовлюються відповідним рішенням даного керівника, зважаючи на ту чи іншу оперативну ситуацію.

Аналіз оперативно-розшукових правовідносин між керівником оперативного підрозділу та його підлеглими за чинним законодавством про ОРД дозволив виявити певні недоліки їх правової регламентації та запропонувати шляхи щодо їх усунення.

Так, відповідно до чинного законодавства, здійснення ОРЗ можливе лише після заведення ОРС. Згідно до ч. 1 ст. 9 Закону про ОРД у кожному випадку наявності підстав для здійснення ОРД заводиться ОРС. Постанова про заведення такої справи підлягає затвердженню начальником органу (служби, установи) або їх уповноваженими заступниками. Тому, прийняття рішення оперативним працівником щодо початку здійснення ОРД та надання відповідного дозволу керівником оперативного підрозділу призводить до виникнення, розвитку й, в майбутньому, припиненню оперативно-розшукових правовідносин. Однак, у разі відмови керівника оперативного підрозділу у затвердженні постанови про заведення ОРС оперативно-розшукові правовідносини з цього приводу припиняються й далі не розвиваються. При цьому оперативний працівник не має підстав, закріплених у законі чи підзаконних нормативно-правових актах на оскарження рішення керівника, що не дозволяє поновлювати оперативно-розшукові правовідносини за конкретним фактом.

Інструкцією про оперативно-розшукову діяльність оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України передбачено комплекс дій, які дозволяється проводити до заведення ОРС. У такому випадку результати перевірки інформації доповідаються рапортом відповідному керівникові з долученням зібраних матеріалів. Керівник, роз-

глянувши матеріали, вступає в оперативно-розшукові правовідносини з підлеглим працівником та приймає одне з наведених нижче рішень, про що накладає на цьому рапорті відповідну резолюцію: про заведення ОРС; про проведення перевірки згідно з вимогами ст. 97 КПК України; про долучення матеріалів до відповідної номенклатурної справи у разі непідтвердження отриманої інформації тощо.

Таким чином, до повноважень керівника оперативного підрозділу на етапі попередньої перевірки інформації належать: надання дозволу на проведення оперативної установки; затвердження завдання про проведення конкретних дій, необхідних для перевірки інформації, що направляється до інших служб та підрозділів; надання дозволу на заведення ОРС; дозвіл на проведення перевірки згідно з вимогами ст. 97 КПК України; вирішення питання про долучення матеріалів до відповідної номенклатурної справи у разі непідтвердження отриманої оперативної інформації тощо.

Якщо під час здійснення ОРД було отримано дані, що стосуються підстав щодо прийняття рішень та провадження за ОРС, керівник оперативного підрозділу наділений наступними повноваженнями: правом на затвердження постанови про заведення ОРС; продовження строків ведення ОРС; припинення та поновлення обчислення строку розробки; затвердження рішення про закриття ОРС.

При цьому також, згідно до п. 6.16. Інструкції¹ при виявленні порушень законності чи правил конспірації під час оперативної розробки керівник ОВС чи оперативного підрозділу зобов'язаний провести службове розслідування і за його результатами вжити заходів реагування, про що в десятиденний термін доповісти керівникові вищого рівня. Так, вивченням архівних ОРС та дисциплінарних проваджень було встановлено, що найбільш часто до відповідальності притягаються працівники оперативних підрозділів, які допустили порушення законності у частині дотримання термінів провадження за ОРС.

Зазначена регламентація всього різноманіття оперативно-розшукових правовідносин між керівником та працівником оперативного підрозділу, на нашу думку, свідчить про те, що у досліджуваних правовідносинах втрачений зворотній зв'язок, яким обумовлені кореспондуючі права та обов'язки суб'єктів правовідносин, оскільки у чинному законодавстві про ОРД та відомчих нормативно-правових актах відсутнє право працівника оперативного підрозділу оскаржувати дії його керівника у разі незгоди з рішенням останнього.

¹ Інструкція про оперативно-розшукову діяльність оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України, затверджена Наказом МВС України від 17.07.2004 р.

Таким рішенням, наприклад, може бути рішення керівника про відмову у заведенні ОРС з мотивів недостатності підстав для цього, або, навпаки, вказівка про заведення ОРС чи проведення ОРЗ, з якою оперативний працівник може бути незгоден і мати на це відповідні переконливі аргументи при доведенні яких до вищого керівника, рішення нижчого керівника може бути в інтересах ОРД змінено. Зазначене стосується і виконання інших рішень керівника підлеглим оперативним працівником.

Отже, виходячи з викладеного, вважаємо доцільним у разі незгоди оперативного працівника з рішенням його керівника, надати можливість оперативному працівнику оскаржувати зазначене рішення вищому керівникові.

У зв'язку з цим пропонуємо ст. 8 Закону про ОРД доповнити п. 19, який викласти у такій редакції:

"19) у разі незгоди з рішенням керівника оперативного підрозділу щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності оскаржувати дане рішення вищому керівникові, для чого надати мотивований рапорт з письмовим викладенням своїх заперечень та відповідні матеріали оперативно-розшукової справи чи попередньої перевірки".

Так само, на наш погляд, повинен бути доповнений Розділ 6 Інструкції про оперативно-розшукову діяльність оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України, затвердженої Наказом МВС України від 17.07.2004р.. Зокрема, вважаємо за необхідне доповнити цей розділ пунктом 6.17. такого змісту:

"У разі незгоди з рішенням керівника оперативного підрозділу про відмову у заведенні оперативно-розшукової справи, або вказівками про заведення оперативно-розшукової справи чи проведення оперативно-розшукових заходів, працівник оперативного підрозділу складає про це мотивований рапорт із зазначенням своїх заперечень, який разом з матеріалами оперативно-розшукової справи чи попередньої перевірки підлягає направленню вищому керівникові оперативного підрозділу та повинен бути розглянутий останнім у термін до 3 діб з часу подання".

Таким чином, пропонуючи зазначені доповнення у нормативні акти, що регулюють ОРД, ми виходимо з того, що неможливо врегулювати ОРД відповідних підрозділів, повністю проігнорувавши власний розсуд їх працівників, який, у свою чергу, передбачає оперативний ризик та визнання права на помилку, але у встановлених законом межах.

Стаття надійшла до редколегії 06.10.2009 р.

О.В. Шамара

ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА УЧАСТЬ ТЕРОРИСТИЧНИЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Розділом IX (ст. 44 - 49) Загальної частини Кримінального кодексу (далі – КК) України регламентовано відмова держави в особі компетентних органів від засудження особи, яка вчинила злочин, і від застосування до неї кримінально-правових засобів примусового характеру. Доречно підкреслити, що КК України містить низку положень, які передбачають звільнення від кримінальної відповідальності особи, яка вчинила злочин. Це стосується не лише норм Загальної частини (ст. 45 (звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям), ст. 46 (звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винного з потерпілим), ст. 47 (звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з передачею особи на поруки), ст. 48 (звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із зміною обстановки), ст. 49 (звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності), але й Особливої частини КК України звільнення громадянина України від кримінальної відповідальності за державну зраду (ч. 2 ст. 111), звільнення іноземця або особи без громадянства від кримінальної відповідальності за вчинене шпигунство (ч. 2 ст. 114), звільнення від кримінальної відповідальності керівника підприємства, установи або організації за невивплати заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої встановленої законом виплати громадянам (ч. 3 ст. 175), звільнення особи від кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів (ч. 4 ст. 212), звільнення особи від кримінальної відповідальності за створення злочинної організації або участь у ній (ч. 2 ст. 255) та інші.

У своїх роботах цієї проблематиці, приділяли увагу такі науковці, як Баулін Ю.В., Бояров В.І., Дудоров О.О., Сташис В.В., Тихий В.П., Хруслова Л.А., Яценко С.С.

Детальніше розглянемо питання застосування інституту звільнення від кримінальної відповідальності за участь терористичній діяльності, зокрема, законодавцем у частині 2 ст. 258-3 КК України передбачено спеціальний вид звільнення від кримінальної відповідальності члена терористичної групи чи терористичної організації:

"звільняється від кримінальної відповідальності за діяння, передбачене ч. 1 ст. 258-3 КК України особою, крім, організатора і керівника терористичної групи чи терористичної організації, яка добровільно повідомила правоохоронний орган про відповідну терористичну діяльність, сприяла її припиненню або розкриттю злочинів, вчинених у зв'язку із створенням або діяльністю такої групи чи організації, якщо в її діях немає складу іншого злочину".

Тобто, як умову звільнення від кримінальної відповідальності за діяння передбачені ч. 1 ст. 258-3 КК України слід розглядати сукупність таких ознак:

1) вчинення дій передбачених ч. 1 ст. 258-3 КК України, у формі участі в терористичній групі чи терористичній організації або сприяння їх створенню або діяльності;

2) добровільне повідомлення особою правоохоронного органу про вчинення нею хоча б одного із діянь, передбачених ч. 1 ст. 258-3 КК України: а) створення терористичної групи чи терористичної організації або б) участь у терористичній групі чи терористичній організації або в) матеріальне, організаційне чи інше сприяння створенню або діяльності терористичної групи чи терористичної організації;

3) сприяння з боку особи припиненню існування або діяльності терористичної групи чи терористичної організації або сприяння розкриттю злочинів, вчинених у зв'язку із створенням або діяльністю такої групи чи організації;

4) відсутність в діях особи іншого злочину;

5) особа не є організатором або керівником терористичної групи чи терористичної організації.

Існує думка, що спеціальний вид звільнення від кримінальної відповідальності за дії, що передбачені ч. 1 ст. 258-3 КК України суперечить загальним засадам кримінального права і дає можливість активним учасникам та організаторам терористичних актів безпідставно уникнути відповідальності. Крім того, зазначається, що умови звільнення від кримінальної відповідальності роблять можливими провокації такого злочину. Також відмічається неприпустимим у цьому випадку звільнення не на стадії незакінченого злочину (добровільна відмова від його вчинення), як це визначено ст. 17 КК України, а на стадії закінченого злочину, коли щире каяття може розглядатися судом тільки як обставина, що пом'якшує покарання [1, с. 22 - 23]. Проте, це питання є дискусійним, оскільки законодавча практика деяких іноземних країн свідчить про те, що у світі простежується тенденція до розширення кола заохочувальних кримінально-правових норм,

спрямованих на боротьбу з організованими формами злочинності, не оминуло це й Україну.

Підходи щодо вирішення питання застосування спеціальних підстав звільнення від кримінальної відповідальності за участь у терористичній діяльності є різними. Так, згідно з приміткою до ст. 205 (тероризм) КК Російської Федерації *"особа, яка брала участь у готуванні акту тероризму, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо вона своєчасним попередженням органів влади або іншим способом сприяла відверненню здійснення акту тероризму і якщо в діях цієї особи не міститься іншого складу злочину"*. Своєчасним, на думку професора Д'якова С. В., визнається таке попередження органів влади, коли вони мають можливість попередити вчинення терористичної дії або настання наслідків, які зазначені у ст. 205 КК Російської Федерації [2, с. 246].

Аналогічні положення сформульовані в кримінальних кодексах Киргизької Республіки 1997 р. (примітка до ст. 226 (тероризм), Республіки Казахстан 1997 р. (примітка до ст. 233 (тероризм), Республіки Білорусь 1999 р. (примітка до ст. 289 (тероризм), Республіки Таджикистану 1998 р. (примітка до ст. 179 (тероризм), Республіки Вірменії 2003 р. (примітка до ст. 217 (тероризм), Республіки Грузія 2000 р. (примітка до ст. 323 (терористичний акт), Республіки Молдови 2002 р. (ч. 6 ст. 278 (тероризм) [3, 4, 5, 6, 7, 8].

Водночас кримінальні кодекси ряду країн не містять спеціальних підстав звільнення від кримінальної відповідальності за тероризм. Наприклад, ст. 155 (тероризм) КК Республіки Узбекистан 1997 р., ст. 64' (тероризм) КК Естонської Республіки 2001 р., ст. 250 (терористичний акт) КК Литовської Республіки 2000 р., ст. 88 (тероризм) КК Латвійської Республіки 1998 р. Відсутні спеціальні підстави звільнення від кримінальної відповідальності чи пом'якшення покарання у ст. 120 КК Китайської Народної Республіки 1997 р. про відповідальність за організацію, керівництво й активне членство у терористичних організаціях та §147а Кримінального законодавства Норвегії 1902 р.¹ [9, 10, 11, 12, 13, 14].

Законодавець Іспанії у ст. 579 другого відділу "Про тероризм" глави V КК Іспанії визначив, що *"у справах про злочини, передбачені в*

¹ Відповідно до § 147а Кримінального законодавства Норвегії кримінально-карні діяння, передбачені у §§ 148.151а, 151б, перший абзац, третій абзац, 152, другий абзац, 152а, другий абзац, 152б, 153, с першого по третій абзац, 153а, 154, 223, другий абзац, 224, 225, перший або другий абзац, 231, 232 або 233 розглядаються в якості терористичних діянь, коли особа їх вчиняє з намірами визначеними в § 147а Кримінального законодавства Норвегії).

цьому відділі, Суд і Трибунал, мотивуючи своє рішення у вироку, можуть призначити покарання нижче на один або два ступені, ніж передбачено в законі за відповідний злочин, якщо особа добровільно припинить свою злочинну діяльність і стане перед владою, зізнаючись у вчинених діях і, крім того, сприятиме владі у відверненні вчинення злочину або надасть суттєву допомогу в ідентифікації або преситі інших осіб, які повинні понести відповідальність, або нададуть допомогу у припиненні діяльності або розвитку озброєних банд, формувань або терористичних груп, в яких вона брала участь або яким надавала сприяння" [15].

Стаття 422-1 глави другої розділу другого "Про тероризм" КК Франції передбачає, що "будь-яка особа, яка намагалася вчинити терористичний акт, звільняється від покарання, якщо, попередивши адміністративну або судову владу, вона дозволила уникнути вчинення діяння і, у разі необхідності, встановити інших винних". Мова йде про злочини передбачені ст. 421-1 – 421-2 КК Франції [16].

Аналіз кримінального законодавства іноземних держав, свідчить про різні підходи щодо застосування інституту звільнення від кримінальної відповідальності за участь у терористичній діяльності. Більшість країн пострадянського простору у національному законодавстві застосовується інститут звільнення від кримінальної відповідальності до особи яка брала участь у готуванні терористичного акту, за умови своєчасного попередження органів влади або іншим способом сприяла відверненню здійснення акту тероризму. На думку автора, доречно запозичити існуючий позитивний досвід таких країн та внести до ст. 258 (терористичний акт) КК України зміни доповнивши її частиною четвертою у такій редакції:

"4. Звільняється від кримінальної відповідальності за діяння, передбачені частиною першою цієї статті, особа, яка брала участь у готуванні терористичного акту, якщо вона своєчасно попередила відповідний правоохоронний орган або іншим способом сприяла відверненню здійснення терористичного акту і якщо в діях цієї особи не міститься іншого складу злочину".

Можна погодитись, що пропозиція автора носить дискусійний характер, разом із тим впровадження цього спеціального виду звільнення від кримінальної відповідальності за діяння, передбачені ч. 1 ст. 258 КК України може стати ефективним інструментарієм який надасть правозастосовчим органам України можливість відвернути терористичну загрозу, яку потенційно несуть в собі терористичні акти.

Література

1. Пасенюк О.М. Деякі проблемні питання нового Кримінального кодексу України // Новий Кримінальний кодекс України: питання застосування: вивчення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції "Питання застосування нового Кримінального кодексу України" 25 – 26 жовтня 2001 р. м. Харків / В.В. Сташис та ін. (голов. ред. редкол.); Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого та ін. – К. Юрінком Інтер, Х., 2002. – 143 с.

2. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть. Под общей редакцией Генерального прокурора Российской Федерации, профессора Ю.И. Скуратова и Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедева. – М., Издательская группа ИНФРА, М. – НОРМА, 1996. – 592 с.

3. Уголовный кодекс Кыргызской Республики / Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 18 сентября 1997 г. (в редакции Законов Кыргызской Республики от 21 сентября 1998 г. № 124, 9 декабря 1999 г. № 141, 23 июля 2001 г. № 77, 19 ноября 2001 г. № 92, 12 марта 2002 г. № 36) / Предисловие канд. юрид. наук, зам. прокурора Санкт-Петербурга А.П. Стуканова, канд. юрид. наук, зам. начальника управления прокуратуры С.-Петербурга П.Ю. Константинова – СПб. – Издательство "Юридический центр Пресс", 2002. – 352 с.

4. Уголовный кодекс Республики Беларусь / Принят Палатой представителей 2 июня 1999 года / Одобрен Советом Республики 24 июня 1999 года. – СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2001. – 474 с.

5. Уголовный кодекс Республики Таджикистан / Принят Законом Республики Таджикистан от 21 мая 1998 года "О принятии Уголовного кодекса Республики Таджикистан". Введен в действие 1 сентября 1998 года Постановлением Парламента Таджикистана / Предисловие А.В. Федорова. – СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2001. – 410 с.

6. <http://www.crime.vl.ru>.

7. Уголовный кодекс Грузии / Науч. ред. З.К. Бигвава. Вступ. статья к.ю.н., доц. В.И. Михайлова. Обзорн. статья д.ю.н., проф. О. Гамкрелидзе. Перевод с грузинского И. Мериджанашвили. – СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2002. – 409 с.

8. Уголовный кодекс Республики Молдова / Вступительная статья канд. юрид. наук А.И. Лукашова – СПб. Изд-во "Юридический центр Пресс", 2003. – 408 с.

9. Уголовный кодекс Республики Узбекистан (с изменениями и дополнениями на 15 июля 2001 г.). Вступительная статья М.Х. Рустамбаева, А.С. Якубова, З.Х. Гулямова. – СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2001. – 338 с.

10. Уголовный кодекс Эстонской республики / Науч. ред. и перевод с эстонского В.В. Запелалова; вступ. статья канд. юрид. наук, доц. СПб., Н.И. Мацнева. – СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2001. – 262 с.

11. Уголовный кодекс Литовской республики / Науч. ред. докт. юрид. наук, проф. В. Павилониса; предисл. канд. юрид. наук, доц. Н.И. Мацнева; вступ.

статья докт. юрид. наук, проф. В. Павилониса, докт. юрид. наук, доц. А. Абрамавичюса, докт. юрид. наук, доц. А. Дракшене, пер. с лит. канд. филол. наук, доц. В.П. Казанскене. – СПб. Изд-во "Юридический центр Пресс", 2003. – 470 с.

12. Уголовный кодекс Латвийской Республики / Науч. ред. и вступ. статья канд. юрид. наук А.И. Лукашова и канд. юрид. наук Э.А. Саркисовой. Перевод с латышского канд. юрид. наук А.И. Лукашова. – СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2001. – 313 с.

13. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.И. Коробеева, пер. с китайского Д.В. Вичикова. – СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2001. – 303 с.

14. Уголовное законодательство Норвегии / Науч. ред. и вступ. статья докт. юрид. наук, профессора Ю.В. Голика; перевод с норвежского А.В. Жмени. – СПб.: Изд-во "Юридический центр Пресс", 2003. – 375 с.

15. Уголовный кодекс Испании. Под редакцией и с предисловием доктора юридических наук, профессора Н.Ф. Кузнецовой и доктора юридических наук, профессора Ф.М. Решетникова. – М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1998. – 218 с.

16. Уголовный кодекс Франции / Науч. редактирование канд. юрид. наук, доц. Л.В. Головки, канд. юрид. наук, доц. Н.Е. Крыловой; перевод с французского и предисловие канд. юрид. наук, доц. Н.Е. Крыловой – СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2002. – 650 с.

Стаття надійшла до редколегії 16.06.2009 р.

В.В. Навроцька

**АКТИВНА ТА ПАСИВНА ВІДМОВА
ПОТЕРПІЛОГО ВІД ПІДТРИМАННЯ
ОБВИНУВАЧЕННЯ У СПРАВАХ
ПРИВАТНОГО ОБВИНУВАЧЕННЯ**

У зв'язку із закріпленням у кримінально-процесуальному законодавстві засади диспозитивності виникла необхідність розширення прав учасників кримінального судочинства, у тому числі й при розгляді справ приватного обвинувачення. Не можна сказати, що в юридичній літературі ці питання залишилися поза увагою. Їх свого часу аналізували О.І. Анікіна, О.С. Головачук, І.С. Дікар'єв, С.І. Катькало, В.З. Лукашевич, І.В. Рогатюк, О.Ф. Тесніна, О.В. Ухова, В.Н. Юрчишин та інші вчені. Незважаючи на це, деякі проблеми, що існують у зазначеній сфері, є недослідженими, малодослідженими або ж їх вирішення є сумнівним.

Слід зазначити, що у КПК України відсутня підстава закриття справ приватного обвинувачення у зв'язку із відмовою потерпілого

(його законного представника) від обвинувачення. Я ж звертаю увагу на необхідність закріплення зазначеного положення та навожу відповідні аргументи.

У КПК України зазначено, що у справах, які зазвичай належать до категорії справ приватного обвинувачення, неявка потерпілого у судове засідання без поважних причин є обставиною, що виключає провадження у справі. Однак потерпілий вправі підтримувати у суді обвинувачення як особисто, так і через свого представника. В даній роботі якраз робиться акцент на таку прогалину та даються рекомендації з приводу того, які наслідки повинна тягнути за собою неявка без поважних причин не тільки самого потерпілого, але й його представника.

Згідно з діючим законодавством неявка потерпілого без поважних причин у судове засідання є одностороннім актом, тобто згоди підсудного на припинення кримінального переслідування в цьому випадку не вимагається. Проте за такої законодавчої регламентації можуть грубо порушуватися інтереси останнього. З'ясуванню питання про те, що слід зробити для подолання цієї ситуації, а також того, на кого слід покласти процесуальні витрати при виправданні підсудного в справах приватного обвинувачення теж присвячена дана стаття.

Не виключено, що у справі приватного обвинувачення особа, яка подала скаргу з вимогою порушити таку кримінальну справу, згодом не з'являтиметься в судове засідання з причин, визнаних судом неповажними. В юридичній літературі існує точка зору, згідно з якою така особа може бути піддана приводу¹. У ч. 1 ст. 290 КПК України зазначено, що до потерпілого, який не з'явився без поважних причин, суд може застосувати привід. Оскільки у наведеній нормі не конкретизовано, до потерпілого від якого діяння може бути застосовано цей захід процесуального примусу, можна зробити висновок, що примусовій доставці може бути підданий і потерпілий від діянь, які належать до категорії справ приватного обвинувачення. В той же час виникає запитання: чи доцільним є саме таке вирішення аналізованої ситуації? Думаю, що ні. Відповідна поведінка потерпілого свідчить про небажання підтримувати обвинувачення. Звичайно, можна примусити особу бути присутньою в залі судового засідання, але навряд чи вдасться змусити її підтримувати обвинувачення. Російські вчені

¹ Теснина Е.Ф. Производство по делам частного обвинения как форма диспозитивности: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Удмуртський державний університет. - Ижевск, 2004. - С. 45, 164.

процесуалісти розглядають таку неявку як пасивну, непрямую відмову від обвинувачення¹.

У ч. 3 ст. 282 КПК України зазначено, що у справах, які зазвичай належать до категорії справ приватного обвинувачення, неявка потерпілого у судове засідання без поважних причин є обставиною, що виключає провадження у справі. Тому суддя, який розглядає кримінальну справу, повинен винести постанову про її закриття. Аналогічне положення міститься і у ч. 3 ст. 368 Проекту КПК України 2005 року².

Отже, відповідно до наведених норм, підставою для закриття справи є лише неявка в суд без поважних причин потерпілого. Однак ч. 4 ст. 49 чинного КПК України надає потерпілому право підтримувати у суді обвинувачення як особисто, так і через свого представника. Тому потрібно з'ясувати, які наслідки тягне неявка без поважних причин не тільки самого потерпілого, але й його представника. Якщо в залі судового засідання присутній лише представник потерпілого, то питання про подальшу долю справи треба вирішувати залежно від того, чи зможе суддя у відсутності потерпілого з'ясувати всі обставини, які мають значення для справи. Коли це можливо, то справу слід розглядати. Якщо ж ні – то розгляд справи треба відкласти і знову викликати потерпілого. Не виключена й протилежна ситуація, за якої в зал судового засідання з'являється потерпілий, але відсутній представник, якого належним чином було повідомлено про час та місце судового розгляду. Ця обставина теж не є перешкодою для розгляду справи. Коли ж в судове засідання не з'являються ні потерпілий, ні його представник, то справа має бути закрита.

У кримінально-процесуальному законодавстві відсутня підстава закриття справ приватного обвинувачення у зв'язку із відмовою

¹ Аникина Е.И. Производство по делам частного обвинения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева. – Саранск. 2000. – С. 138, 140; Головачук О.С. Частное обвинение в уголовном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2001. – С. 104; Дыкарев И.С. Диспозитивность в уголовном процессе России: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Волгоградский государственный университет. – Волгоград, 2004. – С. 170; Теснина Е.Ф. Производство по делам частного обвинения как форма диспозитивности: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Удмуртский государственный университет. – Ижевск, 2004. – С. 150; Ухова Е.В. Институт частного обвинения в уголовном судопроизводстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Вологодский институт права и экономики Министерства юстиции РФ. – Владимир, 2004. – С. 16; Хатуаева В.В. Реализация диспозитивного начала при регламентации упрощенных форм уголовного судопроизводства. – Воронежский государственный университет, 2005. – С. 169 – 170.

² Проект КПК України 2005 р. № 3456-д (прийнятий за основу Постановою ВРУ від 18.12. 2005 р. № 3228-IV) // www.rada.kiev.ua

потерпілого (його законного представника) від обвинувачення. У той же час 77,64% учасників проведеного мною анкетування (загальна кількість респондентів - 237 чоловік) виступають за надання потерпілому у справах приватного обвинувачення права відмовитися від пред'явленого обвинувачення (якщо воно не підтвердилося в ході судового слідства).

Необхідність закріплення зазначеного положення в юридичній літературі обґрунтовується тим, що "...у разі відмови потерпілого від обвинувачення... небажання продовжувати кримінальне переслідування проти особи, на яку він подав скаргу, виявляється більш визначено, ніж при неявці потерпілого в судові засідання без поважної причини"¹. Відповідна норма передбачена п. 2 ч. 3 ст. 169 Проекту КПК України 2005 року².

Відмова потерпілого (його законного представника) від обвинувачення не тотожна відмові прокурора від обвинувачення. Прокурор повинен відмовитися від обвинувачення, коли в результаті судового розгляду він прийде до переконання, що дані судового слідства не підтверджують пред'явленого підсудному обвинувачення. При цьому в своїй постанові він має викласти мотиви такої відмови (ч. 3 ст. 264 КПК України). Думаю, що потерпілий вправі відмовитися від підтримання обвинувачення в силу різних причин, однак така відмова повинна бути добровільною. Визнаючи за доцільне закриття справ даної категорії у зв'язку з відмовою потерпілого від обвинувачення, процесуалісти в той же час вказували на необхідність з'ясування причин такої розпорядчої дії, "бо у разі залежності потерпілого від особи, на яку він подав скаргу, погроз з її боку та інших протиправних дій, відмова від обвинувачення може бути вимушеною та не відповідати справжній волі потерпілого"³. Відмова від обвинувачення може бути як усною (відповідно, повинна заноситися до протоколу судового засідання), так і письмовою. Що ж стосується часових рамок такої відмови, то, гадаю, вона можлива до видалення суду до нарадчої кімнати для постановлення вироку.

І неявка потерпілого (його законного представника) без поважних причин в судові засідання, і відмова від обвинувачення є односторонніми актами. В юридичній літературі висловлюється думка

¹ Катякало С.И., Лукашевич В.З. Судопроизводство по делам частного обвинения. - Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1972. - С. 118.

² Проект КПК України 2005 р. № 3456-д (прийнятий за основу Постановою ВРУ від 18.12. 2005 р. №3228-IV) // www.rada.kiev.ua

³ Катякало С.И., Лукашевич В.З. Там само. - С. 118.

про те, що згоди підсудного на припинення кримінального переслідування в цих випадках не вимагається та стверджується, що його права в аналізованих випадках не ущемлюватимуться, оскільки кримінальне переслідування припинятиметься з реабілітуючої підстави - відсутності в діянні складу злочину¹. Свого часу я притримувалася такої ж позиції². Проте зараз мені видається, що її необхідно переглянути. У кримінально-правовій доктрині вкрай рідко ставиться питання про наявність (чи навпаки, відсутність) в діянні складу злочину залежно від факту явки чи неявки потерпілого³. У будь-якому разі подібні пропозиції піддаються справедливій критиці⁴. Адже не виключено, що справа приватного обвинувачення була порушеною на підставі скарги того, хто завідомо знав, що його вимога про порушення кримінальної справи є необґрунтованою, оскільки насправді ніякого суспільно-небезпечного діяння проти нього не було вчинено (або ж було вчинено, але зовсім іншою особою). Цілком можливо, що такий "постраждалий" згодом не з'являтиметься в судові засідання чи відмовиться від обвинувачення (звісно ж, у разі впровадження відповідної норми до чинного КПК) побоюючись, що в ході розгляду справи цей факт буде встановлено, а, отже, виникнуть підстави для притягнення його до кримінальної відповідальності за ст.383 КК України "Завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину" (якщо ж поряд із вчиненням цього злочину мало місце вимагання - то і за ст. 289 "Вимагання"). Для того, аби такі ситуації не траплялися (або ж, принаймні, звести їх до мінімуму), варто підтримати точку зору тих науковців, котрі вважають, що і в разі неявки приватного обвинувача в суд без поважних причин⁵, і в разі відмови

¹ Головачук О.С. Частное обвинение в уголовном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Уральская государственная юридическая академия. - Екатеринбург, 2001. - С. 140 - 142; Хатуаева В.В. Реализация диспозитивного начала при регламентации упрощенных форм уголовного судопроизводства. - Воронеж: Воронежский государственный университет, 2005. - С. 171.

² Навроцька В.В. Засада диспозитивності та її реалізація в кримінальному процесі України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Львівський національний університет імені Івана Франка. - Львів, 2007. - С. 116.

³ Гусаков Э.Г. Предварительное расследование и принцип состязательности в уголовном процессе Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ. - СПб, 2002. - С. 12.

⁴ Васильченко А.А. Взаимосвязь уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений: Монография. - М.: "Ось-89", 2006. - С. 151 - 152.

⁵ Рогатюк І.В. Формування функції обвинувачення та її реалізація у кримінальному процесі: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Національна академія внутрішніх справ України - К., 2004. - С. 113.

його від обвинувачення за клопотанням підсудного справа повинна бути розглянута по суті¹.

У ч. 3 ст. 52 КПК України передбачено, що представники потерпілого (а також цивільного позивача та цивільного відповідача) користуються процесуальними правами осіб, інтереси яких вони представляють. Оскільки наведена норма не містить жодних винятків, можна зробити висновок про те, що обсяг прав представників є повністю похідним від прав представлюваного. Однак це не завжди так. Зокрема, представники не мають права давати покази. Те ж саме, як видається, повинно стосуватися й інших прав, які носять особистий характер, наприклад, примирення потерпілого з обвинуваченим (підсудним), відмову від обвинувачення (звичайно ж, у разі закріплення в КПК такого положення) тощо. Думаю, що подібні права представник може здійснювати лише тоді, коли наявність у нього такої можливості буде прямо обумовлена представлюваним. Тому пропоную викласти ч. 3 ст. 52 КПК України у такій редакції: "Зазначені у цій статті представники користуються процесуальними правами осіб, інтереси яких вони представляють. У випадках, прямо передбачених законом, здійснення окремих прав, що носять особистий характер, можливе лише у разі, коли відповідне повноваження надане представнику представлюваним".

Крім того, з урахуванням вищезазначеного вважаю за необхідне:

- викласти ч. 3 ст. 282 КПК України у такій редакції: "Суд своєю ухвалою (постановою) закриває справу про діяння, зазначені у ч. 1 ст. 27 цього Кодексу, за примиренням сторін. У справах приватного обвинувачення неявка без поважних причин потерпілого (а також одночасна неявка без поважних причин і потерпілого, і представника його інтересів) тягне за собою її закриття за винятком випадків, коли на розгляді справи наполягає підсудний та (чи) його законний представник. Неявка без поважних причин у судове засідання потерпілого за умови присутності в залі суду його представника з метою підтримання обвинувачення, може потягти відкладення розгляду справи, якщо суд визнає, що з'ясування всіх обставин, які мають значення для справи, неможливе без його участі";

- доповнити ст. 267 КПК України ч. 3 наступного змісту: "У справах приватного обвинувачення потерпілий вправі відмовитися від

¹ Аникина Е.И. Производство по делам частного обвинения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева. - Саранск. 2000. - С. 136 - 137; Катькало С.И., Лукашевич В.З. Там само. - С. 120 - 121; Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Т.2. - Тула: Автограф, 2001. - С. 466 - 467.

підтримання обвинувачення, що має наслідком закриття кримінальної справи за умови згоди на це підсудного. Потерпілий вправі уповноважити представника своїх інтересів відмовитися від підтримання обвинувачення. Перед прийняттям судом відмови від обвинувачення потерпілому (його представникові) повинно бути роз'яснено наслідки відмови, а саме - втрату права на повторне подання скарги з вимогою порушити кримінальну справу щодо тієї ж особи та з тих же підстав".

В юридичній літературі неодноразово вносилися рекомендації надати право суду при виправданні підсудного у справах приватного обвинувачення витребувати процесуальні витрати повністю чи частково з особи, за скаргою якої було розпочате провадження¹. У цілому зазначена пропозиція варта схвалення. Можна сподіватися, що запровадження такої норми деякою мірою зможе попередити висунення необгрунтованих обвинувачень. Однак для покладення витрат на приватного обвинувача недостатньо визнання підсудного виправданим, необхідно, аби саме обвинувачення було визнано недобросовісним. Проте коли буде встановлено, що потерпілий помилявся стосовно особи свого кривдника, а згодом буде доведено, що відповідне діяння вчинила зовсім інша людина чи якщо потім з'ясується, що діяння, яке зазвичай належить до категорії справ приватного обвинувачення, вчинено неосудним чи особою, яка не досягла віку, з якого настає кримінальна відповідальність (тобто, злочин фактично не вчинений), то стягувати кримінально-процесуальні витрати з приватного обвинувача просто не етично. Варто підтримати позицію А.А. Павлишина про те, що в аналізованому випадку відповідні витрати слід покласти на потерпілого лише тоді, коли висунуте ним обвинувачення визнано недобросовісним і не слід цього робити у ви-

¹Аникина Е.И. Производство по делам частного обвинения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева. - Саранск, 2000. - С. 39; Головачук О.С. Частное обвинение в уголовном процессе: Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.09 / Уральская государственная юридическая академия. - Екатеринбург, 2001. - С. 146; Касаткина С.А. Публичность и диспозитивность в российском уголовном процессе: Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.09 / Институт государства и права Российской академии наук. - М., 2002. - С. 117; Петрова Н.Е. Частное и субсидиарное обвинение. - Самара: Изд-во "Самарский университет", 2004. - С. 118; Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Т. 2. - Тула: Автограф, 2001. - С. 34; Ухова Е.В. Институт частного обвинения в уголовном судопроизводстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Вологодский институт права и экономики Министерства юстиции РФ. - Владимир, 2004. - С. 24; Ухова Е.В. Институт частного обвинения в уголовном судопроизводстве: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ. - М, 2004. - С. 144.

падку, коли в діях особи, проти якої була подана скарга, ознак злочину нема, але обвинувачення за своєю суттю є підставним¹.

Тому пропоную доповнити ч.4 ст.93 КПК України положенням такого змісту: "При виправданні підсудного в справах приватного обвинувачення суд вправі покласти процесуальні витрати повністю чи частково на особу, за скаргою якої було почате провадження у цій справі за умови доведення факту безпідставності та недобросовісності подачі скарги з вимогою порушення кримінальної справи".

При розгляді справ приватного та приватно-публічного обвинувачення виникає багато інших проблем. Суперечки серед процесуалістів викликає питання про вплив смерті постраждалого на долю кримінальної справи приватного та приватно-публічного обвинувачення. Зокрема, дискусійними є питання про те, чи можливо, аби прижиттєві інтереси померлого відстоювали інші особи чи органи, якщо так-то хто саме і за яких умов уповноважений це робити. Також таким, що не має однозначного вирішення, є питання про те, як слід діяти у разі неузгодженості між позицією таких осіб (органів) та бажанням померлого, висловленого ним за життя. Нез'ясованим залишається питання про те, якими повинні бути дії суду, коли у справі публічного обвинувачення він приходиться до висновку, що розглядуване ним діяння насправді належить до категорії справ приватного чи приватно-публічного обвинувачення (і навпаки). Ці питання цілком можуть бути предметом наступних досліджень.

Стаття надійшла до редколегії 29.09.2009 р.

М.М. Калашніков | **ЗАКОНИ ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ
ЯК ЛЕГАЛЬНИЙ СПОСІБ УХИЛЕННЯ ВІД
ВИКОНАННЯ ФІНАНСОВИХ ОБОВ'ЯЗКІВ
КРАЇНИ ПЕРЕД СВОЇМИ ГРОМАДЯНАМИ**

Державний бюджет, основний фінансовий нормативний акт, соціальний захист, бюджетне законодавство, економія бюджетних коштів, захищені статті бюджету.

З одержанням незалежності Україна рухається по своєму власному шляху розвитку, проголосивши будівництво дійсно демократич-

¹ Павлюшин А.А Судові витрати у кримінальному процесі України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. - К., 2002. - С. 17; Павлюшин А.А Судові витрати у кримінальному процесі України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Львівський національний університет ім. Івана Франка. - Львів, 2002. - С. 185.

ної, соціальної, правової держави. Складність і трагізм зробленого вибору системно списуються на відсутність досвіду державного будівництва, на незнання або не розуміння особливостей розвитку ринкових відносин. Ейфорія незалежності призвела до роздутої системи пільг і до нестачі державних коштів для їхнього забезпечення.

Багато вчених і практиків (Бурбело О.А., Василик О.Д., Калашніков М.М., Лаврінченко О.В. Лисяк Л.В. Павлюк К.В. та інші) звертали увагу на необхідність реального, оперативного і діючого втручання з боку влади в процесі розмежування окремих понять (право, пільга, право на соціальний захист) та дієвого забезпечення належного рівня існування осіб, які відносяться до категорії військовослужбовців або включені в захищені статті фінансових законів. Це зрештою було досягнуто Конституційним судом України шляхом розгляду конституційних звернень групи Народних депутатів України [24]. Однак не все так просто як на перший погляд здається.

Піклування про громадян в Україні, нажаль прерогатива самих громадян. Країна, дотримуючись принципів міжнародного права, приєдналася до Всесвітньої декларації прав людини Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року і прийняла Конституції України 1996 року, але дотепер приховано порушує всі мислимі і немислимі їхні положення [1, 23]. На це раніше вже зверталася увага [24]. Представники державної влади регулярно, системно допускають порушення чинного законодавства по відношенню до громадян держави.

Мова іде про головні фінансові нормативно - правові акти на черговий рік - закони про державний бюджет.

Складна система підготовки проекту закону про державний бюджет, ретельна процедура його розгляду і прийняття самого закону - усе спрямовано на забезпечення особливого статусу цього документа. Від нього залежить стан справ усєї держави і кожної людини окремо [2]. Однак зараз основний фінансовий закон України не тільки не захищає Конституцію України і її принципи, але й не сприяє розвитку добробуту ні самої держави, ні його громадян.

Вибираючи майбутню професію, поступаючи на бажану роботу, маючи натхнення і здоров'я бути корисним своєму народові і державі, молодий громадянин України швидко зіштовхується з відвертою демагогією політичних діячів і бюрократією чиновників різного рівня органів влади.

На основі аналізу норм законів про державний бюджет за період з 1998 року по 2008 рік дослідження було проведено для з'ясування

системності порушень, що знайшли у них своє відображення. Прийняті раніше закони дійсно вказували на відсутність досвіду у депутатів Верховної Ради України, але в процесі їхнього вдосконалення було відпрацьовано та отримано досвід порушення норм діючого законодавства.

Так у Законі України "Про Державний бюджет України на 1998 рік" [3] розписано було розподіл коштів на всі потреби правоохоронних органів, але ті хто проходив службу в органах внутрішніх справ пам'ятають, що тоді було скорочено виплати надбавок за особливі умови праці та характер діяльності. Стаття 19 закону прямо передбачувала серед захищених статей видатків державного бюджету - оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; трансферти населенню (пенсії, допомоги, стипендії, повернення заощаджень громадян). Категорично записано: "Установити, що фінансування витрат по захищених статтях Державного бюджету України проводиться в першочерговому порядку". Проте кошти які були виділені з державного бюджету, ні в якому разі не могли повністю покрити потреби людей, що охороняють інтереси країни або віддали здоров'я у зв'язку з захистом її інтересів (наприклад, витрати на учасників ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи частково призупинено статтею 24 цього закону) [3,4].

Практично таке ж становище стосовно захищених статей Державного бюджету України на 1999 рік закріплено у ст. 19 закону на цей рік [5]. У цьому разі Конституційний Суд України визнав фактично прописні істини для фахівців права, тобто визнав конституційними захищені статті котрі записані у нормі закону. Згідно статті 19 закону встановлено, "що фінансування витрат по захищених статтях Державного бюджету України та місцевих бюджетів, проводиться в першочерговому порядку та пропорційно по розпорядниках коштів відповідних бюджетів". Проте посилення на "обмеженість коштів державного бюджету" надавало право Кабінету Міністрів України визначати кому можна буде скоротити видатки. Тому серед незахищених опинитися навіть судді та Конституційний Суд України визнав неконституційним зменшення видатків на оплату їх праці [19]. Проте громадяни, що постраждали від чорнобильської катастрофи залишилися на самоті зі своїми побажаннями бо статтею 24 було призупинено дію деяких норм діючого законодавства [5]. Чому саме "чорнобильці" стали заручниками відсутності бюджетних коштів? На це питання відповіді немає.

Знайдений метод заощадження став використовуватися в кожному наступному законі. І це був лише початок цілеспрямованого наступу на права громадян України з боку законодавців та урядовців рідної країни.

2000 рік не став виключенням з практики скорочення видатків на соціальний захист населення та пільги при спробі економити бюджетні кошти за рахунок власного народу. Стаття 31 знову призупинила дію закону, який забезпечував соціальний захист постраждалих від чорнобильської катастрофи, а стаття 62 закону зупинила пільги, що зачепило інтереси великої кількості населення. Формулювання було доволі зрозумілим: "Зупинити на 2000 рік дію положень законодавчих актів України у частині надання пільг і компенсацій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів..." [6]. Кабінет Міністрів України було зобов'язано створити положення щодо грошової компенсації та нажаль у цьому році кожен громадянин свої проблеми вирішував самотужки без підтримки держави [6]. Неконституційність такого підходу уряду та вказаних норм призвело до чисельних звернень громадян до судів за захистом своїх прав. Ця норма створила підстави для постійного і системного порушення чинного законодавства з боку влади.

Соціально захищені статі витрат, що задекларовані у статті 26 закону про державний бюджет лишилися лише намірами.

Крім того стаття 70 чітко приписувала керівникам бюджетних установ і організацій (військових формувань) утримувати чисельність працівників (військовослужбовців) та здійснювати фактичні видатки на заробітну плату (грошове утримання) лише в межах фонду заробітної плати (грошового утримання), затверджених для бюджетних установ і організацій (військових формувань) в кошторисах їх доходів і видатків. Це формулювання стане постійним при подальшому формуванні законів про державні бюджети країни. Саме таке вміло знайдене формулювання має дві точки погляду. Одна надає впененість в тому, що гроші будуть виділені з бюджету, а друга - збільшення заробітної плати не відбудеться або гроші буде надано в тому ж об'ємі як і раніше.

Цей підхід був використаний уже у 2001 році у статті 57 в черговому законі про державний бюджет і в подальшому відображується постійно [7]. Стаття 58 закону використала впроваджений раніше прийом призупинки пільг для громадян. І тільки після втручання народних депутатів України у 2002 році Конституційний Суд України прийняв рішення про неконституційність вказаної норми [19].

В подальшому використовуючи отриманий досвід нехтування правами людей керівництво країни звернулось до відкритого популізму та пустих обіцянок.

Свої обов'язки держава переклала на плечі місцевих органів самоврядування у статті 39 закону про бюджет на 2002 рік. Тепер "видатки з пільг та субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення та послуг зв'язку здійснюються з місцевих бюджетів за рахунок відповідної субвенції з Державного бюджету України" [7]. Субвенції було виділено та їх розмір не покривав усіх потреб населення. На наш погляд у разі коли людина прийшла на службу країні то і захист повен бути за її рахунок.

Стосовно інших положень, які було введено в попередні роки, всі вони залишилися (стаття 53 стосується утримання бюджетних установ та безоплатного матеріального і побутового забезпечення) [7].

Не став виключенням й 2003 рік. В державному бюджеті на цей рік було повторено всі положення з економії бюджетних коштів та надання субвенцій для надання пільг населенню (ст.ст. 40, 59 закону) [8]. Та тепер пільговикі були поділені на тих, хто має право і тих, хто не має право на пільги. Проте згідно чинному законодавству всі вони мають право на пільги [Наприклад, 9, 10]. Тепер кожний громадянин який відноситься до категорій "ветеранів", "учасників", "реабілітованих", є пільговиком, а інші - ні. Але ні яких змін до чинного законодавства внесено не було, бо ці зміни могли визвати непокору населення.

В продовж року діяла стаття 59 цього закону, в якій пільги та соціальний захист був притаманний лише тим особам з числа військовослужбовців, окремих працівників бюджетних установ, дохід яких не перевищував величини прожиткового мінімуму, встановленої для працездатних осіб. Та і таку спробу влади було відхилено Конституційним Судом України [20]. Дохід таких осіб не може бути обмежено.

Деякі змінилися й формулювання стосовно утримання працівників бюджетних установ. Тепер, згідно ст. 59 закону про державний бюджет, виділення асигнувань з державного бюджету здійснюється "лише в межах фонду заробітної плати (грошового утримання), затверджених для бюджетних установ (військових формувань) у кошторисах", а оплата пільгового отримання послуг залишилася такою ж, як і раніше [8].

Продовження епопеї з відмови надання коштів певним категоріям громадян знайшло відображення в ст. 78 закону про державний

бюджет на 2004 рік, обмежуючи дохід рівнем, що не перевищує прожитковий мінімум для працездатної особи, або в межах асигнувань виділених з бюджету (ст. 47) [11]. Стає нормальним в розділі "Прикінцеві положення" вносити норми які мають першочергове значення. Однак знову Конституційний Суд України втручається і відмінє неконституційну норму [21].

Та нажаль ментальність громадян України дозволяє урядовцям і законодавцям, знову і знову робити нападки на їхні права. Толерантність нашого народу дійсно необмежена. І саме ця витримка народу призводить до все нових дій влади проти нього.

У 2005 році в хід пішли нові економічні категорії. Так у законі про державний бюджет на 2005 рік пільгами могли користуватися тільки ті громадяни, які "мають право на податкову соціальну пільгу" (ст. 42). Стосовно виділення коштів на оплату пільг та компенсацій все залишилося як і було раніше в "межах бюджетних асигнувань на утримання цих бюджетних установ" [12]. Як правило, ніхто з працюючих робітників окремих бюджетних установ (правоохоронці, військовослужбовці) не зміг використати своє право на пільгу, бо заробітна плата була такого розміру, що не надавала змогу використати податкову соціальну пільгу. Конституційний Суд України не надав оцінку цим положенням.

Більш широко представники народу пішли у 2006 році, коли стали "виконувати" фінансування пільг за рахунок субвенцій з державного бюджету 2006 року фактично для всіх пільгових категорій громадян (ст. 51 закону) [13]. Але звідки взяти гроші?

Далі більш прозоро було вказано кому ще (крім військовослужбовців) оплата праці здійснюється в межах виділених коштів з бюджету. Ними стали медики, освітяни, працівники культури (ст. 72, 75 закону у "Прикінцевих положеннях"). Крім того, стала постійною практикою використання в розділі "Прикінцеві положення" прийому зупинення норм діючого законодавства України, яка була впроваджена ще у 2005 році. Серед численних норм, які було призупинено була і норма щодо "визначення розміру виплат щорічної разової грошової допомоги ветеранам війни" [14]. Було обмежено рівень пенсій окремим категоріям громадян України (наприклад, з числа військовослужбовців) "12 мінімальними пенсіями за віком" (ст. 108 закону) та ще призупинено виплату пенсій особам, які отримали пенсію за вислугою року та не досягли пенсійного віку і є працюючими особами (ст. 109 закону) [13; 14]. Та і в цей раз Конституційний Суд Украї-

ни не відреагував на порушення законодавства бо був дезорганізований представниками "демократичної" влади.

У 2007 році продовжилося використання нового підходу з використанням податкової соціальної пільги для визначення пільговиків (ст. 36 закону), обмеження заробітної плати "здійснюється в межах бюджетних призначень на оплату праці" (ст. 66 закону) [15]. Також було зупинено дію ряду норм діючого законодавства (ст. 71 закону) у тому числі і стосовно тих, які спрямовані на захист певних категорій громадян (наприклад, дітей війни [16], учасників війни [14], а також з обмеження встановлюваних пенсій та припинення виплати пенсій отриманих за вистугою років працюючим пенсіонерам (ст. 98 закону) [17]. Та нарешті своє слово сказав Конституційний Суд України, відмінивши ці нововведення влади і відновивши таким чином законність в країні [22].

Та історія вчить, що вона нічому не вчить і це є правилом для посадовців від влади в Україні. Закон про бюджет на 2008 рік навіть в назві вже мав порушення Бюджетного кодексу України, що не помітили ні депутати України, ні Президент України, а саме "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" і все розпочинається з початку [18]. Та й в цьому нормативному акті був зафіксований новий знахід. Для визначення особи такою, що має право на пільгу, треба встановити, чи має вона право на податкову соціальну пільгу, але лише за умов отримання доходу за шість останніх місяців. Було фактично призупинено 100 законів України, що давало змогу наповнити державну казну за рахунок платників податків та самих пільговиків.

Виконання бюджету 2009 року не стало прикладом дієвості уряду та парламентарів в плані соціального захисту населення. В умовах великої інфляції, різкого падіння економіки, стрімкого підвищення цін, скорочення робочих місць падіння купівельної спроможності населення керівництво країни не звернуло уваги на пошук шляхів підвищення благополуччя своїх громадян. Проте, об'єми статті не дозволяють розкрити всі аспекти в повному обсязі і про це піде у інших публікаціях.

Підсумовуючи вище наведене, хотілося б звернути увагу, що вітійоваті формулювання, котрі вказують на те, що грошей на оплату пільг, підвищення заробітної плати не буде виділено, для людей розуміючихся на цьому вказують на прийняття рішення в межах виділених коштів і необхідність пошуку виходу в скрутному стано-

вищі самотужки. Люди які ще не здогадуються про потаємний сенс написаного попадають в скрутне становище сподіваючись марно на благородність законотворців та урядовців. Часто доповнюють армію збанкрутілих осіб.

Відповідно до визначених методів відображення неспроможності чи небажання налагодити ефективну і жорстку роботу органів виконавчої та представничої влади з приводу нормотворення або здійснення контролю в області фінансів, економічній сфері держави народ фактично став заручником безвідповідальності та свавілля чиновників різного рівня. Розгул корупції, культ грошей знецінили людську честь та гідність і майже повністю підірвали бажання людей служити Вітчизні, ризикуючи собою заради життя інших. Так далі бути не може.

Нажаль не розум керівників країни стає основою державної політики. а ті умови які висувають керівники тієї чи іншої міжнародної установи при надання кредитів.

Тому на основі наведених даних слід зробити певні висновки.

1. Відійти від практики використання популізму представниками влади, депутатами різного рівня в стосунках з народом і не збільшувати обсяги й без того великої кількості пільг. Потрібно збагнути одну річ – об'єм надаваних пільг фізичним особам залежить в першу чергу від рівня економічного розвитку країни. Ті пільги та привілеї, котрі вже запроваджені треба виконувати в повному обсязі.

2. Закріплені в законах України положення про права на соціальний захист то ці норми повинні виконуватися у будь-якому разі. Це насамперед потрібно країні по відношенню до людей, які віддають або віддавали своє здоров'я, життя захищаючи її та народ, від різного роду небезпек внутрішнього та зовнішнього походження. За рахунок цих людей заощаджувати не можна. Це хибний шлях пошуку грошей.

3. Всі люди рівні і перед суспільством і перед Законом. Тому, якщо законом визначено, що людина має право на соціальний захист, а змін до законів прийнято не було, бо це і неможливо за нормами міжнародного права, то всі зусилля повинно бути спрямовано на досягнення дійсної рівності всіх громадян в отриманні грошової чи іншої компенсації.

4. Все це можна здійснити лише за умов чітких процедур боротьби з корупцією і "фіктивним" декларуванням доходів та витрат посадовцями, при жорсткій системі адміністрування державних фінансів, з особливою увагою до збалансованості доходів і витрат фізичних осіб. Надходження в такому разі до дохідної частини бюджету стрімко виростуть.

Література

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Зароди України 28 червня 1996 р. – К., 1996.
2. Бюджетний кодекс України.
3. Закон України "Про державний бюджет України на 1998 рік" від 30.12.1997 р. за №796/97-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 21. – Ст. 109.
4. Закон України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" (у редакції Закону України від 19 грудня 1991 року із змінами і доповненнями).
5. Закон України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" від 31.12.1998 р. № 378-XIV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1999. – № 8. – Ст. 59.
6. Закон України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" від 17 лютого 2000 року № 1458-III // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2000. – № 14 - 15 - 16. – Ст. 121.
7. Закон України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" від 07.12.2000 року № 2120-III // ВВРУ. – 2001. – № 2 - 3. – Ст. 10.
8. Закон України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" від 26.12.2002 р. № 380-IV // ВВРУ. – 2003. – № 10 - 11. – Ст. 86.
9. Закон України "Про Міліцію" // ВВРУ. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
10. Закон України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" // ВВРУ. – 1992. – № 15. – Ст. 190.
11. Закон України "Про Державний бюджет України на 2004 рік" від 27.11.2003 р. № 1344-IV // ВВРУ. – 2004. – № 17 - 18. – Ст. 250.
12. Закон України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" від 23.12.2004 р. № 2285-IV // ВВРУ. – 2005. – № 7 - 8. – Ст. 162.
13. Закон України "Про Державний бюджет України на 2006 рік" від 20.12.2005 р. № 3235-IV // ВВРУ. – 2006. – № 9, 10 - 11. – Ст. 96.
14. Закон України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" // ВВРУ. – 1993. – № 45. – Ст. 425.
15. Закон України "Про Державний бюджет України на 2007 рік" від 19.12.2006 р. № 489-V // ВВРУ. – 2007. – № 7 - 8. – Ст. 66.
16. Закону України "Про соціальний захист дітей війни" № 2195-IV від 18.11.2004 р. // ВВРУ. – 2005. – № 4. – Ст. 94.
17. Закон України "Про наукову і науково-технічну діяльність" 13.12.1991 р. № 1977-XII // ВВРУ. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
18. Закон України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 27.12.2007 р. № 107-IV // ВВРУ. – 2008. – № 5 - 6, 7 - 8. – Ст. 78.
19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" від 24 червня 1999 року № 6-рп/99.

20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, четвертої статті 59 Закону України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) від 17.03.2004 р. № 7-рп/2004.

21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 78 Закону України "Про Державний бюджет України на 2004 р." від 01.12.2004 р. № 20-рп/2004.

22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України "Про Державний бюджет України на 2007 рік" від 09.07.2007 р. № 6-рп/2007.

23. Всесвітня декларація прав людини Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року.

24. Бурбело О.А., Калашніков М.М."Забезпечення права громадян України на соціальний захист у державному бюджеті країни" // Вісник ЛГУВД, 2006. - № 1.

25. Лаврінченко О.В. Удосконалення правового забезпечення та понятійного апарату сучасного механізму соціально-правового захисту працівників ОВС // Економіка, фінанси, право. - 2006. - № 11. - С. 29 - 34.

Стаття надійшла до редколегії 22.10.2009 р.

О.Є. Ткаченко

ПИТАННЯ ЩОДО КОМПЕТЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ БОРОТЬБИ З ЕКОНОМІЧНИМИ ЗЛОЧИНАМИ ТА СУБ'ЄКТІВ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

Компетенція - один з головних чинників, що впливає на ефективність діяльності підрозділів ДСБЕЗ. Відсутність законодавчого визначення взагалі поняття "компетенція" і "компетенція ДСБЕЗ" зокрема, а також офіційного тлумачення його змісту, ускладнює процес викриття, документування, розслідування і попередження злочинів економічною спрямованості. Це негативно позначається на ефективності діяльності не тільки самої служби, а й МВС в цілому. Тому, ця проблема заслуговує значної уваги з боку фахівців в цій галузі і на сьогоднішній день є дуже актуальною.

Мета статті полягає в необхідності визначення поняття, сутності і змісту компетенції ДСБЕЗ, меж прав і обов'язків суб'єктів управління (начальницького складу) та суб'єктів виконавства (рядового складу) ДСБЕЗ. На основі проведеного аналізу механізму реалізації компетенції ДСБЕЗ та її працівників внести пропозиції щодо його вдосконалення і запропонувати певних змін у законодавче регулювання діяльності цього підрозділу МВС для зростання ефективності боротьби зі злочинами економічної спрямованості.

Питаннями адміністративного права і процесу, управління в ОВС, у тому числі проблематикою удосконалення статусу ОВС, зокрема їх компетенцією присвячувалися наукові праці таких видатних українських науковців: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, О.М. Джужа, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, В.В. Коваленко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, П.П. Михайленко, А.В. Негодченко, Н.Р. Нижник, В.Ф., В.І. Олефір, В.І. Осадчий, В.М. Плішкін, А.О. Селіванов, Л.П. Скалозуб, В.Д. Сущенко, В.Я. Тацій, В.І. Шакур, М.Я. Швец та інші. Незважаючи на значні наукові здобутки, питання компетенції, в тому числі ДСБЕЗ, залишаються не достатньо висвітленими.

Доцільність дослідження нами даної проблематики обумовлена тим, що правовий статус будь – якої юридичної особи (йдеться про державні органи, підприємства, установи та організації), а в нашій роботі ДСБЕЗ, визначається через її компетенцію, тобто зафіксовані в чинному законодавстві права і обов'язки цих осіб. Треба зазначити, що здатність фізичних і юридичних осіб у встановленому порядку бути суб'єктами права, тобто носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків визначає таке поняття як правосуб'єктність. Щодо фізичних осіб вона складається з правоздатності та дієздатності. Щодо юридичних осіб, а в нашому випадку ДСБЕЗ, ця здатність виявляється в її компетенції.

На сьогоднішній день в українській правовій літературі відсутній єдиний погляд щодо визначення компетенції державних органів. На наш погляд, домінуючим елементом у структурі компетенції ДСБЕЗ є повноваження. І тому логічно розглядати компетенцію ДСБЕЗ саме через її повноваження, повноваження суб'єктів її управління (начальницького складу) та її працівників. Справа в тому, що на сьогоднішній день, не має єдиного підходу і до визначення сутності такої категорії, як "повноваження", тим паче "повноваження ДСБЕЗ". Все ж таки більшістю вчених, зокрема, такими як: Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Д.Д. Цабрія, повноваження, з точки зору виконавчої влади, розглядаються, як

складовий елемент правового статусу¹. Що на наш погляд є достатнє обґрунтованим.

Таким чином, в рамках цієї статті компетенцією ДСБЕЗ будемо вважати, як чітко встановлене державними органами у певних нормативно - правових актах коло повноважень щодо викриття та попередження злочинів економічної спрямованості, а також забезпечення прав і свобод громадян України.

Для визначення змісту компетенції розглянемо повноваження ДСБЕЗ з точки зору двох напрямків: права й обов'язки у встановленій законом сфері її діяльності та права й обов'язки, спрямовані на виконання певних управлінських функцій. Треба відразу розмежувати права й обов'язки, які випливають безпосередньо із закону, і ті, які здійснюються у сфері конкретних правовідносин. Розглянемо їх.

Щодо першої групи прав й обов'язків, то пунктом 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України передбачено, що виключно законами України визначається організація і діяльність органів дізнання і слідства, повноваження яких закріплені в Кримінально-процесуальному кодексі України (далі КПК України), Законах України "Про міліцію" та "Про оперативно-розшукову діяльність"². "Положенням про Державну службу боротьби з економічною злочинністю" (далі Положення), затвердженим постановою КМУ від 5 липня 1993 року № 510, визначено, що підрозділи ДСБЕЗ також користуються правами, передбаченими вищезазначеними законами України і КПК України³.

Отже, правову основу діяльності ДСБЕЗ складає: Конституція України, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, акти Кабінету Міністрів України, "Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю" (далі Положення), затверджене постановою КМУ від 5 липня 1993 року № 510, а також нормативні акти МВС України. У концентрованому вигляді правовий статус будь - якої юридичної особи відображається у законах, положеннях, статутах та інших нормативно -

¹ Див.: Цабрия Д. Д. Статус органа управления // Сов. государство и право. - 1978. - № 2. - С. 126 - 131; Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. - М.: НОРМА, 2002. - С. 133; Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). - М.: Юрид. лит., 1976. - С. 56.

² Конституція України від 28.06.96 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

³ Див.: Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю: Затв. Постан. КМ України від 5 липня 1993 № 510 // Збірник постанов Уряду України. - 1994. - № 2. - Ст. 30

правових актах про ці органи, підприємства, установи та організації. Від повноти юридичної фіксації повноважень даних осіб залежить ефективність їхньої діяльності¹. Тому слід зазначити, що керуючись у своїй діяльності і сьогодні, як і понад п'ятнадцять років тому, Положенням від 5 липня 1993 року № 510, важко казати про цілковиту ефективність служби ДСБЕЗ. Тим паче, що це Положення було навіть прийняте значно раніше Конституції України, прийнятої вже в умовах незалежності 28 червня 1996 року. За цей час у суспільстві відбулися зміни та суттєві перетворення. Ми вважаємо, що існує нагальна потреба у прийнятті відповідних Законів України: "Про організаційні основи боротьби з економічною злочинністю", "Про статус органів внутрішніх справ України" або внесення змін чи доповнень до Закону України "Про міліцію", в яких доречно буде передбачити перелік служб, які ведуть боротьбу з економічною злочинністю (у тому числі ДСБЕЗ), їх функціональні та організаційні структури, завдання і функції, принципи діяльності, компетенцію, чітко визначені повноваження і звичайно визначити адміністративно - правовий статус.

Стосовно другої категорії прав і обов'язків, можна зазначити, що вони можуть виникати, наприклад, під час здійснення працівниками ДСБЕЗ перевірок суб'єктів господарювання. В даному випадку дії працівників ДСБЕЗ реалізуються через коло повноважень, тобто прав і обов'язків, що виникають.

У зв'язку з цим, для більш детального визначення сутності поняття компетенції вважаємо за доцільне, виокремити три групи повноважень: управлінські, розпорядчі та обмежувальні. Більш детально вони знаходять своє відображення у Законі України "Про міліцію"².

Відповідно до Положення ДСБЕЗ є складовою частиною кримінальної міліції, функціонування якої передбачено абзацом першим ч. 1 ст. 7 Закону України "Про міліцію"³.

Тому, насамперед розглянемо компетенцію Департаменту ДСБЕЗ.

Згідно з абзацом першим п. п. 4, 5 ч. 1 ст. 47 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" також передбачено, що Департамент ДСБЕЗ є підрозділом кримінальної міліції⁴.

¹ Див.: Юридична енциклопедія, 5 том, Київ Видавництво "Українська енциклопедія" імені Бажана, 2003. - С. 44.

² Закон України "Про міліцію" від 20.12.90 р. № 565 // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 4. - Ст. 20.

³ Там само.

⁴ Див.: Закон України "Про Кабінет Міністрів України" <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=279-17&p=1241601038686849>

Департамент ДСБЕЗ є оперативним підрозділом у складі блоку кримінальної міліції МВС України, який організує і здійснює передбачені законами заходи, спрямовані на попередження та викриття злочинів у сфері економіки.

У своїй діяльності Департамент керується тими же нормативно-правовими документами, які складають правову основу діяльності ДСБЕЗ в цілому, які були перелічені нами вище, а також Положенням "Про Департамент ДСБЕЗ". Організаційною основою його діяльності є його плани роботи, а також плани роботи Міністерства.

Департамент здійснює свою діяльність у тісній взаємодії з галузевими службами, правоохоронними та фінансовими органами, Державною податковою адміністрацією, Державною контрольно-ревізійною службою.

Департаменту ДСБЕЗ притаманні такі основні завдання як:

- вжиття організаційних та практичних заходів щодо попередження та викриття злочинів проти власності, у сфері службової, господарської діяльності та інших злочинів економічної спрямованості;
- моніторинг криміногенних процесів в економіці та своєчасне інформування про них центральних органів виконавчої влади;
- організаційне, аналітичне та методичне забезпечення боротьби з економічною злочинністю;
- організація оперативно-розшукової діяльності, спрямованої на попередження і викриття тяжких та особливо тяжких злочинів у сфері економіки. Координація роботи підрозділів та безпосередня участь у протидії злочинам, що мають міжрегіональний характер;
- виявлення причин і умов, які сприяють вчиненню економічних злочинів, та внесення пропозицій щодо їх усунення.

З метою виконання зазначених завдань Департамент ДСБЕЗ:

- аналізує стан економічної злочинності, визначає основні напрями і тактику оперативно-службової діяльності, пов'язаної з виявленням злочинів у державному, колективному і приватному секторах економіки;
- розробляє та доповідає керівництву міністерства управлінські рішення, направлені на посилення боротьби з економічною злочинністю в державному та аграрному секторах економіки, в сфері ринкової інфраструктури та на інших визначених пріоритетних напрямках оперативно-службової діяльності;
- здійснює заходи щодо захисту бюджетних коштів, протидії корисливим зловживанням, шабарництву та іншим економічним злочинам на підприємствах, установах, організаціях різних форм власності та у сфері обслуговування населення;

- приймає участь у проведенні загальнодержавних оперативно-профілактичних заходів і операцій та безпосередньо організовує відпрацювання окремих галузей та сфер економіки з метою підвищення ефективності захисту економічних інтересів держави;

- забезпечує впровадження нових форм і методів оперативно-розшукової діяльності, проведення у встановленому законом порядку дослідчих перевірок по матеріалах про економічні злочини.

- здійснює контроль за виконанням підрозділами боротьби з економічною злочинністю законів України, інших нормативно-правових актів, рішень колегій, наказів та вказівок МВС України, що відносяться до компетенції служби. Надає практичну допомогу підрозділам в організації роботи на конкретних напрямках боротьби зі злочинністю у сфері економіки, а також в документуванні та викритті найбільш актуальних злочинів економічної спрямованості тощо.

Проаналізував дані дії Департаменту скоріше за все можна дійти висновку, що це і є частина його обов'язків, тобто частина повноважень. Проблема у тому, що ці або інші повноваження як Департаменту, так і його структурних підрозділів ніде чітко не визначені на законодавчому рівні. Тому, питання віднесення перелічених дій Департаменту до повноважень або функцій залишається доволі дискусійним.

Розглянемо компетенцію суб'єктів управління Департаменту ДСБЕЗ, тобто його начальницького складу, оскільки вся діяльність ДСБЕЗ цілком залежить від правильної її організації. Проаналізуємо наскільки керівний склад служби може реалізувати свій статус через надану їм компетенцію.

Зазначимо лише, що дослідження питання компетенції начальницького складу ДСБЕЗ, що виступає в ролі суб'єкта управлінського впливу на об'єкт (керовану систему: підпорядковані підрозділи ДСБЕЗ та підлеглі), дозволяє трактувати управління як специфічний вид діяльності повноважних, відповідальних, наділених владою і правами органів та осіб, покликаних привести процеси, які протікають в ході службової діяльності у відповідність перш за все до інтересів та потреб суспільства та вимог конкретної ситуації за допомогою управлінського впливу.

Компетенція начальника Департаменту включає в себе ряд прав та обов'язків, розглянемо деякі з них:

- організація роботи і персональна відповідальність за якісне виконання завдань, покладених на Департамент ДСБЕЗ, які ми частково зазначили вище;

- визначення їм завдань для структурних підрозділів Департаменту, розподіл обов'язків між заступниками та затвердження у керівництва МВС України функціональних обов'язків особового складу, перспективних та поточних планів роботи;

- забезпечення підбору кадрів, професійну підготовку, додержання працівниками Департаменту законності при здійсненні оперативно-службової діяльності, дисципліни та режиму секретності;

- подання керівництву МВС України пропозицій щодо вдосконалення структури і внесення змін до штатної чисельності Департаменту ДСБЕЗ та відповідних підрозділів на місцях;

- забезпечення взаємодії Департаменту ДСБЕЗ із структурними підрозділами центрального апарату Міністерства, погодження питань, що вирішуються із зацікавленими правоохоронними органами та міністерствами;

- здійснення особистого прийому громадян, що звернулися до МВС України з питань, пов'язаних з роботою ДСБЕЗ. У встановленому порядку розглядає скарги, заяви, листи громадян та іншу кореспонденцію, що надходить до Департаменту ДСБЕЗ, дає доручення щодо їх своєчасного вирішення;

- здійснює запит в установленому порядку в підпорядкованих підрозділах інформаційних матеріалів, необхідних для виконання покладених на Департамент ДСБЕЗ завдань, з підготовки проектів управлінських рішень та проведення нарад і колегій;

- проведення службового атестування особового складу Департаменту ДСБЕЗ, затвердження подання на працівників для присвоєння спеціальних звань. Внесення пропозицій керівництву Міністерства про призначення, переміщення та звільнення з посад працівників Департаменту;

- внесення пропозицій щодо покращення фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності Департаменту ДСБЕЗ;

- розгляд подання ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях, м. Севастополі та на транспорті про призначення і увільнення від посад начальників підрозділів ДСБЕЗ, що входять до номенклатури МВС України. Висновки та пропозиції доповідає керівництву Міністерства;

- у разі ускладнення криміногенної обстановки в регіонах внесення пропозицій керівництву МВС України щодо залучення необ-

хідної кількості особового складу ДСБЕЗ ГУМВС, УМВС, УМВСТ для надання практичної допомоги¹.

Розглянувши обов'язки начальника Департаменту ДСБЕЗ, тобто його повноваження, - ми визначили частину його компетенції. Однак, компетенція передбачає чіткої фіксації повноважень у законодавчих документах. Чого в даному випадку ми спостерігаємо не в повній мірі. Отже, ці повноваження роздрібнені у різних документах, наказах МВС, положеннях, але ні як не в жодному Законі України.

Розглянемо деякі права начальника Департаменту ДСБЕЗ:

- у межах своєї компетенції видає накази та розпорядження з питань діяльності Департаменту ДСБЕЗ;

- за дорученням керівництва МВС України приймає участь у нарадах, конференціях, семінарах центральних органів виконавчої влади, суду, прокуратури та в інших державних установах з питань боротьби з економічною злочинністю;

- вносить пропозиції про виїзди працівників Департаменту ДСБЕЗ в службові відрядження;

- надає працівникам Департаменту ДСБЕЗ відпустки та матеріальну допомогу в установленому порядку. У межах своєї компетенції затверджує фінансові документи і видає доручення на отримання матеріальних цінностей;

- вносить подання про встановлення працівникам Департаменту ДСБЕЗ посадових окладів, надбавок та визначає розміри премій (у межах виділеного фонду);

- в межах своєї компетенції заохочує і накладає дисциплінарні стягнення на працівників Департаменту ДСБЕЗ, вносить пропозиції керівництву МВС України про заохочення чи покарання працівників ДСБЕЗ, тощо².

Ми навмисно не будемо розглядати особливі повноваження начальників ДСБЕЗ у залежності від специфіки діяльності конкретного підрозділу. Спробуємо визначити їх компетенцію, розглянувши лише деякі загальні притаманні для них всієї права і обов'язки.

Отже загальні обов'язки начальника будь-якого підрозділу ДСБЕЗ.

- здійснює керівництво підрозділами, забезпечує виконання покладених завдань та безпосередньо відповідає за їх виконання. Є прямим начальником для особового складу;

¹ Див.: Державна служба боротьби з економічною злочинністю МВС України. State service on combating economic crime: [альбом] / МВС України. - Б.м., Б.р. - 144 с.: 15 років на варті економіки: [альбом] / МВС України. - Б.м., Б.р. - 159 с.

² Див. там само.

- здійснює підбір, розстановку та навчання особового складу підрозділу, забезпечує дотримання дисципліни і законності;

- вносить пропозиції керівництву ДДСБЕЗ МВС, У(В)ДСБЕЗ ГУМВС, УМВС, УМВСТ про призначення, переміщення та звільнення з посад працівників підрозділу. Бере участь у проведенні атестування;

- організовує роботу підлеглих, бере безпосередню участь у проведенні заходів з викриття злочинів у сфері порушень прав інтелектуальної власності та пов'язаних з використанням високих технологій. Заводить та реалізує справи оперативного обліку;

- безпосередньо організовує і контролює роботу з джерелами оперативної інформації, вживає заходів до якісної їх розстановки. Має на зв'язку джерела оперативної інформації та працює з ними;

- організовує дослідну перевірку матеріалів працівниками підрозділу, контролює організацію оперативного супроводження розслідування кримінальних справ, порушених за матеріалами підрозділу, тощо.

Начальник підрозділу ДСБЕЗ має право:

- заслуховувати звіти працівників підрозділу про виконання ними функціональних обов'язків.

- вносити пропозиції про встановлення посадових окладів, надбавок, надання їм відпусток, заохочення працівників підрозділу та накладення на них дисциплінарних стягнень¹.

Характеризуючи же компетенцію працівника ДСБЕЗ, як суб'єкта виконавства, слід зазначити, що його права містяться у Положенні "Про ДСБЕЗ", де зазначено, що за наявності даних про порушення законодавства, що регулює фінансову, господарську та іншу підприємницьку діяльність, які тягнуть за собою кримінальну відповідальність, працівники ДСБЕЗ мають право:

1) безперешкодно входити до приміщень підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності (крім іноземних дипломатичних представництв), до виробничих приміщень, складів, сховищ, що використовуються громадянами для заняття підприємництвом;

2) проводити за участю власника, його представників огляд виробничих, складських, торговельних, службових приміщень, транспортних засобів та інших місць зберігання майна і його використання;

¹ Див.: Державна служба боротьби з економічною злочинністю МВС України. State service on combating economic crime: [альбом] / МВС України. - Б.м. Б.р. - 144 с.; 15 років на варті економіки: [альбом] / МВС України. - Б.м. Б.р. - 159 с.

3) вилучати необхідні матеріали про кредитні та фінансові операції, матеріальні цінності, кошти, а також сировину і продукцію в установленому законодавством порядку; опечатувати каси, приміщення і місця зберігання документів, грошей і товарно-матеріальних цінностей;

4) проводити контрольні закупки;

5) вимагати обов'язкового проведення перевірок, інвентаризацій та ревізій виробничої та фінансової діяльності підприємств, установ і організацій; одержувати від посадових і матеріально-відповідальних осіб відомості й пояснення про факти порушення законодавства тощо¹.

Повноваження, що входять до адміністративно - правового статусу працівника ДСБЕЗ можна класифікувати за різними ознаками. В тому числі ми пропонуємо виокремити два основних види повноважень, що безпосередньо стосується їх оперативної - службової діяльності, а саме:

- пов'язані із заходами оперативної - розшукової діяльності, в тому числі вжиття заходів превентивного характеру, тобто профілактичних дій щодо попередження та припинення злочинів економічної спрямованості, а також документування складів злочинів та інше.

- пов'язані з наданням допомоги громадянам, іншим суб'єктам права. Наприклад, сюди можемо віднести права та обов'язки працівників ДСБЕЗ щодо порядку розгляду і звернення громадян та перевірки заяв і повідомлень про злочини.

У зв'язку з цим, ми пропонуємо впровадити розмежування функціональних обов'язків працівників ДСБЕЗ не тільки за лініями роботи та напрямками обслуговування певних сфер діяльності, а й виокремлення функціональних обов'язків за принципом гласної та негласної роботи. А саме: перше, проведення перевірок відомостей про злочини, викладених у офіційних зверненнях (заявах) фізичних або юридичних осіб, не потребуючих застосування методів оперативно-розшукової діяльності; друге, пов'язаних виключно з оперативно-розшуковою діяльністю та закріплення їх за певною категорією працівників ДСБЕЗ та певним підпорядкуванням.

Таким чином, можна дійти висновку, що компетенція ДСБЕЗ потребує вдосконалення шляхом визначення та закріплення у відповідному Законі України або внесення змін та доповнень у чинний За-

¹ Див.: Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю: Затв. Постан. КМ України від 5 липня 1993 № 510 // Збірник постанов Уряду України. - 1994. - № 2. - Ст. 30.

кон України "Про міліцію" у вигляді певних засад щодо її змісту, а саме чітко окреслених повноважень, визначення кола прав та обов'язків, починаючи з Департаменту ДСБЕЗ та кожного із структурних його підрозділів, а також сфер її реалізації, цілей і результатів. Також необхідно визначити компетенцію керівного складу Департаменту ДСБЕЗ та його підрозділів і закріпити на законодавчому рівні компетенцію оперативних працівників служби. При тому, пріоритетними чинниками у діяльності суб'єктів даної компетенції має бути, перш за все, захист прав і свобод громадян, інтересів держави та суб'єктів господарювання.

Стаття надійшла до редколегії 20.10.2009 р.

О.Г. Русанова

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ОПТИМІЗАЦІЇ
ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ
НАЧАЛЬНИКА ОРГАНУ ДІЗНАННЯ**

Серед найважливіших напрямків реформування правоохоронних органів України є вдосконалення правового статусу посадовців кримінально-процесуальної юрисдикції. Не викликає сумнівів, що одним з найбільш пріоритетних є питання, пов'язане з визначенням та удосконаленням процесуального статусу начальника органу дізнання. Це обумовлено тим, що на процесуальні повноваження начальника органу дізнання, який безумовно є суб'єктом кримінального процесу, звертається увага лише у ст. 426 Кримінально-процесуального кодексу України (далі - КПК), що регламентує затвердження начальником органу дізнання протоколу про обставини вчиненого злочину. Проте, не зважаючи на відсутність у КПК норм, пов'язаних з регламентацією його процесуального статусу, саме начальником органу дізнання здійснюється контроль за ходом і результатами розслідування у формі дізнання, затверджуються основні процесуальні рішення у кримінальній справі, а в окремих випадках він особисто порушує кримінальну справу, приймає її до свого провадження та здійснює розслідування, оскільки у даному випадку в одній особі уособлюється орган дізнання.

Відсутність належної нормативно-правової регламентації поняття "начальник органу дізнання", як суб'єкта кримінально-процесу-

альних правовідносин, створює істотні перешкоди на шляху реалізації ним своїх процесуальних повноважень при розслідуванні кримінальних справ і вирішенні основних завдань досудового розслідування. Отже, метою даної статті є конкретизація поняття "начальник органу дізнання" та визначення його кримінально-процесуальних повноважень.

Теоретичною розробкою даної проблеми займалися як українські (О.В. Баулін, О.Г. Бегунц, М.В. Джига, А.Я. Дубинський, С.І. Лук'янець, М.М. Михеєнко, А.М. Сербулов, С.В. Слинько, З.Д. Смітєнко, С.М. Стахівський, Д.П. Письменний, О.І. Поповченко, В.М. Тертишник, Л.В. Черечукіна та ін.), так і зарубіжні (А.І. Бастрикин, В.М. Биков, С.І. Гирько, І.М. Гуткин, З.Ф. Коврига, І.Ф. Крилов, А.П. Кругликов, М.Є. Павлов, О.П. Рижаків та ін.) вчені-процесуалісти.

У юридичній літературі висловлюється дискусійна думка про те, що начальник органу дізнання - це суб'єкт кримінального процесу, який очолює орган дізнання, визначений у законі, та уповноважений провадити розслідування злочинів у формі дізнання, доручати провадження дізнання у конкретній справі посадовій особі органу дізнання і приймати у ході розслідування остаточні процесуальні рішення [6, с. 160].

На наш погляд, окремі положення даного визначення не є коректними, оскільки суперечать нормам кримінально-процесуального законодавства, зокрема, ст.109 КПК, згідно якої закінчення дізнання можливе у двох формах. Причому, остаточне рішення, у вигляді закриття справи, орган дізнання приймає лише за наявності підстав, передбачених пп. 1, 2 ст. 6 КПК, у разі відсутності події чи складу злочину. У переважній більшості випадків дізнання закінчується шляхом прийняття проміжного рішення про направлення справи для провадження досудового слідства, за результатами якого остаточне рішення у справі приймає слідчий.

Отже, твердження про те, що начальник органу дізнання як суб'єкт кримінального процесу, уповноважений приймати остаточні рішення у кримінальних справах за підсумками розслідування в формі дізнання, вважаємо помилковим.

До речі, надто спірним виглядає визначення поняття "начальник органу дізнання" у ст.6 проекту КПК (законопроект за № 3456-д від 18.11.2005 р.), розробники якого інтерпретують його таким чином. Начальник органу дізнання, на їх думку, це службова особа органу дізнання, яка очолює відповідний підрозділ, або її заступник, котрі

діють у межах своєї компетенції [1]. Зазначена дефініція викликає нашу принципову незгоду. Уразливість такого трактування полягає у тому, що автори проекту КПК помилково не вбачають різниці між особою, яка очолює підрозділ дізнання та начальником органу дізнання як таким. Доречно підкреслити, якщо органом дізнання є відповідна установа, а не посадовець, визначений у законі як орган дізнання, то виключно перша керівна особа даної установи, на наш погляд, має правовий статус начальника органу дізнання. Тільки у виняткових випадках, за наявності правових підстав, повноваження начальника органу дізнання переходять до особи, яка фактично виконує обов'язки начальника установи, віднесеної законом до органів дізнання. Правовою підставою у таких випадках є, наприклад, наказ про призначення певної посадової особи виконуючим обов'язки начальника органу внутрішніх справ.

У проекті закону № 1233 від 13.12.2007 р. "Кримінально-процесуальний кодекс України", розробленого групою народних депутатів, визначення поняття "начальник органу дізнання" залишається незмінним [2].

14.10.2009 року Кабінетом Міністрів України на широке обговорення громадськості винесений проект КПК, розроблений Міністерством юстиції України [3]. У ст.37 "Органи досудового розслідування" йдеться про те, що органами досудового розслідування (органами дізнання і органами досудового слідства) є Національна поліція, Фінансова поліція, Військова поліція, Служба безпеки України, Національне бюро розслідування. Але, незважаючи на віднесення органів дізнання до органів досудового розслідування, поняття і повноваження посадових осіб цих органів у проекті не передбачені. Більш того, у ст. 198 проекту зазначається, що дізнання проводиться за фактами вчинення кримінальних проступків, хоча поняття кримінальних проступків у Кримінальному кодексі України не визначене.

Серед чисельних висловлювань різних авторів щодо визначення поняття "начальник органу дізнання" заслуговує на увагу інтерпретація Черечукіної Л.В., згідно якої начальник органу дізнання - це посадова особа, яка очолює орган виконавчої влади, визначений в законі як орган дізнання і наділений процесуальними, адміністративними та іншими повноваженнями даного органу [8, с. 118]. На нашу думку, зазначене формулювання дозволяє більш точно уявити широке коло його діяльності та дійти висновку, щодо необхідності конкретизації саме процесуального статусу начальника органу дізнання

у кримінальному судочинстві, який залишився поза полем зору законодавця.

На жаль, незважаючи на неодноразові пропозиції вчених щодо визначення поняття і статусу начальника органу дізнання, дана проблема до теперішнього часу залишається не вирішеною. Необхідність законодавчого врегулювання процесуальних повноважень начальника органу дізнання підтверджується результатами емпіричних досліджень. Згідно проведеного нами опитування співробітників органів дізнання, прокурорів, суддів, 87% дізнавачів, 92% респондентів з числа прокурорів, 89% опитаних суддів висловилися за необхідність визначення процесуального статусу начальника органу дізнання на законодавчому рівні.

Проблеми правового становища начальника органу дізнання привертала увагу відомого російського науковця А.П. Круглікова, який, аналізуючи стан кримінально-процесуального законодавства Росії, зауважив на наявності серйозного недоліку у зв'язку з відсутністю у КПК РФ статті "Начальник органу дізнання", яка б визначала його повноваження [7, с. 43].

До речі, п. 17 ст. 5 КПК РФ дає тлумачення поняття начальника органу дізнання як учасника кримінально-процесуальної діяльності. Зокрема, начальник органу дізнання – це посадова особа органу дізнання, у тому числі заступник начальника органу дізнання, яка уповноважена надавати доручення про провадження дізнання та невідкладних слідчих дій, здійснювати інші повноваження, передбачені КПК. Такий підхід до трактування зазначеного терміну, безумовно, заслуговує на увагу, але, потребує уточнення, яке, на наш погляд, має принципове значення.

Ми підтримуємо думку прихильників точки зору про те, що начальником органу дізнання, тобто органу державної влади, який уповноважений на здійснення процесуальної діяльності, може бути лише одна особа, оскільки в іншому випадку це призведе до плутанини в організації розслідування у формі дізнання та безвідповідальності за стан провадження у кримінальних справах. Заступники начальника такого органу, тим більше керівники його структурних підрозділів, не можуть розглядатися як начальники органу дізнання, оскільки вони за дорученням можуть бути уповноважені на здійснення процесуальної діяльності та розглядатися як особи, що проводять дізнання [8, с. 118].

Важко не погодитися з думкою О.В. Бауліна про те, що відсутність визначення поняття "начальник органу дізнання" у КПК дає можливість деяким авторам відзначати, що між ним і особою, яка

проводить дізнання, виникають правовідносини виключно адміністративного характеру, оскільки цей начальник не фігурує у нормах КПК як окремий суб'єкт кримінально-процесуальної діяльності. При цьому всі його вказівки щодо дій особи, яка проводить дізнання, не є формою процесуального керівництва [5, с. 54].

Позиція науковців, які виключають наявність кримінально-процесуальних правовідносин між начальником органу дізнання та дізнавачем, на наш погляд, вбачається уразливою, оскільки норми КПК покладають на начальника органу дізнання цілу низку процесуальних прав і обов'язків щодо розслідування кримінальних справ. А саме наявність прав і обов'язків дає підстави стверджувати про існування статусу будь-якого суб'єкта, у даному випадку суб'єкта кримінального процесу. Спростувати хибний підхід до визначення правовідносин, які виникають при здійсненні розслідування у формі дізнання між начальником органу дізнання та підлеглими особами, прокурором тощо, дозволяє аналіз норм КПК, які конкретизують коло прав і обов'язків начальника органу дізнання у кримінальних справах і матеріалах, що знаходяться у провадженні очолюваного ним органу. Такими є: 1) порушення кримінальної справи (ч. 2 ст. 97, ч. 1 ст. 104 КПК); 2) затримання особи за підозрою у вчиненні злочину (ст. 106 КПК); 3) внесення до відповідних державних органів, громадських організацій або службовим особам подання про вжиття заходів щодо усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину (ч. 1 ст. 23-1 КПК); 4) встановлення обставин вчиненого злочину за протокольною формою досудової підготовки матеріалів (ст. 426 КПК); 5) негайне письмове повідомлення прокурора у кожному випадку порушення кримінальної справи або прийняття рішення про відмову у порушенні кримінальної справи, а також про затримання підозрюваного (ч. 2 ст. 103, ч. 3 ст. 106 КПК); 6) виявлення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину (ст. 23 КПК); 7) вжиття заходів щодо забезпечення цивільного позову у кримінальному процесі (ст. 29 КПК); 8) виконання вказівок прокурора, наданих у порядку, передбаченому кримінально-процесуальним законом (ст. 227 КПК); 9) виконання доручень і вказівок слідчого щодо провадження розшукових та слідчих дій (ч. 3 ст. 114 КПК) тощо.

Таким чином, процесуальні правовідносини між начальником органу дізнання і особою, що проводить дізнання, фактично існують, але не набули чіткої кримінально-процесуальної регламентації.

Не вирішує дану проблему п. 5.1.1 Положення про підрозділи дізнання в органах внутрішніх справ України, затвердженого наказом

МВС України №422 від 02.09.2008 р. "Про удосконалення діяльності підрозділів дізнання органів внутрішніх справ України", яке до одного з основних повноважень начальника органу дізнання відносить перевірку кримінальних справ, а також надання письмових вказівок особі, яка проводить дізнання про напрямки розслідування, про провадження окремих процесуальних, зокрема слідчих дій [4]. Але у зв'язку з тим, що зазначені повноваження не передбачені КПК, це дає підстави вважати, що вони мають не кримінально-процесуальний, а організаційний характер. Хоча їх реалізація, за нашим глибоким переконанням, свідчить про виникнення у таких випадках саме кримінально-процесуальних правовідносин між начальником органу дізнання і особою, яка проводить дізнання. Це обумовлене тим, що доручаючи провадження дізнання підлеглій особі начальник органу дізнання залишає за собою не тільки право процесуального контролю за її діяльністю, а й повноваження щодо прийняття низки процесуальних рішень, які віднесені законом виключно до компетенції органу дізнання. Отже, вказівки начальника органу дізнання є обов'язковими для виконання особою, яка проводить дізнання, оскільки вона, на відміну від слідчого, не наділена процесуальною незалежністю. Обґрунтовуючи думку щодо фактичної належності зазначених повноважень начальника органу дізнання до процесуальних, доцільно розглянути їх у порівнянні з повноваженнями начальника слідчого відділу, визначеними у ст. 114-1 КПК, згідно якої останній здійснює контроль за своєчасністю дій слідчого щодо розкриття та запобігання злочинів, перевіряє кримінальні справи, надає вказівки слідчому, передає справу від одного слідчого іншому, доручає розслідування у справі декільком слідчим, а також приймає участь у провадженні досудового слідства і особисто здійснює досудове слідство тощо. Отже, одна відсутність у КПК статті, яка регламентує процесуальні повноваження начальника органу дізнання, ще не означає через існування дії кримінально-процесуального закону за аналогією, що у начальника органу дізнання взагалі не має повноважень, ідентичних повноваженням начальника слідчого відділу. Низка таких повноважень йому притаманні, бо він фактично виконує роль керівника дізнавачів, здійснює за ними контроль й несе відповідальність за законність і своєчасність проведених ними процесуальних дій.

Авторами проекту КПК від 18.11.2005 р. зроблена вдала спроба на законодавчому рівні визначити статус начальника органу дізнання. На відміну від чинного КПК цей проект містить статтю 43 "Пов-

новаження начальника органу дізнання", згідно якої начальник органу дізнання несе відповідальність за результати дізнання і має право у межах своєї компетенції доручати провадження дізнання уповноваженій особі, перевіряти кримінальні справи, які знаходяться у провадженні підлеглих осіб, здійснювати контроль за ходом і результатами дізнання, затверджувати постанови, винесені особою, яка проводить дізнання, доручати провадження дізнання у складних справах декільком особам, приймати участь у слідчих діях, які виконуються підлеглими особами, особисто проводити дізнання [1]. Це, безумовно, позитивний крок на шляху вирішення проблеми, яка досліджується, але, на жаль, зазначена стаття проекту КПК у повному обсязі не розкриває зміст правового статусу начальника органу дізнання. Відомо, що правовий статус особи передбачає не лише наявність певних прав, а й обов'язків. У статті законопроекту, зміст якої аналізується, йдеться лише про обов'язок виконання вказівок прокурора і слідчого. На наш погляд, ця стаття потребує уточнення і доповнення, оскільки до обов'язків начальника органу дізнання також відноситься вирішення питань про порушення кримінальної справи і початок дізнання у кожному випадку виявлення ознак злочину; виявлення причин і умов, які сприяють вчиненню злочину; розгляд клопотань осіб, які беруть участь у дізнанні, а також їх скарг на дії та рішення особи, яка проводить дізнання; виконання доручень не тільки прокурора та слідчого, а й суду, наданих органу дізнання в порядку, передбаченому кримінально-процесуальним законом тощо.

Разом з тим, звертає на себе увагу той факт, що зазначені проекти КПК не тільки не вирішують проблеми, пов'язані з урегулюванням повноважень начальника органу дізнання, а суттєво їх обмежують, порушуючи при цьому такий основоположний принцип кримінального судочинства, як публічність. Згідно цього принципу, в кожному випадку виявлення ознак злочину орган дізнання, у межах своєї компетенції, зобов'язаний порушити кримінальну справу. На жаль, аналіз змісту ст. 208 проекту КПК свідчить, що жоден із уповноважених на провадження розслідування суб'єктів кримінального процесу, не має права порушити кримінальну справу за результатами перевірки ним заяв і повідомлень про злочини [1]. Окрім порушення принципу публічності, зміст норми, яка пропонується, суперечить іншим положенням цього проекту, зокрема, ст. 31, згідно якої прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами дізнання. Але цей обов'язок покладено на прокуратуру за п. 3 ст. 121 Конституції Украї-

ни. Більш того, прокурор зобов'язаний в усіх стадіях кримінального судочинства своєчасно вживати передбачених законом заходів щодо усунення будь-яких порушень закону (ч. 2 ст. 25 чинного КПК). Отже, віднесення порушення кримінальної справи виключно до компетенції прокурора призведе до того, що прокурорський нагляд на стадії порушення кримінальної справи втратить сенс, оскільки саме прокурором виноситься постанова про порушення кримінальної справи.

Пункт 4 ч. 1 ст. 43 проекту КПК містить перелік кримінально-процесуальних документів, які обов'язково мають затверджуватися начальником органу дізнання. До них автори проекту відносять лише постанови особи, яка проводить дізнання, про обрання запобіжного заходу, обшук і виїмку, накладення арешту на кореспонденцію або застосування технічних засобів отримання інформації, припинення дізнання, направлення кримінальної справи прокурору. Слід зауважити, що даний перелік, на наш погляд, також не є вичерпним і в повному обсязі не здатний задовольнити потреби практики. Це пояснюється тим, що основні процесуальні рішення у ході провадження дізнання приймаються органом дізнання, а не особою, яка проводить дізнання. Отже, виключно орган дізнання в особі його начальника або начальник органу дізнання разом із посадовцем, якому доручено провадження дізнання, має приймати основні рішення у кримінальній справі. Тобто, начальник органу дізнання має затверджувати постанови особи, яка проводить дізнання, у які втілюються основні процесуальні рішення.

У практичній діяльності дізнавачі стикаються з певними труднощами при визначенні кола рішень, які мають затверджуватися начальником органу дізнання. Цілком зрозумілою є спроба керівництва МВС України невілювати законодавчу невизначеність з цього питання. Зокрема, згідно п. 5.3 вже згаданого Положення про підрозділи дізнання в органах внутрішніх справ України до рішень, які мають прийматися або затверджуватися начальником органу дізнання, належать: 1) постанови про порушення кримінальної справи і про відмову у порушенні кримінальної справи; 2) постанови про направлення заяви (повідомлення, явки з повинною) і матеріалів щодо їх перевірки за належністю; 3) постанови про направлення справи за підслідністю або про передачу справи слідчому; 4) постанови про виділення і об'єднання кримінальних справ; 5) постанови про зупинення і відновлення дізнання; 6) протокол про затримання особи за підозрою у вчиненні злочину; 7) постанови чи подання про проведення слідчих

дій або застосування процесуальних заходів, якщо законом передбачено одержання санкції (затвердження, згоди) прокурора або рішення суду; 8) постанови про накладення і скасування арешту на майно (за винятком вкладів); 9) постанови про закриття кримінальної справи. Але накази МВС є підзаконними нормативними актами. Вони мають прийматися на основі та на виконання закону. Отже, є доцільним закріплення у кримінально-процесуальному законі повноважень начальника органу дізнання щодо затвердження основних процесуальних документів, з відображенням їх переліку у відповідній нормі.

На користь пропозиції щодо необхідності законодавчого врегулювання правового становища начальника органу дізнання свідчить наявність у чинному КПК відповідних статей, що регламентують повноваження інших суб'єктів кримінального процесу, які відповідають за кримінальну справу: ст. 114 "Повноваження слідчого", ст. 114-1 "Повноваження начальника слідчого відділу", ст. 227 "Повноваження прокурора щодо здійснення нагляду за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства". На наш погляд, орган дізнання в особі начальника органу дізнання має бути віднесений до зазначеної групи суб'єктів, оскільки саме він відповідає за стан кримінально-процесуальної діяльності органу дізнання, а його повноваження – повинні бути відображені в окремій статті КПК, яку пропонуємо назвати "Повноваження начальника органу дізнання".

Таким чином, КПК і будь-який його новий проєкт потребує корегування у двох напрямках: по-перше – в частині визначення поняття "начальник органу дізнання" як суб'єкта кримінального процесу, по-друге – у конкретизації його повноважень.

Вважаємо за доцільне запропонувати формулювання відповідних положень КПК України у такій редакції:

"Начальник органу дізнання"

Начальник органу дізнання – посадова особа, яка очолює установу, віднесена законом до органів дізнання, на яку покладається вжиття заходів з метою виявлення ознак злочину та осіб, які вчинили злочини, а також проведення розслідування у формі дізнання".

"Повноваження начальника органу дізнання"

Начальник органу дізнання має право перевіряти кримінальні справи; давати письмові вказівки особі, що проводить дізнання, про напрям розслідування, про проведення окремих процесуальних, зокрема слідчих дій; об'єднувати і виділяти справи, передавати справу від одного дізнавача іншому, притягувати до розслідування декіль-

кох дізнавачів; брати участь у розслідуванні та особисто проводити розслідування у формі дізнання, користуючись при цьому повноваженнями, передбаченими КПК; встановлювати обставини вчиненого злочину в порядку провадження за протокольною формою досудової підготовки матеріалів зі складанням відповідного протоколу; затримувати особу за підозрою у вчиненні злочину або застосовувати до підозрюваного один з передбачених законом запобіжних заходів; вносити до відповідних державних органів, громадських та інших організацій, незалежно від форм власності, подання про вжиття заходів щодо усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину; затверджувати постанови, що винесені особою, яка проводить дізнання про порушення кримінальної справи і про відмову у порушенні кримінальної справи; про направлення заяв і матеріалів за належністю; про направлення справи за підслідністю; про виділення або об'єднання кримінальних справ; про зупинення і відновлення дізнання; протоколи затримання осіб за підозрою у вчиненні злочину; постанови чи подання про проведення слідчих дій або застосування запобіжних заходів, якщо законом передбачене отримання санкції, згоди чи затвердження прокурора або рішення суду; постанови про накладення і скасування арешту на майно; постанови про закриття кримінальних справ.

Начальник органу дізнання зобов'язаний вирішувати питання про порушення кримінальної справи і початок дізнання у кожному випадку виявлення ознак злочину; виявляти причини і умови, що сприяли вчиненню злочину; розглядати клопотання осіб, які беруть участь у дізнанні, а також скарги на дії та рішення особи, що проводить дізнання; приймати або затверджувати основні рішення у ході дізнання щодо порушення кримінальної справи та відмови у порушенні кримінальної справи, направлення заяв і матеріалів за належністю, направлення справи за підслідністю, виділення або об'єднання кримінальних справ, зупинення і відновлення дізнання, протокол затримання особи за підозрою у вчиненні злочину, постанови чи подання про проведення слідчих дій або застосування запобіжних заходів, якщо законом передбачено отримання санкції, згоди чи затвердження прокурора або рішення суду, постанови про накладення і скасування арешту на майно, про закриття кримінальних справ, виконувати доручення прокурора, слідчого, суду у порядку, передбаченому кримінально-процесуальним законом.

З урахуванням того, що дізнання за своєю сутністю - це кримінально-процесуальна діяльність уповноважених законом суб'єктів,

націлена на виконання завдань кримінального судочинства, визначених у ст. 2 КПК, запропоновані новели сприятимуть забезпеченню дотримання законності під час кримінального судочинства, що, безумовно, є складовою частиною побудови правової демократичної української держави. Визначена автором мета буде досягнута, якщо визначені проблеми стануть предметом наукової дискусії та не залишаться поза полем зору Народних депутатів України – членів комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України.

Література

1. Проект кримінально-процесуального кодексу України, реєстр. № 3456-д від 18 листопада 2005 р. // <http://www.ligazakon.ua>
2. Проект кримінально-процесуального кодексу України, реєстр. № 1233 від 13 грудня 2007 р. // <http://www.ligazakon.ua>
3. Проект кримінально-процесуального кодексу України // <http://www.minjust.gov.ua/0/projectCriminalCodex>
4. Наказ МВС України № 422 від 02.09.2008 р. "Про удосконалення діяльності підрозділів дізнання органів внутрішніх справ України" // <http://www.ligazakon.ua>
5. Джига М.В., Баулін О.В., Лук'янець С.І., Стахівський С.М. Проведення дізнання в Україні: Навчально-методичний посібник – К.: Друкарня МВС України, 1999. – 156 с.
6. Киндилов К.А. "Правовое положение начальника органа дознания и лица производящего дознание (дознавателя) // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. – Луганськ, 2000. – Вип. № 3. – С. 158 – 167.
7. Кругликов А.П. Следователь и начальник органа дознания: проблемы правового положения и взаимодействия // Российская юстиция. – 2006. – № 6. – С. 43 – 45.
8. Черечукина Л.В. Организация досудебного расследования: Учебное пособие / МВД Украины, Луган. гос. ун-т внутр. дел. – Луганск: РИО ЛГУВД, 2005. – 536 с.

Стаття надійшла до редколегії 04.11.2009 р.

Розділ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

С.І. Саєнко

ПОРУШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ДЕЛІКТНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА СПРАВИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТУПОК ЯК ОБ'ЄКТ НАУКОВОГО АНАЛІЗУ

В адміністративно-деліктному законодавстві України чітко не вказано який спеціальний документ має фіксувати початок адміністративно-деліктного провадження та порушення адміністративної справи. За таких умов в адміністративно-юрисдикційній практиці трапляються різні варіанти вирішення зазначеної проблеми, які не завжди спрямовані на забезпечення принципів верховенства права та законності під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Вихід із зазначеної ситуації, на нашу думку, можуть запропонувати представники адміністративно-правової науки. Однак, щоб їм вдалося це зробити, доцільно в систематизованому вигляді надати відповіді на наступні запитання:

1. Як співвідносяться між собою поняття "порушення (початок) адміністративно-деліктного провадження" і "порушення справи про адміністративне правопорушення"?

2. Що розуміється під моментом порушення справи про адміністративне правопорушення та моментом порушення (початку) адміністративно-деліктного провадження? Співпадають ці моменти чи ні?

3. Що слід відносити до приводів і підстав порушення адміністративно-деліктного провадження та порушення справи про адміністративний проступок?

Представлена стаття є авторською спробою реалізації задекларованого підходу та спонукання наукової спільноти залучитися до розв'язання означеної проблематики.

Відповідаючи на перше запитання, науковцю потрібно враховувати структурну побудову адміністративно-деліктного провадження та змістовне наповнення кожних із його стадій і етапів. На наш погляд, конструктивним може видатися лише такий підхід, при якому і "порушення адміністративно-деліктного провадження", і "порушення справи про адміністративний проступок" будуть розцінюватися виключно як самостійні етапи стадії попереднього розслідування адміністративної справи з відповідним їх наповненням окремими процесуальними та процедурними діями.

Стосовно визначення моменту порушення (початку) адміністративно-деліктного провадження та моменту порушення справи про адміністративний проступок слід відзначити те, що аналіз адміністративно-юрисдикційної практики та наукових поглядів з цього питання свідчить про неоднозначний підхід до його вирішення. Однак конструктивні пропозиції вже існують і вони потребують законодавчої реалізації. Звернемо додатково на них увагу.

Так, Д.М. Бахрах і Е.М. Ренов вважають, що початком провадження в справах про адміністративні правопорушення є момент надходження до компетентного органу інформації про адміністративний проступок, а також коли ця інформація стала відома посадовій особі¹.

Не погоджуючись з наведеною думкою О.І. Миколенко зазначає, що отримання інформації про подію адміністративного проступку передую початку провадження в справах про адміністративні правопорушення, бо отримавши таку інформацію орган адміністративної юрисдикції може на неї зреагувати відповідним чином лише коли мине відповідний проміжок часу. Отримання компетентним органом (посадовою особою) інформації про подію адміністративного проступку можна розглядати, вважає правник, лише в якості процесуальної підстави порушення (початку) провадження в справах про адміністративні правопорушення. Момент же вчинення першої дії уповноваженою посадовою особою, після отримання інформації про подію адміністративного проступку, слід розглядати в якості момен-

¹ Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях: (Пособие для слушателей народных университетов). - М.: Знание, 1989. - С. 38.

ту порушення (початку) провадження в справах про адміністративні правопорушення. Підсумовуючи свою точку зору вчений приходить до висновку, що під порушенням провадження в справах про адміністративні проступки слід розуміти перші дії, які здійснюють компетентні органи адміністративної юрисдикції (посадові особи) у рамках провадження в справах про адміністративні правопорушення, після того, як їм стала відома інформація про подію адміністративного делікту¹.

Правильність позиції О.І. Миколенка підтверджується, наприклад, положеннями чинного антинаркотичного законодавства України. У нормативних приписах останнього зазначається², що при наявності приводів до порушення адміністративно-деліктного провадження (письмових заяв, повідомлень про порушення ліцензіатом ліцензійних умов здійснення господарської діяльності у сфері обігу наркотичних засобів і психотропних речовин або наявних розпоряджень про усунення таких порушень), органи контролю зобов'язані порушити провадження (тобто провести позапланову перевірку з метою встановлення факту проступку), яке розпочинається з моменту реалізації комісією з перевірки додержання ліцензійних умов права на: ознайомлення з необхідними для проведення перевірки документами; доступ на територію, у виробничі й інші приміщення ліцензіатів для їх обстеження та з'ясування питань, безпосередньо пов'язаних з перевіркою; отримання копій (ксерокопій) необхідних документів; одержання від ліцензіатів письмових пояснень з питань, що виникають під час перевірки. Виявлені порушення потім фіксуються або в акті перевірки з відповідним посиланням на конкретні пункти, розділи, статті чинного законодавства, або в акті про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов. Указані

¹ Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учебное пособие. – Х.: "Одиссей", 2004. – С. 178 – 181.

² Про затвердження порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з культивування та використання рослин, що містять наркотичні засоби, для промислових цілей: Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства аграрної політики України від 18 вересня 2003 р. № 100/343 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 41. – Ст. 2189; Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, пересилання, ввезення, вивезення, відпуску, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства охорони здоров'я України від 27 січня 2004 р. № 04/42 // Офіційний Вісник України. – 2004. – № 5. – Ст. 275.

акти виступають одночасно й актами порушення адміністративної справи, тобто з моменту їх складання порушується справа про адміністративний проступок у сфері наркообігу.

Якщо ж звернутися до вирішення наступного аспекту порушеної проблематики, тобто до законодавчого визначення підстав і приводів для порушення адміністративно-деліктного провадження та справи про адміністративний проступок, то у чинному КУпАП, на нашу думку, потрібно:

по-перше, процесуальною підставою для порушення адміністративно-деліктного провадження визнати наявність інформації про вірогідне скоєння проступку та яка потребує перевірки, а процесуальною підставою для порушення справи - перевірену інформацію (шляхом опитування, проведення експертизи тощо), яка свідчить про наявність у діянні суб'єкта ознак складу адміністративного проступку;

по-друге, звернення громадян, повідомлення посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, засобів масової інформації, безпосереднє виявлення проступку уповноваженою посадовою особою визнати лише приводами до порушення адміністративно-деліктного провадження при наявності яких у компетентного органу виникає обов'язок щодо необхідності перевірки інформації про вірогідне вчинення протиправного діяння особою. У подальшому, при проведенні перевірки, ця інформація може бути або підтверджена, або спростована, що, в останньому випадку буде вимагати закриття провадження з відмовою від порушення справи про адміністративний проступок.

Позитив у такому підході бачиться в тому, що до адміністративно-деліктного провадження буде включено перелік процесуальних дій компетентних органів по встановленню обставин вчиненого діяння, які на сьогоднішній час згідно нормативних положень ст. 247 КУпАП законодавцем до нього не віднесено. Чинна редакція вказаної статті вимагає, щоб ще до початку адміністративно-деліктного провадження компетентні органи здійснили ряд дій по встановленню обставин, які дозволять вирішити питання щодо порушення або відмови від порушення провадження. Тобто, дії компетентних органів, які направлені на встановлення обставин, передбачених у ст. 247 КУпАП, законодавець не включає в адміністративно-деліктне провадження, а це говорить про те, що він безпідставно поєднує момент порушення (початку) провадження і момент порушення справи про адміністративний проступок.

Однак, як було обґрунтовано вище, адміністративно-деліктне провадження за наявності відповідних приводів порушується ще з моменту вчинення перших процесуальних дій компетентними органами адміністративної юрисдикції, направлених на перевірку інформації про вірогідне скоєння делікту особою.

Тому, з метою усунення зазначеної прогалини в адміністративно-деліктному законодавстві України та підвищення ефективності адміністративно-юрисдикційної практики в ст. 247 КУпАП доцільно вказати на те, що не провадження, а лише справа про адміністративне правопорушення не може бути порушена, а розпочате провадження в справі про адміністративний проступок підлягає закриттю за наявності вказаних у цій статті обставин.

Такий підхід: 1) дозволить включити в рамки провадження в справах про адміністративні правопорушення дії уповноважених посадових осіб, пов'язаних з перевіркою отриманої інформації і встановлення фактичних підстав скоєного протиправного діяння; 2) не буде суперечити нормативним положенням ст. 247 КУпАП у тій частині, де йде мова про припинення провадження з відповідних підстав; 3) сприятиме остаточному визначенню підстав, приводів і моменту порушення (початку) як адміністративно-деліктного провадження, так і самої справи про адміністративне правопорушення.

Стосовно порушення справи про адміністративний проступок додатково хотілося б акцентувати увагу на наступному. Здебільшого момент настання (початку) цього етапу в доктрині адміністративного права пов'язують або з вчиненням окремих процесуальних дій органом адміністративно-деліктної юрисдикції, або з оформленням відповідного процесуального документа. Так, А.Г. Авдейко вважає, що справа про адміністративне правопорушення має порушуватися з моменту вчинення уповноваженою посадовою особою першої з дій, які відносяться до провадження в справах про адміністративні правопорушення, і лише після отримання інформації про подію адміністративного проступку¹. Однак така точка зору не є переконливою, оскільки як раніше було доведено в цьому випадку мову слід вести лише про момент порушення (початку) адміністративно-деліктного провадження.

На нашу думку, більш виваженою є позиція тих правників, які стверджують, що справа про адміністративний проступок порушу-

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. В.В. Черникова и Ю.П. Соловьёв. - М.: Юрайт-Издат, 2002. - С. 667.

ється з моменту оформлення відповідного процесуального документа. По відношенню до фізичних осіб таким процесуальним документом, переконані О.М. Бандурка та М.М. Тищенко¹, має виступати лише протокол про адміністративне правопорушення і зазначена теза знаходить своє підтвердження в законодавстві України. Так, наприклад, у ст. 358 Митного кодексу України зазначено, що справа вважається розпочатою з моменту складання протоколу про порушення митних правил, яке за своїм характером є адміністративним правопорушенням².

Однак, у законодавстві України передбачені й інші випадки, коли процесуальним документом, який юридично оформлюють етап порушення справи про адміністративне правопорушення щодо фізичної особи, може виступати не лише протокол про адміністративний проступок, а й акт перевірки. І це незважаючи навіть на те, що в зазначених процесуальних документах однаковою мірою викладається сутність правопорушення (наприклад, пп. 5.2 і 6.1. "Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель", затвердженого Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 12 грудня 2003 р. № 312³).

Що стосується юридичних осіб, то за вчинення ними одних видів адміністративних правопорушень складаються протоколи про правопорушення (ст. 47 Закону України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 року № 4004-ХІІ⁴), а за скоєння інших, наприклад, за правопорушення у сфері наркообігу – лише акти перевірки⁵, які юридично й оформлюють етап порушення справи.

¹ Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – Рос. мовою. – К.: Література ЛТД, 2001. – С. 167.

² Таможенний кодекс України: Коментарій. – Х.: ООО "Одиссей", 2004. – С. 549.

³ Про затвердження Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель: Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 12 грудня 2003 року № 312 // Збірник нормативно-правових актів щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель / За ред. О.М. Неципоренка. – К.: ПП "ЕКМО", 2005.

⁴ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

⁵ Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, пересилання, ввезення, вивезення, відпуску, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства охорони здоров'я України від 27 січня 2004 р. № 04/42 // Офіційний Вісник України. – 2004. – № 5. – Ст. 275.

Проте акти перевірки не являються універсальними документами в яких викладається лише сутність вчиненого правопорушення. Вони також можуть відображати процедуру проведення перевірки, містити характеристику діяльності суб'єкта господарювання та інші відомості, які не відносяться до факту адміністративного правопорушення. А тому у багатьох випадках, навіть при фіксації в них фактів правопорушень, не містять достатніх даних для встановлення обставин правопорушення, на підставі чого, як свідчить судова практика, не набувають статусу доказів у справі¹.

На указані тенденції судової практики став звертати український законодавець, після чого по деяким з видів адміністративних деліктів почав запроваджувати правило щодо необхідності складання не акту перевірки, а протоколу про адміністративне правопорушення (наприклад, державним інспекторам з охорони прав на сорти рослин надано право складати протоколи замість актів перевірки²).

Вважаємо такий підхід законодавця щодо вирішення порушеного питання є правильним, а тому пропонуємо в чинному КУпАП закріпити положення, відповідно до якого акти перевірки можуть виступати лише підставою для складання протоколу про адміністративний проступок, якщо в них з дотриманням визначеної форми зафіксовано факт правопорушення. На сьогоднішній же час таке правило передбачено лише на підзаконному рівні, наприклад, пунктом 2.2 "Інструкції про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства", затвердженої наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14 квітня 1995 р. № 64³.

Підсилити законодавчу реалізацію вказаної пропозиції можливо також шляхом нормативного закріплення на рівні закону єдиної форми процесуального документа, який би юридично оформлював етап порушення справи про адміністративний проступок як щодо фізичних, так і щодо юридичних осіб. На наш погляд, таким процесуальним документом має стати лише протокол про адміністра-

¹ Пушкар М. Актуальні питання адміністративної юрисдикції у сфері охорони прав на сорти рослин // Підприємництво, господарство і право. - 2005. - № 8. - С. 99.

² Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення законодавства в галузі насінництва, розсадництва та з охорони прав на сорти рослин: Закон України від 17 червня 2004 року № 1805-IV // Право і практика. - 2005. - № 16. - С. 31 - 32.

³ Про затвердження Інструкції про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14 квітня 1995 р. № 64.

тивний проступок, який би складався в усіх випадках виявлення адміністративних деліктів при проведенні перевірок та інших заходів контролю щодо вказаних суб'єктів.

Підсумовуючи наведене можна зазначити, що в статті запропоновано один із можливих варіантів концептуального вирішення проблем, пов'язаних з поетапною реалізацією стадії попереднього розслідування справи про адміністративне правопорушення. Наскільки він прагматичний та науково обґрунтований – це можуть засвідчити лише подальші дослідження в даному напрямі. Однак те, що такі дослідження потрібні, не викликає сумніву, оскільки адміністративно-юрисдикційна практика вже довела таку необхідність.

Стаття надійшла до редколегії 29.09.2009 р.

Розділ IV. ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО, ТРУДОВОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО ПРАВА

В.М. Комарницький

ПРАВО НАДРОКОРИСТУВАННЯ (ПИТАННЯ НАБУТТЯ ЦЬОГО ПРАВА ТА ІНШІ)

За Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" право природокористування поділяється на загальне та право спеціального користування природними ресурсами. Цю модель права природокористування не сприйняв Кодекс України про надра (КУпН), котрий визначаючи основні принципи положення права користування надрами не передбачив його поділу на загальне та спеціальне надрокористування. Зазначена обставина призвела до того, що в юридичній літературі по різному оцінюється зміст цього права, робляться різні акценти у дослідженні видів надрокористування (зокрема, взагалі не ставиться питання про поділ надрокористування на спеціальне та загальне, наголошується на виключно спеціальному характері надрокористування, допускається користування надрами на праві загального природокористування)¹. Тож є сенс приділити цьому питанню додаткову увагу.

Відразу зауважимо, що в об'єктивному значенні під правом надрокористування розуміється сукупність правових норм, що встановлює порядок набуття та припинення права природокористування, умови та вимоги щодо його здійснення. У суб'єктивному значенні – це пра-

¹ Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов. – М., 1999. – С. 257 – 274; Природноресурсове право України: Навчальний посібник / За ред. П. Каракаша. – Істина, 2005. – С. 164 – 181; Ерофеев Б.В. Экологическое право. – 3-е изд. доп. – М., 2006. – С. 233 – 243; Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. – 2-е видання / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. – С. 108.

ва та обов'язки певного індивіда щодо експлуатації надр, передбачені законодавством.

За статтею 14 КУпН надра надаються у користування для:

геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення;

видобування корисних копалин;

будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод;

створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та ін.);

задоволення інших потреб.

Цей перелік свідчить, що надра як об'єкт права користування надрами можуть диференціюватися в залежності від того, яка особливність надр використовується. Об'єктом тут можуть бути: а) корисні копалини, під якими розуміються природні мінеральні речовини, котрі можуть використовуватися безпосередньо або після їх обробки (ст. 1 Гірничого Закону України від 06.10.1999 р. 1); б) простір надр (для розміщення підземних складів, прокладання ліній метрополітену, підземного скидання стічних вод тощо).

Виникає також питання про співвідношення поняття "надра" з іншими визначеннями, що з ним пов'язані, зокрема, із поняттям "корисні копалини". За визначенням, що наводиться у ст. 1 КУпН надра - це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння. Ділянки надр, що використовуються, так і ділянки надр, не залучені до використання, в тому числі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони складають державний фонд надр (ч. 1 ст. 5 КУпН). Складовою частиною цього фонду є державний фонд родовищ корисних копалин. Такими родовищами, зокрема, є нагромадження мінеральних речовин в надрах, на поверхні землі, в джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю та умовами залягання є приданими для промислового

¹ Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 50. - Ст. 433.

використання (частини 2, 5 ст. 5 КупН)¹. Отже, корисні копалини можуть виходити на поверхню, а це не узгоджується з визначенням надр, як частини земної кори розташованої під поверхнею землі. У юридичній літературі, аналізуючи цю обставину, пропонують корисні копалини, які виходять на поверхню, розглядати не як складову надр, а як окремі елементи природи². Цю думку врят чи можна визнати слушною, адже ігнорується природний зв'язок корисних копалин з надрами. Очевидно, що слід не відмежовувати відповідні корисні копалини від надр, а узгодити визначення останніх з особливістю корисних копалин, що виходять на поверхню, але все ж таки не гублять свого зв'язку з надрами. До речі, на законодавчому рівні варто було б уточнити й визначення верхньої межі надр. У спеціальній літературі була зроблена спроба зробити це. Проте, запропонований варіант, за яким вважається, що надра, розташовані нижче шару родючого ґрунту³, не має універсального значення, зокрема, у випадку, коли іде про дно водоймищ.

Оцінюючи правову природу надкористування не можна не відмітити обґрунтованість думки про його виключно спеціалізований характер. Це підтверджується тим, що за формально юридичного підходу до оцінки порядку набуття права на користування надрами, ми маємо констатувати наявність тут лише спеціальних суб'єктів та спеціальних процедур вирішення питання про надання надр у користування певним особам. Зокрема, лише спеціалізовані підприємства, установи і організації, а також громадяни, які мають відповідну кваліфікацію, матеріально-технічні та економічні можливості для користування надрами, можуть отримати спеціальні дозволи на користування надрами у межах конкретних ділянок (ст. 16 КупН). А без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до двох метрів і прісні підземні води до 20 метрів та використовувати для господарських і побутових

¹ До складу державного фонду родовищ корисних копалин також включаються техногенні родовища корисних копалин - це місця, де накопичилися відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення. Такі родовища можуть виникнути також внаслідок втрат при зберіганні, транспортуванні та використанні продуктів переробки мінеральної сировини (ч. 3 ст. 5 КупН).

² Природноресурсове право України: Навчальний посібник / За ред. І.І. Каракаша. - Істина, 2005. - С. 167.

³ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). - М., 1998. - С. 522.

потреб можуть тільки землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок (ст. 23 КУпН). Щоправда, висловлювалася думка, що зазначене право землевласників і землекористувачів слід відносити до права загального використання надр¹. Вона, однак, обґрунтовано критикується, з огляду на те, що реалізація цього права обмежена суб'єктивним складом (тільки землевласники чи землекористувачі) і за територіальною ознакою (в межах наданих їм земельних ділянок)². Тобто на відміну від права загального природокористування це право не є доступним для кожного, хто бажав би їм скористатися (не є загальнодоступним).

Особливістю набуття права на експлуатацію надр є численні дозвільні процедури, котрі має пройти фізична чи юридична особа, яка бажає отримати у користування певну ділянку надр. Наявність спеціальних процедур дозволяє поставити усіх суб'єктів (тих, що уповноважені вирішувати долю природного ресурсу й тих, що бажають отримати надра у користування) у певні законодавчі рамки, якими визначаються вимоги, щодо визначення суб'єктів, які можуть претендувати на отримання права на надрокористування, умови надання надр у користування, вимоги щодо матеріалів, на підставі яких має вирішуватися відповідне питання, склад органів, з якими ці матеріали мають погоджуватися, черговість та терміни розгляду питання у різних органів та інші вимоги.

Для набуття права на надрокористування фізичним та юридичним особам, наприклад, слід пройти процедури отримання: спеціального дозволу на користування надрами; земельної ділянки для потреб, пов'язаних із користуванням надрами; гірничого відводу, який визначає межі (частину) надр, котра надається користувачам для промислової розробки корисних копалин та цілей не пов'язаних із видобуванням корисних копалин (Положення про порядок надання гірничих відводів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. №593).

З урахуванням різних стадій розгляду питання про надання природного ресурсу у спеціальне користування можна виділи такі основні процедури: подання заяви на отримання права на спеціальне

¹ Екологическое право Украины. Курс лекций / Под ред. канд. юрид. наук. доцента Каракаша И.И. - Одесса: Латстар, 2001. - С. 108.

² Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. - 2-е вид. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. - К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. - С. 108.

³ ЗП України. - 1995. - № 4. - Ст. 94.

використання природного ресурсу та попереднього аналізу документів, що до неї додаються; погодження питання надання дозволів зі спеціально визначеними органами; відведення в натурі (на місцевості) природного ресурсу, його частини; прийняття рішення про оформлення права на природні ресурси, з яким пов'язується виникнення суб'єктивного права на спеціальне природокористування, видача відповідних право установчих документів, реєстрація документів, які надають право на спеціальне природокористування.

В останні роки з'являються нові процедури, пов'язані з виникненням права на надра. Обумовлюється це різними причинами, зокрема, запровадженням конкурентних засад у надрокористуванні. Тобто йдеться про те, що питання про те, кому надавати право на користування ділянкою надр, вирішується за результатами конкурсу. Конкурентні засади на законодавчому рівні передбачені Кодексом України про надра. Установлено, що порядок надання спеціальних дозволів на конкурентних засадах установлюється Кабінетом Міністрів. Такий порядок було започатковано постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 694 "Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на право користування надрами"¹.

За основними умовами проведення цих аукціонів (за усталеною практикою Кабінетом Міністрів України на кожний рік затверджується новий порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на право користування надрами) суб'єкт господарювання, що подає заявку на участь у конкурсі (претендент) має відповідати певним кваліфікаційним вимогам, мати досвід виробничої діяльності у даній сфері, техніко-технологічні та інші можливості щодо ефективного використання надр тощо. До пакета аукціонної документації, яка надається претенденту, включається угода про умови користування ділянкою надр. Подання заявки на участь в аукціоні свідчить, що претендент згоден із зазначеною угодою. Отже, вже на стадії проведення аукціону визначаються умови спеціального використання надр, а дозвіл, який отримує переможець аукціону, лише підводить підсумок торгів, офіційно фіксує право на отримання певної ділянки у спеціальне використання. При здійсненні спеціального користування надрами відповідний суб'єкт має керуватися зазначеною угодою, яка є невід'ємною частиною спеціального дозволу й визначає умови користування ділянкою надр (див., зокрема, Порядок прове-

¹ Офіційний вісник України. - 2004. - № 21. - Ст. 1441.

дення у 2008 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 р. № 525¹).

При цьому, процедура отримання спеціального дозволу на користування надрами ускладнюється не тільки проведенням конкурсу, а й необхідністю укладання договору між Мінприроди України та надрокористувачем про умови користування надрами (стосуються, зокрема, вимог, правил і стандартів користування конкретними ділянками надр; якості продукції або робіт; технології видобування та переробки корисних копалин; порядку видобування корисних копалин, зокрема, із метою запобігання негативним екологічним наслідкам і забезпечення безпеки забудованих територій, тощо). Ці угоди є невід'ємною частиною дозволу на користування надрами. За своїм характером ці угоди мають адміністративну природу і є новим явищем у сфері природокористування. Вони виникають у сфері дії виконавчої влади у зв'язку та з приводу реалізації органом цієї влади державно-владних повноважень². Такі договори призначені конкретизувати акт правозастосовчої діяльності органу виконавчої влади³ (у нашому випадку дозвіл на право користування надрами). На відміну від цивільних договорів, що базуються на свободі розсуду учасників обирати той чи інший варіант поведінки, адміністративні мають високій рівень імперативності⁴. Адже умови, що вони передбачають, є засобом конкретизації щодо певних відносин загальних й спеціальних вимог законодавства, які й самі по собі є обов'язковими щодо виконання. Невиконання умов відповідних договорів є підставою для позбавлення певного суб'єкта наданого йому права й притягнення до відповідальності на загальних підставах. Важливо зазначити, що адміністративна угода з приводу надрокористування на відміну від цивільних угод, що застосовуються у сфері природокористування, є супроводжувальною підставою виникнення права на спеціальне природокористування. Тобто вона є засобом уточнення певних обов'язків

¹ Офіційний вісник України. - 2008. - № 25. - Ст. 792.

² Дерещ В.А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: Монографія. - К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2007. - С. 77; Тихомиров С.В. Адміністративное право Российской Федерации: Учебное пособие. - М.: Юрлитинформ, 2003. - С. 186 - 187.

³ Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. - К.: Юрінком Інтер, 1999. - С. 220.

⁴ Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія. - Луганськ: РВВ ПАВС, 2004. - С. 92, 112.

надрокористувача. Угоди ж цивільного характеру з приводу користування природними ресурсами є підставою виникнення відповідного права безпосередньо (наприклад, користування землею на умовах оренди) або ж в установленому порядку – для отримання спеціального дозволу на користування відповідного природного ресурсу, наприклад, у разі виконання угод про розподіл продукції. Зазначимо, що відповідно до угоди про розподіл продукції одна сторона – держава доручає іншій стороні – на визначений строк проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр та ведення пов'язаних з угодою робіт, а інвестор зобов'язується виконати доручені роботи за свій рахунок і на свій ризик із наступною компенсацією витрат та отриманням плати (винагороди) у вигляді частини прибуткової продукції. Держава забезпечує надання інвесторам в установленому порядку погоджень, квот, спеціальних дозволів на користування надрами – ст. 4 Закону України "Про угоди про розподіл продукції" від 14.09.1999 р.¹

Окремої уваги заслуговує питання про співвідношення спеціальних дозволів та ліцензій у даній сфері. У еколого-правовій літературі нерідко застосовується термін екологічне ліцензування², який охоплює обидва ці поняття, з огляду на зовнішню їх схожість: дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів – це офіційний документ, що посвідчує право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних природних ресурсів у межах затверджених лімітів; ліцензія – документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в нього виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов. Підстави для отожднювання понять дозвіл та ліцензія давав також Кодекс України про надра, у якому вони певний час об'єднувалися (застосовувався термін "дозволи (ліцензії)"). Тож зрозуміло чому у спеціальній літературі термін ліцензія використовувався як синонім спеціальний дозвіл³.

Ситуацію у цьому питанні змінив Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із законодавчими актами України у сфері ліцензуван-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 44. – Ст. 391.

² Струтинська-Струк Л.В. Екологічне ліцензування // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2005. – С. 254 – 258.

³ Гавриш Н.С. Правове регулювання надр // Природноресурсове право України: Навчальний посібник / За ред. І.І. Каракаша. – Істина, 2005. – С. 172, 173.

ня" від 19.01.2006 р.¹ Він, зокрема, виключив з усього тексту кодексу слово "ліцензія". Замість словосполучення дозвіл (ліцензія) було застосовано слово "спеціальний дозвіл". Принагідно зауважимо, що відповідне розмежування у застосування термінів "дозвіл", "ліцензія" було зроблено й в інших законодавчих актах (Повітряному кодексі України, Водному кодексі України, Кодексі торговельного мореплавства України тощо).

Не торкаючись усіх аспектів співвідношення понять дозвіл та ліцензія, зауважимо, що у сфері надрокористування вони несуть різне юридичне навантаження. Ліцензія засвідчує право певної особи на здійснення діяльності, визначеної у цьому документі. Ліцензія видається за умови виконання певних ліцензійних умов – установлений з урахуванням вимог законів вичерпний перелік організаційних, кваліфікаційних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання при провадженні видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. Закон України "Про ліцензування" (ст. 9) від 01.06.2000 р.² передбачив, що ліцензуванню підлягають пошук (розвідка) корисних копалин; видобування корисних копалин із родовищ, що мають загальнодержавне значення та включені до Державного фонду родовищ корисних копалин; видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння. Наявність обов'язкової ліцензії, що підтверджує відповідність певної особи відповідним кваліфікаційним та іншим вимогам, є підставою для оформлення спеціального дозволу на користування надрами. У ньому фіксуються вид користування надрами, відомості про ділянку надр, що надається у користування, із зазначенням її назви, місцезнаходження, координат, площі та обмежень щодо глибини використання; мета користування надрами та інші положення, які мають визначити параметри відповідної діяльності, зв'язати її з конкретною особою. Важливо зазначити, що відсутність у надрокористувача на момент початку робіт ліцензії на відповідний вид господарської діяльності є підставою для анулювання дозволу.

Отже, можна констатувати, що ліцензія свідчить про здатність конкретної особи здійснювати певний вид користування надрами, а спеціальний дозвіл дозволяє реалізувати цю здатність. Очевидний

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 22. – Ст. 184.

² Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

зв'язок спеціального дозволу та ліцензії свідчить про те, що у Кодекс України про надра доцільно повернути положення про ліцензування у даній сфері, але при цьому слід чітко зафіксувати сферу застосування спеціальних дозволів та ліцензій, особливості їх взаємозв'язку.

Проведене дослідження вказує на те, що законодавче регулювання надрокористування в Україні потребує удосконалення. Насамперед, потребують уточнення визначення основних базових термінів у цій сфері, їх співвідношення, упорядкування застосування дозвільних документів, що породжують право на спеціальне користування надрами.

Стаття надійшла до редколегії 02.10.2009 р.

В.І. Василичук

ПЛАНУВАННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ПРОФІЛАКТИКИ ЕКОНОМІЧНИХ ЗЛОЧИНІВ ПІДРОЗДІЛАМИ ДСБЕЗ МВС УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Добре організоване планування є важливим елементом організації оперативної профілактики економічної злочинності, яка забезпечує цілеспрямованість у роботі, дозволяє зосередити увагу на найбільш важливих питаннях, що витікають із вимог нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, ефективного використання кожного оперативного працівника, а також оперативно-розшукових заходів, засобів та сил у протидії економічній злочинності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою удосконалення планування в діяльності підрозділів ДСБЕЗ МВС України займалися і продовжують займатись такі вітчизняні фахівці в галузі оперативно-розшукової діяльності як: Антонов В.К., Горбачевський В.Я., Долженков О.Ф., Кондратьєв Я.Ю., Скалзуб Л.П. та ін.

Проте залишається недостатньо висвітленими ряд питань які стосуються діяльності підрозділів Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України (ДСБЕЗ) в процесі планування оперативно-розшукової профілактики злочинам у сфері економіки.

Постановка завдання. Метою статті є розробка науково-обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення планування в діяльності підрозділів ДСБЕЗ в процесі оперативно-розшукової профілактики злочинам у сфері економіки.

Виклад основного матеріалу. Накопичений практичний досвід свідчить про те, що там де підрозділи ДСБЕЗ будують свою роботу по ретельно продуманим планам, розрахованим на комплексне використання сил, засобів та заходів, вони завжди досягають позитивного результату в процесі оперативно-розшукової профілактики. У той же час зневага планування породжує неорганізованість в роботі, приводить до плинності і відсутності перспектив посилення протидії злочинам у сфері економіки

Планування оперативно-розшукової профілактики економічних злочинів як важливий елемент організації оперативної роботи не слід ототожнювати з планами оперативної роботи.

Як зазначає Л.П. Скалозуб, планування оперативно-розшукової профілактики економічних злочинів в діяльності підрозділів ДСБЕЗ можна розглядати як управлінську діяльність, що складається в узгодженні мети і задач на наступний період та розробку найбільш раціональних шляхів і засобів їх досягнення з урахуванням особливостей оперативної обстановки на території або об'єкті, що обслуговується ресурсних можливостей підрозділу, а також можливих (прогнозованих) змін оперативної обстановки¹.

Планування оперативно-розшукової профілактики економічних злочинів дозволяє: надати діяльності, що планується цілеспрямованого характеру, зосередити увагу на найбільш важливих поточних і перспективних проблемах; своєчасно вирішити найбільш актуальні задачі; визначити шляхи і засоби досягнення поставленої мети; підвищити ефективність використання сил і засобів; оптимізувати взаємодію; раціоналізувати використання робочого часу; забезпечити ефективний контроль.

Зміст планування оперативно-розшукової профілактики економічних злочинів, охоплює: визначення основних напрямків і конкретних задач на той чи інший період; оцінка результатів раніше запланованих і проведених заходів; попереднє визначення організаційних, профілактичних та оперативно-розшукових заходів, які передбачають включення в план роботи; їх узгодження із заходами які плануються іншими службами; внесення коректування в плани роботи у зв'язку постановкою нових задач і зміною оперативної обстановки.

Як свідчить аналіз дослідження, в процесі планування, а саме на його попередній стадії, особливе місце відводиться прогнозуванню

¹ Див.: Скалозуб Л.П., Василюк В.І., Никифорчук Д.Й., Бусол О.Ю. Проведення аналізу криміногенної ситуації та оперативної обстановки у сфері протидії економічній злочинності. Львів: ЛА "ПРАМІДА2, 2008. – С. 32.

яке є частиною більш загального поняття передбачення, і поєднує всі різновиди способів здобування перспективної інформації про майбутнє.

Де головних функцій прогнозування відноситься, розкриття тенденції руху економічної злочинності, перспектив економічного розвитку обслуговуваної території, галузей і об'єктів економіки, різних варіантів удосконалення методів, заходів протидії економічній злочинності, у тому числі функціонування осіб які конфіденційно співробітничать з оперативними підрозділами¹.

Розроблені в її процесі управлінські рішення відображаються в проєктах письмових планів, які у встановленому порядку повинні пройти своє узгодження та затвердження.

Планування оперативно-розшукової профілактики економічних злочинів поділяється на два етапи.

Перший - підготовчий, під час якого збирається, аналізується і систематизується матеріал, у тому числі дані, що характеризують оперативну обстановку, плани підрозділів ДСБЕЗ за поточний квартал, плани, що розроблені разом з іншими правоохоронними органами, регіональні і цільові програми. Використовуються й інші матеріали, якщо вони свідчать про процеси, що можуть об'єктивно вплинути на стан правопорядку на території, що обслуговується.

На другому (основному) етапі планування робиться обробка пропозицій правоохоронних та контролюючих органів. При цьому в план включаються заходи, що вимагають скоординованих зусиль декількох служб, підрозділів, а також правоохоронних та контролюючих органів.

Всі пропозиції ретельно вивчаються на предмет визначення їх відповідності поставленим завданням, реаліям оперативної обстановки, принципам обґрунтованості, спадкоємності, стабільності і конкретності².

Зовнішнім відображенням планування є складання старанно продуманого письмового плану.

Письмові плани становлять собою заздалегідь намічену систему профілактичних заходів спрямованих на протидію зі злочинністю у сфері економіки, в якій вказується послідовність і терміни проведення, а також особи, відповідальні за їх виконання.

¹ Див.: Лукашов В.А. Управление оперативно-розыскными аппаратами органов внутренних дел. - М.: Академия МВД СССР. - 1976. - С. 67.

² Див.: Оперативно-розшукова діяльність: Навчальний посібник / Є.М. Моїсеєв, О.М. Джужа, Д.Й. Никифорчук та ін. / За заг. ред. проф. О.М. Джужи. - К.: Правова єдність, 2009. - С. 48.

Отже план – це різновид управлінського рішення, реалізованого у формі відповідного письмового акта (документа), змістом якого є система взаємопов'язаних, з'єднаних загальною метою і конкретно визначених завдань та заходів, що необхідно здійснити в певній послідовності та у встановлені строки конкретно визначеним виконавцям.

Виходячи із результатів практичної діяльності, при підготовці плану необхідно: ретельно проаналізувати стан боротьби зі злочинністю у сфері економіки; результативність оперативно – профілактичної діяльності; узгодити проект плану з відповідальними виконавцями; затвердити план у начальника; доведена плану до виконавців; організація контролю за виконанням плану¹.

Накопичення матеріалів, необхідних для розробки плану, здійснюється постійно. Найбільше активний період їх збору й узагальнення, як правило, починається за два – три місяця до періоду, що планується.

Як свідчить аналіз наукових досліджень, найважливішими вимогами що пред'являються до планів, є їх реальність, наступальність та конкретність.

Кожний план повинен містити наступні обов'язкові реквізити: найменування плану; коротка фабула, що розкриває підстави та потребу складання плану; у кожному заході, що планується, повинні знайти відображення мета заходу; організація і тактика проведення заходу; термін виконання; особа (особи), відповідальні за заходи.

Послідовність заходів, що плануються визначається виходячи з конкретної ситуації (факту перевірки). Але існують і загальні правила послідовності планування заходів, які, без претензій на виключність, також можуть знайти застосування. В першу чергу повинні здійснюватись наступні заходи: спізніле проведення яких супроводжується неможливістю отримання фактичних даних; дозволяючи вже на початку перевірки зібрати додаткову інформацію для поглиблення (конкретизації) версій; результати яких можуть бути використані для перевірки одразу декількох версій; результати яких необхідні для вирішення питання про доцільність подальшого відпрацювання версій; в результаті яких будуть отримані вихідні дані для здійснення подальших заходів; в яких будуть залучені інші правоохоронні органи (потребують багато часу для отримання результату); спрямовані на запобігання нових злочинів.

¹ Див.: Василичук В.І. Організація оперативної роботи в діяльності оперативних підрозділів ОВС (стаття). – Науковий вісник НАВСУ. – 2003. – № 1. – С. 59.

Для того, щоб план міг стати дійсно організуючим засобом і сприяти успішному вирішенню задач оперативної профілактики, заходи (план), що плануються повинні відповідати ряду вимог серед яких обґрунтованість; індивідуальність; динамічність; реальність; ясність; оптимальність і ефективність.

До структури проекту письмового плану також висуваються певні вимоги. План повинен мати відповідні реквізити, вступну частину і основну (перелік заходів, які плануються).

В план включаються заходи організаційного і тактичного характеру. Доцільно планувати заходи в хронологічному порядку їх виконання, особливо, якщо один із заходів витікає з іншого. В першу чергу плануються заходи, які можна виконати "не виходячи з кабінету", наприклад, встановлення особи по адресному бюро, перевірка по облікам, оформлення завдання на оперативну установку, оформлення різних запитів тощо.

Слід мати на увазі, що виконання запланованих заходів, а особливо тих, які пов'язані із залученням різних суб'єктів, повинно включати в себе проробку всіх організаційних моментів взаємодії, що також повинно знайти відображення в плані.

Найбільш складні заходи, повинні плануватися дуже ретельно з урахуванням всіх можливих чинників, в різних варіантах обстановки, що виникає та міняється. Як правило, стосовно таких заходів складаються окремі плани.

Планування дуже відповідальний етап роботи, який дозволяє заздалегідь сконцентрувати зусилля на пріоритетних напрямках, здійснити перегрупування сил, залучити на визначних напрямках додаткові сили і засоби, уникнути їх розпилення.

План повинен бути підписаний виконавцем, узгоджений (при необхідності) з безпосереднім начальником, керівниками інших підрозділів та затверджений керівником.

Після відповідного узгодження та затвердження письмові плани набувають нормативну силу і стають обов'язковими до виконання, з подальшим контролем над їх виконанням.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Виходячи із вищесказаного, планування оперативно-розшукової профілактики в діяльності підрозділів ДСБЕЗ є процес вироблення управлінського рішення, що включає в себе сукупність окремих рішень і складається з послідовно змінюючи одна одну дій, а саме:

1. Збір, систематизація та аналіз інформації щодо оперативної обстановки, результатів виконання запланованих заходів за попередні періоди. На цьому етапі:

1.1. визначається послідовність вирішення завдань на підставі інформації;

1.2. аналізується наявна інформація, що характеризує оперативну обстановку, стан профілактичної роботи, а також плани, державні цільові програми, рішення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань боротьби зі злочинністю, у т.ч. в сфері економіки що розробляються спільно з іншими правоохоронними органами;

1.3. за необхідності здійснюється збір, накопичення та аналіз додаткової інформації.

2. Розроблення завдань щодо підготовки плану. На цьому етапі:

2.1. на основі аналізу вказаної інформації готується вказівка (розпорядження) щодо розроблення плану. В ній зазначаються основні напрямки діяльності та завдання, які потрібно виконати протягом наступного року;

2.2. Вказівка (розпорядження) підписується начальником управління та доводиться до відома керівників структурних підрозділів.

3. Підготовка пропозицій до проекту плану. До них висувуються такі вимоги:

3.1. пропозиції до плану повинні містити конкретні заходи, забезпечувати своєчасне попередження і припинення злочинів, ефективне використання сил і засобів та заходів;

3.2. пропозиції до проектів планів роботи повинні надаватись за місяць до початку планованого періоду, і погоджуватись із співвиконавцями;

3.3. у разі не усунення розбіжностей в ході погоджувальних процедур підрозділ, що є розробником проекту плану, готує таблицю розбіжностей із зазначенням відповідних мотивованих заперечень.

4. Підготовка та узагальнення проекту плану.

На цьому етапі узагальнюються та оцінюються пропозиції, що надійшли з підрозділів, інших правоохоронних та контролюючих органів з позицій загальних завдань галузевої служби та її ресурсів, а також реальності заходів, після чого готується проект плану.

5. Погодження проекту плану:

5.1. розроблений проект плану погоджується з керівниками структурних підрозділів, на яких покладається його виконання, а також доопрацьовується з урахуванням зауважень і пропозицій, отриманих у процесі узгодження;

5.2. заходи, що подані для включення до проектів планів і потребують фінансового і матеріально-технічного забезпечення, підлягають

обов'язковому узгодженню з відділом фінансових ресурсів та економіки і управлінням ресурсного забезпечення.

6. Остаточне доопрацювання плану.

Проект плану доопрацьовується працівником, якому це доручено, разом з начальником галузевої служб (відділу). Перед поданням плану на затвердження необхідно:

- оцінити, чи відповідають зміст та кількість запланованих заходів поставленим завданням;
- перевірити, чи дотримана законність, враховані наукові рекомендації та позитивний досвід;
- оцінити заплановані заходи з точки зору вимог, що до них висуваються;
- оцінити рівномірність розподілу між структурними підрозділами навантаження щодо виконання заходів плану;
- уточнити порядок та строки перевірки виконання кожної позиції плану;
- передбачити резерв часу¹.

Стаття надійшла до редколегії 19.10.2009 р.

П.О. Геоздик

**ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ
В ЕКОЛОГІЧНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ:
ВІД ЗАКОНУ "ПРО ОХОРОНУ ПРИРОДИ
В УКРАЇНСЬКІЙ РСР" (1960 Р.) ДО МАЙБУТЬОГО
ЕКОЛОГІЧНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

Екологічне законодавство має довгу історію. Науковці, що досліджують історичні аспекти формування законодавства, що регулює відносини пов'язані з природокористуванням, захистом природи здійснюють це за певною системою – виділяють окремі періоди його розвитку. Ці періоди у різних наукових працях можуть мати відмінності, обумовлені критеріями, що обирає дослідник при визначенні періодизації еволюції екологічного права². Проте, в жодній праці не

¹ Див.: Кондратьев Я.Ю. Теоретичні, правові та оперативно-тактичні засади запобігання злочинам оперативними підрозділами кримінальної міліції: Монографія. – К.: Нац. акад. внутр. справ України. – 2004. – С. 302.

² Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР. – К., 1982. – С. 33 – 42; Страутманис С.С. Научно-технический прогресс и прогнозирование природоохранительного законодательства. – Рига. 1983. – С. 25 – 42; Природноресурсове право України: Навчальний посібник / За ред. П. Каркаша. – К.: Істина, 2005. – С. 42- 9; Шершун С.М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2005. – С. 31 – 62.

виділяється період від прийняття Закону України "Про охорону природи Української РСР" до сьогодні (до чинного екологічного законодавства). На перший погляд, сенсу у цьому нема, адже зазначений період охоплює час, коли екологічне законодавство формувалося, із одного боку, під впливом соціалістичної системи господарства, панування державної власності, адміністративних важелів в управлінні природокористуванням, а, із другого, – час коли екологічне законодавство не могло не враховувати нової політичної ситуації в Україні, реформування економіки на ринкових засадах, втрати державної власності свого монопольного становища у суспільстві та інших факторів, що виявилися у зв'язку з отриманням Україною незалежності. З цієї точки зору, виправдано у розвитку екологічного законодавства виділяти у числі інших радянський період (1917 – 1990 роки) і період, починаючи з 1991 року. Однак, це не означає, що у рамках такої періодизації не можливо виділити період, котрий об'єднає різні етапи розвитку законодавства. Безумовно, це має бути зумовлено певною дослідницькою потребою у з'ясуванні тенденцій в еволюції законодавства і, з огляду на це, сучасних перспектив його удосконалення. Варто при цьому пам'ятати, що політичні, соціально-економічні чинники впливають на зміст, характер формування законодавства, проте, вони не можуть присікти спадковості у цьому процесі, зв'язок нових законів із попередніми, котрий забезпечує збереження у чинному законодавстві корисного досвіду законотворення і надає можливість його подальшого творчого використання та збагачення.

З цієї точки зору період від прийняття Закону "Про охорону природи Української РСР" від 30.06.1960 р¹. до наших днів є надзвичайно важливим для дослідження. Саме у ці часові рамки розпочався, а потім інтенсивно продовжувався процес законотворення у даній сфері, визначилися основні тенденції у розвитку екологічного законодавства, сформувалися у сучасному вигляді його основні інститути й підгалузі. Ключовою ознакою цього періоду є те, що розвиток правового регулювання у галузі природокористування, охорони природи перейшов на території України у свою вищу фазу – прийняття законів. І саме Закон "Про охорону природи Української РСР" поклав початок цьому процесу. Насамперед, цей закон забезпечив комплексний підхід до врегулювання відносин у сфері взаємодії людини і природи. В ньому, хай й декларативно, було наголошено на вирішенні питань екологічної безпеки (наприклад, ст. 1 забороняє

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1960. – № 23. – Ст. 175.

всяку господарську діяльність, що може шкідливо вплинути на стан природних багатств), охорони й раціонального використання окремих природних ресурсів, а також, визначені засади державного управління у даній галузі, природоохоронні повноваження громадськості. Оцінюючи цей період, В.Л. Мунтян зазначав, що після прийняття цього закону та аналогічних законів у інших республіках колишнього СРСР правові природоохоронні проблеми, що досліджувалися у межах аграрно-правових наук, в монографіях із земельного, лісового, гірничого права, стали самостійним предметом наукових досліджень¹. Отже, можна констатувати, що зазначений закон забезпечив законодавче оформлення республіканської галузі природоохоронного права і законодавства, а також розвитку як самостійної науки природоохоронного права².

Не можна не відзначити й того, що республіканські закони про охорону природи приймалися за відсутності відповідного союзного законодавства. Тобто їх прийняття було ініціативою відповідної республіки й відбивало світогляд розробників закону у галузі взаємодії людини і природи. Це надавало закону територіальної (місцевої, регіональної) специфіки, дозволяло сфокусувати увагу у законі саме на тих проблемах екології, що були нагальними для республіки. При цьому закон забезпечив по суті продовження в Україні національної правової традиції регулювання природоохоронних відносин, вигоди якої закладалися звичаями (звичаєвим правом) та такими відомими історичними джерелами права як Руська правда (початок XI ст. до 1529 р.), Литовські статuti (1529 - 1842 р.), "Права, за якими судиться малоросійський народ" (1743 р.), Собрание малоросійскихъ правъ (1807 р.). Загальним для перелічених джерел права є фокусування уваги на екологічних обов'язках фізичних осіб³. У Законі "Про охорону природи Української РСР" це виявлялося, зокрема, у положеннях, що зобов'язували громадян сприяти охороні природи - збереженню, розвитку і раціональному використанню її багатств та спрямовували на боротьбу з порушеннями правил охорони природи (ст. 28).

Ідея комплексного підходу до врегулювання екологічних відносин, започаткована Законом "Про охорону природи Української РСР" та

¹ Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР. - К., 1982. - С. 30.

² Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. - 2-е вид. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. - К., 2008. - С. 23.

³ Тагієв Садіг Рза огли. Обов'язки фізичних осіб в галузі охорони довкілля.: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - К., 2009. - С. 48 - 71.

аналогічними законами інших республік колишнього Союзу РСР, була узяті на озброєння при опрацюванні проекту союзного закону про охорону навколишнього природного середовища¹. Проте, попри концептуальні напрацювання з цього питання розробка союзного закону затягнулася, а натомість розпочався процес формування природоресурсного законодавства (були прийняті *Основи земельного законодавства СРСР і союзних республік (1968)*, *Основи водного законодавства СРСР і союзних республік (1970)*, *Основи законодавства СРСР і союзних республік про надра (1975)*, *Основи лісового законодавства СРСР і союзних республік (1977)*, *Закон СРСР про охорону атмосферного повітря та Закон СРСР про охорону та використання тваринного світу (1980)*, а на їх базі в Українській РСР приймаються відповідні республіканські кодекси та закони). Логіки у такому підході до законотворення було замало, оскільки при відсутності базового закону досягти узгодженості у формуванні окремих галузевих законів було важко. Це, зокрема, виявилось у підходах до визначення права загального та права спеціального природокористування. У сучасному вигляді ці правові інститути були сформульовані у водному законодавстві того періоду, зокрема, у статтях 29,36 та ін. Водного кодексу УРСР від 09.06.1972 р.² В інших же природоресурсних кодексах (законах) прямо не йшлося про загальне та спеціальне природокористування. Така неоднозначність у ставленні до визначення права загального та спеціального природокористування відбивала традиції у правовому регулюванні екологічних відносин і мав пройти час, коли вони були подолані.

Незважаючи на те, що у розвитку екологічного законодавства у повній мірі не було дотримано принципу системності (був відсутній основний елемент системи – базовий закон, – навколо і відповідно до якого приймалися й формувалися галузеві закони) все ж таки модель цього законодавства набула чітких рис. У цілому вона оцінювалася позитивно, але свідчила про те, що має межу впливу на регулювання екологічних відносин, яку визначала переважна орієнтація на охорону та використання окремих природних ресурсів. У межах природоресурсної моделі законодавства неможливо було забезпечити комплексне врегулювання питань забезпечення екологічної безпеки. Адже функціонування виробничих та інших господарських об'єктів, роз-

¹ Шемпученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. - К., 1976. - С. 192 - 201; Колбасов О.С. Научные основы будущего союзного Закона об охране окружающей среды // Окружающая среда и право. - М., 1977. - С. 7 - 18.

² Відомості Верховної Ради УРСР. - 1972. - № 24. - Ст. 200.

виток населених пунктів, як правило, чинять не вибірковий (не обмежується одним природним ресурсом), а системний вплив на навколишнє природне середовище. Тому у проект союзного закону про охорону навколишнього середовища закладалася не модель республіканських законів про охорону природи, у яких превалювали норми природоресурсного напрямку, а новий підхід до визначення правових, організаційних та інших аспектів охорони навколишнього середовища. Останній робив акценти на сферах де виникали екологічні проблеми – на будівництві, енергетиці, сільському господарстві, промисловості, транспорті, на інтегрованому підході до охорони навколишнього природного середовища¹. Союзного закону з певних причин не було прийнято, але відповідні напрацювання були покладені в основу Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". При опрацюванні останнього також було враховано досвід реалізації попереднього екологічного законодавства, який, зокрема, свідчив про необхідність розмежування у системі державного управління функцій контролю за природокористуванням та функцій організації експлуатації природних ресурсів (добування, споживання їх корисних властивостей тощо), запровадження механізмів економічного стимулювання раціонального використання природних ресурсів, охорони довкілля, залучення громадськості до прийняття екологічно значущих рішень (зокрема, при вирішенні питань проектування, розміщення екологічно небезпечних об'єктів), забезпечення гласності у даній сфері, впровадження обов'язкової державної екологічної експертизи та системи моніторингу за станом навколишнього природного середовища тощо.

У момент свого прийняття Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" виглядав прогресивним, таким, що спирався на досягнення еколого-правової науки того періоду, позитиві напрацювання попереднього законодавства та досвід зарубіжних країн. Закон відбивав нову ідеологію у екологічній політиці, яка передбачала відкритість процесу прийняття рішень з екологічних питань, чіткі механізми регулювання охорони довкілля, контролю за дотримання екологічних вимог законодавства, рівність суб'єктів усіх форм власності перед законом із питань раціонального природокористування, забезпечення екологічної безпеки, доповнення адміністративних методів економічними методами управління природокористуванням. Однак цей закон має ту ж ваду, що й відповідні

¹ Петров В.В. Экология и право. – М., 1981. – С. 63.

закони радянського періоду – лише декларував, але нічого прямо не регулював. Насамперед він виконує ідеологічну, інформаційну функції – сигналізує про те, що держава знає про наявні екологічні проблеми та способи їх вирішення й бажає це зробити. Як джерело права він має безпосередній вплив лише на формування інших законів та підзаконних актів. Тобто реалізація цього Закону йде не напряду, а через мережу законів та інших нормативно-правових актів, що прямо ним передбачається.

Превалювання підзаконних актів у регулюванні відносин з охорони та використання природних ресурсів, екологічної безпеки у радянський період було зрозумілим. Виключна державна власність на природні ресурси обумовлювала покладання повноважень щодо володіння, розпорядження та користування на відповідні міністерства та відомства. Звідси у законодавстві того часу склалася практика, коли закони формулювали загальні цілі, завдання, принципи, повноваження органів державного управління у даній сфері, які свідчили про наміри держави щодо вирішення певних проблем, а конкретні ж механізми їх реалізації покладалися на міністерства, відомства, що були відповідальні за певний сектор економіки, сферу природокористування. Це давало можливість відповідним відомствам на легітимній основі визначати конкретні механізми природоохоронної діяльності, організації природокористування у державі, безперешкодно, оперативно, не завжди керуючись екологічними інтересами, вирішувати будь які завдання так званих "директивних органів".

Ця практика законотворення складалася роками, а тому настільки "укоренилася", що позбутися її, як показали наступні роки, досить нелегко. Про це свідчить не тільки Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища", а й інші законодавчі акти, включаючи й ті, що визначають правові та організаційні засади природокористування в Україні, котрі додержуються традиції перенесення на підзаконні нормативно-правові акти основного навантаження правового регулювання суспільних відносин.

З 1991 року екологічне законодавство України набуло рис, які дозволяють охарактеризувати його як комплексну галузь¹. На засадах підгалузей до неї, зокрема, входять галузі земельного, водного, гірничого законодавства та законодавства про атмосферне повітря, тваринний і рослинний світ, включаючи лісове законодавство. Комп-

¹ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. – 2-е вид. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К., 2008. – С. 21 - 22.

лексний характер цієї галузі законодавства виявляється й у тому, що воно регулює різноманітні суспільні відносини фінансового, управлінського, господарського, екологічного та іншого характеру з приводу охорони та використання окремих природних ресурсів, навколишнього природного середовища у цілому, цінних природних об'єктів і комплексів, екосистем та ландшафтів, клімату, життя і здоров'я людей від негативного впливу забрудненого довкілля¹.

У період з 1991 року поглибилася така особливість цієї комплексної галузі законодавства як вплив її на екологізацію інших галузей законодавства², що регулюють відносини у різних секторах економіки, окремі види господарської діяльності, пов'язані з впливом на довкілля. Зокрема, норми екологічного змісту з'явилися в законах України "Про транспорт", "Про альтернативні джерела енергії", "Про енергозбереження", "Про електроенергетику", "Про основи містобудування", "Про телекомунікації", "Про фермерське господарство", "Про особисте селянське господарство", "Про державні цільові програми", "Про космічну діяльність", "Про туризм", "Про страхування", "Про систему оподаткування", "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", "Про Генеральну схему планування території України" та ін. Ці та інші закони даного роду суттєво розширюють склад джерел екологічного права.

Можна констатувати, що розвиток екологічного законодавства за період з 1991 року призвів до накопичення величезного масиву нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано регулюють відносини у сфері взаємодії людини і природи. На сьогодні склалася ситуація, коли кількість відповідного нормативно-правового матеріалу має перерости у нову якість - екологічне законодавство повинно здійснити новий виток своєї кодифікації, вирішити проблеми з визначенням структури екологічного законодавства, створити підґрунтя до узгодженого формування природоресурсного законодавства.

Ключову роль у цьому має відіграти майбутній Екологічний кодекс України, розробка якого передбачається рішеннями парламенту³

¹ Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). - К., 2001. - С. 44 - 48.

² Петров В.В. Экология и право. - М., 1981. - С. 70 - 83.

³ Рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні, схвалені Постановою Верховної Ради України від 20 лютого 2003 р. № 565 // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 25. - Ст. 182.

та Кабінету Міністрів України¹. Цей Кодекс, як зараз є зрозумілим, має замінити собою застарілий уже Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" й, використовуючи свій формат, сприяти подальшій систематизації екологічного законодавства. Розробка його має здійснюватися з урахуванням того, що:

1) сформувався нові галузі законодавства. Це, зокрема, ядерне законодавство, у якому роль системоутворюючого акту відіграє Закон України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку". Відповідно до цього закону були прийняті закони України: "Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання", "Про поводження з радіоактивними відходами", "Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання", "Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення", "Про видобування та переробку уранових руд" та ін. У самостійну галузь сформувалося законодавство про надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Воно складається із законів "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", "Про аварійно-рятувальні служби", "Про правові засади цивільного захисту" та інших нормативно-правових актів;

2) з'явилися нові об'єкти еколого-правового регулювання – біологічні ресурси, біорізноманіття, генетично модифіковані організми, екологічні послуги, екологічний правопорядок та ін. 2;

3) виявилися неузгодженості у регулюванні окремих аспектів природокористування (наприклад, не всі природоресурсні законодавчі акти відтворюють положення про загальне та спеціальне природокористування);

4) існує потреба у чіткому відтворенні конституційних засад охорони довкілля в законах та інших нормативно-правових актах екологічного законодавства (наприклад, не доцільно у законодавчих актах визначати повноваження Верховної Ради України з певних питань. Адже за Конституцією України Верховна Рада України здійснює повноваження, які визначаються Основним Законом України (ст. 85);

5) є необхідність у забезпеченні збалансованості між екологічним законодавством та іншими галузями законодавства в регулюванні

¹ Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 880-р // Офіційний вісник України. - 2007. - № 79. - Ст. 2961.

² Дубовик А.Л. Экологическое право: Учебник. - М., 2004. - С. 128 - 133.

питань, що входять у сфери їх загального впливу (наприклад, питання застосування зборів за спеціальне природокористування регулюються екологічним і фінансовим законодавством; екологічного страхування – законодавством про страхування та екологічним законодавством; права власності на природні ресурси – екологічним та цивільним законодавством) тощо.

Урахування зазначених чинників має здійснюватися у рамках певної концепції майбутнього Екологічного кодексу України, яка мусить бути розроблена й пройти громадське обговорення. Як уявляється структурно цей кодекс має складатися з розділів, що визначають загальні положення, еколого-правовий статус фізичних осіб, організаційні засади охорони довкілля, право на природні ресурси (засади права власності та права природокористування), особливості забезпечення безпеки довкілля в різних секторах економіки, міжнародно-правове співробітництво України у даній галузі, заходи реагування на екологічні правопорушення.

Отже, можна констатувати, що починаючи із Закону "Про охорону природи Української РСР" екологічне законодавство розвивалося у напрямку системного врегулювання природокористування, охорони довкілля, розширюючи сферу свого застосування й поглиблюючи за допомогою правових засобів вплив на діяльність, що несе у собі ризик небезпеки для навколишнього природного середовища. Підсумок цього розвитку має підвести майбутній Екологічний кодекс України. Систематизація за його допомогою екологічного законодавства повинно надати новий імпульс для поліпшення природоохоронної діяльності, усунення негарездів у вирішенні екологічних проблем в Україні.

Стаття надійшла до редколегії 04.06.2009 р.

**Розділ V. ПРОБЛЕМИ БОРТЬБИ
ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ ТА ПРАВООХОРОННА
ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

В.О. Глушков ■ **ПРОТИДІЯ ТРАНСНАЦІОНАЛЬНОМУ**
І.М. Гриненко ■ **НАРКОБІЗНЕСУ – НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА**
Є.Д. Скулиш ■ **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЛЮДИНИ**

Інтеграція України до європейського та ширшого надрегіонального безпекового простору вимагає суттєвого перегляду підходів до формування системи захисту національної безпеки.

Особливої ваги набувають питання організації протидії загрози національній безпеці з боку транснаціональної організованої злочинності, у тому числі угруповань наркобізнесу, що розглядають нашу країну як привабливий ринок збуту, територію виробництва та транзиту наркотиків, а також місце відмивання коштів, отриманих від наркоторгівлі. Нові підходи до формування системи забезпечення національної безпеки мають передбачати її інтеграцію до загальносвітової та регіональних безпекових систем, що, у свою чергу, актуалізує важливе наукове завдання – визначення концептуального підґрунтя питань міжнародного співробітництва у сфері протидії зарозам транснаціонального характеру. Таке підґрунтя має виступати основою для подальшого удосконалення нормативно-правового регулювання цієї діяльності з урахуванням сучасних міжнародних стандартів та ключових засад зовнішньої та внутрішньої політики Української Держави, таких як побудова демократичної правової держави, гуманізація відносин між державою та суспільством, європейська інтеграція та активна участь в ініціативах із забезпечення гуманітарного розвитку та міжнародної безпеки.

Дослідженню концептуальних питань безпеки присвячені роботи українських науковців, зокрема, Н. Ніжник¹, С. Федуняка², І. Храбана³, О. Белова⁴, М. Ожевана⁵, В. Горбуліна⁶. Серед іноземних науковців доцільно виділити роботи Л. Шеллі⁷, якою вказується на зростання активності транснаціональних кримінальних та терористичних організацій, що обумовлює потребу у подальшому розвитку міжнародного співробітництва, гармонізації законодавства, удосконаленні інформаційного обміну. Л. Шеллі зазначає, що те, "наскільки успішним буде ця зміна парадигми, що має розглядати злочинців, терористів та корупцію як взаємопов'язані явища, визначатиме успішність дій світового співтовариства у захисті переваг глобалізації для міжнародної безпеки"⁸. Дж. Розенау також підкреслював необхідність спільних дій на загальносвітовому рівні та зазначає, що "фактичну ерозію внутрішнього суверенітету може стримати лише міждержавне співробітництво та колективна дія"⁹. Зміна парадигми безпеки у бік її гуманізації та пов'язані із цим проблеми розглядалися американським дослідником Р. Перісом¹⁰ та російським вченим А. Возженниковим, який вка-

¹ Див.: Ніжник Н.Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навчальний посібник / Н.Р. Ніжник, Г.П. Ситник, В.Т. Білоус; Українська Академія держ. управління при Президентіві України; Академія державної податкової служби України. – К.: Преса України. – 2000. – С. 304.

² Див.: Федуняк С.Г. Європейські виміри безпеки на пострадянському просторі // Чернівці: Рута. – 2005. – С. 336.

³ Див.: Храбан І.А. Система європейської безпеки і напрями воєнно-політичної інтеграції України до її структур: Монографія / І.А. Храбан. – К.: Варта. – 2005. – С. 544.

⁴ Див.: Белов О. Деякі питання методології проведення Комплексного огляду сектору безпеки України // Бюлетень "Євроатлантикінформ". – Бюлетень № 6 (12) від 10.2006. – Режим доступу до ресурсу: <http://eai.org.ua/> – Заголовок з екрана.

⁵ Див.: Ожеван М.А. Постманхеттенський вимір сучасної культури безпеки // Стратегічна панорама. – 2002. – № 2. – С. 48 – 58.

⁶ Див.: Горбулін В. Зростання злочинності та активізація терористичної діяльності в світі - загроза національній безпеці України. // Бюлетень "Євроатлантикінформ". – Бюлетень № 1 (7) від 03.2006. – Режим доступу до ресурсу: <http://eai.org.ua/> – Заголовок з екрана.

⁷ Див.: Shelley L. Transnational crime: The case of Russian organized crime and the role of international cooperation in law enforcement // Demokratizatsiya. – Winter 2002. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.sourcewatch.org/> – Заголовок з екрана.

⁸ Shelley L. The Globalization of Crime and Terrorism – Режим доступу до ресурсу: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/> – Заголовок з екрана.

⁹ Розенау Дж. Н. Новые измерения безопасности: взаимодействие глобальных и локальных динамик // "Социально-гуманитарные знания". – 2001. – № 2. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.en.edu.ru> – Заголовок з екрана.

¹⁰ Див.: Paris R. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? – Режим доступу до ресурсу: <http://mitpress.mit.edu/journals>

зував на те, що за сучасних умов "особа є основним елементом національної безпеки"¹.

З іншого боку, питанням міжнародного співробітництва у протидії транснаціональній організованій злочинності, у тому числі й наркобізнесу, у контексті застосування сучасних парадигм безпеки достатня увага не приділялася. З огляду на це, метою статті є розкриття змісту міжнародного співробітництва у сфері протидії транснаціональному наркобізнесу як практичної реалізації парадигми безпеки людини.

Потреби у формуванні нової парадигми безпеки стали очевидними у другій половині XX сторіччя та значно актуалізувалися після закінчення "холодної війни". Тенденції останнього десятиріччя, зокрема, загострення загрози транснаціональній організованій злочинності підтвердили необхідність формулювання нових підходів до концепції безпеки. З цього приводу Генеральний секретар НАТО Яаап де Хооп Схеффер зазначив, що "невизначеність щодо безпекового простору періоду після закінчення "холодної війни" зникла - натомість, виникла впевненість у тому, що, ситуація є несприятливою та вимагає адаптації наших підходів та політик"².

Глобалізація економіки призводить до глобалізації загроз - такі явища, як організована злочинність, сьогодні вже не можуть розглядатися виключно у рамках національних чи регіональних кордонів. Безпекове середовище стає складнішим, збільшується кількість учасників, загрози стають менш вираженими й передбачуваними. За таких умов виникає потреба реагувати на такі загрози на глобальному рівні, незалежно від місця їх появи. Зазначений стан справ обумовлює нагальну потребу у міжнародному співробітництві. Посилення взаємозалежності різних держав стирає кордони між внутрішньою та зовнішньою політикою, державними та суспільними інтересами, що призводить до змін у сфері безпеки. Незважаючи на те, що міждержавні стосунки продовжують відігравати основну роль у загальній структурі безпекових систем, процеси глобалізації призвели до суттєвих якісних змін - ці стосунки все частіше зачіпають не питання балансу сил, а узгодження зусиль на вирішенні спільних проблем, пошуку відповіді спільним викликам.

¹ Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, политическая стратегия / М.: НПО "Модуль". - 2000. - С. 7.

² Схеффер, Яаап де Хооп. Managing Global Security and Risk // Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, at the IISS Annual Conference. - 7 Sep 2007 <http://www.nato.int/>

Як науковцями, так й політичними діячами визнається, що зазначені вище зміни глобального середовища вимагають формування нової концепції безпеки, орієнтованої, передусім, на людину¹.

Особливої актуальності набуває концепція безпеки людини, сформульована у низці документів ООН, передусім, у Звіті з гуманітарного розвитку за 1994 рік², згідно із якою національна та територіальна цілісність вже не можуть гарантувати безпеку людини, що розглядається не лише у контексті окремих націй, а й у глобальній перспективі.

Сформована під егідою ООН Комісія з безпеки людини надала наступне визначення цьому поняттю: захист життєво-важливих інтересів людини, що забезпечують її свободу та самореалізацію³. Ця концепція передбачає захист фундаментальних свобод від наявних та потенційних загроз, забезпечення гуманітарного розвитку, формування політичної, соціальної, економічної, військової та культурної систем, що разом забезпечують виживання, добробут та повагу до гідності людини.

Посилення впливу з боку транснаціональної організованої злочинності призвело до визнання цього явища загрозою національній безпеці, що обумовило необхідність участі у боротьбі із нею спеціальних служб та напрацювання цілісного підходу до цієї проблеми як на національному, так й на міжнародному рівнях⁴. Нові стратегії із протидії організованій злочинності мають передбачати уніфікацію національного законодавства на базі відповідних міжнародних договорів, передусім, конвенцій ООН 1961, 1971, 1988 років у сфері контролю над наркотиками, Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, рекомендацій ФАТФ та ОЕСР, сприяти розширенню двостороннього та багатостороннього співробітництва, у тому числі на рівні окремих правоохоронних органів, а також регі-

¹ Организация Объединенных Наций. Совет Безопасности. Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке. Доклад Генерального секретаря. // Пятдесят четвертая сессия пункт 49(b) повестки дня. Ассамблея тысячелетия Организации Объединенных Наций. - 27 марта 2000. - А/54/2000. - С. 9, 40.

² Human Development Report 1994. / Published for the United Nations Development Programme. - New York: Oxford University Press. - 1994. - С. 117.

³ Див.: Human Security Now. Commission on Human Security. - New York. - 2003. - С. 4.

⁴ Див.: McFarlane J. Globalisation and Human Security: Transnational Organized Crime. United Nations Conference on Disarmament Issues in Ishikawa / Kanazawa. The Asia-Pacific Region: Evolution of the Scope of Security and Disarmament in the 21st Century. - Plenary II. Multifaceted Dimensions of Security. - Tuesday 28 August 2001. - С. 8.

ональним ініціативам¹. Питання боротьби з організованою злочинністю та тероризмом вийшли поза межі компетенції виключно правоохоронних органів й стали центральними у сфері безпеки та міжнародної політики. Наслідком цього стало поступове стирання межі між дипломатичною, військовою, правоохоронною та розвідувальною функціями держави. Протидія загрозі організованої злочинності обумовила потребу у розвитку адекватних ресурсів, професійних навичок, регуляційних режимів, кримінальної розвідки та аналітичних можливостей високого рівня, динамічної та сучасної системи кримінального правосуддя, а також співробітництва між правоохоронцями та відповідними професіоналами у інших сферах, у тому числі й сфері зовнішніх зносин. У той же час, держава не в стані протидіяти загрозам злочинності, що походять із інших юрисдикцій, без тісного співробітництва з іншими країнами та прийняття міжнародно-визнаних правових норм².

Українською Державою визнається пріоритет безпеки людини у безпековій системі держави, що знайшло своє відображення на законодавчому рівні, зокрема, у Законі України "Про основи національної безпеки України"³. Окрім цього, визнається й необхідність міжнародного співробітництва, інтеграції національної безпекової системи до відповідних міжнародних систем. Зокрема, Стратегія національної безпеки України⁴ (п.1) вказує на необхідність відповідності стратегічних пріоритетів та цілей держави "викликам і загрозам ХХІ століття, її взаємодії з сучасними системами міжнародної та регіональної безпеки" та на нівелювання різниці "між внутрішніми та зовнішніми аспектами безпеки". У цьому документі також визнається гострота для нашої країни загрози з боку транснаціональної організованої злочинності. Так, у п. 2.7 Стратегії зазначається той факт, що "Украї-

¹ Див.: McFarlane J. Globalisation and Human Security: Transnational Organized Crime. United Nations Conference on Disarmament Issues in Ishikawa / Kanazawa. The Asia-Pacific Region: Evolution of the Scope of Security and Disarmament in the 21st Century. – Plenary II. Multifaceted Dimensions of Security. – Tuesday 28 August 2001. – С. 9.

² Див.: McFarlane J. Globalisation and Human Security: Transnational Organized Crime. United Nations Conference on Disarmament Issues in Ishikawa / Kanazawa. The Asia-Pacific Region: Evolution of the Scope of Security and Disarmament in the 21st Century. – Plenary II. Multifaceted Dimensions of Security. – Tuesday 28 August 2001. – С. 10.

³ Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003 №964-IV / Верховна Рада України. – Відомості Верховної Ради. 2003. – № 39. – Ст. 351.

⁴ Див.: Стратегія національної безпеки України / Затверджена Указом Президента України "Про Стратегію національної безпеки України" 12.02.2007 р. № 105/2007. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua> – Заголовок з екрана.

на ... стала об'єктом зростаючої зацікавленості міжнародних злочинних угруповань, зокрема у сферах відмивання брудних грошей, незаконної міграції, торгівлі людьми, зброєю, небезпечними матеріалами, наркотичними речовинами тощо". З огляду на це, серед стратегічних пріоритетів Стратегія визначає "реформування сектору безпеки ... з метою забезпечення ... готовності до виконання завдань ... боротьби з корупцією та злочинністю, особливо в її організованих формах" (п. 3.7). П. 3.10 серед стратегічних пріоритетів визначає "забезпечення сприятливих зовнішніх умов для розвитку та безпеки держави", що передбачає виконання низку заходів, у тому числі й участь у багатосторонніх заходах із протидії "організованій злочинності, торгівлі людьми, незаконному обігу наркотиків та іншим викликам міжнародній безпеці".

На необхідність міжнародного співробітництва у сфері безпеки вказує В. Горбулін¹, який зазначає, що система національної безпеки України має бути невід'ємною складовою системи міжнародної та регіональної безпеки. "сучасна система національної безпеки України неможлива без послідовних дій у напрямі формування безпечного міжнародного середовища, що передбачає зміцнення систем колективної безпеки в європейському, трансатлантичному та євразійському просторах, розвитку кооперації у політичній, економічній, гуманітарній, інформаційній та військовій сферах у глобальному та регіональному вимірах"².

З точки зору загрози безпеці людини однією із найнебезпечніших форм організованої злочинності є транснаціональний наркобізнес, що виступає фінансовим підґрунтям тероризму, корупції, широкого спектру злочинів фінансового характеру. Як зазначив у передмові до Звіту ООН з наркотиків за 2008 рік Виконавчий директор Управління ООН з наркотиків та злочинності Антоніо Маріо Коста, "контроль над обігом наркотиків має розглядатися у ширшому контексті боротьби зі злочинністю, встановлення верховенства права, усунення зв'язку між наркобізнесом, організованою злочинністю, корупцією та тероризмом"³. Так, експерти ООН роблять висновок про те, що виробництво опію може здійснюватися майже виключно у регіонах, де уряд не в стані або не бажає забезпечити належну безпеку

¹ Див.: Горбулін В. Безпека та влада / "День". - 2007. - № 22. - 8 лютого.

² Горбулін В. Безпека та влада / "День". - 2007. - № 22. - 8 лютого.

³ Див.: 2008 World Drug Report / United Nations Publication. United Nations Office on Drugs and Crime. - 2008.

ку. Наприклад, у Афганістані опій культивується майже виключно у провінціях, що знаходяться під впливом повстанців. 98% афганського опію вирощується у 7 провінціях на південному заході країни, де високою є активність Талібану та організованих злочинних угруповань, що використовують ситуацію хаосу для отримання прибутку. 103000 гектарів посівів, тобто дві третини від усіх посівів у країні, сконцентровані у провінції Гільменд. Як зазначив Виконавчий секретар УНЗ ООН, якщо б Гільменд був країною, він був би лідером із незаконного виробництва опію¹.

Наркобізнес є однією із ключових загроз безпеці людини – як загроза з боку організованої злочинності та як загроза особі, пов'язана із вживанням небезпечних речовин. Звіт ООН з гуманітарного розвитку за 1994 рік² вказує, що наркоманія є однією із основних загроз здоров'ю людини, а нарковиробництво на наркоторгівлю поширюють "хвилі злочинності та насильства".

Опіати з медичної точки зору залишаються найнебезпечнішим наркотиком, тому збільшення їх виробництва викликає найбільше занепокоєння. Незважаючи на те, що попит на опіати залишається стабільним вже впродовж низки років, у країнах навколо Афганістану відбувається збільшення споживання цих речовин, обумовлене стрімким зростанням їх пропозиції. Все більшої актуальності набуває загроза, викликана незаконними операціями із стимуляторами амфетамінового ряду (САР), які на сьогодні вживає 24,7 млн. осіб – більше, аніж героїн та кокаїн разом. 55% цих споживачів мешкають у Східній та Південно-Східній Азії, 3,7 млн. споживачів САР (15%) мешкають у Північній Америці, 2,7 млн. (10%) – в Європі³. Щороку у світі виробляється близько 500 тонн таких психотропних речовин, із яких 68% становлять метамфетаміни. Тенденцією останнього часу стає посилення міжрегіональної торгівлі вказаними речовинами, незаконна торгівля прекурсорами цих речовин також має міжрегіональний характер, при цьому основна маса походить із країн Південної, Східної та Південно-Східної Азії.

Зменшення споживання наркотиків є складною задачею. Вживання наркотиків розповсюджено серед усіх верств населення, але

¹ Див.: Afghanistan 2008 Annual Opium Poppy Survey / United Nations Office on Drugs and Crime and Government of Afghanistan, Ministry of Counter-Narcotics. – August 2008. – С. 32.

² Див.: Human Development Report 1994 / Published for the United Nations Development Programme. – New York: Oxford University Press. – 1994. – С. 117.

³ Див.: 2008 World Drug Report / United Nations Publication. United Nations Office on Drugs and Crime. – 2008. – С. 15.

найбільше від них потерпають малозабезпечені верстви, які не захищені й від інших загроз безпеці людини, передусім економічного характеру і шукають у наркотиках своєрідну анестезію від безнадійності свого життя. Проблема наркотиків актуальна для усіх країн світу – так, США залишається найбільшим ринком наркотиків, але країни, що розвиваються, передусім ті, що є місцями виробництва та транзиту наркотиків, також стикаються із серйозними проблемами, пов'язаними із наркоманією. Експерти ООН роблять висновок, що будь-які зусилля із боротьби з наркоманією мають передбачати заходи із усунення соціальних передумов наркоманії та забезпечення гуманітарного розвитку, спрямованого на посилення ролі родин та суспільства та надання молоді продуктивніших шляхів докладання часу та енергії¹.

Проблема наркобізнесу є актуальною й для України, яка опинилася на перехресті цілої мережі каналів контрабанди наркотиків з місць їх виробництва до ринків збуту, при цьому найбільш загрозливою виступає тенденція до активізації незаконних поставок героїну афганського походження. Сьогодні через українську територію проходять три основні канали цієї контрабанди: "Шовковий шлях": Афганістан – країни Центральної Азії – Росія – Україна; північне відгалуження "Балканського маршруту": Афганістан – Іран – Туреччина – Болгарія – Румунія – Україна або Афганістан – Іран – Туреччина й далі морським шляхом в Україну та "Кавказький маршрут": Афганістан – Іран – Азербайджан – Росія – Україна або Афганістан – Іран – Азербайджан – Грузія і далі морським шляхом в Україну. Слід зазначити, що якщо два перші маршрути існують вже впродовж відносно тривалого часу, то третій, "Кавказький" маршрут став активно використовуватися наркоділками лише у 2007 році.

Відбувається зростання обсягів вилученого героїну – так, Службою безпеки України у взаємодії із партнерами з інших країн з грудня 2006 із незаконного обігу вилучено понад 700 кг героїну – більше, аніж усіма правоохоронними органами нашої країни за попередні 15 років.

Зростання ринку кокаїну в країнах Європи призводить до розширення мереж каналів контрабандного транзиту цього наркотику, що все активніше використовують територію нашої країни. Привабливість України з точки зору ділків цього злочинного бізнесу обумов-

¹ Див.: Human Development Report 1994 / Published for the United Nations Development Programme. – New York: Oxford University Press. – 1994. – С. 37.

лена, зокрема, наявністю розвинутої портової інфраструктури. Окрім цього, громадяни України, передусім працівники морського транспорту, активно використовуються для здійснення контрабандних акцій із кокаїном за кордоном.

Актуальною для нашої країни є й проблема незаконного обігу синтетичних наркотиків. В цьому випадку Україна виступає як ринок збуту, а також й як місце виробництва та незаконного транзиту цих психотропних речовин.

Окрім цього, існують передумови для активного використання фінансової системи нашої країни для відмивання грошей, отриманих від наркаторгівлі. Вкрай гострою є й загроза корупції, пов'язаної із незаконним обігом наркотиків - на сьогодні "корупційний потенціал" наркобізнесу в Україні становить не менше 200 млн. доларів на рік.

Вкрай гострою залишається й загроза поширення наркоманії в Україні. З початку 1990-х років кількість наркозалежних в нашій країні щороку зростає на 10 - 12%, при цьому 60% вказаного зростання приходить на молодь до 20 років, а 13% - на дітей у віці від 11 до 14 років. Відповідно до даних МВС України, кількість наркозалежних становить 173,3 тисячі осіб. МОЗ України вказує на 120 тисяч зареєстрованих наркозалежних. За оцінками експертів загальне число наркозалежних у країні перевищує 425 тисяч осіб¹. При цьому проблема немедичного вживання наркотиків в Україні тісно пов'язана із розповсюдженням захворювання на ВІЛ/СНІД - біля 60% інфікованих є споживачами наркотиків, а біля 15% осіб, що вживають наркотики ін'єкційним шляхом, інфіковані ВІЛ.

За цих умов боротьба з наркобізнесом має розглядатися ключовою складовою забезпечення безпеки людини. Набуває поширення усвідомлення того, що забезпечення безпеки людини є спільною відповідальністю - всі держави світу мають переглянути свої підходи до забезпечення безпеки, розвитку економіки та соціальної політики"².

Таким чином, міжнародне співробітництво у сфері протидії сучасним загрозам є необхідною передумовою забезпечення безпеки людини, що на сьогодні виступає концептуальною основою національної безпеки, ключовою ланкою регіональних та загальносвітових безпекових систем і є універсальним механізмом, визнаним на міжнато-

¹ Див.: Зріз наркотичної ситуації в Україні / Українська Національна Обсерваторія з алкоголю та наркотиків. - 2007 р. - Режим доступу до ресурсу: <http://www.damonitoring.net.ua> - Заголовок з екрана.

² Там само. - С. 2.

дному рівні. Сформована на сьогодні в Україні правова база у цілому відображає загальносвітові тенденції до гуманізації підходів до забезпечення безпеки і може виступати підґрунтям для подальшого удосконалення системи міжнародного співробітництва у протидії транснаціональному наркобізнесу та іншим видам організованої злочинності.

Література

1. Нижник Н.Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навчальний посібник / Н.Р. Нижник, Г.П. Ситник, В.Т. Білоус; Українська Академія держ. управління при Президентові України; Академія державної податкової служби України. – К.: Преса України. – 2000. – С. 304.
2. Федуняк С.Г. Європейські виміри безпеки на пострадянському просторі // Чернівці: Рута. – 2005. – С. 336.
3. Храбан І.А. Система європейської безпеки і напрями воєнно-політичної інтеграції України до її структур: Монографія / І.А. Храбан. – К.: Варта. – 2005. – С. 544.
4. Белов О. Деякі питання методології проведення Комплексного огляду сектору безпеки України // Бюлетень "Євроатлантикінформ". – Бюлетень № 6 (12) від 10.2006. – Режим доступу до ресурсу: <http://eai.org.ua/> – Заголовок з екрана.
5. Ожеван М.А. Постманхеттенський" вимір сучасної культури безпеки. // Стратегічна панорама. – 2002. – № 2. – С. 48 – 58.
6. Горбулін В. Зростання злочинності та активізація терористичної діяльності в світі – загроза національній безпеці України. // Бюлетень "Євроатлантикінформ". – Бюлетень № 1 (7) від 03.2006. – Режим доступу до ресурсу: <http://eai.org.ua/> – Заголовок з екрана.
7. Shelley L. Transnational crime: The case of Russian organized crime and the role of international cooperation in law enforcement. // Demokratizatsiya. – Winter 2002. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.sourcewatch.org/> – Заголовок з екрана.
8. Shelley L. The Globalization of Crime and Terrorism – Режим доступу до ресурсу: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/> – Заголовок з екрана.
9. Розенау Дж. Н. Новые измерения безопасности: взаимодействие глобальных и локальных динамик // "Социально-гуманитарные знания". – 2001. – № 2. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.en.edu.ru> – Заголовок з екрана.
10. Paris R. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? – Режим доступу до ресурсу: <http://mitpress.mit.edu/journals>
11. Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, политическая стратегия / М.: НПО "Модуль". – 2000. – С. 240.

12. Схеффер, Яаап де Хооп. Managing Global Security and Risk // Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, at the IISS Annual Conference. - 7 Sep 2007 <http://www.nato.int/>

13. Организация Объединенных Наций. Совет Безопасности. Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке. Доклад Генерального секретаря // Пятьдесят четвертая сессия пункт 49(b) повестки дня. Ассамблея тысячелетия Организации Объединенных Наций. - 27 марта 2000 - A/54/2000. - 72 с.

14. Human Development Report 1994. / Published for the United Nations Development Programme. - New York: Oxford University Press. - 1994. - С. 117

15. Human Security Now. Commission on Human Security. - New York. - 2003. - С. 159.

16. McFarlane J. Globalisation and Human Security: Transnational Organized Crime. United Nations Conference on Disarmament Issues in Ishikawa / Kanazawa. The Asia-Pacific Region: Evolution of the Scope of Security and Disarmament in the 21st Century. - Plenary II. Multifaceted Dimensions of Security. - Tuesday 28 August 2001. - С. 21.

17. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003 № 964-IV / Верховна Рада України. - Відомості Верховної Ради. - 2003. - № 39. - Ст. 351.

18. Стратегія національної безпеки України. / Затверджена Указом Президента України "Про Стратегію національної безпеки України" 12.02.2007 р. №105/2007 - Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua> - Заголовок з екрана.

19. Горбулін В. Безпека та влада / "День". - 2007. - № 22. - 8 лютого.

20. 2008 World Drug Report / United Nations Publication. United Nations Office on Drugs and Crime. - 2008. - С. 303.

21. Afghanistan 2008 Annual Opium Poppy Survey / United Nations Office on Drugs and Crime and Government of Afghanistan, Ministry of Counter-Narcotics. - August 2008. - С.32.

22. Зріз наркотичної ситуації в Україні / Українська Національна Обсерваторія з алкоголю та наркотиків. - 2007 р. - Режим доступу до ресурсу: <http://www.damonitoring.net.ua> - Заголовок з екрана.

23. Ogata S. Human Security Now / Remarks on Fifth Ministerial Meeting of the Human Security Network. - Graz, Austria - 8 May. - 2003. - С. 3.

Стаття надійшла до редколегії 19.10.2009 р.

Л.П. Скалозуб

**ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОГНОЗУВАННЯ
В ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ
ДСБЕЗ МВС УКРАЇНИ**

Належність організації роботи оперативних підрозділів у процесі протидії економічній злочинності, як правило, повинно передувати проведенню прогнозу, оскільки без обліку майбутнього розвитку (тобто без прогнозу) неможливе ефективне планування діяльності в оперативній роботі.

На даний час, незважаючи на визначені позитивні зрушення, прогнозування в системі оперативних підрозділів ще не стало невід'ємною складовою частиною процесу підготовки управлінських рішень. Однією з причин такої ситуації є відсутність належного нормативного закріплення функції прогнозування.

Крім того, аналіз існуючих організаційних структур оперативних підрозділів показує, що спеціалізованих підрозділів, які на належному рівні реалізують функцію прогнозування, у практичних підрозділах поки не існує.

Лише частково ці завдання реалізуються оперативними підрозділами моніторингу та аналізу.

Проблемою удосконалення прогнозування в діяльності оперативних підрозділів органів внутрішніх справ займалися і продовжують займатися такі вітчизняні фахівці в галузі оперативно-розшукової діяльності як: Антонов В.К., Василичук В.І., Горбачевський В.Я., Долженков О.Ф., Кондратьєв Я.Ю., Николаюк С.І. та ін.

Проте залишаються недостатньо висвітленими ряд питань, які стосуються діяльності підрозділів Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України (ДСБЕЗ) в процесі прогнозування протидії злочинам у сфері економіки.

Метою статті є розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення прогнозування в діяльності підрозділів ДСБЕЗ в процесі попередження, документування та викриття злочинів у сфері економіки.

Як свідчить аналіз дослідження, прогнозування в діяльності підрозділів ДСБЕЗ МВС України потрібно застосовувати для того, щоб зрозуміти, як і у якому напрямі будуть розвиватися події, (приміром у тій чи іншій галузі або сфері економіки) та вчасно підготуватися до активного впливу на них.

У науковому розумінні це поняття вперше почало вживатись у медицині. Давньогрецький вчений та видатний лікар Гіпократ є автором праці, яку назвав "Прогностика", тобто передбачення, передрікання.

Аналіз практичної діяльності свідчить, що донині не існує єдиної точки зору щодо феноменологічного, концептуального, методологічного поняття та змісту предмета комплексного прогнозування у сфері боротьби зі злочинністю у сфері економіки.

Оскільки відсутні спільні позиції вчених з приводу термінологічного визначення "прогнозування", "прогностики", "передбачення", то в цьому напрямі досліджень створюється певний термінологічний хаос.

Як зазначає В.М. Плішкін, прогнозування є визначення ймовірних шляхів та результатів майбутнього розвитку явищ і процесів, оцінка показників, що характеризують ці явища та процеси для більш менш віддаленого майбутнього¹.

Я.Ю. Кондратьєв оперативно-розшукове прогнозування визначає як важливий елемент тактичного мислення, інформаційно-аналітичний процес, який передуює прийняттю тактичних рішень як у вигляді конкретних планів дій та їх реалізації, так і поглинання передбачення у вигляді динамічного дійового рішення в інтенсивні періоди ОРД².

В.І. Василичук під оперативно-розшуковим прогнозуванням вбачає процес прорахування майбутнього на основі оперативного аналізу минулих та поточних тенденцій, а саме як різновид передбачення, що базується на раніше зібраній оперативній інформації (гласній, негласній), знаннях закономірностей розвитку явищ, діяльності, яке може здійснюватися із застосуванням як чисельних, так і описових даних³.

Аналіз дослідження свідчить, що процес оперативного прогнозування в діяльності підрозділів ДСБЕЗ повинен проходити наступні

¹ Див.: Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. - К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. - С. 413 - 418.

² Див.: Кондратьєв Я.Ю. Теоретичні, правові та оперативно-тактичні засади запобігання злочинам оперативними підрозділами кримінальної міліції: Монографія. - К.: Нац. Акад. внутр. справ України. - 2004. - С. 291 - 292.

³ Див.: Горбачевський В.Я., Василичук В.І., Ольшевський К.М. Попередження та розкриття злочинів у сфері економіки підрозділами ДСБЕЗ МВС України: Навчальний посібник. - К.: НАВСУ, 2004. - С. 46 - 49.

стадії: постановка задачі прогнозування; формування інформаційної бази; аналіз об'єкта прогнозування; побудова об'єкта, що прогнозується; розробка прогнозу; аналіз результатів прогнозування.

Таким чином, прогнозування є частиною більш загального поняття передбачення, яке поєднує всі різновиди способів здобування перспективної інформації про майбутнє.

Передбачення криміногенних подій у сфері економіки дає можливість підрозділам ДСБЕЗ завчасно підготуватись до них, втрутитися в процес їх розгортання, контролювати його, цілеспрямовано працювати над втіленням у життя однієї з виявлених альтернатив майбутнього.

Як свідчать наукові дослідження, виділяють три елементи системи передбачення: потреби, здібності та здатності людської особистості.

Результати практичного досвіду свідчать, що прогнозування і планування в діяльності підрозділів ДСБЕЗ є різні, але взаємопов'язані етапи єдиного процесу вироблення управлінського рішення. Вони розрізняються не тільки зрушенням у часі, але й характером відношення до інформації про майбутнє. Якщо оперативний прогноз – це інформація для розмірковування, то план в оперативно-розшуковій діяльності (ОРД) є керівництвом до дії. При цьому важливо, щоб прогнозування було цілеспрямованим й системним, бо його результати мають використовуватися при виконанні конкретних завдань ОРД, і позиції плану ґрунтувались би не тільки на аналізі ретроспективної інформації, але й підкріплювались відповідними прогнозними даними.

Отже, прогнози в організації ОРД мають цілком певне функціональне призначення, а до основних його функцій належать: орієнтовна, нормативна та попереджувальна.

Зокрема, у якості самостійних можна виділити наступні функції оперативно-розшукового прогнозування: ймовірної поведінки осіб після скоєння злочинів, що необхідно для вибору тактичних прийомів їх виявлення і затримки; ймовірної ситуації, що може скластися в період оперативної перевірки, чим визначається вибір і розміщення нових сил, підбір засобів і обрання тактики оперативної перевірки; ймовірної поведінки негласних співробітників у визначених умовах при виконанні завдань; індивідуальної злочинної поведінки; дії оперативних працівників щодо осіб, які підозрюються у підготовці чи вчиненні злочинів у сфері економіки; діяльність корумпованих зв'язків кримінальних структур; необхідність додаткових джерел інформації.

Особливе місце в процесі оперативного прогнозування відводиться принципам, які забезпечують ефективність прогностичної діяльності, а саме принципи системності, узгодженості, варіантності, безперервності, верифікації та рентабельності. Особливо слід зупинитись на верифікації прогнозів, в процесі якої здійснюється оцінка достовірності і точності або перевірка обґрунтованості прогнозу¹.

До методичних принципів прогнозування індивідуальної злочинної поведінки осіб, які готують чи вчиняють злочини у сфері економіки, відносяться принципи системності, спадкоємності (узгодженості) та імовірності (вірогідності)².

Економічна злочинність є складною динамічною системою, при прогнозуванні якої виникає низка проблем, серед яких:

- істотна нестационарність часових рядів показників злочинності, що зумовлена не тільки нестационарністю параметрів, але й нестационарністю структури явища (нестационарність структури породжується якісними змінами злочинності);

- вихідні ряди є короткими, що не дозволяє застосувати існуючі математичні методи, засновані на апараті класичної математичної статистики; некоректність и неточність вихідних даних;

- оскільки різноманітні види злочинності є взаємозв'язаними, методи прогнозування ізольованих рядів відповідних показників не завжди є ефективними, а тому виникає необхідність розробки методів прогнозування, що ґрунтуються на застосуванні виробничих функцій.

У технологічному плані принципи тісно пов'язані із методами прогнозування, котрі виступають способами їх реалізації.

Кількість методів, які застосовуються в процесі прогнозування, достатньо велика. Отже, практика оперативного прогнозування викликає необхідність їх упорядкування.

Одним із підходів до класифікації методів є їх поділ за ступенем формалізації. На підставі цього критерію наука управління методи розподіляє на інтуїтивні та формалізовані.

Інтуїтивні методи застосовуються у більшості випадків, коли немає можливості використовувати більш точні, засновані на матема-

¹ Див.: Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. - К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. - С. 415.

² Див.: Кондратьєв Я.Ю. Теоретичні, правові та оперативно-тактичні засади запобігання злочинам оперативними підрозділами кримінальної міліції: Монографія. - К.: Нац. Акад. внутр. справ України. - 2004. - С. 296.

тичних розрахунках та використанні електронно-обчислювальної техніки.

До інтуїтивного відносяться експертні методи, що засновані на використанні професійних знань, досвіду, інтуїції фахівців у відповідній області знань (експертів) для одержання прогнозної інформації. У свою чергу експертні методи по загальному принципі дії розділяються на дві групи: індивідуальні експертні оцінки і колективні експертні оцінки.

Експертні методи при розробці оперативних прогнозів, як правило, застосовуються в наступних випадках:

- в умовах відсутності представницьких і достовірних статистичних даних про прогнозований об'єкт;
- в умовах великої непевності середовища функціонування об'єкту, впливи на його розвиток чинників зовнішнього середовища;
- в умовах дефіциту часу або інших екстремальних ситуацій.

Формалізовані методи відносяться до класу спеціальних методів прогностики і мають, як правило, математичне обґрунтування та аналіз інформації. Особливість цих методів полягає в тому, що вони базуються на використанні інформації про об'єкт прогнозування, найчастіше статистичної, яка фактично є. Саме ця обставина дає змогу застосовувати для складання прогнозу відомі математико-статистичні методи обробки та аналізу оперативно-розшукової інформації.

До таких методів відносяться: екстраполяційні, системно-структурні, асоціативні та випереджуючої інформації.

Основна відмінність формалізованих (або фактографічних) методів прогнозування від експертних полягає в тому, що вони базуються на використанні фактично наявного інформаційного матеріалу про об'єкт прогнозування. Саме дана обставина дозволяє застосовувати для одержання оперативного прогнозу відомі математико-статистичні методи опрацювання й аналізу інформації.

Найбільше поширеними з цієї групи є різні екстраполяційні методи прогнозування. До їхнього числа варто віднести, насамперед, метод найменших квадратів і метод експоненційного сгладжування.

Сутність методу найменших квадратів полягає в перебуванні математичної моделі, тобто рівняння прямої лінії, рівновіддаленої від усіх точок ретроспективного динамічного ряду, що характеризує розвиток прогнозованого об'єкта в минулому. Знайдена модель використовується потім для прогнозування розвитку даного об'єкта в перспективі. Простота і легкість реалізації цього методу на комп'ютерній

техніці забезпечила йому широке застосування при розробці прогнозів в органах внутрішніх справ.

Дуже ефективним методом прогнозування є експоненціальне гладжування. Основна методу полягає в тому, що при розробці прогнозу в математичній моделі Гренда основну роль грають більш пізні дані ретроспективного динамічного ряду. Це дозволяє більш точно прогнозувати реальний розвиток об'єкта.

Серед методів цієї групи відзначимо також імітаційне моделювання, як один із найбільше перспективних і водночас найбільше складних методів прогнозування. Він заснований на побудові системи диференціальних рівнянь, що описують залежність прогнозованого об'єкта від чинників зовнішнього середовища. За допомогою цієї системи рівнянь, що є математичною моделлю даного об'єкта, на комп'ютерній техніці робиться дослідження (імітація) реального розвитку прогнозованого об'єкта. Цінність методу полягає в можливості дослідження різних варіантів розвитку об'єкта в залежності від вихідних припущень про можливі зміни чинників зовнішнього середовища. Однак застосування методу імітаційного моделювання, поряд із величезною складністю розробки самої математичної моделі, вимагає проведення великого об'єму громіздких обчислень і можливе тільки на комп'ютерній техніці.

Виходячи із вищесказаного, на нашу думку, є доцільним запровадження в оперативно-розшукове прогнозування клінічного, детерміністичного (факторного) і еталонного методів прогнозування¹.

При клінічному методі діагностується одиночний об'єкт прогнозування. Детерміністичний метод, заснований на виявленні тенденцій, що прогнозуються за причинно-наслідковими ознаками, асоціативними факторами, що викликають зміни в поведінці, діагностуються і прогнозуються, є імовірні дії у взаємозв'язках багатьох об'єктів та суб'єктів. Еталонний метод виявляє зміни поведінки об'єктів, що мають певні еталони, стереотипи поведінки, властивості, які стійко їм притаманні і на які є підстави розраховувати².

Отже, головною методологічною спрямованістю оперативно-розшукового прогнозування є пошук, під час якого прогнозування роз-

¹ Див.: Закалюк А.П. Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения. - М.: Юрид. Лит., 1986. - С. 38.

² Див.: Кондратьев Я.Ю. Теоретичні, правові та оперативно-тактичні засади запобігання злочинам оперативними підрозділами кримінальної міліції: Монографія. - К.: Нац. Акад. внутр. справ України. - 2004. - С. 300.

витку об'єкта здійснюється шляхом умовного продовження тенденцій його розвитку з минулого до сучасного, із сучасного до майбутнього.

Окрім пошукового прогнозування доцільно виділити і нормативне прогнозування, а саме визначення шляхів і термінів досягнення можливих станів (прийнятих у якості заданих) об'єкта прогнозування в майбутньому.

Такий прогноз, що відповідає на питання, яким шляхом досягти бажаного стану, будується на основі заздалегідь заданих норм, ідей, цілей.

Логічною основою оперативного прогнозування в діяльності підрозділів ДСБЕЗ є застосування: екстраполяції, аналогії, експертних оцінок і моделювання.

В умовах роботи оперативного підрозділу найбільш прийнятним треба вважати засіб екстраполяції (вивчення минулого розвитку прогнозованого явища і переносі виявлених закономірностей на майбутнє).

У основі будь-якого методу прогнозування лежить ідея екстраполяції, під якою звичайно розуміють одержання інформації про майбутнє об'єкту на основі даних, які стосуються його минулого і дійсного. У вузькому розумінні екстраполяція розглядається як поширення закономірностей, зв'язків і відношень, що діють у досліджуваному періоді, за його межі. З цього погляду самі методи прогнозування відрізняються лише гіпотезами про конкретні види зв'язків, співвідношень і закономірностей, що діють на ретроспективній ділянці і на перспективу.

При розробці екстраполяційних прогнозів статистичними методами виділяються два етапи. Перший етап (індуктивний) полягає в обґрунтуванні основної тенденції розвитку явища в часі та вибору аналітичної форми опису цієї тенденції, другий етап (дедуктивний) – в аналізі та обґрунтуванні можливостей для поширення основної тенденції і форми, в якій вона виражена, в майбутньому.

Що стосується аналогії, то це перенесення знань про об'єкти, що вивчені за попереднім досвідом, на нововиявлені об'єкти і явища, що досліджуються, і які мають суттєву типову схожість за їх якостями та властивостями.

В процесі експертних оцінок (погляд фахівців, оснований на фаховому, науково-практичному досвіді) рекомендується використовувати у великих регіонах, в яких, як правило, достатня кількість вче-

них і фахівців, спроможних виступити у вигляді експертів з проблем розвитку ситуації.

Засобом експертних оцінок в поєднанні з засобом екстраполяції можна прогнозувати економічну злочинність як в цілому, та окремих її видів.

Найбільш складним є засіб моделювання (вивчення певних явищ і процесів шляхом побудови моделей, графіків, щодо протиправних дій осіб у сфері економіки). Він дозволяє зробити висновки про очікувані зміни в економічній злочинності. Цей засіб дає можливість передусім виявити і зібрати всі демографічні, соціально-економічні і інші чинники, зокрема зміни в регуляторному законодавстві що впливають на розвиток злочинності у тому чи іншому регіоні.

Аналізуючи та прогножуючи злочинність у сфері економіки, необхідно пам'ятати про таку її властивість, як латентність. Враховувати латентність необхідно, визначити передусім, в якій мірі статистичні дані відображають фактичну картину злочинності, те, що буде причиною змін.

Для вирішення завдань, які поставлені перед підрозділами ДСБЕЗ і розраховані на певні періоди часу, оперативне прогнозування можна поділити на такі види:

- довгострокове, а саме для формування організаційно-управлінських структур тощо;
- короткострокове прогнозування викликано об'єктивною необхідністю безперервних динамічних змін оперативних ситуацій;
- інтуїтивне, тобто засноване на інтуїції оперативного працівника та здійснюється при певному дефіциті інформації і часу для її збору і полягає в миттєвому прийнятті рішень;
- гіпотетичне, тобто шляхом висування гіпотез, суджень про імовірний розвиток оперативної ситуації унаслідок впливу різноманітних факторів;
- теоретичний прогноз передбачає наявність сталості чи деформації фактів, сприяє застосуванню юридично грамотної тактики оперативно-тактичних дій, коли на різних етапах константності відповідності того чи іншого факту до злочину оцінюються перспективи його стійкості та надійності ¹.

Як свідчить практична діяльність, прогноз розвитку оперативної ситуації повинен відображати наступні аспекти: а) загальні тенденції

¹ Див.: Скалозуб Л.П., Василючук В.І., Никифорчук Д.Й., Бусол О.Ю. Проведення аналізу криміногенної ситуації та оперативної обстановки у сфері протидії економічній злочинності. - Львів: ЛА "ПІРАМІДА", 2008. - С. 16.

розвитку оперативної ситуації; б) очікувані зміни в динаміці і структурі економічної злочинності; в) фактори, що стимулюють посилення кримінальної активності певних верств населення; г) оцінка перспектив щодо стану (рівня) попередження і викриття економічних злочинів; д) економічна злочинність та актуальні напрямки захисту інтересів держави; ж) організована злочинність; з) протидія економічним злочинам на пріоритетних напрямках; е) очікуване навантаження на працівників підрозділу ДСБЕЗ.

Можливий розвиток оперативно-тактичної ситуації у сфері економіки необхідно відображати у вигляді сценаріїв чи варіантів. При цьому необхідно використовувати один з варіантів розвитку оперативної ситуації:

- *оптимістичний* - якщо будуть домінувати позитивні процеси;
- *песимістичний* - якщо будуть домінувати негативні процеси;
- *імовірний* - якщо будуть зберігатися існуючі тенденції і характер впливу чинників на злочинність.

Застосування засобів оперативного прогнозування залежить від попереднього вивчення наступних питань:

а) визначення терміну прогнозу в умовах нестабільної ситуації в суспільстві. Залежно від строку прогнозу можуть бути короткостроковими (на 3 - 6 місяців), середньостроковими (на 1 рік) і довгостроковими (на 5 і більше років);

б) точність прогнозування, що залежить від якості інформації. При складанні прогнозу злочинності такою інформацією повинні служити багатолітні статистичні дані про кількість викритих злочинів в цілому та по окремих їх видах, про кількість осіб, що вчинили злочини тощо. При цьому, чим більша довжина динамічного ряду, тим він достовірніший. Довжину динамічного ряду необхідно брати в 2,5 - 3 рази більшу, ніж глибина прогнозу (період, на який повинен бути прогноз).

Результати статистичного спостереження і зведення виражаються передусім в абсолютних величинах. Абсолютні величини показують розміри громадського явища в даних умовах місця і часу, наприклад, кількість досконалих злочинів чи число осіб, що їх вчинили. Похідними від абсолютних показників є відносні величини. Вони одержуються не внаслідок простого складання, а шляхом відносного порівняння між собою абсолютних величин. За допомогою показника структури економічної злочинності вивчається розповсюдження злочинності по часу, місцю, засобам вчинення, обсягу посягання, знаряддя злочинів, іншим характеристикам. Особлива увага приділяється вивченню нових складів злочинів і засобам їх вчинення.

Аналіз структурних відхилень економічної злочинності дає знання про те, які види злочинів одержали найбільше розповсюдження, дозволяє виявити місцеві особливості, пояснити їх і реалізувати конкретні міри для оздоровлення кримінальної ситуації;

в) вибір засобу прогнозування залежить від широти охоплення прогнозуємого об'єкту, багатofакторності прогнозу, виду документів, під що готується прогноз.

Як свідчить аналіз практичної діяльності, для оперативного прогнозування необхідно використовувати наступні показники:

- абсолютні показники, що характеризують економічну злочинність і діяльність правоохоронних органів і відбивають обсяг і рівні злочинності (скільки вчинено на протязі певного часу злочинів і окремо за видами, способи вчинення, завдані збитки, скільки засуджено осіб в цілому і окремих осіб і т.д.);

- відносні показники, що характеризують питому вагу окремих видів економічних злочинів в загальній сукупності;

- коефіцієнти економічної злочинності і судимості (відношення кількості злочинів, злочинців, засуджених до чисельності населення на 100 або 10000 чоловік), що характеризують інтенсивність і розповсюдженість злочинності, до кількості об'єктів у галузі чи регіоні;

- показники динаміки зміни економічної злочинності (абсолютний приріст, темп зростання, темп приросту і т.д.);

- вплив політичних, законодавчих та економічних чинників.

Прогнозування за даною схемою має вестись на всіх рівнях ієрархічної структури підрозділів ДСБЕЗ з використанням показників, прийнятих саме для цього рівня. Цей процес повинен здійснюватися постійно, з частотою, що забезпечує своєчасне прийняття рішень, і відбивати найважливіші сторони аналізу стану і динаміки злочинності.

При цьому за ступенем просторової і часової узгодженості в завданні оперативного прогнозування можна виділити чотири ступені інтеграції:

- одновимірне прогнозування - паралельне прогнозування окремих показників без подальшого узгодження результатів;

- багатовимірне прогнозування - паралельне прогнозування окремих показників з можливим погодженням результатів;

- перехресне прогнозування - встановлення зв'язків між екзогенними змінними і прогнозування з урахуванням виявлених зв'язків;

- проміжне прогнозування - імітація розвитку злочинності в цілому з ув'язкою результатів у тимчасовій і просторовій сфері.

Виходячи із вищесказаного, для того, щоб дати достатньо точний оперативний прогноз, слід мати широку інформаційну базу або якомога точні дані з визначеного питання.

Інформація має включати в себе відомості: про соціально-економічну, демографічну ситуацію в регіоні (регіонах), що впливає на криміногенні (оперативні) процеси, а також статистичні та оперативні дані про стан злочинності у сфері економіки, результати профілактичної, оперативно-розшукової, адміністративно-правової та іншої діяльності підрозділів ДСБЕЗ, інших підрозділів органів внутрішніх справ і ефективного використання ними сил і засобів як у регіоні загалом, так і у містах, районах, та об'єктах оперативного обслуговування зокрема, а також на визначених пріоритетних напрямках діяльності з урахуванням регіональної специфіки.

Наприклад у оперативно-розшуковому прогнозуванні на найближче майбутнє доцільно врахувати наступні причинні фактори: визначити, якою є очікувана у майбутньому тенденція: новою чи такою, що продовжується; вказати ступінь очікуваних змін (наприклад, високий; незначний; суттєвий; і т. ін.); диференціювати зміни у найближчому майбутньому від більш перспективних; визначити важливість причини (велика, першочергова, і т. ін.); пояснити паралелізм аргументації; зазначити умовні можливості (тобто, якщо..., то...); вказати фактори, що балансують чи обмежують (... може компенсуватися); зазначити важливі зв'язки у теоретичних розрахунках; визначити важливі непередбачені обставини або сумніви, у випадку необхідності; визначити напрямки, на яких існує велика чи повна неясність; визначити припущення, що є критично важливими для прогнозу.

Отже, оперативний прогноз повинен ґрунтуватись на об'єктивних передумовах суспільно-політичного та економічного характеру, всебічних відомостях, що характеризують економічну злочинність, експертних оцінках фахівців, причетних до правоохоронної діяльності (слідчі, прокурори, судді, науковці тощо).

Підсумовуючи вищесказане та погоджуючись з думкою Я.Ю. Кондратьєва¹, до структурних завдань оперативно-розшукового прогнозування в діяльності підрозділів ДСБЕЗ належить:

аналіз та вивчення оперативно-розшукової ситуації, зіставлення минулих характеристик об'єкта з дійсним його станом;

¹ Див.: Кондратьєв Я.Ю. Теоретичні, правові та оперативно-тактичні засади запобігання злочинам оперативними підрозділами кримінальної міліції: Монографія. - К.: Нац. Акад. внутр. справ України. - 2004. - С. 297.

відбір серед вищезазначеного масиву проаналізованих даних тих, що можуть виступати в ролі прогностичних ознак (індикаторів);
на підставі індикаторів, отриманих за методикою діагностики, створення прикладної моделі майбутньої злочинної діяльності осіб, які підпадають під оперативний вплив для визначення ступеня ймовірності висновків, що прогнозуються

Стаття надійшла до редколегії 19.10.2009 р.

О.А. Парфіло

**ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ
ПРОТИДІЇ ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ**

Людство переступило межу другого тисячоліття з нелегким вантажем проблем, багато з яких можливо вирішити лише об'єднаними зусиллями всього світового співтовариства. В їхнє число входить і тероризм. Уперше усвідомлений як небезпека, що загрожує всім державам, він заявив про себе вже в 60-і роки ХХ сторіччя. І поступово вийшов у перші ряди глобальних проблем, що зачіпають основи людської цивілізації. Особливу небезпеку він становить в нинішніх умовах, коли досягнення науки й техніки, а також "прозорість" кордонів демократичних цивілізованих країн та світові процеси глобалізації дозволяють міжнародним терористам використовувати нові засоби й можливості для досягнення злочинних задумів і цілей. Характерними особливостями сучасного тероризму є: новітня технічна оснащеність, високий рівень організації, а також наявність значних фінансових ресурсів і джерел їх поповнення.

Географія тероризму розширюється, і він почав розповсюджуватися по всіх континентах, з'являючись на територіях, що раніше вирізнялися внутрішньополітичною стабільністю. Останні масштабні теракти в Сполучених Штатах Америки, Російській Федерації, Іспанії, Великій Британії та Індії засвідчили нездатність компетентних правоохоронних органів зазначених держав ефективно протидіяти терористичній загрозі. До того ж розростанню глобального фактору терористичної діяльності сприяє недостатня кількість в арсеналі спецслужб дійових контрзаходів протидії фінансовому забезпеченню терористів.

Слід зазначити, що фінансування є невід'ємною частиною будь-якого терористичного акту, при цьому основні кошти витрачаються не на проведення терактів, а на організацію вербування, бойову підготовку ударних загонів і найманців, створення сучасної матеріально-технічної бази (комп'ютерне забезпечення, зв'язок, транспорт, сучасна зброя) [1, с.75].

В таких складних умовах, як слушно зазначає В.В. Устинов: "Лише продумана система державних інститутів, що забезпечують всебічний контроль держави над тероризмом, яка постійно удосконалюється та адекватно змінює форми і методи діяльності, здатна виконати складне завдання забезпечення безпеки в ситуації потенційної загрози тероризму" [2, с. 408].

Все вищевикладене пояснює актуальність і значимість вибраної теми дослідження, саме тому завданням автора є висвітлення проблемних питань удосконалення національної системи протидії фінансуванню тероризму та підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів.

Відповідно до статті 4 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є: Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону, Державний департамент України з питань виконання покарань, Управління державної охорони України. До участі у здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, залучаються у разі необхідності також і інші державні органи, перелік яких визначено цим же законодавчим актом [3].

Разом з цим, слід зазначити, що робота над створенням вітчизняної системи суб'єктів антитерористичної діяльності ще не закінчилась, вона триває і по цей день. Оптимізуються функції суб'єктів, покращується координація діяльності окремих структур системи, удосконалюються нормативно-правове забезпечення та модель взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом тощо.

Детальний аналіз організаційно-правових засад та специфіки діяльності відповідних суб'єктів наведений у наукових працях

В.А. Ліпкана, Д.Й. Никифорчука, М.М. Руденка, В.Ф. Антипенка, Г.О. Аксьонова та інших [4, 5, 6].

Втім варто звернути увагу, що "фінансування завідомо терористичних груп (організацій)" в наведеному вище законі розглядається лише як один із видів сприяння терористичній діяльності і відповідно не враховує всієї специфіки та проблем протидії цьому явищу, а комплекс заходів по боротьбі з тероризмом розглядається перш за все у контексті проведення військових операцій.

В той же час, боротьба з цим небезпечним антисоціальним явищем знаходиться в центрі уваги таких міжнародних організацій, як ООН, Рада Європи, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). З метою запобігання та припинення вказаного протиправного діяння прийнято ряд міжнародних правових актів, зокрема Міжнародну конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму (1999); Резолюцію 1373 (2001), прийняту Радою Безпеки ООН, а також інші резолюції (1267, 1333, 1526 тощо), в яких містяться вимоги блокувати активи вказаних в них осіб та організацій; дев'ять Спеціальних рекомендацій FATF по боротьбі з фінансуванням тероризму (*автор*: якщо перші п'ять Спеціальних рекомендацій включають стандарти, що по своєму змісту аналогічні положенням Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму і Резолюції 1373, то чотири останніх рекомендації присвячені новим напрямом протидії фінансуванню тероризму).

Тому, з метою імплементації міжнародних норм і стандартів у сфері запобігання та протидії фінансуванню тероризму 28.11.2002 року Верховною Радою України прийнято базовий Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом", а у 2005 році Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового регулювання міжнародного співробітництва у сфері запобігання фінансуванню тероризму". Також, Указом Президента України 28 вересня 2004 року утворено Державний департамент фінансового моніторингу (Держфінмоніторинг) - національний підрозділ фінансової розвідки, призначений для протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, завданнями якого є збір, обробка та аналіз інформації про підозрілі фінансові операції, а також передача правоохоронним органам узагальнених матеріалів. Згідно з Рекомендаціями FATF фінансова розвідка повинна мати безпосередній доступ на регу-

лярній основі до фінансової, адміністративної та правоохоронної інформациї, яка їй необхідна для належного виконання своїх функцій, включаючи аналіз повідомлень про підозрілі операції. Крім цього, у компетентних державних органах було створено спеціальні підрозділи, завданням яких є боротьба з "відмиванням" кримінальних доходів і фінансуванням тероризму. Такі підрозділи входять до структури Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Національного банку України, Державної податкової адміністрації України.

У преамбулі Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" вказано: "цей Закон регулює відносини у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та спрямований на боротьбу з фінансуванням тероризму" [7]. Таким чином законодавець об'єднав у одному акті законодавства заходи протидії до двох в чомусь схожих і в той же час різних за своєю суттю явищ.

Утім раціональність такого підходу, на думку автора, викликає певні сумніви.

Спочатку розглянемо переваги такого вирішення проблеми. Як стверджують експерти, перешкодження фінансуванню тероризму тісно пов'язане з протидією відмиванню злочинних доходів, тому що в такий спосіб, створюються умови для руйнування фінансової основи терористичних організацій. До того ж для фінансування тероризму використовується економіка держав, у яких неефективно ведеться боротьба з легалізацією [8, с. 266].

На противагу зазначеному, варто підкреслити – вказані явища принципово відрізняються за своєю метою. Як зазначає Б. Нетаньяху: "Насильство традиційної організованої злочинності направлено на досягнення фінансових вигод, тоді як дії терористів завжди направлені на досягнення політичних цілей" [9, с. 39]. Тобто, метою легалізації (відмивання) брудних грошей є отримання грошових доходів, які мають вигляд легальних, і можуть у подальшому використовуватись у легальному обігу. В свою чергу, метою фінансування тероризму є реалізація можливості проведення терористичного акту чи здійснення терористичної діяльності, тобто реалізації актів і стратегії тероризму для досягнення політичних, ідеологічних чи релігійних ідей нелегітимним шляхом.

Згадані явища, мають також відмінності за походженням коштів, що використовуються суб'єктами. При легалізації (відмиванні) бруд-

них грошей, суб'єкти використовують виключно кримінальні кошти, у той час як терористи, можуть використовувати як легальні, так і кримінальні кошти. Крім цього, варто зазначити, що фінансування тероризму має значно ширший набір інструментів, методів і технологій, ніж відмивання брудних грошей. Оскільки, відмивання використовує легітимні можливості систем міжнародних економічних відносин, в першу чергу – валютної, фінансової, кредитної і фондової, а фінансування тероризму – поряд з ними, також інші форми економічної і неекономічної діяльності (наприклад отримання коштів через альтернативну систему грошових переказів "хавала").

Водночас, як свідчить практика вітчизняних і зарубіжних правоохоронних органів, у більшості випадків суб'єкти – юридичні і фізичні особи, які безпосередньо здійснюють фінансування терористів, на обліку в податкових органах не перебувають, отримують готівкову валюту з-за кордону по різних фінансових каналах, переказують кошти від різноманітних громадських організацій, в тому числі у вигляді гуманітарної допомоги, яка найчастіше використовується в інших, як правило протиправних цілях. Переконливі факти створення цілої мережі незаконних підприємств по переробці нафти, доходи від яких ідуть на потреби терористів [10, с. 73].

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів цілком залежить від створення розширеної, вичерпної і послідовної системи заходів протидії фінансуванню тероризму (про це наголошується і в постанові Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 10.12.2008 № 1077 "Про затвердження плану заходів на 2009 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму"). Ця ідея нерозривно пов'язана із завданням створення ефективної мережі взаємодії всіх компетентних у цій сфері державних інститутів за умови їхньої структурної самостійності, взаємодії та професіоналізму.

Література

1. Трунов И.Л. Правовые аспекты борьбы с терроризмом //Право и политика. - 2004. - № 9. - С. 74 - 78.
2. Успенков В.В. Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика. - М.: ООО Издательство "Юрлитинформ", 2002. - 560 с.
3. Відомості Верховної Ради України, 2003. - № 25. - 20 червня. - Ст. 180.
4. Ліпкан В.А. Борьба с терроризмом / В.А. Ліпкан, Д.И. Никифорчук, М.М. Руденко. - К.: Знання України, 2002. - 254 с.

5. Антипенко В.Ф. Институциональный механизм борьбы с терроризмом. Формирование правовой базы // Государство и право. – 2004. – № 11. – С. 62 – 72.

6. Аксьонов Г.О., Возник М.В., Лов'як О.О., Никифорчук Д.И., Чеботарьов Е.В. Попередження, розкриття та ліквідація наслідків терористичних актів на території підрозділу ОВС (управлінський та цивільно-правовий аспекти): Навчальний посібник. (Бібліотека оперативного працівника) – К.: КНТ, 2005. – 88 с.

7. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – 3 січня. – Ст. 2.

8. Гнетнев М.К. Ответственность за финансирование терроризма по уголовному кодексу Украины // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия: Сборник научных трудов /Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.А. Лопашенко. – Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2005. – С. 266 – 268.

9. Война с терроризмом: Как демократии могут нанести поражение сети международного терроризма / Бенъямин Нетаньяху; Пер. с англ. – М.: Альпина Паблшер, 2002. – 207 с.

10. Степанов О.П. Основные направления взаимодействия правоохранительных органов и спецслужб государств-участников СНГ по установлению и перекрытию каналов финансовой поддержки экстремистских и террористических образований, действующих на постсоветском пространстве // Консолидация усилий правоохранительных органов СНГ – основа противодействия транснациональной преступности: Сборник материалов третьей международно-практической конференции "О развитии взаимодействия правоохранительных органов государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью, международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма", состоявшейся 21 – 22 марта в городе Минске. Минск: Тэхналогія. – 2001. – С. 73.

Стаття надійшла до редколегії 12.06.2009 р.

В.В. Бірюков

**СУЧАСНІ ІНФОРМАЦІЙНІ СИСТЕМИ
ПІДРОЗДІЛІВ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ
СЛУЖБИ МВС УКРАЇНИ**

В системі інформаційно-довідкового забезпечення розслідування злочинів суттєве місце належить інформаційним системам що створені і функціонують в підрозділах експертно-криміналістичної служби МВС України. Аналогічні інформаційні системи, з деякими

несуттєвими відмінностями, функціонують практично в усіх подібних службах МВС колишнього СРСР.

Одними з завдань що покладається на підрозділи експертної служби МВС України у боротьбі зі злочинами загально-кримінальної спрямованості є використання криміналістичних обліків для встановлення: осіб що вчинили злочини, відомостей про об'єкти за їх ідентифікаційними ознаками, для використання облікових даних в розкритті та попередження злочинів¹.

Практично всі обліки експертно-криміналістичної служби мають пряме цільове призначення - сприяти розслідуванню злочинів, тобто відносяться до категорії криміналістичних. При цьому вони мають свою специфіку, пов'язану з видом інформації про об'єкти що складає їх масиви. В залежності від чого кожен їх вид має своє безпосереднє цільове призначення. Взагалі ж всі криміналістичні обліки експертної служби МВС України можна поділити на дві групи. Першу групу представляють обліки оперативно-розшукового призначення, другу - довідково-допоміжні. В настанові "Про діяльність експертно-криміналістичної служби МВС України" вони поділяються також на дві групи: оперативно-пошукові, та інформаційно-довідкові². До масивів оперативно-розшукових обліків вміщуються об'єкти, які безпосередньо пов'язані з подією злочину та, як правило, вилучені при оглядах місця події чи при проведенні оперативно-розшукових заходів і слідчих дій. До них належать дактилоскопічні обліки, колекції слідів зламування, взуття, транспортних засобів, волокон, замків і ключів, підроблених грошей, підроблених рецептів і бланків документів, кулегільзотеки, колекції суб'єктивних портретів і інше. Обліки оперативно-розшукового призначення які здійснюють підрозділи експертно-криміналістичної служби, орієнтовані на складання умов для ідентифікації об'єктів за відображеннями їх ознак та властивостей, тобто за їх слідами. Саме результати такої ідентифікації у разі позитивного висновку стають підґрунтям для ствердження про факт присутності певної особи в певний час у певному місці, про те що сліди які було виявленими під час оглядів різних місць події залишені однією особою, про виконання нею певних рукописних

¹ Див.: Положення про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості. Наказ МВС України № 458 від 03.04.2004. - П.п. 4.6.

² "Настанова про діяльність експертно-криміналістичної служби МВС України" затверджена наказом МВС України № 682 від 30 серпня 1999 року. - П. 6.1.2.

записів, про застосування конкретного інструменту для зламу перешкоди, про те що гільза чи куля вистріляна з конкретної зброї, про те що сліди виявлені під час огляду залишені конкретним взуттям та ін. Зрозуміло, що для ідентифікації указаних об'єктів за їх властивостями які знайшли відображення під час взаємодії в процесі скоєння злочину, виникає потреба у використанні спеціальних знань. При чому для здійснення перевірок за такими обліками виникає потреба залучати спеціалістів з дослідження саме тої категорії властивостей об'єктів які представлені в певному обліку. Це, у свою чергу і зумовило зосередження масивів кожного конкретного обліку (на рівні ДНДЕКЦ та НДЕКЦ) в конкретному галузевому підрозділі експертно-криміналістичної служби.

Потреба у наявності зразків для порівняння при проведенні експертизи, здійснення класифікації певних об'єктів віднесення їх до тієї чи іншої категорії, а також у набутті навичок спеціалістами експертно-криміналістичної служби у роботі з певними об'єктами під час навчання, ініціювало створення криміналістичних колекцій холодної та вогнепальної зброї, холодної та вогнепальної саморобної зброї, набоїв та вибухових пристроїв у тому числі саморобних, зразків грошей та бланків документів суворої звітності, зразків знарядь та інструментів, що використовувались злочинцями для зламу перешкод під час скоєння злочинів, фарного скла, а також інших об'єктів. Необхідність у використанні зразків виникає у експерта при проведенні ряду експертних досліджень. Так Д.Ю. Гамов, говорячи про дослідження зброї, пише - "Встановлені конструктивні ознаки об'єкта порівнюються методом зіставлення з довідковими даними різних зразків вогнепальної зброї та конструктивно подібних до неї виробів, а також зі зразками натурних колекцій зброї"¹.

Поряд з об'єктами зібраними у натуральному вигляді в колекції, у якості таких зразків можуть використовуватися їх зображення які в систематизованому вигляді часто представлені в різноманітних каталогах та довідниках (каталоги зброї, взуття та підозов, зразків печаток та штампів та ін.). Останніми роками все більшого значення набувають електронні каталоги та довідники (у вигляді спеціалізованих комп'ютерних програм "Патрон", "Пістолети", "Револьвери", "Passport", "Autodocs", "FDS" та ін., а також програм загального призна-

¹ Гамов Д.Ю. Встановлення належності об'єкта до вогнепальної зброї та його придатності до стрільби (проведення пострілів): Судово-балістична методика/ ДНДЕКЦ МВС України; ДЗП Мінюсту. - К., 2005. - С. 12.

чення – енциклопедії зброї та ін.). В них, як правило, наводяться вичерпні характеристики об'єктів і розташовуються їх зображення. Зображення можуть бути представленими звичайними електронними фотознімками, а також тримірними електронними моделями об'єктів.

Довідково-допоміжні обліки (колекції і картотеки) комплектуються об'єктами та даними, які безпосередньо не пов'язані з подією злочину і отримані в результаті накопичення відомостей інформаційного характеру. Об'єктами цих колекцій і картотек можуть бути зразки різноманітних виробів, малюнки, фотографії, таблиці, каталоги та інше.

За рівнем зосередження обліки експертно-криміналістичної служби підрозділяються на центральні, регіональні, кушові та місцеві. *Центральні* функціонують на в ДНДЕКЦ МВС України. *Регіональні* – на рівні НДЕКЦ ГУМВС, УМВС, УМВСТ. *Місцеві* – на рівні місьрайлінорганів внутрішніх справ, їх здійснюють відділи, відділення, групи НДЕКЦ що обслуговують певний орган. За умов обслуговування певною групою чи відділенням НДЕКЦ двох чи більше місьрайлінорганів в них створюються *кушові обліки*, в яких зосереджується інформація стосовно об'єктів що охоплюються певною територією (як правило кількома суміжними районами). Такі обліки є найбільш характерними для сільських районів з малою кількістю населення, та відносно невисоким рівнем злочинності.

Дактилоскопічні обліки. В системі обліків що функціонують в підрозділах експертно-криміналістичної служби МВС України важливе місце належить дактилоскопічним. Не буде помилкою сказати що саме ці обліки були одними з перших які були покладеними в основу початку облікової діяльності указаних підрозділів. Вони традиційно обіймають перше місце серед засобів криміналістики що безпосередньо сприяють розкриттю злочинів. Ці обліки представлені практично в усіх підрозділах експертної служби від самої нижньої ланки – рівня місьрайліноргану до ДНДЕКЦ.

Принципово система дактилоскопічних обліків будується таким чином, що в кожному підрозділі концентрується інформація стосовно осіб визначеної категорії які проживають чи скоїли злочини на території що обслуговується певним підрозділом, та слідів зі злочинів що скоєні в її межах. Однак урахування специфіки злочинності, деяких видів злочинів (в першу чергу тяжких та резонансних), специфічної діяльності окремих категорій злочинців (наприклад крадії – гастролери та ін.) стали підґрунтям до внесення певних коректив у будову дактилоскопічних обліків.

В процесі їх функціонування відбувається постійний обмін дактилоскопічною інформацією яка відобразилась як в слідах так на дактилокартах, між окремими підрозділами експертної служби. Особливо ефективним такий обмін стає при обміні між суміжними місьрайліноорганами. Однак, практика свідчить що, в ряді випадків, до розкриття злочинів приводить і обмін інформацією між органами які розташовані на значних відстанях.

Основними завданнями вирішенню яких призначені сприяти дактилоскопічні обліки експертно-криміналістичної служби є: складання умов ідентифікації осіб, які залишили сліди рук на місці події; складання умов встановленню фактів залишення слідів рук однією особою при скоєнні різних злочинів; складання умов ідентифікації людей, які числяться зниклими безвісти (у разі наявності невідомих трупів, чи осіб що не можуть сповістити своїх настановних даних) за умов наявності на них дактилокарти; становленню осіб невідомих трупів людей, за умов наявності на них дактилокарти яка була заповненою раніше, на живу особу з наявними настановними даними; ідентифікація осіб, що приховують або не можуть сповістити свої настановні дані, але раніше були піддані дактилоскопіюванню.

Специфіка завдань що стоять перед даною категорією обліків, зумовили і структуру їх будови. Вони включають дві складові - слідотеку та дактилокартотеку. Ефективність функціонування однієї складової такої інформаційної системи, наприклад - слідотеки напряму залежить від наявності та якісного змісту інформації що містить друга її складова - дактилокартотека, і навпаки. При надходженні нової інформації до масивів однієї складової, вона обов'язково перевіряється по масивам обох складових. В сучасних АДІС це відбувається при введенні в систему відбитків чи слідів рук в автоматичному режимі.

Можна впевнено сказати що сьогодні дактилоскопічні обліки експертної служби стоять на доволі високому рівні розвитку, їх якісний стрибок був зумовлений розробкою впровадженням АДІС на всіх рівнях.

Облік куль і гільз зі слідами зброї. При скоєнні тяжких злочинів таких як вбивства, бандитизм, розбійні напади, терористичні акти та ін., злочинці часто застосовують вогнепальну зброю. При цьому особливості будови внутрішньої поверхні каналу ствола (мікрорельєф дна нарізів та полів між нарізами), а також різних деталей та механізмів зброї (губ магазину, різних частин затвора, зачіпу викидача,

бойка, патронника, відбивача та ін.) знаходять відображення на поверхнях куль та гільз. При оглядах місць подій по фактам таких злочинів доволі часто вилучаються кулі та гільзи які по суті являють собою носії інформації про зброю що була застосована, і відповідно, можуть бути використаними для її ідентифікації. Що по суті складає умови для розкриття даної категорії злочинів. Саме це і стало підґрунтям необхідності створенні в експертно-криміналістичній службі, а точніше в підрозділах що здійснюють балістичні дослідження, спеціального обліку який отримав назву – кулегільзотека. Кулегільзотеки на усіх рівнях складаються з колекцій куль та гільз, а також інформаційних картотек.

Колекції куль і гільз (кулегільзотеки) зі слідами зброї створюються для: встановлення фактів використання одних і тих же екземплярів зброї при вчиненні декількох злочинів (у різний час, на різних територіях); виявлення зброї, яка застосовувалась при вчиненні злочинів, серед вилученої, знайденої та добровільно зданої; встановлення фактів застосування злочинцями втраченої нарізної або гладкоствольної вогнепальної зброї, що була на озброєнні органів внутрішніх справ, зареєстрована на об'єктах дозвільної системи та перебувала в особистому користуванні громадян; виявлення зброї, яка була втрачена працівниками органів внутрішніх справ, серед вилученої, знайденої та добровільно зданої.

Сьогодні, поряд із колекцією та інформаційною картотекою, цей вид обліку також здійснюється використанням автоматизованих інформаційних систем. Такі системи називаються автоматизовані балістичні інформаційні систем (АБІС). "Упровадження засобів автоматизації здійснюється в першу чергу з метою вирішення завдань організації та ефективного пошуку інформації при значній кількості її джерел, що є характерним для обліково-реєстраційної роботи"¹, – говорять В.В. Кубанов та В.В. Степанов.

За рівнем зосередження кулегільзотеки розподіляються на центральну та регіональні. Центральна кулегільзотека (ЦКГТ) ведеться в ДНДЕКЦ МВС, регіональні (КГТ) – в НДЕКЦ ГУМВС, УМВС та УМВСТ.

Поряд з кулегільзотекою – обліком оперативно-розшукового призначення, в відділі (ДНДЕКЦ) та відділеннях (НДЕКЦ) дослідження зброї та трасологічних досліджень функціонують обліки *довідково-допоміжного* призначення. До них належать обліки зразків

¹ Кубанов В.В., Степанов В.В. Криміналістические учеты огнестрельного оружия и следов его применения. – М.: Юрлитинформ, 2008. – С. 95.

зброї вміщеної в колекцію. Як правило в таку колекцію вміщуються окремі екземпляри зброї з тієї що вилучена у злочинців або вилучена з об'єктів дозвільної системи, а також тієї що добровільно здана громадянами. Така зброя, зазвичай, використовується в якості зразків для порівняння при проведенні експертиз, для відстрілу штатних боеприпасів, для навчання при підготовці спеціалістів з дослідження зброї та ін. Поряд з колекціями зброї в указаних підрозділах створюються довідково-допоміжні колекції штатних набоїв до різних видів вогнепальної зброї.

Облік слідів знарядь зламуння. При скоєнні значної кількості злочинів, особливо майнових пов'язаних з проникненням у житло чи сховище, для зламу захисних пристроїв (замків, дверей, засувів, решіток та ін.) що стоять на перепоні вільного доступу до матеріальних цінностей, злочинці користуються різними знаряддями та механізмами. Відповідно, в процесі взаємодії таких знарядь чи механізмів з різними складовими сховищ чи захисних пристроїв, на їх поверхні залишаються сліди. В криміналістиці такі сліди отримали назву "сліди зламу", а знаряддя та механізми "знаряддя зламу". Як і за іншими матеріально-фіксованими слідами за знарядь зламу можна вирішити низку завдань як діагностичного так і ідентифікаційного характеру. Головне ж з них, це можливість ідентифікувати знаряддя за утвореними ними слідами. Для складання належних умов такої ідентифікації, оперативності перевірки вилучених знарядь та нових слідів в підрозділах експертно-криміналістичної служби МВС на регіональному, кущовому та місцевому рівнях створюються колекції слідів знарядь зламуння. Облік слідів знарядь зламуння містить дві складові колекцію слідів знарядь зламуння та інформаційну картотку. Інформаційна картка на певний об'єкт містить вичерпну інформацію про час місце вилучення сліду, кримінальну справу особу слідчого та спеціаліста. В картці розташовуються масштабні фотознімки слідів.

Колекції слідів знарядь зламуння сприяють: встановленню факту використання одного знарядь при вчиненні декількох злочинів (у різний час, на різних територіях); ідентифікації конкретного знарядь зламуння, яким залишено сліди на місці події; узагальненню відомостей про різновидності інструментів і предметів, що застосовуються для зламуння перешкод.

У колекції вміщуються натурні об'єкти зі слідами знарядь зламуння (окремі частини зламаних перешкод) і лише в окремих випад-

ках, за неможливості вилучення самого об'єкта, на якому були виявлені сліди, допускається вміщення їх зліпків, одержаних за допомогою полімерних мас. Не вважаючи на те що ідентифікаційний період робочих поверхонь багатьох знарядь, що використовуються для зламу, невеликий слідча практика має чисельні приклади успішного використання даного виду обліків у розкритті злочинів.

Облік слідів взуття. Не вважаючи на невеликий ідентифікаційний період взуття (як правило термін носки певної пари триває до двох років), в ряді випадків функціонування указанного обліку дає позитивні результати. Не буде перебільшенням сказати, що кількість контактів підшов взуття з слідосприймаючими поверхнями можна порівнювати лише з слідами рук, які до речі доволі успішно використовуються в розкритті злочинів. На нашу думку сьогодні сліди взуття являють один з потенційних резервів для підвищення рівня розкриття злочинів.

З використанням даної категорії обліків можна вирішити наступні завдання: встановити факт залишення слідів одним і тим же взуттям при вчиненні декількох злочинів (у різний час, на різних територіях); ідентифікації взуття, що належить конкретній особі, за слідами, які вилучені під час оглядів місця події.

Практика створення та функціонування даного виду обліку дає можливість говорити що масивів таких обліків можуть вміщуватися зліпки, фотознімки та схематичні малюнки слідів взуття, які вилучені з місця події. Особливість об'єктів що складають масиви даного обліку зумовлює його функціонування у колекційно-картотечній формі. У картотеку вміщуються тільки сліди за якими можливе проведення ідентифікаційного дослідження або встановлення групової належності.

Облік слідів транспортних засобів (протекторів шин). Метою функціонування таких обліків є надання умов щодо: встановлення фактів використання одних і тих же транспортних засобів при вчиненні декількох злочинів (у різний час, на різних територіях); ідентифікації конкретних транспортних засобів (протекторів шин), що залишили сліди на місці події.

Як і облік слідів взуття масиви цього обліку комплектуються об'ємними копіями слідів шин (зазвичай отриманими за допомогою гіпсу). Фотознімки слідів транспортних засобів мають бути виконані за правилами криміналістичної фотографії. Виходячи з того що слід протектору шини має значну довжину (довжина розгорнутого кола) виникає необхідність в застосуванні спеціальних методів при їх фотографуванні.

У якості довідково-допоміжних матеріалів в експертних підрозділах зазвичай користуються різноманітними каталогами та довідниками в яких висвітлюються питання пов'язані з конструкцією шин, особливостями їх будови та малюнками бігових доріжок протекторів.

Поряд з обліком слідів транспортних засобів в підрозділах експертної служби створюються колекції зразків *автомобільних фар*. Їх створення зумовлено тим що під час ДТП фари доволі часто розбиваються, а їх залишки (фарне скло) стають об'єктами обстановки місця події. За таким осколками встановлюється вид фари, а потім моделі автомобілів які комплектуються такими фарами. Це діагностичні завдання. Однак за осколками фарного скла можна провести і ідентифікаційні дослідження. Як правило, це різновид трасологічних досліджень – встановлення цілого за його частинами.

Обліки підроблених грошових знаків, цінних паперів та бланків документів, які виготовлені поліграфічним способом

Одним із заходів направленим на створення умов боротьби зі злочинами що пов'язані з виготовленням та використанням підроблених документів є належна організація інформаційно-довідкового забезпечення процесу розслідування, в якому особливе місце належить обліково-реєстраційним даним. За результатами такої перевірки по таким інформаційним системам можна надійти до висновку: що об'єкт який перевіряється має спільні ознаки та одне походження з об'єктами що знаходяться у обліково-реєстраційній системі; об'єкт який перевіряється є саме тим об'єктом відомості про який знаходяться у обліково-реєстраційній системі; об'єкт що перевіряється не був внесеним до обліку раніше.

За рівнем зосередження обліки підроблених грошових знаків, цінних паперів та бланків документів, які виготовлені поліграфічним способом розподіляються на центральний та регіональні. Центральний облік ведеться в ДНДЕКЦ МВС, регіональні – в НДЕКЦ ГУМВС, УМВС та УМВСТ. Безпосередньо указані обліки ведуть спеціалісти *відділу (ДНДЕКЦ), а також секторів або відділень (НДЕКЦ) технічної експертизи документів та почерку*. На всіх рівнях вони складаються з колекцій зразків підроблених об'єктів і інформаційних картотек які містять інформацію про факт вилучення певної купюри, місце, час, № кримінальної справи, спосіб підробки, особливості та ін. В інформаційній карті розташовуються фотографічні зображення купюр лицьової та зворотної сторін. Для обліку підроблених грошей інформаційна картотека представляє собою автоматизовану інформаційно-

пошукову систему. Об'єкти в колекції підроблених грошей розміщуються за розділами: паперові грошові знаки, які виготовлені із застосуванням технічних засобів; мальовані грошові знаки; монети; цінні папери; бланки документів, які виготовлені поліграфічним способом.

Для забезпечення виконання на належному рівні досліджень, а також вирішення інших завдань відділ, відділення та сектори технічної експертизи документів та почерку створюють *довідково-допоміжні колекції* зразків паперових грошей, зразків бланків документів та цінних паперів.

Облік суб'єктивних портретів розшукуваних осіб.

Інформаційні системи призначені для обліку невідомих злочинців за прикметами їх зовнішності, представленими у вигляді суб'єктивних портретів, створюються з метою складання умов для розшуку указаних осіб, а також встановлення факту скоєння ряду злочинів однією особою. Одразу обумовимося, що інформація з обліків суб'єктивних портретів може бути використаною лише для вирішення діагностичних питань, отримання орієнтуючої інформації. Висновки у категоричній формі спираючись на данні такого обліку давати не можна.

Даний облік ведеться на регіональному, кушовому і місцевому рівнях, у вигляді автоматизованої інформаційної системи портретної ідентифікації чи ін., а також картотеки яка ведеться паралельно з АІС.

Як правило інформаційні карти на суб'єктивний портрет складаються в електронному вигляді (за наявності програмних і технічних засобів) з подальшим отриманням копії на паперовому носіїві або заповнюються на друкованому бланку. Основну категорію суб'єктивних портретів що вміщуються в такий облік складають композиційні (мальовані або фотографічні, в залежності від наявних елементів баз даних), які виготовляються з використанням комп'ютерної техніки та спеціального програмного забезпечення. Іншу категорію складають мальовані. Мальовані мають менше розповсюдження.

Найбільше розповсюдженими сьогодні є композиційні портрети складені з використанням комп'ютерної техніки. Спеціалізовані комп'ютерні системи "ФОТОРОБОТ" призначені для автоматизації процесу створення суб'єктивних портретів шляхом складання образу грудної фігури (обличчя, верхньої частини тіла, сорочки, жакета, головного убору, а також прикрас) з графічних зразків що містить база даних бази готових елементів особи. Поряд з розглянутими, в підрозділах експертної служби створюються і функціонують інші

обліки. Так, наприклад, останніми роками в більшості підрозділів формуються колекції вилученої саморобної вогнепальної зброї. Також добре зарекомендували себе колекції зразків відбитків печаток і штампів які створюють працівники експертних підрозділів на місцях.

На завершення розгляду обліків експертної служби МВС України слід сказати що, за потреби, залежно від оперативної обстановки, на території обслуговування, в експертно-криміналістичних підрозділах можуть впроваджуватись інші криміналістичні обліки. Організація їх роботи, комплектування масивів та перевірка за ними здійснюється згідно з наказами, інструкціями, методичними розробками ДНДЕКЦ та МВС України.

Стаття надійшла до редколегії 24.09.2009 р.

П.С. Берзін

**ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ
МІСЦЯ І ЧАСУ ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ
ПРИ ФАКТИЧНОМУ "РОЗВЕДЕННІ" ДІЯННЯ
ТА ЙОГО НАСЛІДКІВ В МІСЦІ Й ЧАСІ**

Закріпивши у ч. 2 ст. 4 Кримінального кодексу (далі – КК) України положення, згідно з яким злочинність і караність, а також інші кримінально-правові наслідки діяння визначаються законом про кримінальну відповідальність, що діяв на час вчинення цього діяння, законодавець сформулював можливість застосування норм КК залежно від часу вчинення злочину¹. У ч. 3 цієї статті КК час вчинення злочину визначається як час вчинення особою передбаченої законом про кримінальну відповідальність дії або бездіяльності. При цьому останнє положення поки що залишає відкритим питання про те, чи можна розглядати зміст формулювання "... визнається час вчинення особою передбаченої законом про кримінальну відповідальність дії або бездіяльності", вжитого у ч. 3 ст. 4 КК, як загальну характеристику, що охоплює не лише такий обов'язковий елемент у специфічній конструкції складу злочину як діяння, але й інші його елементи та зв'язки між ними – наслідки, причиновий зв'язок між діянням та наслідками, час, місце, спосіб, знаряддя, засоби, обстановку (ситуацію)

¹ Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. – 5-ге вид., переробл. та доповн. / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 31.

вчинення злочину. Тому при розумінні змісту наведеного у ч. 3 ст. 4 КК формулювання слід враховувати два підходи.

Згідно з *першим підходом* у зміст формулювання "... визнається час вчинення особою передбаченої законом про кримінальну відповідальність дії або бездіяльності" включається лише специфічний кримінально-правовий зміст діяння як обов'язковий елемент об'єктивної сторони складу злочину. Тобто розуміння цього формулювання "здійснюється в межах традиційної термінології про склад злочину"¹. У зв'язку з цим інші обов'язкові елементи у специфічній конструкції об'єктивної сторони складу злочину (наслідки, причинний зв'язок, час, місце, спосіб, знаряддя, засоби, обстановка (ситуація) вчинення злочину), а також елементи у специфічній конструкції об'єкта злочину змістом зазначеного поняття взагалі не охоплюються. Наприклад, визначаючи особливості застосування положень ч.ч. 2, 3 ст. 4 КК, А.О. Пінаєв виділяє такі п'ять варіантів: а) якщо злочин закінчений, то час його вчинення визначається моментом закінчення; б) якщо злочин зупинений до його закінчення (на стадії готування чи замаху), то час його вчинення визначається моментом зупинення; в) при триваючих злочинах час їх вчинення визначається моментом закінчення злочинного стану; г) при продовжуваних злочинах час їх вчинення визначається моментом виконання останньої із дій, що включаються у цей злочин; г) час вчинення злочинних дій співучасників визначається моментом їх закінчення виконавцем (закінчення злочину або його зупинення)².

Зазначаючи, що у ч. 3 ст. 4 КК встановлено правило визначення часу вчинення злочину, В.І. Борисов та Ю.А. Пономаренко вважають часом вчинення: 1) злочинів із формальним (у тому числі усіченим) складом - час вчинення особою самої дії або бездіяльності, що є ознакою об'єктивної сторони злочину. Щодо злочинів з усіченим складом, зауважують автори, то часом їх вчинення визнається час виконання тієї стадії незакінченого злочину, на яку законодавець, виходячи із характеру та суспільної небезпечності діяння, переніс момент закінчення злочину; 2) злочинів із матеріальним складом - час вчинення особою суспільно небезпечної дії або бездіяльності, незалежно від часу настання їх суспільно небезпечних наслідків, що зазначені в

¹ Вереща Р.В. Проблеми вини в теорії кримінального права: Навчальний посібник. - К.: Атіка, 2005. - С. 184.

² Пінаєв А.А. Уголовное право Украины. Общая часть. - Х.: "Харьков юридический", 2005. - С. 51.

законі. Настання останніх свідчить про закінчення злочину; 3) триваючого злочину – час вчинення дії або бездіяльності, з яких починається та званий "злочинний стан" особи залишення в небезпеці, втеча з місця позбавлення волі, незаконне зберігання зброї тощо; 4) продовжуваного злочину – час вчинення останньої дії з числа кількох тождних дій, які об'єднані єдиним наміром і які лише у сукупності складають єдину "дію" (наприклад, крадіжка останньої деталі комп'ютера, що викрадається по частинах); 5) злочинів із ускладненим діянням – час вчинення особою всіх передбачених законом складових дій¹.

Проте дотримання такого підходу дозволяє визнати принаймні некоректним положення ч.ч. 2, 3 ст. 4 КК, оскільки вони фактично не узгоджуються зі специфічним кримінально-правовим змістом тих складів злочинів, обов'язковими елементами яких є наслідки, причинний зв'язок, час, місце, спосіб, знаряддя, засоби, обстановка (ситуація) вчинення злочину.

Другий підхід дозволяє розглянути зміст формулювання "... визнається час вчинення особою передбаченої законом про кримінальну відповідальність дії або бездіяльності" як узагальнену кримінально-правову характеристику, що охоплює специфічний зміст як діяння, так й інших елементів об'єктивної сторони, що є обов'язковими у специфічній конструкції деяких складів злочинів (наслідки, причинний зв'язок, час, місце, спосіб, знаряддя, засоби, обстановку (ситуацію) вчинення злочину). Такий підхід дозволяє уникнути обмеження визначення змісту поняття часу вчинення злочину лише вчиненим діянням як елементом об'єктивної сторони складу злочину, оскільки в так званих матеріальних і формально-матеріальних складах злочинів наслідки вчиненого діяння є обов'язковим елементом її (об'єктивної сторони) специфічної конструкції. Зокрема, російський законодавець, на відміну від українського, пішов більш конкретизованим шляхом, закріпивши у ч. 2 ст. 9 КК РФ положення про те, що часом вчинення злочину визнається час вчинення суспільно небезпечної дії (бездіяльності) незалежно від часу настання наслідків. Це, у свою чергу, змусило деяких російських фахівців звернути увагу на те, що під вчиненням злочину розуміється як закінчений злочин, так і вчинен-

¹ Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш та ін.: За заг. ред. В.В. Сташис, В.Я. Тація. - 3-є вид., переробл. та доповн. - Х.: ТОВ "Одісей", 2006. - С. 15; Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар. - Додаток. - Х.: ТОВ "Одісей", 2008. - С. 4.

ня каранних діянь, що утворюють попередню злочинну діяльність (готування до злочину і замах на злочин)¹.

М.І. Хавронюк робить висновок, що часом вчинення закінченого злочину з матеріальним складом є час настання суспільно небезпечних наслідків. Цей його висновок ґрунтується на тому, що: а) відповідно до ст. 2 КК підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого КК. Якщо ж наслідки є обов'язковою ознакою відповідного складу злочину, то їх відсутність виключає притягнення особи до кримінальної відповідальності, відтак, не дає змогу визнати вчинену нею дію або бездіяльність злочину; б) готування до злочину і замах на злочин, які у контексті ч. 3 ст. 4 КК можуть визнаватися дією, час вчинення якої визначає час вчинення злочину, можливі тільки при умисному злочині; в) кримінально-процесуальне законодавство передбачає необхідність доведення всіх обставин вчинення злочину, а також характеру і розміру шкоди; вирок суду підлягає скасуванню у разі неправильного застосування кримінального закону, зокрема незастосування кримінального закону, який підлягає застосуванню, і застосування кримінального закону, який не підлягає застосуванню. Тобто, пише М.І. Хавронюк, доведенню підлягають і наслідки злочину, а їх неврахування має оцінюватися як неправильне застосування кримінального закону. Проте лише після того, як факт настання чи ненастання відповідного наслідку буде доведено, у суду з'являються підстави для кваліфікації злочину як вбивства чи як замаху на вбивство. Неврахування ж наслідків виключає можливість притягнення винної особи до кримінальної відповідальності за фактично вчинене діяння; г) наслідки у злочинах з матеріальним складом є результатом діяння, і між наслідками і діянням, як правило, існує проміжок часу. Тому, якщо діяння було вчинено під час дії попереднього закону про кримінальну відповідальність, то до дня набрання чинності новим законом про кримінальну відповідальність особа може попередити настання наслідків вчиненого діяння. Позбавлення ж її такої можливості означатиме звуження існуючого права особи на її добровільну відмову від доведення злочину до кінця, що суперечитиме ч. 3 ст. 22 Конституції України².

¹ Наумов А.В. Российское уголовное право. Курс лекций: в 3 т. Т.1. Общая часть. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2007. - С. 223.

² Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. - 5-те вид., переробл. та доповн. / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. - К.: Юридична думка, 2008. - С. 20.

По-суті, запропонований М.І. Хавронюком підхід ґрунтується на обов'язковості врахування наслідків як елемента складу певного злочину при визначенні часу вчинення злочину. Тому відсутність таких наслідків якраз і означає неможливість визначити час вчинення злочину з матеріальним чи формально-матеріальним складом (або визнати такий злочин вчиненим). Отже, другий підхід дозволяє зробити висновок, що зміст зазначеного у ч. 3 ст. 4 КК формулювання "вчинення особою передбаченої законом про кримінальну відповідальність дії або бездіяльності" має бути співвіднесений зі специфічною конструкцією складу злочину, що потребує наведення низки застережень: 1) для злочинів з матеріальними і формально-матеріальними складами наслідки як обов'язковий елемент їх специфічної конструкції мають безпосередньо враховуватися при визначенні часу вчинення злочину і охоплюються змістом названого вище формулювання; це, у свою чергу, означає, що часом вчинення злочинів з такими складами може бути не що інше як час настання наслідків; 2) розглядаючи наслідки як результат певного діяння у злочинах з матеріальним чи формально-матеріальним складом, слід враховувати наявність проміжку часу, протягом якого "існує" причиновий зв'язок; в такому разі врахування наслідків як елемента зазначених складів злочинів має поєднуватися із встановленням відсутності правових підстав звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності.

Підбиваючи підсумки сказаному, вважаю за необхідне звернути увагу на таке.

1. Теоретично можна виділити два підходи щодо визначення змісту формулювання "вчинення особою передбаченої законом про кримінальну відповідальність дії або бездіяльності", наявність яких не виключає дискусійного характеру підходів, що узгоджується з кожним із таких підходів. Проте, незважаючи на протилежність цих підходів, очевидним є порушення узгодженості змісту окремих норм Загальної та Особливої частини КК, що обумовлює внесення законодавцем відповідних змін і доповнень.

2. Визнаючи більш обґрунтованим саме другий із зазначених підходів, і беручи за основу відповідні точки зору, наведені у літературі, можна зробити висновок про те, що такі зміни можуть полягати у уточненні законодавчого визначення поняття часу вчинення злочину і передбачити у ч. 3 ст. 4 КК після слів "... дії або бездіяльності" слова "незалежно від часу настання наслідків".

З таких саме позицій слід підходити при визначенні місця вчинення злочину, якщо має місце "розведення" діяння та його наслідків у території.

У ч. 1 ст. 6 КК сформульовано "територіальний принцип просторової чинності (дії) кримінального закону України"¹: особи, які вчинили злочини на території України, підлягають кримінальній відповідальності за чинним КК. У зв'язку з цим в межах питання, що розглядається, слід звернути окрему увагу на особливості конкретизації наслідків (їх визначення) у формулюваннях (законодавчих формулюваннях), передбачених відповідно ч. 2 і ч. 3 ст. 6 КК: "злочин ... було почато, продовжено, закінчено або припинено на території України" (ч. 2) та "виконавець або хоча б один із співучасників діяв на території України" (ч. 3).

Не вдаючись в особливості законодавчої конкретизації змісту поняття "територія України", одразу зауважу, що в літературі автори враховують настання наслідків "у відриві" від вчиненого діяння за двома варіантами: а) діяння вчинене на території України, а наслідки настали за її межами та б) навпаки, коли діяння вчиняється за межами України, а його наслідки мають місце на території України. Так, П.С. Матишевський, об'єднуючи зміст ч. 2 і ч. 3 ст. 6 КК, визнає злочин (у формі готування, замаху, виконання, підбурювання, пособництва, організації діяльності) вчиненим на території України у таких випадках: 1) коли він розпочатий і закінчений на території України; 2) коли він підготовлений за межами України, а дії, що утворюють його, з боку виконавця або співучасників були вчинені на території України; 3) коли суспільно небезпечні дії були розпочаті або вчинені за межами України, а закінчені або злочинний наслідок настав на території України (наприклад, постріл було зроблено з території Молдови, а смертельне поранення особи сталося на території України)².

У більш конкретизованій формі щодо тлумачення положень ч.ч. 2, 3 ст. 6 КК підходить М.І. Хавронюк. На його думку, щоб злочин вважався вчиненим на території України, достатньо, щоб його було: 1) почато і закінчено на території України; 2) почато, продовжено і закінчено або припинено на території України; 3) почато на території України, а продовжено, закінчено або припинено за її межами;

¹ Матишевський П.С. Кримінальне право України. Загальна частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак. - К.: А.С.К., 2001. - С. 64.

² Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. - 4-те вид., переробл. та доповн. / Відп. ред. С.С. Яценко. - К.: А.С.К., 2005. - С. 65 - 66.

4) почато і продовжено на території України, а закінчено або припинено за її межами; 5) почато на території України, продовжено за її межами, а закінчено або припинено знову на території України; 6) почато і продовжено за межами України, а закінчено або припинено на території України; 7) почато за межами України, продовжено на її території, а закінчено або припинено знову за межами України тощо. При цьому початком вчинення злочину вчений вважає вчинення діяння, яке може бути кваліфіковане як готування до того чи іншого злочину (крім злочину невеликої тяжкості), замах на нього, або, якщо злочин не має стадій готування та замаху, – безпосередній початок вчинення діяння, яке може бути кваліфіковане як злочин. Під продовженням злочину М.І. Хавронюк розуміє вчинення діяння, характерного для триваючого чи продовжуваного злочину, а під припиненням злочину – припинення триваючого чи продовжуваного злочину. У свою чергу, за твердженням вченого, відповідно до ч. 3 ст. 6 КК злочин вважається вчиненим на території України у разі, якщо: а) злочин було почато, продовжено або закінчено на території України його виконавцем або хоча б одним із співвиконавців незалежно від їх загальної кількості – при простій формі співучасті, а також при вчиненні злочину організованою групою чи злочинною організацією; б) виконавець (виконавці) злочину діяв за межами України, але принаймні один із його інших співучасників – організатор, підбурювач або пособник – діяв на території України – при співучасті з розподілом ролей¹.

А.О. Пінаєв, ставлячи перед собою питання про ті ситуації, коли на території України злочин вчиняється не в повному обсязі, обґрунтовує його вирішення наступними міркуваннями. Якщо злочин завершений на території України, то всі дії, які передували цьому моменту, незалежно від місця їх вчинення втрачають своє юридичне значення, тобто – при кваліфікації закінченого злочину, дії, пов'язані з готуванням до нього або замахом на нього не враховуються. Точно також, на його думку, не враховуються підготовчі дії, якщо злочин був припинений на стадії замаху. У свою чергу, пише далі автор, якщо злочин, розпочатий на території України, тобто тут були вчинені підготовчі дії або навіть замах на злочин, то такі дії є суспільно не-

¹ Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. – 5-ге вид., переробл. та доповн. / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 26 – 27.

безпечними і караними відповідно до ст.ст. 14 – 16 КК. Аналогічно вирішується питання щодо дій співучасників (ст.ст. 26-30 КК)¹.

На думку В.І. Борисова, положення, передбачене у ч. 2 ст. 6 КК, охоплює як випадки вчинення всього діяння, що являє собою злочин, на території України, так і випадки вчинення частини такого діяння на території України, а іншої – на території іншої держави (держав). Тому злочин вважається вчиненим на території України, якщо його, наприклад, було почато за кордоном, а продовжено, закінчено або припинено на території України або, навпаки, розпочато в Україні, а продовжено, закінчено або припинено на території іншої держави. Злочин вважається вчиненим також на території України, якщо він підготовлений за її межами, а дії, що його утворюють, вчинені на її території, або якщо суспільно небезпечне діяння було вчинено поза межами України, а суспільно небезпечні наслідки, передбачені законом про кримінальну відповідальність, наступили на території України. Крім цього, вважаючи, що злочин визнається вчиненим на території України, якщо його виконавець або хоча б один із співучасників діяв на території України, якщо організаційна діяльність, підбурювання, пособництво були здійснені за кордоном, а виконавець діяв на території України, а також у протилежних випадках, коли той чи інший співучасник діяв в Україні, а виконавець злочину – за кордоном².

Видається, що з урахуванням вимог ч. 2 і ч. 3 ст. 6 КК можна виділити наступні варіанти "розведення" вчиненого діяння та його наслідків у території: а) віддаленість наслідку від вчиненого діяння, яка згідно з ч. 2 ст. 6 КК характеризується формулюванням "злочин ... почато, продовжено, закінчено або припинено на території України"; б) віддаленість наслідків від вчиненого у співучасті діяння, яка відповідно до ч. 3 ст. 6 КК позначається формулюванням "... виконавець або хоча б один із співучасників діяв на території України".

Осмислення змісту таких варіантів дає підстави для наступних висновків:

1) для визнання злочину вчиненим на території України необхідним є настання наслідків як елемента складу злочину: а) на території України, в той час як відповідне діяння може бути почато й за її

¹ Пинаев А.А. Уголовное право Украины. Общая часть. – Х.: "Харьков юридический", 2005. – С. 55.

² Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш та ін.; За заг. ред. В.В. Сташис, В.Я. Тація. – 3-є вид., переробл. та доповн. – Х.: ТОВ "Одісей", 2006. – С. 22.

межами; в цьому випадку настання зазначених наслідків може за відповідних обставин охоплюватися змістом формулювань "злочин ... продовжено", "злочин ... закінчено" та "злочин ... припинено" (конкретніше особливості врахування наслідків у визнанні злочину продовженим, закінченим та припиненим розглядатимуться нижче при визначенні специфічного змісту складу готування до злочину, а також складів закінченого і незакінченого замаху на злочин); б) поза межами території України, коли відповідне діяння принаймні почато на території України (якщо, звісно, дотримуватись позиції про охоплення настання таких наслідків змістом формулювань "злочин ... продовжено", "злочин ... закінчено" та "злочин ... припинено");

2) для визнання злочину, вчиненого у співучасті, вчиненим на території України законодавець вимагає, щоб "його виконавець або хоча б один із співучасників діяв на території України"; за таких умов настання наслідків, що є обов'язковою ознакою відповідних складів злочинів, має охоплюватися змістом терміну "діяв", передбачаючи в необхідних випадках врахування вимог ч. 2 ст. 6 КК.

Виділення наведених вище висновків, будучи своєрідним підсумком відповіді на поставлене вище запитання, все ж потребує з'ясування наступних моментів:

1) чи охоплюють положення ч. 2 ст. 6 КК випадки, коли наслідки, що настали в результаті початого, продовженого, закінченого або припиненого за межами України діяння, також настали за межами України? Враховуючи вимоги ч. 2 цієї статті КК місцем вчинення таких дій не можна визнати територію України, оскільки будь-яке діяння має бути почато, продовжено, закінчено або припинено саме на території України. Тому "територіальна чинність (дія) КК України" не повинна поширюватися на такий випадок. Це, у свою чергу, означає, що визначення місця вчинення відповідного діяння та місця настання в його результаті конкретних наслідків вважаються обов'язковими умовами визначення (характеристики) місця вчинення злочину з матеріальним чи формально-матеріальним складом. Водночас слід мати на увазі, що місце вчинення (початку, продовження, закінчення та/або припинення) такого діяння та його наслідків виконує у відповідних законодавчих формулюваннях функцію окремої характеристики (ознаки), конкретизований зміст якої має включатись у конкретний зміст (зміст обов'язкових ознак) складу відповідного злочину з урахуванням його специфічної конструкції (обов'язкових елементів та зв'язків між ними);

2) чи можна визнавати злочин вчиненим на території України, якщо саме на її території мав місце окремий "прояв" наслідків вчиненого за межами України діяння? Оскільки законодавець у ч.ч. 2, 3 ст. 6 КК не робить спеціального застереження стосовно особливостей врахування чи неврахування наслідків як результату діяння, розпочатого, продовженого, закінченого або припиненого на території України чи за її межами, то і обмежувати специфічний зміст термінів "почато", "продовжено", "закінчено", "припинено" (ч. 2 ст. 6 КК) та "діяв" (ч. 3 ст. 6 КК) вказівкою на його (змісту) визначення незалежно від конкретних характеристик наслідків, що настали, є неправильним. Адже в окремих випадках конкретні характеристики спрямованості вчиненого діяння на певний об'єкт кримінально-правової охорони можуть свідчити про "достатність" вчинення певних дій саме за межами України, в той час як відповідна шкода (наприклад, у вигляді упущеної вигоди) може настати (обов'язково настане) на території України.

Стаття надійшла до редакції 23.10.2009 р.

О.В. Кузнєцова

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ
ОГЛЯДУ МІСЦЯ ПОДІЇ У СПРАВАХ
ПРО НЕЗАКОННІ ДІЯННЯ З ОТРУЙНИМИ
ТА СИЛЬНОДІЮЧИМИ РЕЧОВИНАМИ**

Місце події (злочину) - найясніше джерело всякого роду відомостей, і в більшості випадків розкриття злочинів цілком залежить від того, чи в повній мірі використано це джерело. Тому огляд місця події є трудомісткою (бо пов'язана з детальним вивченням обстановки місця події та може тривати багато часу), найпродуктивнішою (бо дозволяє встановити великий об'єм доказової інформації, що відноситься до всіх елементів складу злочину) і найскладнішою дією (бо вимагає вживання цілого ряду тактичних прийомів і засобів криміналістичної техніки) [1, 6].

Основними завданнями, що стоять перед слідчим у процесі проведення огляду місця події, є: якнайповніше вивчення і фіксація предметів і обстановки, що вивчаються, виявлення слідів злочину та речових доказів (які можуть указувати на спосіб його вчинення або сприяти встановленню інших обставин, що мають значення для справи), їх вилучення для подальшого дослідження [2, 4; 3, 18]. Деякі автори вважають за можливе вирішення цілої низки питань неіден-

тифікаційного й навіть ідентифікаційного характеру шляхом слідчого огляду [4, 16], а факти, які встановлено та зафіксовано в протоколі огляду відповідно до вимог закону, не вимагають надалі повторної "перевірки" шляхом експертизи, "закріплення" у висновку експерта [5, 137].

У криміналістичній літературі значну увагу загальним питанням проведення слідчого огляду приділяли в своїх роботах В.П. Бахін, І.Є. Биховський, В.Ю. Владимиров, В.В. Кириченко, Н.І. Клименко, В.П. Колмаков, Е.Ф. Коновалов, А.А. Леві, В.М. Ніколайчик, С.І. Тищенко, І.Н. Якимов та інші. Але у спеціальній літературі не висвітлювалися особливості проведення слідчого огляду, зокрема огляду місця події, у справах про злочини, відповідальність за які передбачена ст. 321 КК України, проте труднощі, з якими стикаються працівники слідчих органів під час розслідування зазначеної категорії справ, свідчить про необхідність дослідження цих питань.

Так, відсутність будь-яких рекомендацій щодо проведення огляду місця події за вказаними злочинами призводять до того, що під час розслідування таких справ можливості цієї слідчої дії, нажаль, не використовуються повною мірою, а коло об'єктів, що підлягають огляду, значно звужено. Найпоширенішими об'єктами огляду у кримінальних справах зазначеної категорії¹ є речові докази, зокрема отруйні чи сильнодіючі речовини (у 72% кримінальних справ), документи як речові докази (4%) та інші предмети, але, як убачається, вони оглядаються лише тому, що за кримінально-процесуальним законодавством їх огляд є обов'язковим². До того ж такі огляди загалом проводяться формально і зводяться лише до опису загальних ознак об'єкту, що оглядається, а то й до звичайного перелічення цих об'єктів. Саме таким чином було оглянуто отруйні та сильнодіючі речовини, інші предмети у 56,5% випадків.

Огляди місця події проводилися лише у 18% кримінальних справ, проте вельми поширено проведення "огляду, виявлення та вилучення" (у 55% таких справ). Так, наприклад, фармацевт аптеки Д. відпустила без рецепту сильнодіючі лікарські засоби, після чого була за-

¹ Тут і далі наведено відомості за результатами вивчення та аналізу 100 кримінальних справ, порушених за ст. 321 КК України, які було розглянуто місцевими судами Автономної Республіки Крим, Волинської, Івано-Франківської, Луганської, Львівської, Полтавської, Черкаської областей за 2002-2006 рр.

² Ст. 79 КПК України чітко визначає, що речові докази повинні бути оглянуті та залучені до справи, що не обумовлюється щодо інших видів огляду, регламентованих ст.ст. 190 - 193 КПК.

тримана співробітниками міліції, відпущені засоби й товарно-касовий чек було вилучено, про що був складений протокол огляду, виявлення і вилучення, зміст якого, до того ж, зводився лише до фіксації факту вилучення, а огляду як такого проведено не було¹. Але таку дію не передбачено Кримінально-процесуальним законом і вона має сумнівну доказову силу.

У зв'язку з висловленим, убачається за необхідне визначити особливості проведення огляду місця події за кримінальними справами, що розглядаються, до яких, на наш погляд, слід віднести перелік місць, які повинні бути оглянуті як місце події, коло об'єктів, що підлягають огляду, та особливості їх огляду тощо.

Місцем події у таких справах є приміщення (це може бути квартира, будинок, аптека, медична установа) або ділянки місцевості (ринок, частина вулиці, двір, сквер тощо), де була затримана особа, яка здійснювала незаконні дії з отруйними чи сильнодіючими речовинами, території поруч з місцем затримання, а також місця, де було вчинено будь-яке незаконне діяння із зазначеними речовинами (наприклад, їх незаконне придбання, зберігання, збут або порушення правил обліку, відпуску тощо).

У зазначених місцях необхідно звертати увагу та оглядати предмети злочинного посягання (самі отруйні чи сильнодіючі речовини, а також обладнання, що призначене для їх виробництва або виготовлення), інші предмети, які можуть бути речовими доказами в кримінальній справі (пакувальний матеріал, предмети із слідами отруйних та сильнодіючих речовин, гроші для придбання отруйних чи сильнодіючих речовин під час оперативної закупівлі, папери з особистими записами, помітками підозрюваного або інших осіб, речі, побутові предмети, що використовувалися для незаконних діянь з отруйними чи сильнодіючими речовинами тощо); документи, у яких відображено всі дії з отруйними чи сильнодіючими речовинами, а також сировиною для їх виготовлення, виробництва у випадках виявлення фактів порушення правил виробництва, виготовлення, придбання, зберігання, відпуску, обліку, перевезення, пересилання зазначених речовин; інші сліди злочину, а також транспортні засоби, на яких здійснювалося перевезення отруйних чи сильнодіючих речовин, де здійснювалося їх зберігання тощо.

¹ Кримінальна справа № 1-27/2004 р. // Архів Кіровського міського суду Луганської області. - С. 4.

Розглянемо далі особливості проведення огляду місць та об'єктів у справах про незаконні діяння з отруйними та сильнодіючими речовинами.

При отриманні інформації про вчинення незаконних діянь з отруйними чи сильнодіючими речовинами, про затримання особи з такими речовинами, яка підозрюється в зберіганні з метою збуту або намагалася їх збути, огляд місця події потрібно проводити негайно. Метою огляду в цьому випадку є не тільки виявлення інших отруйних чи сильнодіючих речовин (що були "скинуті", приготовані для збуту тощо), слідів й інших доказів вчиненого злочину, але й детальна фіксація їх місцезнаходження, цілісності, кількості, окремих ознак; виявлення й вилучення слідів та предметів, що характеризують саму незаконну діяльність, цілі її здійснення, відношення підозрюваного до такої діяльності, його наміри тощо.

Місце затримання підозрюваного, місце збуту отруйної (сильнодіючої) речовини потрібно описувати із вказівкою на те, хто і де саме знаходився в цей час, у кого які предмети знаходилися в руках, були поблизу на землі, на якій відстані; бажано скласти план-схему.

Необхідно звернути особливу увагу на пошук і фіксацію місць знаходження решти отруйних чи сильнодіючих речовин, призначених для подальшого збуту (у схованках, у інших осіб, у транспортному засобі, у ручній поклажі, серед інших речей), елементів упаковки зазначених речовин або пакувального матеріалу (папір, поліетиленові пакети, коробки, банки, порожня тара, що залишилася після розфасовки та збуту речовин, етикетки тощо). Такі предмети необхідно докладно описувати із вказівкою точного їх місцезнаходження, маскування¹, зокрема й відстань від затриманого та інших осіб, а після - вилучати для подальшого дослідження.

Якщо проводиться огляд житла підозрюваного, то обов'язково необхідно відобразити в протоколі огляду стан житлового приміщення, рівень забезпеченості, обстановку, давність проведеного ремонту, наявність цінних речей, техніки тощо - порівняно з відомостями про прибутки сім'ї невідповідність прибутків і витрат може стати додатковим доказом наявності нетрудових доходів.

У ситуації, коли порушено правила поводження з отруйними чи сильнодіючими речовинами, відповідальність за які передбачено ч. 2 ст. 321 КК України немає необхідності докладно описувати розташу-

¹ Оскільки дії щодо приховування як самих речовин, так і слідів незаконних діянь свідчать про усвідомлення підозрюваним їх протизаконності.

вання місця події, предмети обстановки. Особливістю таких незаконних діянь є те, що порушення правил поводження із зазначеними речовинами може мати місце тільки в межах того підприємства (установи), де вони безпосередньо виробляються, виготовляються, зберігаються, відпускаються тощо, тобто тут спостерігається локалізація місця події (аптека, виробничий цех, склад тощо). Тому необхідно акцентувати увагу й фіксувати в протоколі огляду місця події факти відхилення реальних умов проведення дій з отруйними та сильнодіючими речовинами від умов, що зазначені в нормативно-правових актах (правилах).

Перш за все необхідно оглянути документи, що підтверджують законність діяльності з продажу лікарських засобів, ветеринарних препаратів¹. Такими документами можуть бути: ліцензія, копія ліцензії² або довідка про прийняття заяви про переоформлення ліцензії (може діяти протягом терміну від трьох робочих днів до півтора місяця залежно від підстав переоформлення)³. При огляді ліцензії на право заняття окремими видами господарської діяльності (наприклад: виробництво лікарських засобів, оптова чи роздрібна торгівля ними тощо) необхідно звертати увагу та фіксувати в протоколі огляду такі відомості: вид діяльності, на який видано ліцензію, зокрема й групи лікарських засобів, на які ліцензія розповсюджується; юридична особа або суб'єкт підприємницької діяльності, на чие ім'я видано ліцензію; дата видачі ліцензії та термін її дії. Якщо подається копія ліцензії, то необхідно звірити назву органу, що видав ліцензію, з назвою органу на печатці, що засвідчує копію такої ліцензії – вони повинні збігатися [6].

Також може здійснюватися огляд та перевірка наявних отруйних та сильнодіючих речовин зі списком речовин, дії з якими дозволено, огляд (а за необхідності вилучення чи ксерокопіювання) статутних

¹ Оскільки від наявності або відсутності ліцензії, відомостей, що містяться в ній (про види дозволеної діяльності і терміни дії ліцензії) напряму залежить кваліфікація незаконних діянь з зазначеними лікарськими засобами: чи є ці дії незаконними (ч. 1 ст. 321 КК України) або це порушення правил обігу при здійсненні законної діяльності (ч. 2 ст. 321 КК України).

² Згідно зі ст. 14 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" у випадках, коли господарська діяльність здійснюється не безпосередньо самою юридичною особою (суб'єктом підприємницької діяльності) за місцем її знаходження, а її філією чи структурним підрозділом.

³ Згідно із ст.ст. 16, 11, 14 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності".

документів, посадових інструкцій, а також товарно-транспортних накладних, документації на вивіз продукції з підприємства-виробника (складу), платіжних доручень тощо.

При порушеннях правил відпуску отруйного чи сильнодіючого лікарського засобу (ветеринарного препарату) з аптеки, аптечного кіоску, ветеринарної аптеки може мати місце й порушення правил їх придбання, зберігання й обліку, про що може свідчити:

- наявність великої кількості зазначених лікарських засобів у приміщенні, або значне перевищення їх фактичної кількості порівняно з документально оформленим;

- їх місцезнаходження не в сейфі окремо від інших лікарських засобів або окремому приміщенні, як це передбачено правилами зберігання (п. 3.3) [7], пп. 4.11.10, 8 Правил транспортування та зберігання ветеринарних препаратів, субстанцій...[8], пп. 2.3.4, 5.3 Правил реалізації ветеринарних медикаментів і препаратів [9]), а в будь-якому іншому місці (шафах, шухлядах, особистих речах працівників аптеки, складу тощо);

- зберігання таких лікарських засобів без зовнішнього упакування, не у фабричній упаковці, невідповідність зовнішнього оформлення упакування його вмісту (номер партії, дата виготовлення, логотип і маркування виробника тощо) у порушення п. 3.6 Правил зберігання та проведення контролю якості лікарських засобів у лікувально-профілактичних закладах [7];

- наявність грошових коштів (а особливо великої їх кількості) поза касовим апаратом, не в особистих речах співробітників установи тощо.

На ці обставини необхідно звертати увагу та обов'язково фіксувати під час огляду місця події. Особливу увагу слід приділяти огляду отруйних та сильнодіючих речовин, лікарських засобів, головним завданням якого є з'ясування низки питань, що в змозі здійснити слідчий шляхом візуального вивчення, не звертаючись за допомогою до експертів: визначення агрегатного стану вилучених речовин, їх кількості, упаковки й ідентифікаційних ознак, видимих пошкоджень тощо. Якісні ж характеристики об'єктів (незалежно від стану упаковки), що оглядаються, встановлюються шляхом проведення хімічних, фізико-хімічних досліджень.

Підчас огляду вилучених речовин слід звернути увагу та відобразити в протоколі: характер упаковки (пакет, скляний посуд (який саме – колба, банка, ампула), капсули, таблетки, окремо чи в блісте-

рах, коробках тощо), її цілісність (наявність або відсутність видимих пошкоджень), наявність маркування та будь-яких написів (назва речовини, її кількість (вага), а для лікарських засобів ще й дозування, підприємство-виробник, фасувальник, номер партії, дата виготовлення (фасування) тощо), а також зовнішні характеристики (кількість, колір, агрегатний стан, запах тощо). Особливу увагу слід звертати на буквено-цифрове маркування, що наноситься недрукарським способом, оскільки воно може позначати дату випуску, номер партії або інші відомості, які дозволять індивідуалізувати продукт промислового виробництва.

Окрім цього, про порушення правил придбання й обліку отруйних та сильнотоксичних лікарських засобів може свідчити певна документація, на виявлення, огляд і вилучення якої необхідно звертати увагу:

– така, що оформлюється під час надходження для реалізації (в аптечних установах) або для забезпечення лікувально-діагностичного процесу, проведення наукових досліджень (у лікувально-профілактичних, науково-дослідних установах) лікарських засобів: супровідні документи, накладні, прибуткові документи, реєстраційні журнали, що дозволяють встановити дату постачання, назву і лікарську форму, поставлену кількість лікарського засобу, назву й адресу постачальника [10];

– така, що оформлюється при списанні, знищенні, утилізації відходів лікарських засобів (до яких відносяться неякісні, із закінченим терміном зберігання, незареєстровані, фальсифіковані лікарські засоби) [11]: акт передачі лікарського засобу постачальникові або виробникові чи акт про знищення відходів лікарського засобу, де повинно зазначатися, які лікарські засоби передавалися, знищувалися (назва, виробник, номер серії, дата виготовлення, коли й звідки надійшли, кількість) [11; 12];

– така, що оформлюється при проведенні інвентаризацій лікарських засобів: інвентаризаційні описи, відомості, акти контрольної перевірки інвентаризації цінностей, книга реєстрації контрольних перевірок інвентаризації тощо;

– така, що оформлюється при переміщенні, використанні лікарських засобів, напівфабрикатів: при виготовленні лікарських засобів в умовах аптеки – журнал реєстрації окремих стадій виробництва, журнал і паспорт письмового контролю тощо; при списанні лікарських засобів на хворих у лікувально-профілактичних установах – листки

призначень цих хворих, їх історії хвороби, амбулаторні картки поліклінічних відділень;

– така, що оформлюється при відпуску лікарських засобів. Наприклад, журнал обліку отруйних та сильнодіючих лікарських засобів, що підлягають предметно-кількісному обліку в установах охорони здоров'я, форму якого затверджено наказом МОЗ України від 19 липня 2005 р. № 360 [13]; документація, що надається для придбання окремих категорій лікарських засобів та залишається в аптеці після їх відпуску (рецепти на придбання лікарських засобів, на виготовлення їх в умовах аптеки, сигнатура¹, а також вимога-замовлення на відпуск лікарських засобів лікувально-профілактичним і науководослідним установам).

При огляді журналу обліку отруйних та сильнодіючих лікарських засобів, що підлягають предметно-кількісному обліку в установах охорони здоров'я, необхідно звернути увагу на відповідність його оформлення нормативним вимогам (журнал повинен бути пронумерований, прошнурований, опечатаний і завірений підписом керівника установи), наявність і цілісність усіх аркушів (відсутність вирваних або вклеєних аркушів), дотримання хронологічної послідовності в записах (дати здійснення записів, дати надходжень тощо), внесені в журнал відомості про залишки лікарських засобів, які обліковуються, і фактичну їх наявність при огляді, відповідність кількості рецептів та вимог-замовлень на відпуск лікарських засобів, які вказані в журналі, рецептам та вимогам-замовленням, що зберігаються в установі.

Крім того, необхідно оглядати і, за можливості, вилучати:

– стрічку з касового апарату;
– готівку в касі, торговому залі або службових приміщеннях, що могла бути отримана при відпуску отруйних, сильнодіючих речовин з порушенням правил, для подальшої звірки.

Також необхідно звернути увагу й відобразити в протоколі факти виявлення рецептів на відпуск лікарських засобів поза службових приміщень (рецепти на придбання отруйних та сильнодіючих лікарських засобів, що підлягають предметно-кількісному обліку [13; 14], які після відпуску за ними повинні зберігатися в аптечній установі згідно з п. 15 Порядку відпуску лікарських засобів і виробів медично-

¹ Рецепт ф-1 виписується на придбання лікарських засобів, що підлягають предметно-кількісному обліку; рецепт ф-3 - на придбання трамadolu; сигнатура - при відпуску виготовлених в умовах аптеки лікарських засобів, що містять отруйні речовини, та трамadol.

го призначення з аптек та їх структурних підрозділів [15]) – у залі обслуговування, наприклад, у корзині (коробці) для виданих чеків (при відпуску решти отруйних та сильнодіючих лікарських засобів рецепт повинен повертатися покупцеві з позначкою про те, що лікарські засоби відпущено).

До проведення огляду місця події можуть і повинні залучатися фахівці, які володіють знаннями в різних галузях науки і техніки та можуть надати суттєву допомогу у виявленні й фіксації ознак і слідів отруйних чи сильнодіючих речовин, зокрема лікарських засобів, пошуку документації та її огляді при порушенні правил поводження з такими речовинами – це може бути криміналіст, хімік, фармацевт, ревізор, бухгалтер, технолог відповідного виробництва тощо. Тому до проведення огляду необхідно наперед вирішити питання про включення відповідних фахівців до слідчо-оперативної групи. Вивчення кримінальних справ цієї категорії показало, що зазначені фахівці до участі в проведенні слідчих оглядів (як і обшуків) залучаються вкрай рідко.

У випадках, коли знайти матеріальні сліди є неможливим, проведення огляду місця події також слід розглядати як таке, що має суттєве значення для справи, оскільки навіть опис місця події дозволяє зафіксувати його обстановку, а надалі перевірити свідчення учасників події.

Література

1. Огляд місця події при розслідуванні окремих видів злочинів: Наук.-практ. посібник / За ред. Н.І.Клименко.- К.: Юрінком Інтер, 2005.- 216 с.
2. Коновалов Е.Ф. Осмотр места происшествия.- Минск, 1987. – 44 с.
3. Леви А.А. Организация осмотра места происшествия. – М., 1979. – 102 с.
4. Николайчик В.М. Следственный осмотр вещественных доказательств.- М., 1968.- 48 с.
5. Гончаренко В.И. Использование данных естественных и технических наук в уголовном судопроизводстве (методологические вопросы).- К.: Выща школа, 1980. – 160 с.
6. Про ліцензування певних видів господарської діяльності. Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III зі змінами та доповненнями.
7. Правила зберігання та проведення контролю якості лікарських засобів у лікувально-профілактичних закладах, затверджені наказом МОЗ України від 16 грудня 2003 р. № 584.
8. Правила транспортування та зберігання ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок та засобів ветеринарної медицини у ветеринарних аптеках, їх структурних підрозділах, на базах, складах тощо, затверджені наказом Державного департаменту ветеринарної медицини Міністерства аграрної політики України від 13 серпня 2002 р. - № 44.

9. Правила реалізації ветеринарних медикаментів і препаратів, затверджені наказом Державного департаменту ветеринарної медицини, Міністерства аграрної політики України від 23 липня 2001 р. – № 37.

10. Настанова 42-01-2002 "Лікарські засоби. Належна практика дистрибуції", затверджена наказом МОЗ України від 19 березня 2002 р. № 103 // Провізор. – 2002. – № 17.

11. Правила проведення утилізації та знищення неякісних лікарських засобів, затверджені наказом МОЗ України від 8 липня 2004 р. № 349, п.п. 3.4, 3.12, додаток до п.3.12.

12. Порядок заборони (зупинення) та вилучення з обігу лікарських засобів на території України, затверджений наказом МОЗ України від 12 грудня 2001р. № 497 зі змінами, внесеними згідно з наказом МОЗ України від 8 липня 2004 р. № 348, п. 4.1.10.

13. Про затвердження Правил виписування рецептів та вимог-замовлень на лікарські засоби і виробу медичного призначення, Порядку відпуску лікарських засобів і виробів медичного призначення з аптек та їх структурних підрозділів, Інструкції про порядок зберігання, обліку та знищення рецептурних бланків та вимог-замовлень. Наказ МОЗ України від 19 липня 2005 р. № 360.

14. Про внесення змін до наказу МОЗ України від 7 липня 2004 р. № 344 "Про затвердження переліків отруйних та сильнодіючих лікарських засобів". Наказ МОЗ України від 2 вересня 2004 р. № 440 (Перелік лікарських засобів за міжнародними непатентованими назвами, які підлягають предметно-кількісному обліку в закладах охорони здоров'я).

15. Порядок відпуску лікарських засобів і виробів медичного призначення з аптек та їх структурних підрозділів. Наказ МОЗ України від 19 липня 2005 р. № 360 зі змінами, внесеними згідно з наказом МОЗ України від 4 липня 2006 р. № 440.

Стаття надійшла до редколегії 21.10.2009 р.

Г.М. Гапотченко ■ **ІНФОРМАЦІЯ ПІДРОЗДІЛІВ,
ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ОРД
ЯК ПРИВІД ДО ПОЧАТКУ
КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Кримінально-процесуальний кодекс України (далі – КПК) відповідно до вимог ч. 1 ст. 103 покладає на органи дізнання вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили. При цьому ст. 4 КПК зобов'язує суд, прокурора, слідчого і орган дізнання в межах своєї компетенції порушити кримінальну справу в кожному випадку виявлення ознак

злочину, вжити всіх передбачених законом заходів до встановлення події злочину, осіб, винних у вчиненні злочину, і до їх покарання. Аналіз зазначених норм свідчить про те, що саме норми КПК прямо покладають на органи дізнання завдання здійснювати оперативно-розшукову діяльність (далі – ОРД) в інтересах кримінального судочинства, а в разі виявлення в результаті ОРД ознак злочину зобов'язують порушити кримінальну справу.

Згідно п. 1 ст. 10 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" матеріали ОРД використовуються як приводи та підстави для порушення кримінальної справи або проведення невідкладних слідчих дій [1, с. 14].

При цьому КПК не містить норм законодавчого врегулювання порядку порушення кримінальної справи саме за матеріалами ОРД, у зв'язку з чим у науковій літературі досить тривалий час дискусійним є питання через який привід слід порушувати кримінальну справу за матеріалами ОРД і як саме його процесуально оформлювати.

Питаннями використання матеріалів ОРД у кримінальному судочинстві займалися такі вчені, як О.М. Бандурка, В.П. Бахін, Д.І. Бедняков, В.І. Галаган, В.В. Гевко, В.Л. Грохольський, Ю.М. Грошевий, Є.О. Дідоренко, О.Ф. Долженков, Є.А. Доля, Г.О. Душейко, В.І. Зажицький, В.С. Зеленецький, Е.Д. Коваленко, І.П. Козаченко, І.М. Козьяков, Л.М. Лобойко, Є.Д. Лук'янчиков, О.Р. Михайленко, М.А. Погорецький, Б.Г. Розовський, С.М. Стахівський, В.М. Тертишник, А.М. Титов, М.Є. Шумило та ін.

Для порушення кримінальної справи, відповідно до вимог ст. 94 КПК необхідні передбачені приводи та підстави. Їх чітке визначення у КПК є гарантією законності та одностайності застосування посадовими особами, компетентними приймати рішення про порушення кримінальної справи. Частина 1 ст.94 КПК містить вичерпний перелік приводів для порушення кримінальної справи. Серед них не має такого приводу як матеріали ОРД.

Як слушно зазначає В.С. Зеленецький для того, щоб джерело інформації про злочин стало приводом до порушення кримінальної справи, воно повинно бути передбачено законом, й не будь-яким, а саме (і лише) кримінально-процесуальним, тобто КПК [2, с. 53].

Переважна більшість науковців у навчальній літературі та коментарях до КПК України матеріали ОРД відносять до приводу, передбаченого п. 5 ст. 94 КПК "безпосереднє виявлення органом діз-

нання, слідчим, прокурором або судом ознак злочину" [3, с. 231; 4, с. 409; 5, с. 228 та інші].

Інші автори пропонують розмежування таких приводів до порушення кримінальної справи як "безпосереднє виявлення ознак злочину..." і "матеріалів оперативно-розшукової діяльності" [6, с. 343]. М.Є. Шумило вважає, що зміст ст.94 КПК України потрібно доповнити п.6 наступного змісту: "матеріали підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність" [7, с. 70 - 71]. В.І. Зажицький вважає, що такий привід як матеріали, отримані під час проведення ОРД потребують окремої правової регламентації, та формулює його наступним змістом: "Приводами до порушення кримінальної справи є дані, що отримані під час проведення оперативно-розшукових заходів і містяться в наданих органу дізнання, слідчому чи прокурору оперативно-розшукових матеріалах. Ці дані повинні вказувати на ознаки складу злочину, а також бути достатніми передумовами для успішного розслідування кримінальної справи [8, с. 46]. М.А. Погорецький підтримує надання матеріалам ОРД окремого приводу до порушення кримінальної справи і вважає за доцільним викласти його як "отримання матеріалів оперативно-розшукової діяльності" [9, с. 367].

На нашу думку, зазначене питання потребує не лише зміни назви приводу до порушення кримінальної справи у вигляді матеріалів ОРД, а більш широкого дослідження і розв'язання тільки у комплексі заходів та змін до КПК.

Привід до порушення кримінальної справи "безпосереднє виявлення органом дізнання, слідчим, прокурором або судом ознак злочину" викладений у першій редакції КПК України 1961 р. [10, с. 454] і залишається незмінним до теперішнього часу. Вказаний привід містився в КПК України за різних часів, але зміст його був дещо інший. У КПК УСРР 1922 р. він викладений як "безпосереднє вирішення органів довіді (зараз дізнання - Г.Г.), слідчого або суду" [11, с. 681]. КПК УСРР 1927 р. зазначений привід визначає як "безпосередній розсуд суду, судді, прокурора, слідчого або органу дізнання" [12, с. 28].

М.В. Жогін та Ф.Н. Фаткуллін зазначають, що "непосредственное усмотрение" як привід у первісному значенні розумілось саме у вигляді спостереження злочинної події. Відповідно до ст. 15 "Инструкции об организации и действии местных судов от 23 июля 1918 г." підкреслювалось, що порушення кримінальної справи через безпосереднє виявлення відбувається в тих випадках, коли суду, в особі хоча б одного зі своїх членів довелося спостерігати порушення закону [13, с. 115].

Тлумачення терміну "розсуд" означає рішення, висновок, розміркування, роздум [14, с. 1265]. Під значенням "виявлення" розуміється дія, процес, що робить помітним, явним стан, наміри і т.ін. [15, с. 389]. Отже, змінивши у приводі формулювання "розсуд" на "виявлення", законодавець фактично від пасивного спостереження при виявленні ознак злочину активізував відповідних суб'єктів КПК на діяльність під час виконання своїх службових обов'язків. Така трактовка приводу нами схвалюється, але потребує певних уточнень.

Не заперечуючи того, що безпосереднє виявлення ознак злочину органом дізнання, слідчим, прокурором чи судом відрізняється від усіх інших приводів тим, що ці органи та їх посадові особи незалежно від чиїхось заяв і повідомлень виявляють ознаки злочину, на нашу думку, є необхідність у розмежуванні повноважень зазначених органів у діяльності з виявлення ознак злочинів.

Така потреба обумовлена тим, що лише окремі з вказаних суб'єктів КПК уповноважені законом на виконання оперативно-розшукової діяльності. Ця діяльність здійснюється посадовими особами відповідних органів з використанням відомостей і заходів, які становлять державну таємницю. Крім того, ми вважаємо, що основною відмінністю ОРД у виявленні ознак злочину є застосування передбачених законом оперативно-розшукових заходів (у тому числі негласних) саме для збереження їх у таємниці від особи (або осіб), відносно яких вони відбуваються. У КПК ФРГ така діяльність регулюється § 100 с. і має назву "Мероприяття без ведома затронутого лица" [16, с. 39]. Коли такої потреби немає, пізнавальна діяльність цілком може здійснюватись відкритими (не таємними) процесуальними засобами.

Поняття "оперативно-розшукові заходи" вперше у відкритому нормативному акті було викладено 25.12.1959 р. в "Основах кримінального судочинства Союзу РСР та союзних республік" (далі – Основи). Згідно зі ст.29 Основ на органи дізнання було покладено "прийняття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину й осіб, які її вчинили" [17].

Обов'язок виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини, вживати з цією метою оперативно-розшукових заходів, покладений на міліцію законодавством України [18, ст. 10 п. 2]. Завданням оперативно-розшукової діяльності є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підприємливі діяльність спеціальних служб іноземних держав та органі-

зацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави [1, ст. 1].

На виконання вказаних завдань уповноважені підрозділи МВС здійснюють відповідні оперативні заходи постійно, але доки не отримані або виявлені первинні відомості про злочин, що скоєний, або готується вони не можуть розглядатися як привід до порушення кримінальної справи.

В.М. Григор'єв вказує, що безпосереднє виявлення ознак злочину починається з отримання органами внутрішніх справ відомостей, за якими можна передбачити про наявність кримінально карного діяння [19, с. 12]. Г.О. Душейко конкретизує, що діяльність по безпосередньому виявленню ознак злочину суб'єктами ОРД, починається з отримання інформації, що представляє оперативний інтерес [20, с. 6]. На думку А.Г. Птицина оперативно-розшукова діяльність, яка здійснюється негласними засобами спрямована на отримання й дослідження оперативно-розшукової інформації з метою вирішення завдань кримінального судочинства. При цьому він визначає оперативно-розшукову інформацію як відомості про факти, виявлення, фіксація й вилучення яких здійснюється поза процесуальними засобами [21, с.8]. М.А. Погорєцький під оперативно-розшуковою інформацією розуміє будь-які відомості (фактичні дані), що входять до предмета дослідження в оперативно-розшуковій справі, які отримані відповідно до мети й завдань ОРД у визначений законом спосіб із будь-яких не заборонених законом джерел уповноваженими на це суб'єктами, що можуть бути обґрунтуванням відповідних рішень у певних сферах діяльності [9, с. 279]. При цьому науковець отожднює поняття "оперативно-розшукова інформація" та "результати ОРД" за умови, що вони є остаточним, кінцевим підсумком відповідно оперативно-розшукової дії, ОРЗ чи в цілому ОРД, спрямованих на її отримання [9, с. 288].

На нашу думку, пов'язування оперативно-розшукової інформації з наявністю оперативно-розшукової справи не відображує повноти змісту поняття "оперативно-розшукова інформація", оскільки для заведення тієї ж оперативно-розшукової справи необхідні визначені законом підстави, основою яких є оперативно-розшукова інформація.

Поняття "оперативно-розшукова-інформація" законом не визначено, тому ми пропонуємо викласти його у наступній редакції: "Оперативно-розшукова інформація - це будь-які первинні відомості (фак-

тичні дані) про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій, отримані або виявлені гласно чи таємно посадовими особами підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, зафіксовані належним чином у відповідному документі, доведені до відома керівника відповідного оперативного підрозділу та посадової особи, яка уповноважена здійснювати кримінальний процес, і спонукають (а у визначених законом випадках зобов'язують) зазначених посадових осіб в межах своєї компетенції вжити передбачених законом заходів щодо їх реєстрації, розгляду, перевірки (як за допомогою оперативно-розшукових заходів так і кримінально-процесуальних дій), та прийняття рішення відповідно до вимог ст. 97 КПК України".

Ми вважаємо, що з моменту отримання такої інформації пізнавальна діяльність повинна відбуватися в межах ст. 97 КПК шляхом проведення як оперативно-розшукових заходів, так і процесуальних дій (в тому числі слідчих). Для цього потребують певних змін та доповнень норми КПК, а саме:

1. Привести у відповідність Закон України про ОРД та КПК шляхом визначення в КПК окремого приводу до порушення кримінальної справи - "отримання або виявлення оперативно-розшукової інформації підрозділами, що здійснюють ОРД". При цьому залишити у КПК редакцію ч.5 ст.97 КПК.

2. З урахуванням того, що кожен привід до порушення кримінальної справи повинен мати матеріальне втілення, необхідно законодавчо визначити форму та зміст відображення вказаного приводу.

3. Визначити порядок, строки та процедуру обов'язкового, повідомлення керівником оперативного підрозділу про виявлення або отримання оперативно-розшукової інформації посадової особи, яка уповноважена здійснювати кримінальний процес (прокурора, а в окремих випадках начальника відповідного слідчого підрозділу).

4. Оскільки ОРД проводиться із застосуванням окремих заходів, які становлять державну таємницю, слід законодавчо визначити в КПК, що інформація, отримана в результаті ОРД підлягає особливому режиму реєстрації та перевірки відповідно до вимог ст.97 КПК. Вважаємо за доцільним проведення такої перевірки без розголошення відомостей про неї, осіб що її проводять та результатів.

5. Визначити в КПК, що первісна інформація про злочин, отримана в результаті ОРД може бути використана лише як привід до

початку кримінально-процесуальної діяльності (а не порушення кримінальної справи). Рішення про порушення кримінальної справи або відмову в порушення кримінальної справи приймається лише після проведення відповідної перевірки.

6. Змінити строки перевірки інформації про злочин, отриманої в результаті ОРД. Вважаємо, що у необхідних випадках вони можуть дорівнювати строкам, передбаченим ст. 9-1 Закону про ОРД.

7. Розмежувати в КПК органи, які мають здійснювати дізнання (як форму досудового розслідування) і визначити обставини за яких вони повинні це робити, та чітко відокремити підрозділи, які мають виконувати ОРД, усунувши від них функції дізнання (як форму досудового розслідування).

8. У ч. 1 ст. 103 КПК замінити слова "органи дізнання" на "підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність". Ч. 2 ст. 103 КПК змінити та викласти у наступній редакції: "В разі отримання або виявлення відомостей про ознаки злочину підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність негайно повідомляють про це прокурора"

Вказані пропозиції не є вичерпними, але реалії сьогодення вже давно потребують приведення законодавства до норм, які повинні скласти необхідні умови щодо протидії злочинності.

Література

1. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року (із змінами та доповненнями станом на 15.12.2005 р.) № 2135 // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 22. - Ст. 303.
2. Зеленецький В.С. Возбуждение уголовного дела / В.С. Зеленецкий. - НИИ изучения проблем преступности Акад. правовых наук Украины. - Х.: КримАрт, 1998. - 340 с.
3. Коваленко Є.Г. Кримінальний процес України: Навчальний посібник / Є.Г. Коваленко. - К.: Юрінком Інтер, 2003. - 576 с.
4. Тертишник В.М. Науково-практичний коментар до Кримінально-процесуального кодексу України (Нормативні документи та коментарі) / В.М. Тертишник. - К.: А.С.К., 2007. - 1056 с.
5. Назаров В.В. Кримінальний процес України: Навчальний посібник. - 2-ге вид., доп. і переробл. / В.В. Назаров, Г.М. Омеляненко. - К.: Атіка, 2007. - 584 с.
6. Ігнатко В.С. Безпосереднє виявлення ознак злочину як привід до порушення кримінальної справи / В.С. Ігнатко // Науковий вісник НАВСУ. - К., 2004. - Вип. 6 - С. 339 - 244.
7. Шумило М.Є. Проблеми кримінально-процесуальної оцінки слідчими оперативно-розшукових матеріалів / М.Є. Шумило // Науковий вісник Інституту підготовки кадрів Служби Безпеки України. - 1994. - № 2. - С. 70 - 71.

8. Зажицкий В.И. Оперативно-розыскная деятельность и уголовное судопроизводство / В.И. Зажицкий // Российская юстиция. - 2001. - № 3. - С. 45 - 47.
9. Погорельский М.А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: Монографія / М.А. Погорельский. - Х.: Арсіс, ЛТД, 2007. - 576 с.
10. Кримінально-процесуальний кодекс Української РСР, затверджений Законом від 28.12.1960 р. (перша редакція) // Збірник законів Української РСР і Указів Президії Верховної Ради України (1938 - 1973): У 2-х т. / За заг. ред. Колодухи Я.Я., Бурчака Ф.Г. К.: Політвидав України, 1974. - Т. 2.
11. Кримінально-Процесуальний Кодекс УСРР від 20.03.1922 р. // Збірник Узаконень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. - № 41 від 12.10.1922 р. - Ч. 41. - С. 671 - 728.
12. Кримінально-процесуальний кодекс У.С.Р.Р. зі змінами та доповненнями по 15 березня 1929 р. Юридичне видавництво НКЮ УСРР. Харків. - 1929 р.
13. Жогин Н.В. Возбуждение уголовного дела / Н.В.Жогин, Ф.Н. Фаткуллин. - М.: Госюриздат. 1961. - 206 с.
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., доповн. та CD) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. - К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2007. - 1736 с.: іл.
15. Новий словник української мови: у 4-х т. / Уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. - К.: Аконті, 1998. Т.1: А-Є. - 1998.
16. Уголовно - процесуальний кодекс ФРГ / Рабочий перевод Германского Фонда международного правового сотрудничества и Организации безопасности и сотрудничества в Европе. Stand: Dezember 2003.
17. "Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик": Закон СССР от 25.12.1958 г. // ВВС СССР. - 1959. - № 1. - Ст. 15; "О внесении изменений и дополнений в Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик": Закон СССР от 12.06.1990 г. // ВВС СССР. - 1990. - № 26. - Ст. 495.
18. "Про міліцію": Закон України № 565-ХІІ від 20.12.90 р. (Із змінами і доповненнями). [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.liga.net>. - Назва з екрану.
19. Григорьев В.Н. Обнаружение признаков преступления органами внутренних дел (Учебное пособие) / В.Н. Григорьев. - Ташкент, 1986.
20. Душейко Г.О. Організаційно-тактичні основи реалізації оперативно-розшукової інформації на стадії порушення кримінальної справи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 21.07.04 / Душейко Григорій Олександрович. - Х., 2001. - 17 с.
21. Птицын А.Г. Использование оперативно-розыскной информации на предварительном следствии: Проблемная лекция по спецкурсу криминалистики / А.Г. Птицын. - Киев: Высшая школа, 1977. - 40 с.

Стаття надійшла до редколегії 30.10.2009 р.

І.О. Воронов

ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНИХ ЗАСОБІВ У РОЗКРИТТІ ТА РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ

Використовуючи здобутки інформаційних технологій, злочинний світ з метою досягнення поставлених задач постійно генерує нові та трансформує існуючі способи вчинення певних злочинів. Спостерігається започаткування та впровадження нової "формули" діяльності – зменшення спектру матеріальних слідів злочину. Адже, саме вони є усталеними, найбільш повно дослідженні, класифіковані та методично забезпеченні з точки зору пошуку, фіксації, дослідження та використання у процесі розкриття та розслідування злочинів.

Сучасний стан розвитку криміналістики та оперативно-розшукової діяльності в Україні характеризується формуванням загальної теорії цих наук, а також розробленням і впровадженням новітніх науково-технічних засобів та інформаційних технологій у практику боротьби зі злочинністю. Важливого значення набуває впорядкування та вдосконалення існуючих наукових розробок, а також створення нового інструментарію для розкриття та розслідування злочинів.

Високі інформаційні технології активно використовуються у протиправній діяльності та мають широкий спектр застосування, оскільки являються не тільки засобом вчинення певної категорії злочинів, але й придатні для обслуговування злочинної діяльності в цілому, насамперед організованої. Мова йде як про використання різних технічних засобів в цілому, так і широкого класу спеціального програмного забезпечення, які суттєво розширюють або надають їм принципово нові функції. Висока технічна оснащеність злочинних угруповань, відмічає М.А. Погорецький, володіння ними новітніми формами й методами протидії правоохоронним і судовим органам ускладнює, а іноді унеможливує виявлення ознак, вчинюваних ними злочинів, лише кримінально-процесуальними та криміналістичними засобами¹.

Ретроспективний аналіз показує, що кримінальна або поліцейська техніка в XIX ст. заклала основу, фундамент криміналісти-

¹ Погорецький М.А. Проблеми взаємодії органів дізнання і слідства при розслідуванні злочинів, вчинених організованим угрупованням // Актуальні проблеми взаємодії оперативних та слідчих підрозділів у протидії організованій злочинній діяльності. Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. (Одеса, 18 квітня 2008 р.) Одеса: ОДУВС, 2008. – С. 30. (С. 30 – 34).

ки¹, а технічні засоби і сьогодні залишаються неодмінним атрибутом правоохоронної діяльності щодо боротьби зі злочинністю. Проте використання лише усталених та перевірених практикою технічних засобів для виявлення та фіксації даних, які можуть бути доказами про кримінальну діяльність у сфері високих інформаційних технологій, буде неефективним.

Таким чином, поряд із застосуванням програмних засобів загального користування рівня, постає необхідність створення потужних програмних оболонок спеціального призначення для забезпечення потреб правоохоронної діяльності. Важливу роль у реалізації цієї задачі відіграє концептуальне розуміння програмних засобів, які у поєднанні з відповідною методикою відіграють одну з ключових ролей в аспекті організації отримання необхідних даних про протиправну діяльність.

Використання новітніх досягнень інформатики не повинно обмежуватися їх застосуванням лише при створенні відповідних обліків та ведення діловодства. Злочини у сфері використання комп'ютерів, платіжних карток, розповсюдження порнографії у мережі Інтернет, а також злочини при вчиненні яких застосовувалася обчислювальна техніка зумовлюють необхідність створення та використання у правоохоронній діяльності спеціальних програмних засобів для пошуку та фіксації даних у цифровому форматі, які зберігаються на різних носіях комп'ютерної інформації та передаються телекомунікаційними пристроями.

Досвід країн ближнього та дальнього зарубіжжя свідчить про широке використання у правоохоронній практиці спеціальних програмних засобів.

Мобільні телефони, смартфони і інші мобільні пристрої грають значну роль в нашому житті, зберігають важливу інформацію: номери телефонів, адреси, фотографії, повідомлення електронної пошти, замітки, повідомлення SMS і MMS, історію дзвінків, голосові записи, відео і т.і. Збільшення кількості даних, що зберігаються в мобільних пристроях, робить швидкий, зручний і ретельний аналіз даних ще важливішим. Для швидкого отримання, ретельного та всебічного аналізу таких даних, російські правоохоронці використовують програмний комплекс "Мобільний криміналіст-2".

¹ Настільна книга слідчого: [Наук.-практ. видання для слідчих і дізнавачів] / М.І. Панов, В.Ю. Шепітько, В.О. Коновалова та ін. - 2-ге вид., перероб. і доп. - К.: Вид. Дім "Ін Юре", 2007. - С. 5.

Застосування низькорівневих протоколів доступу до даних дозволяє за допомогою цього програмного комплексу вилучати набагато більше за об'ємом інформації ніж іншим програмами, зокрема, що поставляються у комплекті з пристроями.

Використання спеціальних протоколів доступу дозволяє програмі вилучати такі данні як:

- перелік контактів у телефонній книзі;
- інформацію про дзвінки;
- зміст органайзеру;
- повідомлення у форматі SMS) та MMS;
- тимчасові файли та закладки Інтернет-браузера;
- графічну інформацію (фото, відео);
- дані журналу "Lifeblog", який містить інформацію дій з географічними координатами.

Інтерфейс програми спеціально розроблений для проведення судово-технічної експертизи, аналізу, пошуку даних і формування звітів. За допомогою "Мобільного криміналіста" можна як виводити звіти на друк, так і зберігати їх в популярні файлові формати (PDF,RTF,XLS). "Мобільний криміналіст" гарантує незмінність даних мобільного пристрою в процесі роботи з програмою (витягання, аналіз, пошук, експорт, друк звітів і так далі) та повністю підтримує стандарт Unicode. Завдяки цьому коректно прочитується і відображується інформація на будь-якій мові світу, включаючи українську та російську.

Американські поліцейські застосовують спеціально розроблені програмні комплекси для пошуку та фіксації даних як на окремому комп'ютері, так і підключеному до телекомунікаційних мереж, зокрема Інтернет. Один з таких програмних засобів (response toolkit) складається з програмного, апаратного забезпечення та додаткового забезпечення.¹

Правоохоронні органи США також мають можливість не вилучати жорсткі диски в натурі, оскільки використовують спеціальні програмні засоби, наприклад EnCase та Forensic Toolkit, які мають потужні властивості:

- підтримка файлових систем FAT16, FAT32, NTFS, Linux та Unix;
- аналіз сигнатури файлів за їх розширенням;

¹ Мандиа К., Просис К. Защита от вторжений. Расследование компьютерных преступлений. - Издательство "ПЮРИ", 2005. - С. 72.

- пошук і витягування графічних форматів;
- підтримка фонових режимів при вирішенні декількох завдань;
- пошук інформації на декількох носіях одночасно;
- формування звіту.

Програмний комплекс EnCase здійснює не просто копіювання інформації, а створює файли-докази власного формату, які призначені тільки для читання і захищені від модифікації. За допомогою EnCase можливо отримувати списки файлів і каталогів, відновляти знищені файли, проводити пошук за ключовими словами, проглядати графічні формати, складати тимчасові діаграми файлових операцій та ідентифікувати файли по базам даних хеш-кодів.¹

Американські дослідники відмічають, що збір певного масиву інформації в реальному масштабі неможливе без використання високотехнологічного програмного обладнання.²

Використання певного виду спеціального програмного забезпечення залежить від типу операційної системи. Так, наприклад, для роботи з операційною системою Windows використовуються програмні комплекси EnCase, Forensic Toolkit, Pro Discover, для оболонки UNIX застосовується програма TSK (The Sleuth Kit), а Linux обумовлює необхідність використання SMART.

Для організації роботи в Інтернет - просторі, необхідно використовувати програми, які дозволяють створювати закладки на веб-сторінках, якщо такі сторінки будуть видалені, програма про це повідомить. При виявленні відео матеріалу у деяких випадках виникають труднощі його збереження на власний носій. У такому випадку доцільно використовувати такий різновид Інтернет програм як videosaver. Будь-який інформаційний об'єкт в мережі представляє собою джерело не тільки виходячи зі свого основного змісту, а й завдяки службовим даним. Функція фіксації, яка реалізується за допомогою програмно-технічних засобів, повинна бути не операцією по перекодуванню інформації і подання її у вигляді іншого коду, а процесом точного копіювання або перенесення інформації з одного об'єкта на інший у вигляді, який відповідає природі останнього. Тільки так можна утворювати максимально повне уявлення відносно об'єкта відображення, адекватно передавати його властивості і ознаки.

¹ Керіс Б. Криміналістический анализ файловых систем. – СПб: Питер, 2007. – С. 35.

² Cyber Crime Fighters: tales from the trenches / Felicia Donovan and Kristyn Bernier. – 2009. – С. 3.

Потужним ресурсом для дослідження службової інформації будь-якого сайту є утиліта Fagan Finders URLInfo (www.faganfinder.com/urlinfo), яка підключає близько сотні програмних ідентифікаційних модулів. Для з'ясування приналежності доменного імені доцільно використовувати сервіс WHOIS, а за допомогою оболонки Netcraft можливо визначити кількість серверів, які обслуговують сайт.

Таким чином, використання програмних засобів є нагальною умовою ефективності боротьби зі сучасною злочинністю на високому рівні.

Програмні оболонки є ефективним засобом збирання і дослідження доказів кримінальної діяльності, а також можуть використовуватися для її запобігання. Аналіз різноманітних видів програмних засобів дозволяє використовувати наступну класифікацію:

- користувальницькі програми, які використовуються без змін;
- програми, пристосовані для задач правоохоронної діяльності
- спеціально розроблені програми.

Резюмуючи сказане, можна зробити висновок, що програмні засоби є потужним, ефективним та перспективним засобом правоохоронної діяльності, який потребує правової регламентації та методичного забезпечення.

Стаття надійшла до редколегії 22.10.2009 р.

О.В. Ткаченко

**СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД
НА ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК
ТА РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ**

Процес реформування державної служби – довготривале і складне явище, що пов'язане зі змінами в законодавстві, і насамперед, з необхідністю змін ментальності в суспільстві. Якщо звернутися до історії, щоб розглянути державну службу більш детально, то часові межі становлення датуються вже від початку X століття і до сьогодення зі своєю сучасною формою існування державних органів. Проте багато спільних рис ще тоді, у давні часи, були історично запозичені із західноєвропейських країн – Польщі, Литви, Угорщини, наших найближчих сусідів, які у той чи інший час мали політичний, економічний, соціальний вплив на українську державу. Таке формування державної служби переривалося війнами та поневоленням нації і

найдовшим таким періодом був час перебування українських земель у складі Російської імперії у другій половині XVIII – на початку XX століття та Української РСР у складі Радянського Союзу [7].

Завдяки історичному аналізу процесів формування державної служби можливо відбудувати її сучасну модель, модель державного службовця та службових відносин. Тому метою статті став сучасний погляд на історичні перетворення від моменту зародження цього явища і до сучасності.

Проблеми організації і практичного здійснення державної служби стали предметом аналізу як радянських учених до та після революції, так і зарубіжних авторів. Так, до розгляду цього питання звертались В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Ю. Битяк, К. Вельський, В. Верстюк, П. Гай-Нижник, А. Епістратов, В. Івановський, В. Куйбіда, В. Малиновський, О. Оболенський, В. Попкова, Ю. Розенбаум, Ю. Старілов, С. Соловійов, М. Студенікіна, Ю. Тихомиров та ін.

Як уже згадувалося раніше, перші документи, що засвідчують первинні ознаки державної служби, датуються початком X століття. Однак про адміністрацію Київської Русі – Руської держави (X – XIII ст.) збереглося дуже мало відомостей, хоча ті історичні матеріали, що існують, вже засвідчують наявність збірного поняття *тиунів*, тобто *службовців*, які брали участь в управлінні справами княжого двору та здійснювали інші повноваження за дорученням або від імені князя, наприклад, наглядали за княжим двором, його слугами та господарством [7].

Однак особливістю цього періоду є нероздільність державних повноважень посадовців княжого двору та їх функцій як приватних службовців князя. На місцях державну владу представляли намісники – *волостелі і старости*. З історичних документів того часу, як засвідчує Руська Правда, можна винести, що *службовці князя мали достатньо високий соціальний статус і вже тоді були соціально захищені законом від можливих зовнішніх впливів*. З часом у Галицько-Волинському князівстві з'явилася посада *печатника*, що відповідала західноєвропейській посаді *канцеляра*. Так, ця посадова одиниця мала організувати підготовку княжих актів, посвідчувати та зберігати їх. Пізніше аналогічна посада з'являється у Великому князівстві Литовському, але вже як посада *канцеляра*, а в козацькі часи – як посада *генерального писаря, державного писаря і державного секретаря*. Отже, виникає ряд державних посад урядового призначення західного походження. Головне, що їх поєднувало, це адміністративна робота. На сьогодні ж

підготовка та оформлення урядових рішень є однією з основних функцій публічної служби в умовах демократичного урядування.

В юридичній науковій літературі проблеми формування державно-правових інститутів у тогочасній Україні, зокрема організація апарату управління, специфіка діяльності центральних та місцевих органів влади, судоустрій на її окремих територіях, практично залишались поза увагою авторів або висвітлювались недостатньо, не охоплюючи тих аспектів, які є об'єктом нашого дослідження.

Особливе місце в історичному процесі державотворення України належить Українській козацькій республіці, яка стала першою "демократичною республікою" тогочасного світу. Так, вітчизняні історики розглядають Запорізьку Січ як визнану республіку *безпосереднього управління*, де законодавча влада належала всьому народу, а не тільки його представникам. Таке безпосереднє управління об'єктивно можливе лише в невеликих республіках, до яких належала і Січ. Не маючи всіх ознак держави, вона являла собою своєрідне державне утворення з елементами державного управління: 1) право участі всього козацтва в радах і тим самим їх участь в управлінні; 2) періодичність скликання рад; 3) колегіальність та гласність у вирішенні суспільних справ; 4) виборність та змінність старшини тощо. Принцип виборності органів апарату управління не надавав, по суті, можливості узурпації влади певними особами та створення спадкової аристократії. Відповідно до цих принципів і було сформовано апарат управління Запорізької Січі. Такі засади стали новими у процесі державотворення України. Постулати звичаєвого права, на яких базувалася діяльність апарату управління, забезпечували широку участь козаків в управлінні державним утворенням та гарантували їм політичні, економічні та культурні права. За порушення вказаних прав були передбачені досить суворі санкції. Проте і запорізький тип народо-владдя мав елементи суперечливості, властиві будь-якій демократії, – за формальної рівності усіх учасників січового товариства їх реальні можливості в політичному процесі були фактично різними.

Апарат управління Запорізької Січі складався із трьох рівнів: 1) *військові начальники (кошовий отаман, військовий суддя, військовий писар, військовий осавул, військовий обозний, курінний отаман)*; 2) *військові служителі (булабничий, пушкар, тлумач, хорунжий, кантаржій, шафар, бунчужний, гарман, канцеляристи)*; 3) *похідні начальники (старшина без поход і похідна старшина)*. Головним органом управління була Січова рада. Така своєрідність структури апарату управління Запорізької

Січі зумовлювалась її військовим та адміністративно-територіальним поділом і була пристосована більше до виконання функцій оборони. Виконавча влада на Січі належала кошовому отаману, який залежав від січової ради, але мав необмежену владу і зосереджував у своїх руках вищу адміністративну, військову і судову владу. Кошовий отаман був найголовнішим у складі військової старшини, яка вела документацію, забезпечувала охорону кордонів, організацію війська, збирала податки, вела фінансові книги, чинила суд [12].

До інституційно-адміністративних ознак української національної державності Козацької доби належала й посада *генерального писаря* Війська Запорізького, яку в 1646 році займав Б. Хмельницький. Ця посада мала на той час велике значення і була відображена в знаменитих "Березневих статтях Б. Хмельницького" як вища адміністративна посада. За рівнем жалування від московського царя вона посідала найвище місце в загальнослужбовій ієрархії, що дорівнювало 1000 польських злотих. Далі найвища військова посада *арматного обозного* – 400 злотих; за ними посади *військових суддів* – 300 злотих; *гетьманський бунчужий і арматний хорунжий* – 50 злотих (рядові козаки з державної платні майже нічого не мали) [7].

Про високий соціальний статус вищих військових, адміністративних та судових посад свідчать спеціальні преференції, що були встановлені "Березневими статтями Б. Хмельницького". Так, *"на писаря і на судів військових на дві особи, і на всякого полковника, і на оспулів військових та полкових, щоб було по млинку на прогудування, бо витрати мають великі"*. Такий соціальний рівень козацьких службовців тривав майже півстоліття і ретельно фіксувався в договорах Війська запорізького з Московським царем – від Московської угоди Богдана Хмельницького 1654 року до Коломацької угоди Івана Мазепи 1687 року. 16 вересня гетьман І.Виговський уклав у Гадячі союзний договір з Річчю Посполитою, суть якого полягала в утворенні Федерації трьох держав: Польського королівства, Великого князівства Литовського і Великого князівства Руського у складі Київського, Чернігівського і Брацлавського воєводств. За домовленістю сторін у Великому князівстві Руському законодавча влада мала належати національним зборам, а виконавча – *гетьманові*, що пожиттєво мав обиратися народом руським і затверджуватися королем польським. Центром організації виконавчої влади в українській державі козацької доби, як вже зазначалося, була *Генеральна військова канцелярія* і *Генеральна скрпובה канцелярія* як вищий орган фінансового управління. *Генеральна військова канцелярія* під керу-

ванням генерального писаря протягом усього часу існування організовувала виконання постанов Генеральських і старшинських рад, законодавчих ініціатив гетьмана. Важливою функцією Генеральної військової канцелярії стало адміністрування процесу передання справ у разі зміни Гетьмана. Так, повідомлення Генеральної військової канцелярії 1722 року свідчить про смерть гетьмана І. Скоропадського і призначення наказом гетьманом Чернігівського полковника П. Полуботка. У період 1648 – 1720 рр. *Канцелярія гетьмана* займалася виготовленням та збереженням державних актів, велося листування [7].

На з економічні, політичні, соціальні зміни, що відбувалися на території нашої країни суттєво спливала особа, яка очолювала державу. Звертаючись до історії царського панування, відзначимо, що такий вплив, як зазначають історики, мала особа імператора Петра І. При ньому проведення реформ в обласних державних установах у 1720 році здійснювалося відповідно до форм державних органів за шведською системою державного устрою. У 1720 році наказом Петра І *Генеральну військову канцелярію* реорганізовано у *колегіальний виконавчий орган* з одночасним обмеженням повноважень на користь російської влади, що взяла на себе ряд функцій. На місцевому рівні структура державної адміністрації відповідала полково-сотенному військовому і територіально-адміністративному устрою. Владні повноваження тоді реалізовували *полковники і сотники*, що спиралися на полкову і сотенну старшину: полкових обозного, суддю, осавула, писаря і хорунжого, сотенних осавула, хорунжого і писаря.

Згодом до реформування управлінської системи також схилилися й інші державні діячі (наприклад, Катерина II, Олександр І), але ці спроби надалі рідко мали успіх. Тому іноді створені за європейською схемою державні органи взагалі припиняли своє існування. *З огляду на історичний досвід зауважимо, що розбудова держави на європейській манер не мала очікуваного результату*, а такі державні установи, як Сенат, Міністерства, інститут губернаторства, приживалися тривалий час [2].

Враховуючи ж загальне значення Південної України у вирішенні зовнішньополітичних завдань російської держави, урядова адміністрація змушена була піти на певний компроміс з місцевим населенням. Як один із наслідків – дозвіл на відновлення козацьких формувань на південноукраїнських землях. Однак існування Запорозької Січі з її державними рисами, певною автономією в економічних, політичних та духовних питаннях не знаходило місця в

централізованій абсолютистській Російській імперії. Тому услід за ліквідацією гетьманства маніфестом 1775 року також скасовано Запорозьку Січ і саму назву запорозького козацтва.

Загалом розбудову державності України в кінці XVII ст. відповідно до різних історичних подій призупинено аж до початку XX ст. Після розпаду Російської імперії український народ знову зробив спробу створити свою незалежну державу [11].

Початок XX століття став бурхливою епохою змін. Майже в першій чверті століття відбувся той злам, завдяки якому змінилася загальна концепція управління державою – різкий перехід від монархічної влади, що панувала близько XII століть, до партійної номенклатури. Таким зламом стали революційні події 1917 року. Саме тоді Жовтнева революція змінила концепцію старої державної служби, як писав В.І. Ленін, – "розглядаючи вже її як неправильне, непотрібне, суперечливе явище, яке необхідно знищити разом із державою" [10], оскільки установки державної служби не відповідали ідеології комуністичної партії, діяльність якої мала керуватися "правилами Кодекса законів о труде" [8].

Починаючи з 20-х років XX століття, державна служба як правовий інститут розглядається в науковій та навчальній літературі, але єдиної думки щодо її поняття, змісту та структури ще не існує [16]. Отже, як така, державна служба вже наявна в реформованому вигляді, але комплексно ще не досліджувалася.

Згодом В. Верстюк писав, що ніхто не міг передбачити фатальних наслідків революції вже через рік-другий [4]. Тому після краху Російської імперії активізувався процес становлення національних держав і безпосередньо політичне життя на Україні. У березні 1917 року на зборах представників українських організацій і угруповань було обрано ініціативну групу, яка стала основою Української Центральної Ради (далі – УЦР). УЦР була визнана єдиним державним органом, проте вже в липні 1917 року її було перейменовано в Малу Раду. Порядок штатних співробітників канцелярії УНР визначався статутом. Канцелярії створювалися також при всіх генеральних секретаріатах. До типового штатного розпису міністерств Української держави вносився перелік посад із запозичення річного окладу і класу посади, починаючи з вищого керівництва і закінчуючи рядовими службовцями. Водночас затверджено Статут Державної канцелярії та її штатний розпис: прийняті закони "Про державну варту", яка мала замінити міліцію. Для неї розроблені відповідні штати і затверджені

відповідні оклади. У штат влади на місцях уведено посаду: *голів губернії, губернських і повітових старостів*, а також посада градоначальника в містах Києві та Одесі. Урядом визначено порядок прийому осіб на держслужбу. Окрема увага приділена поліпшенню діяльності судових установ, видано ряд законів про суд, а також про Державний Сенат та ін.

Взагалі за добу Центральної ради в архівах збереглося не багато документів, у яких відображався факт існування державної служби, державних службовців посвідченнями і списками урядовців різних відомств, а відповідно до статті 129 по виробленню Конституції української держави, визначається, що Закон для державного службовця визначить їхні права та обов'язки, умови прийняття на державну службу, службові ранги, дисциплінарне поступування і спосіб їх матеріального забезпечення, включаючи і пенсію». Конституцію УНР прийнято 29.04.1918 на останньому засіданні УЦР без жодних натяків на державну службу, але й цьому проекту, на жаль, не судилося бути реалізованим [7].

В УРСР не існувало поняття "державна служба" у сучасному розумінні цього інституту. Це місце займала номенклатура, що мала певні табу, і насамперед, термінологічне вживання цього поняття. В.Сироткін зазначає, що номенклатура не була явищем, яке не мало історичного коріння, так само як і Петро I не "винайшов" Табелі про ранги, а запозичив їх зі Швеції, Данії, частково Пруссії, запроваджуючи західноєвропейську систему, про що вказувалося раніше, так і не вигадана була номенклатура. Номенклатурні положення були запозиченні з уже наявних документів [18]. Система партійно-державної номенклатури існувала під керівництвом Й. Сталіна та оформлювалась Постановою Оргбюро від 12.11.1923 ЦК РКП(б) двома списками посад: перший - номенклатура № 1 (3.500 посад, призначення на які здійснювалося лише ЦК РКП(б)); другий список - номенклатура № 2 (1.500 посад, на які відомства самі призначали осіб, після попереднього повідомлення ЦК і погодження з його обліково-розподільчим відділом). Губкомам, райкомам і ЦК національних компартій пропонувалося виробити номенклатуру посад місцевих органів, призначення на які здійснювалося за погодженням з місцевими партійними органами, що й затверджували їх. До номенклатурних списків також включалися документи, що приховували суть механізмів управління кастою "керівників" та основана на них система запуску цих механізмів. Створення та зберігання таких

списків стало важливою соціально-політичною акцією [9]. Номенклатура в Україні, як і в усьому Радянському Союзі, включала не лише партійний та керівний склад державних установ, але й виборних посадовців-депутатів ВР УРСР - а також керівників громадських організацій; забезпечувала тоталітарний контроль комуністичної партії над усіма державними і суспільними інститутами України. Основними рисами номенклатури стало те, що вона не мала чіткої ієрархії рангів, а головне - не мала характерного для службової діяльності просування по службі [6].

Наприкінці 30-х років, як зазначають дослідники, остаточно сформувався і затвердився номенклатурний принцип управління суспільством, який тривав аж до 80-х років, трансформуючись надалі та розширюючи межі своєї компетенції. Значні зміни відбулися після закінчення Вітчизняної війни, у 1946 році, розробкою і затвердженням нової номенклатури посад ЦК ВКП(б). Подальша трансформація відбувалася паралельно до соціальних змін у держaparаті [19]. Цей період для партійних службовців характеризується наявністю "партійних благ", що не були доступні іншим прошаркам населення, наприклад, пільгові путівки в будинки відпочинку і санаторії, отримання житла з підвищеним рівнем комфорту, спеціальні лікарні, державні дачі та ін. Таким чином, номенклатура стала найважливішою частиною державної машини, як самостійної сили, пануючої над суспільством, міцно пов'язуючи своє матеріальне благополуччя з державною власністю [7]. Незважаючи на поверхове благополуччя номенклатури, система знаходилася на шляху саморозпаду, і вже на початку 80-х років, коли партійна верхівка висунула гасло гласності, тим самим дала вихід масовим невдоволенням. Тому "система" виявилась нездатною протистояти викликам 90-х років ХХ століття, пов'язаним із зародженням демократії, формуванням нового суспільства та незалежності.

Протягом майже 70 років, коли Україна перебувала у складі СРСР, так і не було встановлено самостійної державно-правової організації, проте державний апарат існував як складова партійного керівництва. Тому логічним виявився наслідок, коли від часу проголошення незалежності в 1991 році Україна наслідувала державну службу, що походила з колишнього Радянського Союзу.

У 90-х роках розпочався новий відлік для державної служби як новоствореного інституту. Відбулася повна відмова від партійно-номенклатурної системи, яка замінювала, у тому числі й функції

державної служби. Відтак сформувався новий період у відтворенні системи кадрової служби, навчальних закладів для підготовки та перепідготовки фахівців та наукових установ. У 1993 році було закладено нормативну базу щодо державної служби країни. 2 квітня 1994 року для функціонального управління державною службою створено центральний орган виконавчої влади – Головне управління державної служби України, підзвітне і підконтрольне Президентові України. Відповідно до ст. 7 Закону "Про державну службу", до її повноважень входить: прогнозування і планування потреб державних органів та їх апарату в кадрах; забезпечує разом з іншими державними органами реалізацію загальних напрямів політики у сфері державної служби в державних органах та їх апараті; розробляє і вносить на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативних актів з питань державної служби в державних органах та їх апараті; розробляє, координує і контролює здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в державних органах та їх апараті; здійснює методичне керівництво проведенням конкурсного відбору державних службовців в державних органах та їх апараті; організує навчання і професійну підготовку державних службовців державних органів та їх апарату; контролює дотримання визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу; організує, координує та забезпечує умови для розвитку наукових досліджень з питань державної служби.

На виконання основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні, схвалених Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810, затверджена Стратегія реформування системи державної служби в Україні (Указ Президента України від 14 квітня 2000 року № 599).

У 2004 році продовжується активна підготовка до адміністративної реформи, підкріплена розробкою *Концепції щодо адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу*, схваленою Указом Президента України від 5 березня 2004 року № 278 [14].

На виконання указу Президента України від 20.02.2006 № 140 "Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні" Головне управління державної служби України розробило проект Закону України "Про державну службу" (нова редакція) [15].

Відповідно до офіційних даних Головного управління державної служби України у 2008 році Закон України "Про державну службу" поширився на 226985 державних службовців, а також у частині, що не

суперечить Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" – на 77442 посадові особи органів самоврядування. У контексті соціального забезпечення Закон регулює відносини держави і 61 258 співробітників податкової адміністрації (44, 820) і митної служби (16 258) [20].

Отже, від моменту народження незалежної країни розпочався новий етап розвитку, а з цим і реформації державної служби. Однак особливості становлення державної служби безпосередньо пов'язані з історичним розвитком самої держави, її ментальністю, у якій наявні чітко окреслені цією державою риси розвитку державної служби та її законодавства, характерні тільки для неї. Тому необхідно налаштуватися на вирішення проблемних питань, що стають актуальними у зв'язку з рухом революційних подій у сучасній країні відповідно до її історичної ментальності та швидкоплинних політичних змін.

Література

1. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. – М., 1990. – С. 221 – 227.
2. Барышев Б., Журавлёва Т. Российская государственная служба: с петровских времен и до наших дней/ Б. Барышев, Т. Журавлёва// Человек и труд. – 2002. – № 1. – Режим доступа до журналу: <http://www/chelt.ru/2002/1-02/gosslugha-1.htm>.
3. Бойко А.В. Запорозький зимівник останньої чверті XVIII століття. – Запоріжжя, 1995.
4. Верстюк В., Гай-Нижник П., Коник С. та ін. Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / Упоряд. А. Вишневський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2008. – 124 с.
5. Вопросы советского административного права. – М.; Л., 1949. – С. 42; Ямпольская Ц.Я. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы Советского административного права. – М. – Л., 1949.
6. Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. – М., 1991. – С. 132.
7. Ілюстровані начерки з історії державної служби України / Укладач Вишневський А. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 20 с.
8. Колесников А. Административное право РСФСР: К вопросу о содержании Административного Кодекса // Власть Советов. – 1923. – № 3. – С. 39 – 41.
9. Коржихина Т.П., Фигатнер Ю.Ю. Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. – 1993. – № 7. – С. 25.

10. Ленин В.И. Государство и революция. Полн. собр. соч. - Т. 33. - М., 1967. - С. 49 - 52.
11. Оболенський Ю.О. Державна служба: Навчальний посібник. - К: КНЕУ, 2003. - С. 46 - 55.
12. Паньонко І.М. Апарат управління Запорізької Січі (середина XVI ст. - 1775 р.): Дис...канд.юрид.наук: 12.00.01 / Львівський державний ун-т ім.Івана Франка. - Л., 2000. - 178 арк.+дод. - Бібліогр.: арк. 160 - 177.
13. Поборчая Н.П. Советская государственная служба: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Л., 1952.
14. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу: Указ Президента України від 5 січня 2005 року № 1.
15. Проект Закону України "Про державну службу" (нова редакція).
16. Стариков Ю.Н. Службное право: Учебник. - М., 1996. - С. 128.
17. Студеникин С.С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права. - М.; Л., 1949. - С. 61 - 96.
18. Сироткин В. Номенклатура в историческом разрезе / Через тернии. - М., 1990. - С. 315.
19. Чешков М. "Вечно живая" номенклатура? // МЭМО. - 1996. - № 6. - С. 32 - 36.
20. <http://www.center.gov.ua>.

Стаття надійшла до редколегії 23.10.2009 р.

Розділ VI. ТРИБУНА ВИКЛАДАЧА

В.В. Устименко

**ПРАВОВІ ФОРМИ
ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ
ПРОКУРОРСЬКО-СЛІДЧИХ ПРАЦІВНИКІВ**

Прокуратура є одним із найважливіших елементів судово-правової системи й покликана захищати законність і справедливість в правовій державі. Не випадково Україна докладала чимало зусиль до реформування законодавства, що регулює діяльність органів прокуратури. Невід'ємною частиною організаційної та законодавчої роботи з приведення основ діяльності органів прокуратури до визначених міжнародних, зокрема європейських стандартів, є забезпечення професійності та сумлінності при виконанні обов'язків працівниками прокуратури.

Підвищення кваліфікації кадрів як форма післядипломної освіти - це найважливіший елемент організаційної роботи в органах прокуратури. В умовах реформування законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури, сучасної практики розвитку, європейських інтеграційних процесів, зміни та омолодження кадрового складу органів прокуратури триває пошук нових форм та методів підвищення професійної майстерності, що актуалізує вказаний напрям організаційної роботи.

Правові аспекти підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів розглядаються в працях В.В. Сухоноса, О.Ф. Смірнова, М.М. Бурбики, М.К. Якимчука, Г.П. Середи, В.Г. Бессарабова й інші науковців. Проте системні дослідження цього виду післядипломної освіти та її практичного впливу на якість виконання професійних обов'язків прокурорами, а також ґрунтовний аналіз існуючої системи безперервного навчання прокурорсько-слідчих кадрів і формування рекомендацій з її вдосконалення в Україні не проводились.

Метою даної статті є дослідження правових форм підвищення кваліфікації кадрів у системі органів прокуратури України.

Відповідно до вимог наказу Генерального прокурора України від 20 січня 2006 р № 2гн "Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України" підвищення кваліфікації є службовим обов'язком прокурорів та слідчих [1]. Єдина система підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників поєднує різноманітні форми навчання, метою яких є оновлення та розвиток умінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності, вивчення позитивного досвіду [2].

Основними складовими цієї системи є:

- самостійне навчання;
- виконання індивідуальних завдань;
- стажування;
- навчально-методичні семінари;
- науково-практичні конференції;
- навчання за окремими планами резервістів на заміщення керівних посад;
- навчання в Інституті підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України.

Окремі вчені розширюють наведений перелік елементів системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників та пропонують інші форми підвищення кваліфікації. Так, М.К. Якимчук серед інших виділяє наставництво, що має подібні до стажування ознаки, однак по суті являє собою більш самостійну форму [3]. На думку В.П. Рябцева, значну розповсюдженість набула така форма підвищення кваліфікації, як консультація [4].

Характеризуючи ознаки кожної із зазначених форм підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників, зазначимо, що самостійне навчання – це систематичне індивідуальне вивчення працівником прокуратури нових законодавчих актів, правових та організаційних аспектів прокурорської діяльності. Воно має сприяти виконанню ними своїх службових обов'язків на високому професійному рівні. Самостійне підвищення кваліфікації поєднується з наданням працівнику організаційної та консультативної допомоги керівниками прокуратур, їх структурних підрозділів, а також науково-педагогічними працівниками Національної академії прокуратури України.

Самоосвіта є ефективною формою професійного навчання слідчо-прокурорських працівників. Самостійне навчання здійснюється з

метою безперервного, систематичного поповнення і поглиблення знань, умінь і навичок, набутих слідчими у навчальних закладах і за місцем роботи, під час підвищення кваліфікації, перепідготовки, стажування тощо.

Професійне навчання шляхом самостійного освоєння нормативного та наукового матеріалу охоплює всі категорії прокурорсько-слідчих працівників незалежно від займаних посад та стажу роботи в органах прокуратури. Воно здійснюється за індивідуальними кварталними планами, які складаються працівником прокуратури і затверджуються його безпосереднім керівником. За необхідності у плани вносяться зміни та доповнення. Так, індивідуальними планами навчання передбачається: вивчення законодавчих актів, інших нормативних матеріалів, керівних роз'яснень Верховного Суду України та Вишого господарського суду України, рішень Конституційного Суду України; вивчення наказів, розпоряджень, вказівок Генерального прокурора України, рішень колегії Генеральної прокуратури України, узагальнень, інформаційних листів та інших організаційно-методичних матеріалів, позитивного досвіду роботи органів прокуратури, наукової юридичної літератури.

Стажування є важливою формою професійного навчання слідчо-прокурорських працівників. Відповідно до ст. 46 Закону України "Про прокуратуру" [5], п. 9 Положення про організацію роботи з молодими спеціалістами в органах прокуратури України, затвердженого Генеральним прокурором України 5 липня 2001 року [6] особи, які закінчили вищі навчальні юридичні заклади і не мають досвіду практичної роботи за фахом, проходять стажування в міських, районних та прирівняних до них прокуратурах строком до одного року.

Відповідно до наказу Генерального прокурора України "Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України" від 20 січня 2006 року № 2 гн, необхідно забезпечувати належне стажування молодих спеціалістів, надавати їм всебічну допомогу в освоєнні професії, використовуючи при цьому досвід кращих прокурорів та слідчих, ветеранів органів прокуратури. Крім того, мають ґрунтовно вивчатись проблеми молодих спеціалістів, своєчасно вживатись необхідні заходи для створення їм належних умов праці та побуту [7].

Стажування має на меті підвищення практичного досвіду прокурорів і слідчих, усунення недоліків та помилок у їх практичній діяльності, вивчення нових методик і практики організації та здійснення прокурорського нагляду або розслідування кримінальних

справ, позитивного досвіду роботи інших прокуратур, а також поглиблене та всебічне вивчення ділових і особистих якостей, організаторських здібностей працівників.

Основним завданням стажування є підготовка молодих спеціалістів до самостійного виконання прокурорсько-слідчої роботи, набуття практичних та організаційних навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків слідчого і помічника прокурора. В період стажування вони вивчають специфіку роботи органів прокуратури, поглиблюють одержані у вищих навчальних закладах теоретичні знання, опановують методику прокурорських перевірок, розслідування кримінальних справ, вивчають позитивний досвід прокурорської практики, набувають практичних і організаційних навичок.

До стажування передусім залучають прокурорсько-слідчих працівників; призначених на нові посади; зарахованих до резерву на заміщення керівних посад; молодих спеціалістів; працівників, які допускають суттєві недоліки в роботі. Стажування проводиться за індивідуальним планом, складеним з урахуванням конкретних умов роботи даної прокуратури.

Загальне керівництво стажуванням молодих спеціалістів покладається на управління кадрів Генеральної прокуратури України.

Безпосереднє керівництво стажуванням забезпечують міські, районні, міжрайонні та прирівняні до них прокурори, на яких покладається складання разом із молодими спеціалістами індивідуального плану стажування, контроль за його виконанням, періодичне заслуховування на оперативних нарадах звітів про хід стажування; підготовка після закінчення стажування проекту атестації (характеристики ділових та особистих якостей) з висновком про можливість використання молодого спеціаліста на посаді слідчого або помічника прокурора; додержання молодим спеціалістом термінів стажування на окремих ділянках; створення їм необхідних умов для праці та побуту; подання звіту до прокуратури області про виконання молодими спеціалістами індивідуальних планів стажування. Направлення до обласної прокуратури звітів молодих спеціалістів дає можливість відстежувати процес становлення працівників і за наявності підстав своєчасно на нього впливати.

Таким чином, важливість стажування як однієї з форм безперервного професійного навчання слідчо-прокурорських працівників обумовлюється тим, що саме під час проходження такого навчання вони створюють для себе своєрідний критерій належної професійної

діяльності, який буде супроводжувати їх упродовж служби в органах прокуратури України.

Серед інших форм підвищення кваліфікації працівників в органах прокуратури практикується проведення постійно діючих семінарів – галузевих, міжгалузевих та міжвідомчих. Галузевий семінар – це колективна форма занять, які проводяться галузевим структурним підрозділом Генеральної прокуратури України або прокуратури обласного рівня. Міжгалузевий семінар готується кількома структурними підрозділами відповідної прокуратури з метою обговорення взаємопов'язаних актуальних проблем діяльності цих підрозділів. Міжвідомчі семінари проводяться як на загальнодержавному рівні, так і на рівні прокуратур областей та районів. Найбільш прийнятними є міжвідомчі семінари у містах і районах з невеликою кількістю оперативних працівників. Їх метою є обговорення і вироблення спільних підходів до проблем протидії та запобігання злочинності, найбільш актуальних сьогодні як для держави в цілому, так і для певного регіону зокрема.

Програма семінарів складається з урахуванням актуальних питань, які потребують дискусійного обговорення, аналізу позитивної та негативної практики, оперативної імплементації успішного досвіду. Доцільним є застосування інтерактивних способів проведення занять для набуття практичних навичок з підготовки документів прокурорського реагування, процесуальних документів, огляду помилок і недоліків, що допускаються при організації та здійсненні прокурорського нагляду, розслідуванні кримінальних справ тощо.

Науково-практичні конференції проводяться з метою колективної дискусії щодо актуальних науково-практичних проблем, а також діяльності прокуратури, розробки нових законопроектів та практики їх застосування. На конференціях обговорюються наукові дослідження правових проблем, методичні рекомендації, періодичні юридичні видання та інше.

Підвищення професійної майстерності працівників, зарахованих до резерву, проводиться за індивідуальним планом, що складається на календарний рік.

Безперечно, формування повноцінного кадрового резерву практично неможливе без опанування резервістами періодичного навчання в Національній академії прокуратури України. Необхідне втілення нових інтерактивних сучасних європейських методів підготовки осіб, що перебувають в резерві на керівні посади. Окрім нав-

чання в Національній академії прокуратури України план резервіста повинен включати стажування в структурних підрозділах прокуратур; участь у семінарах і конференціях; тимчасове виконання обов'язків за вищими посадами; залучення до проведення комплексних та галузевих перевірок.

Більш детально слід зупинитися на напрямі підвищення кваліфікації в Інституті підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України. Існує думка, що такий метод є найбільш ефективною формою безперервного навчання, а також важливим чинником поліпшення якості кадрового складу органів прокуратури. В Національній академії прокуратури України проводиться навчання прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокурорів регіонів і Військово-Морських Сил України та їх заступників, прокурорів міст, районів та прирівняних до них прокуратур, керівників структурних підрозділів та їх заступників, старших прокурорів і прокурорів, старших слідчих з особливо важливих справ та старших слідчих, прокурорів-криміналістів Генеральної прокуратури України й прокуратур обласного рівня.

Навчальні плани і тематика лекційних, семінарських, практичних занять із слухачами складаються Інститутом підвищення кваліфікації кадрів і затверджуються ректором Національної академії прокуратури України. Вони переважно враховують практичні потреби прокурорсько-слідчої діяльності, досягнення сучасної науки позитивного досвіду, прокурорсько-слідчої практики.

План набору слухачів на півріччя розробляє управління кадрів Генеральної прокуратури України, направляє його прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняним до них прокурорам. Складаються відповідні списки працівників, що будуть направлені на навчання до Національної академії прокуратури України.

Оскільки термін навчання дуже стислий, то охопити весь спектр необхідних знань фактично неможливо. На нашу думку, необхідно започатковувати попереднє направлення майбутнім слухачам завдань для підготовки письмових робіт: рефератів, контрольних, курсових. Таким чином розгорнуті знання, відображені у письмових роботах, можливо буде закріплювати шляхом доповідей і виступів перед аудиторією. Слухач Національної академії прокуратури України

може обирати тематику за пропозицією свого безпосереднього керівника, здатного чітко визначити певні недоліки його теоретичних знань, а також помилки у практичній діяльності.

Професійна підготовка прокурорсько-слідчих працівників здійснюється з метою одержання останніми нових знань, умінь і навичок. Як правило, це навчання ґрунтується на особливостях окремих напрямів їх діяльності, а саме: підтримання державного обвинувачення; представництво інтересів громадянин та держави в суді; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та інших примусових заходів; нагляд за додержанням законів щодо прав і свобод людини; організація роботи та управління в органах прокуратури.

Для більш чіткого усвідомлення змісту поняття "підвищення кваліфікації" необхідно взяти до уваги наступне. При його організації виходять із того, що працівник вже опанував основи професійної діяльності в тій чи іншій трудовій сфері і йому необхідно засвоїти тільки специфіку нової діяльності. Вказане дає підстави для висновку: підвищення кваліфікації є такою формою професійного навчання прокурорсько-слідчих працівників, що передбачає поновлення та набуття нових знань тими працівниками, виконання функціональних обов'язків якими потребує нових спеціальних знань, умінь та навичок.

Під час службової діяльності кожен працівник органів прокуратури зобов'язаний постійно удосконалювати свої знання, підвищувати свою професійну майстерність, що як у науковій літературі, так і в нормативних актах називається підвищенням кваліфікації. З нашої точки зору, підвищення кваліфікації - це безперервний процес формування знань, вмінь та навичок. Він залежить від часу, умов праці та характеризується відповідними якісними змінами.

З метою ефективності роботи щодо підвищення кваліфікації працівників прокуратури її потрібно організувати відповідно до певних принципів, до числа яких ми відносимо: постійне (безперервне) навчання, тому що специфіка роботи прокурора і слідчого потребує постійного поповнення знань та практичних навичок; послідовність і регулярність навчання, що означає: всі прокурорсько-слідчі працівники, у тому числі молоді фахівці, повинні проходити навчання

за індивідуальними планами, брати участь у семінарських заняттях, а також підвищувати кваліфікацію не рідше як раз на п'ять років; єдність основних підходів до висвітлення питань прокурорського нагляду і досудового слідства; диференціація навчальних програм залежно від контингенту тих, кого навчають, а також потреб практики; активне використання в навчанні технічних засобів, комп'ютерної техніки, проведення ділових ігор, семінарів з обміну досвідом роботи.

На думку Г. Середи, найближчим часом необхідне кардинальне реформування прокурорської системи підвищення кваліфікації, у тому числі диференціації термінів його проходження різними категоріями працівників, перехід до популярної в Європі системи тренінгових моделей [8].

Резюмуючи викладене, варто підкреслити нагальну необхідність подальших досліджень у даній сфері, які є особливо актуальними під час глобальних реформ в Україні і, зокрема, становлення нової, демократичної системи державних та правоохоронних органів.

Література

1. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 20 січня 2006 р № 2гн. пп. 4.4 та 4.5.
2. Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України: затвердженого наказом Генерального прокурора України від 11 квітня 2007 року № 583ц.
3. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: Монографія. – К: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2001. – С. 359 – 360.
4. Рябцев В.П. О теоретических основах организации повышения квалификации в органах прокуратуры // Проблемы кадровой работы в органах прокуратуры. Сб. научных трудов НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. – М.: 1994. – С. 36 – 37.
5. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
6. Положення про організацію роботи з молодими спеціалістами в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 5 липня 2001 р.
7. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 20 січня 2006 р. № 2 гн.

8. Серета Г.П. Підготовка кадрів для органів прокуратури: сьогодення та перспективи розвитку / Г.П. Серета // Вісник академії прокуратури України. - 2007. - № 3. - С. 5 - 9.

Стаття надійшла до редколегії 24.11.2009 р.

Розділ VII. НАУКОВЕ ЖИТТЯ

О.М. Литвинов

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ
НОРМАТИВНОСТІ ПРАВА
У ХАРКІВСЬКІЙ ШКОЛІ ФІЛОСОФІЇ ПРАВА¹

Нормативність права є природним словосполученням, оскільки правове як таке матеріалізується, тобто стає реальністю життя саме у формі норм – чи то відразу регулюючих відносини у певній сфері життєдіяльності, чи то таких, що набули статусу правових через складний шлях від традиції, норм релігійних, моральних тощо. Але відома методологічна обмеженість радянських часів, яка і сьогодні значною мірою впливає на юридичну думку та правову реальність, вимагає від вітчизняного правознавства переосмислення самої сутності нормативності права, ін-

шими словами, ця проблема є проблемою насамперед філософсько-правовою, а вже потім проблемою теорії права та галузевих юридичних наук.

З різних методологічних кутів зору її розглядали як класики світової філософсько-правової думки різних часів (Т. Гоббс, Д. Локк, І. Кант, Г. Гегель, Г. Кельєн, М. Коркунов, М. Палієнко, П. Новгородцев, Ж. Карбоньє, Л. Фуллер, Х. Харт, ін.), так і сучасні філософи та теоретики права, насамперед Р. Алексі, Ю. Габермас, О. Гьоффе, П. Рікер, Р. Ціппеліус та ін. Для нас вельми важливим є подолання догматизму юридичної науки та практики, який асоціюється (і саме у питанні тлумачення витоків та підстав нормативності права) із ім'ям А. Вишенського, сталінського сатрапа, позицію якого поступово ще за радянсь-

¹ За матеріалами відзиву офіційного опонента на дисертацію Кабальського Р.О. "Нормативність права як предмет філософського аналізу", подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.12 – філософія права.

ких часів намагалися подолати і С. Алексєєв, і О. Венгеров, і Ю. Кудрявцев, і В. Нерсесянц, і Л. Явич. Додамо у цей перелік й імена українських правознавців М. Козюбри, П. Недбайла, П. Рабіновича, М. Цвіка.

Сьогодні ж саме філософсько-правові студії вітчизняних дослідників створили можливість комплексного дослідження феномену нормативності права. У цьому напрямку перед веде, безумовно, харківська школа філософії права, створена за часів незалежності і яку презентують насамперед імена професорів Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого Л. Герасинової, О. Данильяна, С. Максимова, Н. Осипової, М. Панова, В. Титова, а також представників Києва та Львова, які тісно співпрацюють із названим колом дослідників, насамперед це О. Бандура, А. Козловський, С. Сливка та деякі інші.

З подоланням методологічної обмеженості тлумачення нормативності права пов'язана перш за все *актуальність* постановки цієї проблеми. *Метою* ж є коротке викладення останньої, тобто найсучаснішої версії тлумачення нормативності права у вітчизняному правознавстві, яку запропонував вихованець кафедри філософії НЮАУ імені Ярослава Мудрого Р.О. Кабальсь-

кий¹. Дослідження виконано під керівництвом завідувача кафедри професора О.Г. Данильяна, у ньому значною мірою використано студії пошукувача ще за часів роботи у студентському науковому гуртку кафедри під керівництвом професора С.І. Максимова. Опонентами на захисті дисертації були доктор юридичних наук М.М. Гуренко-Вайцман та кандидат філософських наук і кандидат юридичних наук О.М. Литвинов². Відзив останнього на дисертацію Р.О. Кабальського й є основою тексту цієї статті.

Видається, що найважливішим у цьому дисертаційному дослідженні виглядає той методологічний інструментарій, який можна оцінити як адекватний вельми складній проблемі, що її наважився вирішувати дисертант. Похвала складності – ось що хотілося б відразу висловити молодому дослідникові, оскільки ще надто часто зустрічаємо приклади вирішення і фундаментальних правознавчих проблем, і питань поточного моменту, тоб-

¹ Див.: Кабальський Р.О. Нормативність права як предмет філософського аналізу: Дис. ... канд. юрид. наук зі спеціальності 12.00.12 – філософія права (рукопис). – Х., 2007.

² Див.: Кабальський Р.О. Нормативність права як предмет філософського аналізу: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х.: НЮАУ імені Ярослава Мудрого, 2008.

то ХХІ століття - і те, і те назвати простими не можна - засобами формальної логіки аж самого Аристотеля чи спиранням на принципи детермінізму ще ХУП - ХУШ, іноді ХІХ століть.

Іншими словами, спроби простими способами вирішити складне завдання певною мірою є очевидно помилковими, але подолання цієї очевидності потребує зусиль, які у цьому і в багатьох попередніх випадках демонструє флагман вітчизняної правничої науки - юракадемія Ярослава Мудрого, зокрема кафедра філософії. І як черговий крок у відзначеному напрямку можна розглядати дисертацію аспіранта цієї кафедри Кабальського Романа Олександровича.

Сучасні процеси в політико-правовій сфері в нашій країні майже кожен день доводять нам нагальну необхідність прискіпливого й інтенсивного вивчення, глибокого осмислення феномена права, який стає перед нами як система, що здатна всі інші аспекти та сфери суспільного життя звести до конструктивного та креативного русла. Фактично це є над-завданням права, оскільки інші регулятори соціуму вочевидь не в змозі впоратися з вирішенням проблем консолідації суспільства на певному ґрунті, важливою ознакою якого

має бути однозначність та загальна цінність.

Обов'язковим ланцюгом або кріпленням таких процесів консолідації та солідаризації є відповідна якість цих систем, яка визначається як "нормативність" і має глибоку онтологічну, аксіологічну, гносеологічну вкоріненість в історії людства, починаючи з найдавніших часів. Певною мірою можна говорити й про - як мінімум - елементи "виходу" чи "простягання" нормативності за межі соціальності, але це надто дискусійна тема, яка стосується і самої соціальності, а також свідомості тощо. Залишаємося в системі координат, визначених і достатньо аргументованих дисертантом. І підкреслимо, що в нашій - вітчизняній - ситуації інші нормативні системи, а саме: мораль, релігія тощо, не мають принципово таких підмурків загальнозначущих цінностей, на які спирається право. Означає це, мабуть, одне. Саме на право ми можемо покладати свої надії щодо впорядкування майбутнього, і саме тому, що "впорядкування" або "нормативність" як його іманентна сутність - на чому справедливо відразу ж наголошує дисертант - має найбільш широке опертя в соціумі як об'єднанні індивідів, формі існування людської спільноти.

Можна впевнено сказати й більше. Означене стосується не тільки України, а й багатьох інших країн і навіть світового порядку в цілому, але це вже надто широкий підхід і виходить за межі нашого жанру, хоча й може залишатися як загальний сюжет для підходів уже глобального масштабу. Звідси актуальність теми дослідження не викликає ніяких сумнівів, проблематика й завдання якого відповідають науковому напрямку "Філософські, соціально-правові та культурологічні проблеми розвитку суспільства", що розробляє кафедра філософії Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми "Філософські та культурологічні проблеми духовного життя суспільства та розвитку особистості" (реєстраційний номер 0106и002286). Відразу ж зазначимо досить повне висвітлення основних результатів дослідження в публікаціях Р.О. Кабальського, у тому числі в фахових виданнях.

Обґрунтованість наукових положень і висновків дисертації засвідчують використані для їх формулювання і обстоювання, вирішення поставлених наукових задач широка і доцільна джерельна база та плюралістичний і, головне, сучасний методо-

логічний інструментарій дослідження. Науково грамотно й формально бездоганно сформульовано об'єкт та предмет дослідження, структура його повністю відповідає як вимогам до такого роду робіт, так і визначеній темі. Суттєвою ознакою дослідження є його загальний методологічний та змістовний контекст, який визначається працями й відповідними напрямками провідних вітчизняних філософів права, що забезпечує ґрунтовність та сталість, а також необхідну спадковість для розвитку в цілому української філософії права. Останнє, як уявляється, є вельми важливим не тільки з точки зору суто наукової, але й більш широкої – громадянської. Такий підхід безперечно сприяв обґрунтованості й достовірності наукових положень і висновків, сформульованих у дисертації.

Вище означене уможливило принциповий характер новизни результатів дослідження, висловлених у низці положень та висновків. Тут слід звернути увагу на доречність оформлення того нового, що є здобутком дисертанта, а саме: розподіл цих результатів на досягнуте вперше та на таке, що набуло подальшого розвитку. Звичайно, і це стосується будь-якого наукового дослідження, ступінь новизни його

результатів природно не може бути однаковим, тому прийнятий дисертантом підхід слід визнати досить вдалим.

З'ясоване в роботі значення категорії належного стосовно нормативності має стрижневий характер у соціокультурному контексті взагалі, що для суспільства, яке інтенсивно трансформується, має непересічне значення, оскільки саме нормативність у такій ситуації значною мірою втрачає свою значущість. Це стосується, звісно, не тільки права, але саме те, що стосується права в такому випадку є найбільш очевидним, навіть можна сказати – болючим. Останнє визначається, з одного боку, обов'язковою загальністю правової нормативності та її постійним смисловим зіставленням з уявленнями про справедливість, яку розуміють та визначають насамперед через рівність, а з іншого боку поступовими та постійними змінами критеріїв, їхнім мов би "зсуванням" у бік руйнації сталих поглядів, у тому числі й на належне. Цей аспект проблеми, у дещо іншій термінології, досить добре висвітлений у дисертації, тому розуміння значущості таких питань, їх осмислення й необхідності розробки шляхів вирішення, не випадково примушують дисертанта неодноразово звертати

увагу на принципову обмеженість правового позитивізму та епістемологічну перевагу природноправових доктрин (або "моделей нормативності").

Однак, деякі міркування щодо цього мають дещо спрощений вигляд, як констатація чогось загальновідомого (особливо в підрозділі 2.1 "Класичні та сучасні моделі нормативності права", це стосується також, правда, в іншому змістовному аспекті, і підрозділу 1.1 "Філософське осмислення нормативності як соціокультурного явища: історичний аспект"), але для такого рівня кваліфікаційної роботи, якою є кандидатська дисертація, вони є не тільки природними, а й навіть обов'язковими. Втім, зустрічаються в тексті й відверто невдалі вирази, які, до речі, крім закладеної в них елементарної помилковості, ще й суперечать певною мірою тому, про що пише сам автор дисертації в інших її місцях. Наприклад, до таких виразів слід віднести фразу "Одним з найстародавніших типів праворозуміння є правовий позитивізм..." (С. 96 Дис.), що стосовно XIX століття, та ще й на загальному історичному фоні, створеному самим дисертантом і який починається з античності, виглядає дещо дивно. Втім, знов зауважимо, такі судження слід віднести до прикрих помилок в

контексті дослідження, тема і рівень виконання якого робить їх несуттєвими. Так, слід підкреслити широке коло сучасних авторів, до думки яких звертається автор дослідження для обґрунтування своєї дослідницької позиції та висновків, серед яких не тільки вітчизняні провідні фахівці, а й найбільш впливові та авторитетні дослідники правової та соціальної проблематики зарубіжжя. Тобто, крім опанування класичної думки про сутність та способи тлумачення та вирішення зазначеної проблеми, демонструється досить впевнене оперування термінологією і методами, розробленими на межі XX та XXI століть, багато з яких відзначається значною складністю.

Втім, безздоганною є робота, виконана дисертантом стосовно дослідження природи нормативності права (підрозділ 2.2) та способів обґрунтування правової нормативності (підрозділ 2.3). Але складність завдань, що вирішувалися, - з одного боку, та уже зазначена не менша складність використаного методологічного інструментарію, - з іншого боку, дозволяє в цілому цю роботу оцінити високо, а зважаючи на отримані й доведені результати, її слід визнати плідною, стосовно ж окремих з них - навіть необхідною.

По-перше, це стосується внеску, який робить дисертант у подолання однобічного та позитивістськи-емпіричного тлумачення нормативності лише як примусу, що спирається на силові можливості держави. Р.О. Кабальський (на С. 118 - 123 Дис.) здійснює ретельний та змістовний, а до того ж цікаво викладений переконливо доводить інтерсуб'єктивний характер правової нормативності. Зокрема він торкається такого аспекту, як співвідношення категорій належного та можливого в праві, розглядаючи точки зору цілого ряду видатних філософів та правознавців XIX та XX століття (на жаль, не згадавши класика вітчизняної філософії права Б.О. Кістяківського, який категорії можливого в праві присвятив велику статтю, опубліковану в відомій збірці "Проблеми ідеалізму" (1902 р.)¹.

По-друге, дисертант плідно попрацював над питанням характеристики природи нормативності права, проаналізувавши

¹ Див.: Кістяковский Б.А. "Русская социологическая школа" и категория возможности при решении социально-этических проблем // Проблемы идеализма. Сборник статей [1902]. - М.: Модест Колеров и "Три квадрата". 2002. (Серия "Исследования по истории русской мысли") /Под общ. ред. М.А. Колерова. - Том 8). - С. 575 - 684.

основні її ознаки: повторюваність, типовість (нормальність), примусовість та обов'язковість. Згідно загальної концепції роботи отримано результати, які дозволяють значно поглибити уявлення про природу нормативності права, не апелюючи лише до важливих, але переважно зовнішніх ознак. Така позиція є безперечно ще одним кроком на шляху подолання позитивістських підвалин юридичного мислення, яке формувалося протягом багатьох десятиліть і рудименти якого впливають на нашу правову реальність. Є виправданою та увага, яку приділено такій ознаці нормативності, як примусовість, її об'єктивності чи потенційної можливості. Автор слушно зауважує, що питання співвідношення нормативності та примусовості є одним з найскладніших у даній проблематиці (С.127 Дис.), його дослідженню присвячено багато сторінок дисертації.

По-третє, з'ясування ролі примусу в конституюванні проблематики правової нормативності неминуче вивело дисертанта на обговорення дійсно важкого питання, яке довгий час було одним з головних, зокрема в комунікативній філософії другої половини ХХ століття. Його обговорювали такі гранди філософсько-правової думки, як

Ю. Габермас та Г. Гьофе, а також К.-О. Апель, який свідчив ще декілька років тому, що задовільного вирішення його ніхто запропонувати не зміг, але його обговорення сприяло суттєвому поглибленню розуміння проблеми легітимації правової нормативності¹. Тому покажемо у праці Р.О. Кабальського, що обговорюється, є, звичайно, апеляція до думок саме цих видатних мислителів, а також закінчення підрозділу фактично констатацією того, про що було заявлено у його назві (підрозділ 2.3 "Способи обґрунтування правової нормативності: примус та легітимація" - С. 138 - 155 Дис.) і цитуванням Ю. Габермаса та російського представника даного напрямку в правознавстві А.В. Полякова.

Взагалі, постійне ускладнення завдань дослідження відбилося на якості деяких фрагментів останніх двох підрозділів, однак сміливість та наполегливість дисертанта в намаганні дослідити їх та запропонувати свої

¹ Див.: Апель К.-О. Апель К.-О. Дискурсивна етика перед проблематикою права і політики: чи можуть бути нормативно-раціонально легітимовані за допомогою дискурсивної етики мораль, право та політика з огляду на відміну їх раціональності? // Апель, Карл-Отто. Дискурсивна етика як політична етика відповідальності в ситуації сучасного світу / Пер. з нім. А. Єрмоленка. - К.: Український філософський фонд, 1999. - С. 23 - 42.

варіанти вирішення потребують усілякої підтримки. Щодо підрозділу 2.3, крім вищезазначеного, слід указати на досить несуроворі в науковому сенсі оперування категорією "влада" в співвідношенні до правових категорій, щодо підрозділу 2.4 "Нормативність права в умовах суспільства, що трансформується", то тут, як уявляється, було б більше доречним висвітлення специфіки саме України, хоча, звичайно, це є питанням вельми складним і виокремити суто філософсько-правові аспекти висвітлення теми з загального політичного контексту потребує величезних зусиль. Допомогти б тут могла й нещодавно опублікована фундаментальна праця вітчизняного філософа С. Пролєєва¹ Втім, результати, отримані дисертантом в цих підрозділах, як і в дисертації в цілому, мають значення і для науково-дослідної роботи, і для інших видів діяльності, зокрема навчальної, і будуть, безперечно, сприяти формуванню правосвідомості більш високого, сучасного рівня.

З викладеного витікають й певні питання та зауваження критичного характеру, урахування яких повинне сприяти подальшому розвитку наукової

творчості дисертанта. Одна частина з них стосуються не зовсім вдалим формулювань, це скоріше зауваження формальні, друга - певних аспектів авторської концепції, вони є більш змістовними та водночас дискусійними.

1. Дещо невдалим уявляється формулювання мети дослідження: воно надто громіздке, має три логічні рівні, але до недоліків слід віднести викладення останнього рівня - встановлення місця права в системі соціальної нормативності (С. 5 Дис., С. 2 Автореф.), яке співпадає з третім завданням навіть текстуально (С. 5 Дис., С. 3 Автореф.); просте викидання цього речення з тексту формулювання мети відразу ж ставить усе на свої місця і в формальному, і в змістовно-логічному аспектах.

2. Також невдалим уявляється формулювання назви підрозділу 1.1., а точніше використання в назві поняття "явище" (С. 10 Дис., С. 6 Автореф.), хоча за змістом підрозділу є очевидним, що йдеться про "феномен" нормативності, що підтверджує й сам автор у стислому викладенні його в авторефераті (Див.: С. 6, а також С. 5).

3. Недостатньо точним уявляється й формулювання назви підрозділу 2.3. "Способи обґрунтування правової нормативності:

¹ Див.: Пролєєв С.В. *Метафізика влади*. - К.: Наук. думка, 2005.

примус та легітимація" (С. 138 Дис., С. 12 Автореф.), оскільки, по-перше, воно не відбиває повною мірою зміст підрозділу, який включає, напр., і питання влади, по-друге, гносеологічний аспект проблеми певною мірою зміщується з онтологічним, оскільки йдеться про здійснення правового регулювання, про що прямо лише сам дисертант (Див.: С. 12 Автореф. та від С. 139 Дис.).

4. Неоднозначним, аж до синонімічності є використання понять "соціокультурний" та "соціальний", що призводить до певної плутанини при висвітленні і питань сутності та змісту системи нормативності в суспільстві, про що свідчить текст підрозділу 1.2, а також термінологічні розбіжності, напр., формулювання першого завдання дослідження та зміст підрозділу 1.1, завершення підрозділу 1.1 (останнє речення) і початок підрозділу 1.2 та його зміст тощо. Зазначимо, що певною мірою сам матеріал, що досліджувався, вивів дисертанта на необхідне поняття "культура" (Див.: С.24, цитата з К. Леві-Строса), але воно не було розвинуто в подальшому¹.

5. Дещо спрощено тлумачиться поняття "легітимація", подане з точки зору лише конфліктології (С. 148 Дис.), що невіправдано звужує його до термінологічної опозиції з "примусом", хоча філософсько-правова традиція XX століття, що склалася насамперед у німецькій комунікативній філософії та її послідовників, яка в цілому враховується в дисертації, напр., дозволяє розширити проблеми обґрунтування правової нормативності через поняття "визнання", "правочинності" тощо.

6. Також дещо спрощено тлумачиться поняття субсидіарності як ознаки права, (С. 179 Дис., С. 15 Автореф.), оскільки обумовленість недосконалістю людської природи не повною мірою пояснює те, в основі чого є відмова від насильства в обмін на безпеку, іншими словами, справа не в терміні (слові), а в смислі, точніше, глибині його розкриття; до того ж, звідси могли б отримати додаткову підтримку і міркування щодо значення держави в забезпеченні загальної безпеки.

¹ Така апеляція, хоча й опосередковано, через цитування, має принципове значення, оскільки з необхідністю виводить (і підкреслює значення) поняття "культура", яке фактично виступає метакатегорією і стосовно поняття "право", і стосовно по-

няття "нормативність" та "норма". Особливо важливим є те, що К. Леві-Строс у наведеній цитаті говорить про об'єктивно існуючі підмурки міфів, де вочевидь споглядаємо їхню тотожність у різних частинах стародавнього світу, а саме у межах міфологічної свідомості відбувався процес становлення нормативності.

Проте перелічені зауваження лише незначною мірою знижують загальний високий науковий рівень дослідження, підкреслюючи творчий, пошуковий його характер, і досить легко можуть бути виправлені в процесі подальшої роботи. Додамо, що такий досить прискіпливий підхід до тексту, виражений у висловлених зауваженнях, є адекватною реакцією на його, тексту, зміст, який уже є неабияким науковим досягненням і потребує якнайскорішої переробки його у монографію.

Зміст дисертації цілком відображений в авторефераті.

Дисертація "Нормативність права як предмет філософського аналізу" є самостійною і завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, повністю відповідає вимогам ВАК України та Положення Кабінету Міністрів України "Про присудження наукових ступенів і вчених звань" стосовно кандидатських дисертацій, а її автор Кабальський Роман Олександрович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.12 - філософія права.

*Стаття надійшла до редколегії
29.04.2009 р.*

НАШІ АВТОРИ

- Берзін П.С.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права та кримінології юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка
- Бірюков В.В.** кандидат юридичних наук, доцент, начальник кафедри криміналістики Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
- Бутирін Є.О.** викладач кафедри загальноправових дисциплін Донецького державного університету управління
- Василинчук В.І.** кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри оперативно-розшукової роботи та спеціальної техніки навчально-наукового інституту підготовки кадрів кримінальної міліції Київського національного університету внутрішніх справ
- Гапотченко Г.М.** старший викладач кафедри кримінального процесу Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
- Гвоздик П.О.** кандидат юридичних наук, голова Івано-Франківського міського суду
- Глушков В.О.** доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри кримінального права Київського національного університету імені Тараса Шевченка
- Гриненко І.М.** помічник начальника Управління СБУ
- Калашніков М.М.** викладач кафедри економічної безпеки Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
- Камінська Н.В.** кандидат юридичних наук, доцент Київського національного університету внутрішніх справ
- Комарницький В.М.** кандидат юридичних наук, доцент, ректор Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

- Криволапчук В.О.** кандидат юридичних наук, начальник Департаменту кадрового забезпечення МВС України
- Кузнецова О.В.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри криміналістики Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
- Лавріненко О.В.** кандидат юридичних наук, доцент, науковий співробітник ВОНР інституту, за сумісництвом – професор кафедри цивільного права та процесу Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
- Литвинов О.М.** кандидат юридичних наук, кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри філософії права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
- Максимович Р.Л.** кандидат юридичних наук, заступник декана юридичного факультету Львівського державного університету внутрішніх справ
- Медведев Ю.Л.** викладач кафедри конституційного та міжнародного права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
- Навроцька В.В.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ
- Нестерович В.Ф.** кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
- Оніщук М.В.** кандидат юридичних наук, міністр юстиції України
- Парфіло О.А.** кандидат юридичних наук, головний науковий співробітник Інституту дослідження проблем державної безпеки
- Резніков А.В.** кандидат історичних наук, доцент кафедри філософії права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
- Русанова О.Г.** здобувач кафедри організації розслідування злочинів Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
- Сасенко С.І.** кандидат юридичних наук, заступник начальника кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

- Свічкарьова Я.В.** кандидат юридичних наук, доценти, доцент кафедри цивільного права та цивільного процесу Кіровоградського юридичного інституту Харківського національного університету внутрішніх справ
- Скалозуб Л.П.** кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, начальник Департаменту Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України
- Скиба А.П.** кандидат юридичних наук, доценти кафедри процесуального права юридичного факультету Ростовського державного економічного університету "РИНХ" (Ростов на Дону, Россія)
- Скулиш Є.Д.** кандидат юридичних наук, доценти, радник Голови СБУ
- Ткаченко О.В.** науковий співробітник відділу організації наукової роботи Запорізького юридичного інституту ДДУВС
- Ткаченко О.Є.** ад'юнкт докторантури та ад'юнктури Київського національного університету внутрішніх справ
- Устименко В.А.** доктор юридичних наук, заступник директора з науковою роботою Інституту економіко-правових досліджень, заслужений юрист України
- Устименко В.В.** провідний спеціаліст відділу роботи з персоналом Національної академії прокуратури України
- Черков В.О.** кандидат юридичних наук, заступник начальника кафедри оперативної-розшукової діяльності Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
- Шамара О.В.** кандидат юридичних наук, головний науковий співробітник Інституту дослідження проблем державної безпеки

ЗМІСТ

ДО УВАГИ АВТОРІВ	3
-------------------------------	---

**Розділ I. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВИ І ПРАВА**

Онішук М.В. Загальнонаціональна та локальна референдна демократія: перспективи для України.....	5
Нестерович В.Ф., Устименко В.А. Система джерел конституційного права України: теорія, яка заснована на практиці.....	19
Криволапчук В.О. "Політичний конфлікт як об'єкт політичних і правових досліджень.....	23
Резников А.В. География и особенности распространения магдебургского права в странах Центральной и Восточной Европы.....	31
Камінська Н.В. Значення децентралізації для регіонального розвитку в Україні.....	38
Медведєв Ю.Л. Організація освіти населення органами самоврядування українських міст на межі ХІХ і ХХ ст.: урядова політика та правова регламентація.....	47
Лавріненко О.В. Онтологічні, аксіологічні й теоретико-методологічні аспекти застосування класифікацій як засобу пізнання сутності й структурно-видових особливостей сучасних правових явищ.....	57
Бутирін Є.О. Діяльність земських начальників в період революції 1905 - 1907 років.....	67
Скиба А.П. Некоторые аспекты применения ряда уголовных наказаний в отношении больных лиц в Российской Федерации и иных государствах.....	75

**Розділ II. ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ
ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА**

Максимович Р.Л. Суспільно небезпечні наслідки як ознака об'єктивної сторони складу злочину за чинним кримінальним кодексом України.....	80
--	----

Свічкарьова Я.В. Призначення та особливості процедурних норм у системі процедурно-процесуального механізму захисту трудових прав працівників.....	85
Черков В.О. Щодо врегулювання правовідносин між працівником оперативного підрозділу та владними суб'єктами різного рівня підпорядкування.....	91
Шамара О.В. Звільнення від кримінальної відповідальності за участь терористичній діяльності.....	101
Навроцька В.В. Активна та пасивна відмова потерпілого від підтримання обвинувачення у справах приватного обвинувачення.....	106
Калашніков М.М. Закони про державний бюджет України як легальний спосіб ухилення від виконання фінансових обов'язків країни перед своїми громадянами.....	113
Ткаченко О.Є. Питання щодо компетенції державної служби боротьби з економічними злочинами та суб'єктів її реалізації.....	122
Русанова О.Г. Актуальні проблеми оптимізації процесуального статусу начальника органу дізнання.....	132

**Розділ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ,
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА,
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

Саєнко С.І. Порушення адміністративно-деліктного провадження та справи про адміністративний проступок як об'єкт наукового аналізу.....	143
---	-----

**Розділ IV. ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО,
ТРУДОВОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО
ТА ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО ПРАВА**

Комарницький В.М. "Право надрокористування (питання набуття цього права та інші).....	151
Василинчук В.І. Планування оперативно-розшукової профілактики економічних злочинів підрозділами ДСБЕЗ МВС України.....	159

Гвоздик П.О. Трансформаційні процеси в екологічному законодавстві: від Закону "Про охорону природи в Українській РСР" (1960 р.) до майбутнього Екологічного кодексу України	165
---	-----

**Розділ V. ПРОБЛЕМИ БОРотьБИ
ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Глушков В.О., Гриненко І.М., Скулиш Є.Д. Протидія транснаціональному наркобізнесу – невід’ємна складова забезпечення безпеки людини"	174
Скалозуб Л.П. Організація прогнозування в діяльності підрозділів ДСБЕЗ МВС України	185
Парфіло О.А. Деякі аспекти підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів у сфері протидії фінансуванню тероризму	196
Бірюков В.В. Сучасні Інформаційні системи підрозділів експертно-криміналістичної служби МВС України.....	201
Берзін П.С. Деякі особливості визначення місця і часу вчинення злочину при фактичному "розведенні" діяння та його наслідків в місці й часі.....	211
Кузнєцова О.В. Особливості проведення огляду місця події у справах про незаконні діяння з отруйними та сильнотоксичними речовинами.....	220
Гапотченко Г.М. Інформація підрозділів, що здійснюють ОРД як привід до початку кримінал	229
Воронов І.О. Використання програмних засобів у розкритті та розслідуванні злочинів.....	237
Ткаченко О.В. Сучасний погляд на історичний розвиток та реформування державного апарату.....	242

Розділ VI. ТРИБУНА ВИКЛАДАЧА

Устименко В.В. Правові форми підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників.....	252
--	-----

Розділ VII. НАУКОВЕ ЖИТТЯ

Литвинов О.М. Дослідження проблеми
нормативності права у харківській школі філософії права261

НАШІ АВТОРИ270

ВІСНИК
Луганського
державного університету
внутрішніх справ
імені Е.О. Дідоренка

Науково-теоретичний журнал

Випуск № 4

Друкується мовами оригіналу

Відповідальний за випуск *О.І. Левченко*
За редакцією авторів
Технічні редактори *О.В. Буцко, М.О. Михайлюк*
Комп'ютерна верстка *О.В. Васильєва*

Підписано до друку 18.12.2009.
Папір офсетний. Формат 60x84 1/16.
Друк ризографічний. Гарнітура Book Antigua.
Ум. друк. арк. 17, 5. Ум. фарбо-відб. 17,5.
Обл.-вид. арк. 16,275. Тираж 500 прим. Зам. № 59

Редакційно-видавничий відділ Луганського державного
університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
Друкарня РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка
91493, Луганськ, сел. Ювілейне, вул. Генерала Дідоренка, 4
Свідоцтво про реєстрацію КВ 15990-4462 ІПР від 20.11.2009 р.