

Юрист
УКРАЇНИ
науково-практичний журнал

Виходить щоквартально

Заснований 2003 року

№ 3 (28) 2014

Харків
«Право»
2014

*Рекомендовано до друку редакційною колегією (Протокол № 13 від 26.11.2014 р.)
Свідоцтво про державну реєстрацію КВ № 10325 від 28.08.2005 р.*

Юрист України: наук.-практ. журн. / редкол.: С. П. Погребняк, Ю. В. Баулін, Ю. П. Битяк та ін.
– Х.: Право, 2014. – № 3 (28). – 98 с.

Засновники:

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
Національна академія правових наук України
Харківський національний університет внутрішніх справ
Харківська обласна організація Союзу юристів України
Товариство з обмеженою відповідальністю фірма «Юридична міжнародна служба»
Товариство з обмеженою відповідальністю
«Український науково-практичний консалтинг»

Видавець:

Харківська обласна організація Союзу юристів України

На підставі постанови Президії ВАК України № 1–05/2 від 31.05.2011р.
журнал включено до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук

Редакційна колегія:

Погребняк С. П. — доктор юридичних наук, доцент (головний редактор)
Баулін Ю. В. — доктор юридичних наук, професор
Битяк Ю. П. — доктор юридичних наук, професор
Борисов В. І. — доктор юридичних наук, професор
Головко О. М. — доктор юридичних наук, професор
Гусаров С. М. — доктор юридичних наук
Гетьман А. П. — доктор юридичних наук, професор
Комзюк А. Т. — доктор юридичних наук, професор
Косюта М. В. — доктор юридичних наук
Кривобок В. В. — кандидат юридичних наук, доцент (заступник головного редактора)
Петришин О. В. — доктор юридичних наук, професор
Синчук В. Л. — кандидат юридичних наук, доцент
Тітов М. І. — кандидат юридичних наук, доцент
Добровольський С. В. — відповідальний секретар

Адреса редакційної колегії:

61058, м. Харків, вул. Данилевського, 32б, Тел. 050 916 80 87
E-mail: Dobrovolskiy_s@ukr.net

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Мартиновський В. В.

ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА ЯК КОМПЛЕКСНИЙ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ..... 5

Коваленко Л. П.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ
ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИХ НОРМ
ТА ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА 11

Мех Ю. В.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ:
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД 16

Бєлікова М. І.

ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ СКАРЖНИКА 21

Будецький Р. В.

МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ:
ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ 29

Мазур Л. Б.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
МЕДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ
ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ. 37

Чирик О. Ю.

НАБУТТЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ 42

ОРГАНІЗАЦІЯ СУДОВИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Трагнюк Р. Р.

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РОБОТИ ПРОКУРОРА
ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН..... 47

Шандула О. О.

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ЗАКОННІСТЮ
ЗАСТОСУВАННЯ ДО ЗАСУДЖЕНИХ ДИСЦИПЛІНАРНИХ
ЗАХОДІВ ПРИ ВІДБУВАННІ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ
У ВИДІ ГРОМАДСЬКИХ ТА ВИПРАВНИХ РОБІТ 53

Сурженко М. О.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА КЛАСИФІКАЦІЯ
ПОВНОВАЖЕНЬ КЕРІВНИКА МІСЦЕВОЇ ПРОКУРАТУРИ 61

ТРУДОВЕ ПРАВО

Семенова А.В.

ПОНЯТТЯ І ПРАВОВА СУТНІСТЬ КАТЕГОРІЙ
«ЗДОРОВ'Я» ТА «ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я» 68

Шабанова С. О.

ВИНАГОРОДА ЗА ПРАЦЮ
В НАФТОГАЗОВІЙ ПРОМИСЛОВІСТІ. 74

КРИМІНАЛЬНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

Мірошников І. Ю.

ОКРЕМІ ПОВНОВАЖЕННЯ СУДУ АПЕЛЯЦІЙНОЇ ІНСТАНЦІЇ
ЗА НАСЛІДКАМИ РОЗГЛЯДУ АПЕЛЯЦІЙНОЇ СКАРГИ 79

Сакара Н. Ю.

ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ «РОЗУМНОГО СТРОКУ»
СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ 84

КРИМІНАЛІСТИКА

Фунікова О.В.

ПОКАЗАННЯ ОСІБ ЯК ДЖЕРЕЛО ДОКАЗОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ:
ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ 92

доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА ЯК КОМПЛЕКСНИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ

Стаття присвячена аналізу та визначенню суті дозвільної системи як комплексно-адміністративно-правового режиму. Розглянуто теоретичні підходи до визначення адміністративно-правових режимів, а також проаналізовані елементи, особливості дозвільної системи, які в свою чергу свідчать, що остання є комплексним адміністративно-правовим режимом. Наведено результати дослідження, що стосуються правового регулювання діяльності органів, які здійснюють дозвільну діяльність. Проаналізовано проблеми, що виникають при здійсненні вказаної діяльності.

Ключові слова: орган дозвільної системи, дозвільна система, адміністративно-правовий режим, учасники правовідносин, правове регулювання, система управління.

Статья посвящена анализу и определению сути разрешительной системы как комплексного административно-правового режима. Рассмотрены теоретические подходы к определению административно-правовых режимов, а также проанализированы элементы, особенности разрешительной системы, которые в свою очередь свидетельствуют, что последняя является комплексным административно-правовым режимом. Приведены результаты исследования, касающиеся правового регулирования деятельности органов, которые осуществляют разрешительную деятельность. Проанализированы проблемы, возникающие при осуществлении указанной деятельности.

Ключевые слова: орган разрешительной системы, разрешительная система, административно-правовой режим, участники правоотношений, правовое регулирование, система управления.

The article is devoted to the analysis and definition of the licensing system as complex administrative regulatory regime. Theoretical approaches to the definition of administrative regulatory regimes are studied, the elements and peculiarities of licensing system are analyzed, which in turn indicates that the latest is complex administrative regulatory regime. The results of studies in the legal regulation of licensing regulatory bodies are given. The problems which arise in the process of realization of such activity are analyzed.

Key words: body of licensing regulatory system, licensing system, administrative regulatory regime, participants of legal relations, legal regulation, administrative system.

Проведення адміністративної реформи, перебування України на етапі побудови правової держави дозволяє зробити висновок, що серед правових норм провідну роль відіграють норми

адміністративного права спрямованні на забезпечення правового регулювання. Ці норми й встановлюють різного роду правові режими, які в свою чергу забезпечують законність та порядок

в суспільстві відповідно до сучасних тенденцій розвитку.

Специфіка адміністративно-правового режиму виявляється в особливому порядку виникнення та формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій, особливих засобах їх реалізації, загальних положень, які поширюються на дану сукупність правових норм.

Проблематика адміністративно-правових режимів є досить нагальною і практично ніколи не залишалася поза увагою правознавців. Багатьом її питанням присвячені праці таких учених, як Д.М. Бахрах, О.Є. Луньов, Б.П. Курашвілі, Ю.М. Козлов, Г.І. Петров, Ю.М. Старілов та ін.

Що стосується адміністративно-правового режиму дозвільної системи, то його теж треба належним чином дослідити.

Метою даної статті є спроба виділення елементів дозвільної системи, на основі яких можна зробити висновки, що дозвільна система — це адміністративно-правовий режим.

Сутність адміністративних режимів виражена в природі управління. Не можна побудувати систему управління, не зробивши при цьому режимну організацію її основних компонентів.

У юридичній літературі зустрічаються різні підходи до поняття адміністративно-правового режиму. Д.Н. Бахрах вважає, що адміністративно-правовий режим являє собою певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичного впливу, коли суб'єкти правовідносин мають нерівний статус [1, с. 224]. Інакше визначає адміністративно-правовий режим

І.С. Розанов: «адміністративно-правовий режим є встановлена в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій чи поведінки громадян і юридичних осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав у певних умовах (ситуаціях), забезпечення і підтримки суверенітету та оборони держави, інтересів безпеки та охорони громадського порядку спеціально створеними для цієї мети службами державного управління [2, с. 85].

У кожному з цих визначень ясно проглядається загальний початок державно-управлінських регламентів, які в своєму комплексному нормативному вираженні утворюють порядок діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у разі виникнення тих чи інших ситуацій. На нашу думку, режим — це порядок. Встановлення ж такого порядку по суті створює те, що в цілому повинно характеризуватися як адміністративно-правовий режим.

Аналіз наукової літератури з адміністративного права дозволяє стверджувати, що, незважаючи на загальновизнаність категорії адміністративно-правового режиму, її використання в адміністративно-правовій науці обмежена. В основному, адміністративно-правові режими трактуються лише в контексті правового регулювання заходів, спрямованих на подолання ситуацій надзвичайного характеру. Головні серед них — згадані у законодавстві України режими надзвичайного стану, воєнного стану, надзвичайної екологічної ситуації. В даний час у науковій літературі з адміністративного права переважає традиційне трактування адміністративно-правових режимів як особливого роду заходів, спрямованих на подолання істотних негативних ситуацій у сфері державного управління. Зокрема, можна віднести, крім уже названих,

режим державного кордону, митний режим, різного роду спеціальні режими несення служби в силових структурах і ряд інших [3, с. 14]. Так, І. С. Розанов визначає основні цілі адміністративно-правових режимів як «забезпечення загальної безпеки... створення на шляху іноземних розвідок, злочинних організацій та осіб достатньо надійних правових бар'єрів та забезпечуючих їх організаційних заходів, які б серйозно ускладнювали, а в ряді випадків і зовсім виключали досягнення злочинних цілей у сфері зовнішньої і внутрішньої безпеки» [2, с. 86].

На наш погляд, обмежувати сутність адміністративно-правових режимів орієнтацією на врегулювання надзвичайних ситуацій навряд чи правильно. Візьмемо, наприклад, режим дозвільної системи; він не ситуаційний. Йдеться про відносно самостійну сферу державного управління.

Характеристики адміністративно-правових режимів в повній мірі вимагають їх початкового поділу на дві логічні складові, аналітично відокремлюючи: а) адміністративні режими як щось загальне по відношенню до будь-якої сфери життя; б) правове регулювання адміністративних режимів. Тільки після цього можна описати режим як цілісне управлінське явище, і як одну з форм його реалізації — адміністративно-правовий режим.

Перший з числа обраних нами для аналізу компонентів досліджуваного явища — адміністративний режим. Цей термін носить спеціальний характер і, як правило, застосовується до адміністративно-правової проблематики або сфери державного управління.

Якщо звернути увагу на те, яким чином характеризуються в науці адміністративного права адміністративно-правові режими, то тут досить однозначно проглядається поділення

фактично всіма дослідниками думки про те, що такого роду режими — це встановлення особливого порядку діяльності в тій чи іншій сфері життя, включаючи відповідно особливий, а також звичайний порядок функціонування відповідних суб'єктів управління.

Таке розуміння адміністративного режиму стає ще більш очевидним, якщо звернути увагу на об'єктивні особливості вихідної для здійснення будь-якого управлінського процесу системи управління. Будь-яка система управління незалежно від її природи і складності завжди має необхідні елементи: суб'єкт управління, який безпосередньо здійснює управлінські впливи; об'єкт управління — тобто те, на що безпосередньо спрямоване управління суб'єкта, а також прями і зворотні зв'язки між ними. Треба також мати на увазі, що управління в тому розумінні, яке надається в науці управління, являє собою іманентну властивість цілісних систем. Тому функціонуюча сукупність суб'єкта, об'єкта управління та їх зв'язків являє собою цілісну систему [3, с. 15].

Однією з найбільш значущих об'єктів прояву адміністративних режимів є область взаємодії різних систем управління. Багато систем, які зовні виглядають цілком самостійними, у багатьох відносинах можуть представляти собою в онтології розвинених форм відокремлені функції єдиних процесів управління.

Переходячи до другої частини аналізу, необхідно відзначити, що основними засобом забезпечення та реалізації адміністративних режимів є нормативне регулювання тих відносин, які потрапляють в сферу даного режиму. У даному випадку непридатний демократичний принцип «дозволено все, що не заборонено законом».

Будь-які спроби його використання суперечать самій його суті і спрямованості на встановлення порядку ціною обмеження суб'єктів, які беруть участь в управлінському процесі. Типовими для адміністративних режимів повинні вважатися дозволи, заборони і детальні регламенти діяльності.

Розглядаючи адміністративний режим з позицій його правової природи, необхідно відзначити, що режим як певний порядок повинен реалізовуватись через публічно-правову форму, бо будь-який порядок втрачає сенс, якщо не знаходиться в правовій формі.

В юридичній літературі виділяють різні класифікації публічно-правових форм. Стосовно до досліджуваної проблематики, найбільш прийнятна позиція Ю.М. Старілова, який виділяє: а) нормовстановлення, під яким розуміється поява норм права, адресованих публічним управлінням зовнішньому середовищі, численним суб'єктам права, пов'язаних з управлінням або просто зобов'язаним виконувати його приписи; б) волевиявлення публічного управління — адміністративний акт як типова форма здійснення управлінських дій, що застосована в системі юрисдикційного управління; в) акти управління — найважливіша форма управлінських дій, вони відрізняються від верховного волевиявлення тим, що не спрямовані на створення певних правових наслідків, а тягнуть за собою дійсний практичний результат.

Виходячи з даної класифікації, можна стверджувати, що публічно-правова форма здійснення управлінських дій може складати правову основу будь-якого адміністративного режиму.

Підводячи підсумок вищевикладеного, вважаємо можливим виділити наступні ознаки, що притаманні адміністративно-правовому режиму:

- наявність чіткого закріплення суб'єкта управління;
- наявність стійко закріпленого об'єкта управління;
- певна ступінь підпорядкованості та залежності суб'єкта та об'єкта;
- інформаційна взаємодія суб'єкта та об'єкта управління;
- наявність управлінських функцій;
- наявність виражених юридично адміністративно-правових форм;
- наявність юридичного змісту певної адміністративно-правової форми.

Якщо перераховані вище ознаки спроектувати на певний вид дозвільної діяльності, то можна стверджувати, що дозвільна система є адміністративно-правовим режимом.

На думку Д.С. Жданкіна, всі адміністративно-правові режими можна розділити на дві основні групи: орієнтовані на конкретні управлінські структури та ті, що мають нормативний характер відносно ряду суб'єктів, об'єктів та інших складових системи управління. Останні в силу своїх особливих властивостей вважаються комплексними. «Під комплексним адміністративно-правовим режимом розуміється врегульований правом і маючий нормативний характер у відношенні до структур державного управління порядок здійснення діяльності, спільної для всіх державних органів, який підлягає конкретизації в процесі реалізації» [4, с. 38].

Дозвільна система, як комплексний адміністративно-правовий режим, являє собою певну систему з усіма властивими їй системоутворюючими ознаками.

По-перше, наявність цілей системи. На цю системну ознаку вказує В.Г. Афанасьєв, І.М. Верещагін, І.В. Блауберг і Е.Г. Юдін.

Розглядаючи дозвільну систему, як комплексний режим, доречно розглянути питання: на що спрямований цей режим? Якщо врахувати, що при аналізі загальнотеоретичних основ адміністративно-правових режимів в якості вихідного було обрано положення про цільову спрямованість будь-якого управлінського процесу, відповідно режими розглядалися саме з точки зору забезпечення досягнення заданих в управлінні цілей. Якщо ж з урахуванням зазначеного звернутись до комплексних режимів, то тут така цільова спрямованість фактично не проглядається. Дійсно, управлінські цілі завжди конкретні і пов'язані з настільки ж конкретної системою управління.

Наприклад, стаття 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» визначає «ліцензування — видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування» [5]. Звідси випливають цілі ліцензування, що складаються в розширенні правосуб'єктності фізичних та юридичних осіб під час здійснення окремих видів діяльності, а також нагляді і контролі за дотриманням правил дозвільної системи, що забезпечує безпеку особи, суспільства і держави.

По-друге, наявність навколишнього середовища. Будь-яка система, у якій відсутнє навколишнє середовище, існувати не може. На зовнішнє середовище як на ознаку системи вказують багато авторів, наприклад, Шеннон, Н.Г. Чумаченко, А.П. Савченко,

В.Г. Коренев та інші. На нашу думку, таке твердження є вірним, тому що в процесах, пов'язаних з дозвільною системою, беруть участь мільйони людей. При цьому зазвичай підкреслюється, що саме зовнішня сфера несе в собі обмеження системи. Дозвільна система уявляється нами у вигляді комплексного адміністративно-правового режиму, що підтверджується наявністю такого елемента середовища, як законодавство, правові норми в цілому. Якщо врахувати, що розглянутий нами комплексний режим визначає порядок у сфері дозвільної системи, а вимоги даного режиму нерідко зачіпають реалізацію прав і законних інтересів всіх суб'єктів адміністративного права, то факт існування такої системоутворюючої ознаки як наявність навколишнього середовища стає незаперечним.

По-третє, здатність до виміру. При розгляді даної категорії дозвільної діяльності як системного комплексного режиму, особливе місце відводиться визначенню її параметрів. Тут за основу можна взяти окремі ознаки, що притаманні тієї чи іншої адміністративно-правовій формі. До яких в літературі з адміністративного права відносять: масштабність, обсяг, інформаційність, досягнення результатів [6, с. 202].

Розглядаючи дані ознаки через призму дозвільної системи треба відзначити, що дозвільними процесами охоплений значний масив адміністративно-правових відносин. Причому обсяг даного роду публічних відносин цілком можна виміряти та він знайшов своє відображення в обліково-статистичних документах, обсяг і характер яких регулюється нормативними актами різного рівня залежно від виду дозвільної діяльності. Інформаційність — це внесення дозвільних даних в списки, реєстри з наступною

обробкою і введенням в єдину комп'ютерну систему дозвільного органу.

Таким чином, дозвільна система це комплексний режим та являє собою принципово вимірювану систему.

По-четверте, подільність системи на елементи та підсистеми. Характеризуючи дозвільну діяльність як комплексний адміністративно-правовий режим, ми встановили, що даний режим може поширюватися на невизначене коло об'єктів і суб'єктів управління. Даний режим складається з цілого ряду адміністративно-правових режимів, специфіка яких визначається видом діяльності, на здійснення якої потрібен дозвіл. На подільність системи вказує і та обставина, що кожному з цих режимів властивий певний об'єкт дозвільної системи. Якщо за основу взяти поділ дозвільної системи за критерієм об'єкта, диференційованого на родовий, видовий і безпосередній, то можна стверджувати, що дана система не тільки поділена на підсистеми, але включає в себе іманентні елементи підсистеми державного управління.

Наприклад, родовим об'єктом дозвільної системи щодо придбання зброї та патронів є комплекс суспільних відносин, що виникають з приводу забезпечення громадської безпеки та громадського порядку; видовий — це суспільні відносини що виникають, в цілому, з приводу здійснення дозвільної системи, яка поширюється на придбання зброї та патронів до нього; безпосередній — суспільні відносини, що виникають з приводу здійснення дозвільної системи, яка поширюється на придбання конкретно взятої зброї або патронів.

Таким чином в рамках системного підходу дозвільну систему можна визначити як комплексний адміністративно-правовий режим опосередкований в якості загальної функції здійснення контролю та нагляду, який отримує свою цільову конкретизацію залежно від виду публічного інтересу, реалізованого шляхом винесення уповноваженим державним органом адміністративно-правових актів у рамках нормативно-врегульованої процедури.

Література

1. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. — М, 2000. — 816 с.
2. Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. — С. 82–90.
3. Петров С. Общетеоретические основы административно-правовых режимов // Право и жизнь. 2000. № 24. — С. 12–18.
4. Жданкин Д. С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении. Дисс. канд. юрид. наук — М., 2000. — 180 с.
5. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Відом. Верхов. Ради України — 2000. — № 36. — Ст. 299.
6. Алехин А. П., Кормолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ. Учебник для вузов. М.: Зерцало, 2001. — 592 с.

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИХ НОРМ ТА ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

У статті розкривається поняття інформаційно-правових норм, джерел інформаційного права. Аналізуються особливості і види інформаційно-правових норм, джерел інформаційного права. Автором статті запропоновано класифікації за різними критеріями норм і джерел інформаційного права.

Ключові слова: інформаційне право, інформаційно-правові норми, джерела інформаційного права, класифікація джерел інформаційного права, особливості інформаційно-правових норм, сутність джерел інформаційного права, поняття інформаційно-правових норм.

В статье раскрывается понятие информационно-правовых норм, источников информационного права. Анализируются особенности и виды информационно-правовых норм, источников информационного права. Автором статьи предложены классификации по различным критериям норм и источников информационного права.

Ключевые слова: информационное право, информационно-правовые нормы, источники информационного права, классификация источников информационного права, особенности информационно-правовых норм, сущность источников информационного права, понятие информационно-правовых норм.

The article deals with the concept of information law, sources of information law. The features and types of information law, sources of information law. The author of the article the classification rules based on different criteria and sources of information law.

Keywords: information law, information law, sources of information law, classification of sources of information law, especially information and legal norms, the nature of sources of information law, the concept of information law.

Інформаційно-правові норми — встановлені, ратифіковані або санкціоновані державою, забезпечені при необхідності її примусовою силою, загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які покладають на учасників суспільних відносин, що складають предмет інформаційного права, обов'язки і надають їм права. Цим нормам властиві риси, притаманні нормам інших галузей права. Так, їх встановлює, ратифікує

чи санкціонує держава; вони визначають і закріплюють права та обов'язки суб'єктів права; є загальнообов'язковими й формально-визначеними правилами поведінки; можуть бути забезпечені примусовою силою держави; закріплюються в актах, які видають компетентні державні органи.

Разом з тим, інформаційно-правові норми характеризуються певними особливостями, які дозволяють вирізнити їх серед норм інших галузей права.

По-перше, предмет їх регулювання — суспільні відносини, пов'язані з інформаційною діяльністю органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, уповноважених на здійснення функцій інформаційної діяльності. Причому зазначені відносини потребують такої регламентації, яка, з одного боку, забезпечить ефективність діяльності суб'єктів інформаційного права, а з іншого, — створить умови для реалізації об'єктами інформаційної діяльності своїх прав і надасть можливості останнім протистояти зловживанням з боку владних структур [1; с. 14].

По-друге, в інформаційно-правових нормах відбивається метод інформаційного права, тому в більшості випадків такі норми мають імперативний характер. Вони визначають, які дії можуть вчиняти учасники регламентованих ними відносин (містять дозволи), від яких слід утриматися (встановлюють заборони), які вчиняти необхідно (фіксують приписи). Правила поведінки, встановлені інформаційно-правовими нормами, мають виконувати представники влади, фізичні та юридичні особи. Адже невиконання правових приписів може зумовити застосування примусових заходів з боку держави.

По-третє, інформаційно-правові норми нерідко встановлюють у процесі реалізації виконавчої влади безпосередньо її суб'єкти. Наявність наведеної риси обумовлена тим, що виконавчу владу здійснюють з метою втілення в життя нормативних положень, зафіксованих, насамперед, в Конституції і законах України. Органи, що представляють зазначену гілку влади, вповноважено приймати акти, в яких деталізуються й конкретизуються законодавчі положення, формулюються загальнообов'язкові правила поведінки, придатні для регламентації відносин,

що складають предмет інформаційного права.

По-четверте, характер відносин, урегульованих інформаційно-правовими нормами, визначає їх структуру.

Класична модель правової норми передбачає обов'язкову наявність трьох взаємопов'язаних частин: гіпотези, диспозиції і санкції. Гіпотеза вказує на фактичні умови, за яких діє норма права. У диспозиції формулюється саме правило поведінки. Санкція містить вказівку на примусові заходи, що підлягають застосуванню в разі порушення встановленого правила [2; с. 29].

Більшість інформаційно-правових норм закріплюють права й обов'язки, форми та методи діяльності суб'єктів інформаційного права. Специфіка таких норм полягає в тому, що вони, часто містять лише правило поведінки — диспозицію, характерною ознакою якої є імперативність.

Санкцію інформаційно-правової норми не завжди виражено в змісті того акта, що містить правило поведінки. Крім того, досить часто правило, забезпечене примусовою силою держави, формулюється в підзаконному акті, а відповідальність за його порушення завжди визначає закон.

Інформаційно-правові норми поділяють на види за різними критеріями.

За змістом можна виділити групи інформаційно-правових норм, що: 1) фіксують права й обов'язки громадян як суб'єктів інформаційного права; 2) закріплюють порядок правового становища суб'єктів зазначеної галузі права; 3) встановлюють порядок надання інформаційних послуг, права й обов'язки осіб, що надають такі послуги, процеси; 4) визначають форми та методи інформаційної діяльності; 5) встановлюють способи і порядок забезпечення законності та дисципліни інформаційної діяльності; 6) окреслюють

правові основи і організацію усіх інформаційних режимів, правове регулювання телекомунікацій, мережі Інтернет, масової інформації.

За цільовим призначенням серед інформаційно-правових норм вирізняють регулятивні, які фіксують права й обов'язки суб'єктів інформаційного права, та охоронні, які спрямовано на регламентацію примусових заходів, що застосовують до порушників загальнообов'язкових правил.

За методом впливу на суб'єктів інформаційного права розрізняють: зобов'язуючі (встановлюють обов'язок здійснити позитивні дії); забороняючі (фіксують обов'язок утриматися від певних дій); уповноважуючі (надають право на здійснення тих чи інших позитивних дій); рекомендаційні (містять поради щодо раціональних дій) та стимулюючі (містять інформацію про заохочення діяльності, яку вважають корисною).

За галузевою належністю інформаційно-правові норми поділяють на матеріальні (визначають права й обов'язки суб'єктів інформаційно-правових відносин) і процесуальні (фіксують порядок, процедури реалізації прав та здійснення обов'язків).

За межами дії розрізняють загальнообов'язкові інформаційно-правові норми, які діють на всій території України чи на певних її територіях, і такі, що діють у системі державних і недержавних органів (загальні, відомчі, міжвідомчі, локальні).

За порядком дії у часі можна вирізнити строкові інформаційно-правові норми (час дії визначений) і такі, час дії яких не визначений.

За колом фізичних осіб інформаційно-правові норми поділяють на такі, що встановлюють правила для всіх громадян, або такі, що адресуються окремим групам осіб.

Інформаційно-правові норми можуть бути реалізовані шляхом виконання, дотримання, використання чи застосування.

Виконання полягає в активних діях суб'єкта інформаційного права, спрямованих на здійснення приписів норми.

Дотримання характеризується пасивною поведінкою суб'єкта, який не вчиняє заборонені дії.

При використанні суб'єкт сам вирішує, чи необхідно йому скористатися зафіксованим в нормі правом.

Застосування інформаційно-правових норм є основною формою інформаційної діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, уповноважених на виконання функцій інформаційної діяльності, оскільки результатом такої діяльності є створення, фіксування, розповсюдження, зберігання інформації, тобто здійснення безпосереднього керуючого впливу на розвиток конкретних правових відносин.

Джерелами інформаційного права є прийняті уповноваженими органами акти правотворчості, які цілком складаються з інформаційно-правових норм чи містять хоча б одну з таких норм [3; с. 45].

Особливістю інформаційного права є різноманітність і значна кількість його джерел. Це обумовлено тим, що нормами зазначеної галузі регламентується широке коло суспільних відносин. Разом з тим, джерела інформаційного права складають систему логічно й послідовно розміщених актів. Так, по-перше, всі вони ґрунтуються на нормах Конституції і законів України, які мають вищу юридичну силу. По-друге, нормативні акти органів виконавчої влади усіх ланок слугують базою для нормативних актів, які приймають нижчі органи виконавчої

влади. По-третє, акти центральних органів виконавчої влади характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти нижчих органів. І, по-четверте, нормативні акти галузевого (відомчого) характеру ґрунтуються на джерелах загального характеру.

Система джерел інформаційного права складається з таких актів правотворчості.

1. Конституція України.
2. Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (наприклад, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Французької Республіки про взаємну охорону таємної інформації та матеріалів від 7 грудня 1999 року. Схвалено і подано на ратифікацію Постановою Кабінету Міністрів №468 від 06.05.2001 р.).
3. Акти України, що мають силу закону. Це: а) закони України (наприклад, Закон «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 31 травня 2005 р.);
4. Постанови Верховної Ради України (наприклад, Постанова Верховної Ради «Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 01 грудня 2005 р.).
5. Укази та розпорядження Президента України (наприклад, Указ Президента «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31 липня 2000 р.).
6. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань

та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» від 27 листопада 1998 р.).

7. Нормативні накази керівників центральних органів виконавчої влади (наприклад, Наказ Міністра внутрішніх справ України «Про затвердження Переліку конфіденційної інформації» від 15 липня 2006 р. за №288).
8. Нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим
9. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій.
10. Рішення органів місцевого самоврядування, що містять інформаційно-правові норми.

До джерел інформаційного права можуть бути віднесені рішення Конституційного Суду України, оскільки в результаті діяльності цього органу можуть тлумачитися або визнаватися такими, що не відповідають Конституції України (фактично скасовуватися), окремі інформаційно-правові норми. (наприклад, Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію».

Конституція України як джерело інформаційного права нормативно забезпечує інформаційну діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування й, разом з тим, визначає способи захисту інформаційних прав громадян. Так, у Основному Законі окреслено інформаційну діяльність органів виконавчої влади, їх найважливіші інформаційні повноваження, тощо. Поряд з цими положеннями в Конституції містяться норми, що встановлюють інформаційно-правовий статус громадян, обов'язки й відповідальність представників публічної влади в інформаційній сфері тощо[4; с. 104].

Щодо законів України як джерел інформаційного права, то, виходячи зі змісту ст. 92 Конституції, виключно такими актами можуть визначатися права й обов'язки громадян, в інформаційній сфері, інформаційна діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо.

У системі джерел інформаційного права Конституція та закони України відіграють провідну роль, оскільки, маючи вищу юридичну силу, вони є базою для появи нових джерел зазначеної галузі права.

Література

1. Кохановська О. В. Правове регулювання у сфері інформаційних відносин: Монографія. — К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2001. — 212 с.
2. Кормич Б. А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України: Монографія. — Одеса: Юридична література, 2003. — 472 с.
3. Кормич Б. А. Інформаційне право: підручник / Б. А. Кормич. — Х. : Бурун і К, 2011. — 334 с.
4. Нисневич Ю. А. Інформаційна політика України: проблеми й перспективи. Вид-во Фонд «Ноосфера». М., 1998. — 592 с.

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

У статті розглянуто ключові поняття здійснення контролю в державному секторі: повноваження, функції, форми, види. Розглянуто роль внутрішнього аудиту в державному секторі у розвитку ринкової економіки країни.

Проаналізовано міжнародні стандарти з аудиту, розглянуто міжнародний досвід здійснення, наведені пропозиції для України.

Ключові слова: контроль, державний сектор, аудит, внутрішній аудит, контролюючі органи, міжнародні стандарти аудиту, інформаційне забезпечення.

В статье рассмотрены ключевые понятия осуществления контроля в государственном секторе: полномочия, функции, формы, виды. Рассмотрена роль внутреннего аудита в государственном секторе в развитии рыночной экономики страны.

Проанализированы международные стандарты аудита, рассмотрен международный опыт осуществления, приведены предложения для Украины.

Ключевые слова: контроль, государственный сектор, аудит, внутренний аудит, контролирующие органы, международные стандарты аудита, информационное обеспечение.

The article is devoted to the key notions of control in the governmental sector: powers, functions, forms, types. The role of inner audit in the governmental sector in the development of country's market economy is analyzed.

International standards of audit are analyzed, international experience in their realization is studied, proposals for Ukraine are given.

Key words: control, governmental sector, audit, inner audit, controlling bodies, international standards of audit, informational database.

Постановка проблеми. Головним кроком до оптимізації контролю державного сектору України до вимог Європейського Союзу на сьогодні повинна стати зміна ідеології діяльності контролюючих органів. Адаптація законодавства нашої держави до міжнародних стандартів повинна відбуватися лише за умови належного інформаційного забезпечення.

Формулювання цілей. Метою даної статті є окреслення основних проблем

та надання пропозицій із врахуванням міжнародного досвіду відносно здійснення внутрішнього аудиту в державному секторі України.

Виклад основного матеріалу. Важливою передумовою ефективного управління державними фінансами є не лише правомірне та раціональне використання державних коштів, а й своєчасність та дієвість контролю за дотриманням законодавства у відповідній сфері. Як слушно зазначає

Е. Вознесенський, «контрольна функція займає своєрідне місце серед функцій фінансів суспільства. У розмаїтті грошових відносин, виражених у фінансовій формі, немає жодного, яке не мало б контрольного характеру» [1, с. 134]. Зокрема, контрольну функцію виконує бюджет, який відповідно до п.1 ч.1 ст. 2 Бюджетного кодексу України [2] визначається як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Реалії сьогодення свідчать про наявність проблем теоретичного, організаційного, методологічного та правового характеру, які існують при контролі за використанням фінансових ресурсів держави та державного майна, в тому числі ці проблеми наявні і при впровадженні аудиту.

Аудит є обов'язковою частиною сучасного цивілізованого функціонування економіки кожної держави. В англomовних джерелах під аудитом розуміють оцінку особи, організації, системи, процесів, підприємства, проекту або продукту. В Україні цей термін найчастіше позначає перевірку в області бухгалтерського обліку, але, внаслідок впливу англomовних джерел, термін також застосовується в галузі управління проектами, управління якістю та інше. Так, відповідно до Закону України «Про аудиторську діяльність» [3] під аудитом розуміється перевірка даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших

правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів. Відповідно до ст. 19 Бюджетного кодексу України аудит здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу.

Одним із кроків наближення українського законодавства до європейських стандартів стало прийняття Міжнародних стандартів з аудиту (ISA). Ці стандарти розділені на 10 тематичних груп: 1. Вступні примітки. 2. Відповідальність 3. Планування. 4. Внутрішній контроль. 5. Аудиторські докази. 6. Використання роботи інших фахівців. 7. Аудиторські висновки і звіти. 8. Спеціалізовані сфери. 9. Супутні послуги. 10. Положення по міжнародній практиці аудиту. На сьогодні діють 39 стандартів і 11 положень по міжнародній аудиторській практиці, втім ці стандарти носять лише рекомендаційний характер для аудиторів.

За Стандартами INTOSAI контроль за державними фінансами здійснюється у формі адміністративного аудиту (ефективності) та фінансового аудиту (законності і правильності). Світова практика свідчить про широке застосування цих видів аудиту. Зокрема, система фінансового контролю Європейського Союзу складається із трьох блоків (встановлення стандартів, їх виконання, контроль за дотриманням). Аудит здійснюється на всіх трьох стадіях. Контроль за дотриманням Стандартів організації фінансового аудиту, за якістю проведення аудитів покладено на державних аудиторів.

Звернення до міжнародного досвіду дає змогу в цілому при вивченні аудиту розрізняти наступні його види: аудит звітності, аудит діяльності, аудит відповідності. Як свідчить зарубіжна практика, основною формою фінансового аудиту є аудит відповідності, а аудиту адміністративної діяльності — аудит

результативності, аудит економічності та аудит ефективності.

Так, на Заході існують різні суб'єкти аудиту, тобто замовники, в той час як в Україні, до недавнього часу, таким суб'єктом виступав власник (суб'єкт господарювання). Західна практика свідчить про значне місце держави і державного аудиту в системі публічного адміністрування.

Статтею 3 Лімської декларації керівних принципів контролю [4] встановлено, що внутрішні контрольні служби створюються всередині окремих відомств і організацій, тоді як зовнішні ревізійні служби не є частиною організаційної структури організацій, що перевіряються.

В якості приклада розглянемо досвід США, де існує поділ аудиторів на державних, внутрішніх і незалежних, і в залежності від цього розрізняють недержавні, державні та внутрішні аудиторські перевірки. Зокрема, державні аудитори працюють в Головному бюджетно-контрольному управлінні (GAO) США, яке займається, по-перше, внутрішнім аудитом на рівні федерального уряду, по-друге — у своїй діяльності застосовує управлінський аудит.

Аудит у державному секторі, таким чином, може проводитися урядом, а також працівниками, яких наймає уряд, зокрема, практика показує ріст тенденцій до проведення аудиту в державному секторі незалежними аудиторськими фірмами.

Однією із проблем, які виникли на сьогодні при впровадженні та наданні ролі саме державному аудиту в державному управлінні є неналежний рівень інформаційного забезпечення цього процесу. Інформаційне забезпечення аудиту повинно ґрунтуватися на останніх досягненнях науки та практики, враховуючи найбільш

сприятливі підходи як до правового врегулювання, так і з урахуванням технічного впровадження. Так, аналіз та узагальнення визначень «інформаційне забезпечення» в розрізі аудиторської діяльності дає підстави під цим процесом розуміти упорядковану сукупність інформації, яку формують і використовують на різних стадіях процесу аудиту, в тому числі сукупність інформації зовнішніх джерел, законодавчої, планово-нормативної та довідникової інформації.

Можна стверджувати, внутрішній аудит в державному секторі є невід'ємною складовою всього бюджетного процесу, сприяє забезпеченню окресленого процесу інформацією про використання бюджетних коштів, цільове та законне використання державних фінансових ресурсів та надає можливість вжити необхідні заходи з метою запобігання порушенням у бюджетній царині.

Особливістю аудиту у країнах Європейського Союзу є те, що там аудит не зводиться лише до фінансового контролю, розглядається як ширше, ніж окреслений контроль, поняття. Втім, наша країна також вже почала змінювати ідеологію діяльності контролюючих органів та здійснення ними контролю. Наприклад, у Бюджетному кодексу України 2001 року зазначалося, що внутрішній фінансовий контроль повинен забезпечувати:

- 1) постійну оцінку достатності та відповідності діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю;

- 2) оцінку діяльності на відповідність результатів встановленим завданням та планам;

- 3) інформування безпосередньо керівника бюджетної установи про результати кожної перевірки (оцінки, розслідування, вивчення чи ревізії),

проведеної підрозділом внутрішнього фінансового контролю.

В той час як мова про аудит була лише в розрізі аудиту фінансової та господарської діяльності бюджетних установ.

За чинним Бюджетним кодексом України внутрішнім аудитом є діяльність підрозділу внутрішнього аудиту в бюджетній установі, спрямована на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи та підвідомчих їй бюджетних установ, поліпшення внутрішнього контролю.

Відповідно до п.2 Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [5] об'єктом внутрішнього аудиту є діяльність центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів та бюджетних установ в повному обсязі або з окремих питань (на окремих етапах) та заходи, що здійснюються його керівником для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і дотримання вимог щодо діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів та бюджетних установ, а також підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади).

Органи Державної фінансової інспекції здійснюють контроль за станом внутрішнього аудиту шляхом оцінки якості внутрішнього аудиту центрального органу виконавчої влади, його територіального органу та бюджетної установи не частіше ніж один раз на рік. Зазначена оцінка якості проводиться у формі дослідження. Предметом оцінки якості внутрішнього аудиту є планування, організація та проведення такого аудиту, моніторинг виконання рекомендацій за результатами його проведення, дотримання посадовими особами підрозділів вимог стандартів внутрішнього аудиту та інших нормативно-правових актів з відповідних питань. Державна фінансова інспекція надає керівникові центрального органу виконавчої влади за результатами оцінки якості внутрішнього аудиту рекомендації щодо його удосконалення та усунення недоліків.

В Україні головним аудиторським органом, який здійснює аудит в державному секторі, є Рахункова палата. Необхідно зазначити, що завдання рахункового органу в цілому втілюються в життя завдяки здійсненню ним своїх функцій у притаманних йому формах і методах. Так, аналіз завдань та повноважень, викладених у Законі України «Про Рахункову палату» [6] дозволяє поділити останні на дві групи: повноваження по проведенню контрольних заходів і повноваження за результатами контрольних заходів. На відміну від більшості зарубіжних законів про органи фінансового контролю, українське законодавство деякою мірою розмежує поняття «завдання», «повноваження» і «функції» цих органів. Втім, норми Закону України «Про Рахункову палату» не містять вказівок, що чітко визначають ціль діяльності Рахункової палати. У той час, у Лімській

декларації керівних принципів контролю закріплено, що контроль — не самоціль, а невід’ємна частина системи регулювання, метою якої є розкриття відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності й економії витрати матеріальних ресурсів на як можливо більш ранній стадії для того, щоб мати можливість ужити коригувальних заходів, в окремих випадках, залучити винних до відповідальності, одержати компенсацію за заподіяний збиток або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [4].

Зарубіжний досвід та практика у значній мірі вплинули на формування інституту державного аудиту в Україні. Зокрема, вищим державним органом у Федеративній Республіці Німеччина також є Рахункова палата, втім її підпорядкування уряду та парламенту відсутнє. У Сполучених Штатах Америки Рахункове контрольне управління підпорядковане Конгресу.

На нормотворчому рівні найбільш продуктивні ідеї для впровадження аудиту в державному секторі були не однократно викладені на сторінках проектів законів, зокрема, проекту закону «Про фінансовий контроль в Україні». Втім, до сьогодні, нажаль, такий закон у нашій державі поки ще відсутній.

Висновки. Враховуючи особливості вітчизняного законодавства та сприймаючи зарубіжний досвід, в Україні доцільно на сьогодні особливу увагу приділити розвитку та становленню різних форм аудиту в державному секторі, оскільки у країні з обмеженими бюджетними ресурсами економічна безпека та ефективне використання бюджетних коштів повинно стати пріоритетним напрямом діяльності держави в цілому. На нашу думку, саме єдине інформаційне підґрунтя при здійсненні контролю з середини (внутрішнього аудиту) дає змогу наблизити рівень законності та дисципліни в публічній адміністрації до європейського рівня.

Література

1. Вознесенский Э. А. Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов / Э. А. Вознесенский. — М.: МГУ, 1969. — 158 с.
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Закон України «Про аудиторську діяльність» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%B0%D1%83%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%83%20%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>.
4. Лимская декларация руководящих принципов контроля [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF>.
6. Закон України «Про Рахункову палату» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/315/96-%D0%B2%D1%80>.

аспірант кафедри
адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ СКАРЖНИКА

Питання захисту персональних даних особи в умовах розвитку новітніх технологій та адаптації вітчизняного законодавства до європейського є надзвичайно актуальними. В статті окреслені проблеми, що стосуються захисту персональних даних скаржника. Здійснено аналіз законодавчої бази з цих проблем, запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова. скарга, персональні дані, гарячі лінії, база даних.

Вопросы защиты персональных данных человека и гражданина в условиях развития новейших технологий и адаптации отечественного законодательства к европейскому является чрезвычайно актуальными. В статье очерчены проблемы, касающиеся защиты персональных данных заявителя. Осуществлен анализ законодательной базы, которая регулирует эти проблемы, предложены пути их решения.

Ключевые слова. жалоба, персональные данные, горячие линии, база данных.

The issue of protection of personal data in the development of new technologies and European Integration of the domestic legislation is extremely important. This article outlines the problems relating to the protection of personal data of the complainant. In reseach was analyz the legal framework of these problems, and suggest solutions.

Keywords. Complaint, personal information, hotline, database.

Постановка проблеми. Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. [1] До основних прав людини та громадянина, що закріплені в Конституції, відносять право на звернення (стаття 40), а також право на невтручання в особисте життя — право на приватність (стаття 32). Право на звернення конкретизоване в Законі України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 №393/96-ВР, право на приватність знайшло своє відображення в спеціальному нормативно-правовому акті — Законі України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 №2297-VI (далі — Закон),

що був прийнятий у зв'язку з приєднанням України до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 р. З уведенням у дію Закону виникло чимало питань щодо його практичної реалізації, позитивних та негативних сторін як у сфері публічних, так і приватних відносин. Такі проблемні питання не оминули й сферу адміністративного оскарження, що зумовлює необхідність у дослідженні цієї проблематики.

Аналіз публікацій. Загальній характеристиці адміністративного оскарження були присвячені наукові праці Н.В. Александрової, О.І. Грибка, Л.Є. Кисіль, І.О. Картузова, О.К. Костюкевича, В.К. Колпакова, Д.В. Лученко, В.П. Тимощука та ін. Що ж стосується питань, пов'язаних із захистом персональних даних, то їх досліджували такі вчені

як Ю.К. Базанов, М.С. Глотов, І.Б. Усенко, О.В. Кохановська, О.Б. Червякова, М.Я. Швець та ін.

Завдання дослідження. Враховуючи напрацювання науковців у досліджуваній нами темі та аналізуючи нормативно-правові акти, вважаємо за необхідне віднайти відповіді на найбільш актуальні питання, а саме: чи є ведення обліку звернень громадян — базою персональних даних?; чи потрібна письмова згода заявника (скаржника) на обробку його персональних даних?; чи потрібна згода скаржника на обробку його персональних даних у випадку звернення його на телефон «гарячої лінії», задля покращення механізму реалізації громадянами свого права на адміністративне оскарження.

Виклад основного матеріалу. Одним з перших питань, яке постало перед науковцями після введення в дію Закону — це «чи є ведення обліку звернень громадян — базою персональних даних?».

Відповідно до Закону «база персональних даних — це іменована сукупність упорядкованих персональних даних в електронній формі та/або у формі картотек персональних даних. У свою чергу персональними даними є відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована». [2] До них можна віднести прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання (із зазначенням конкретно визначеної адреси), місце роботи, сімейний стан та ін. Деякі з перелічених нами відомостей особа зобов'язана надавати органу виконавчої влади під час реалізації нею свого права на адміністративне оскарження. Так, згідно з положеннями Закону України «Про звернення громадян» у зверненні (зокрема й у скарзі) має бути зазначено

прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, у випадку якщо скаржник не дотримався цих вимог, звернення повертається заявникові. [3] Всі звернення громадян, які надходять до органів виконавчої влади підлягають обліку, що регулюється Інструкцією з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженою постановою Кабінету Міністрів №348 від 14.04.1997 року. В пунктах 1 і 2 цієї Інструкції передбачено, що діловодство за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян (далі — звернення) в органах державної влади ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділ службового апарату. Усі звернення, що надійшли, повинні прийматися та централізовано реєструватися в день їх надходження на реєстраційно-контрольних картах, придатних для оброблення персональними комп'ютерами, або в журналах. Автоматизовані реєстрація звернень та облік особистого прийому громадян здійснюються з реєстраційно-контрольних форм шляхом введення в персональний комп'ютер таких елементів: дата надходження звернення; прізвище, ім'я, по батькові, категорія (соціальний стан) заявника; звідки одержано звернення, дата, індекс, контроль; порушені питання — короткий зміст, індекси; зміст і дата резолюції, прізвище автора, виконавець, термін виконання; дата надіслання, індекс і зміст документа, прийняті рішення, дата зняття з контролю; номер справи за номенклатурою. [4] Тому можна говорити про те, що облік

звернень громадян, ведеться за встановленою формою, у визначеному порядку, для нього характерним є системність та упорядкованість відомостей, що містяться в скарзі, серед яких є й персональні дані скаржника. З огляду на це, підтримуємо позицію М.С. Глотова, котрий вважає, що ведення обліку звернень громадян можна вважати веденням баз персональних даних у розумінні визначення баз персональних даних, яке наводиться в статті 2 Закону [5]. Підтвердженням такої позиції, у світлі нашої теми, слугує ведення баз персональних даних «Звернення громадян» органами державної влади, наприклад, місцевими державними адміністраціями. [6]

Відзначимо, що донедавна бази персональних даних підлягали державній реєстрації шляхом внесення відповідного запису уповноваженим державним органом з питань захисту персональних даних (Державною службою України з питань захисту персональних даних) до Державного реєстру баз персональних даних. Однак, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних» від 03 липня 2013 року №383 — VI з 01 січня 2014 року процедура реєстрації баз персональних даних у Державному реєстрі баз персональних даних була скасована, а видача Свідоцтв про державну реєстрацію баз персональних даних відмінена. Тобто, на сьогодні володільці баз персональних даних звільняються від обов'язку реєстрації цих баз, але за ними залишається обов'язок ведення баз персональних даних у порядку передбаченому Законом. Проте, відповідно до Закону №383 — VI володільцям персональних даних, які обробляють персональні дані, що становлять особливий ризик

для прав і свобод суб'єктів персональних даних, необхідно подати до Уповноваженого з прав людини відповідне повідомлення. До таких персональних даних слід відносити відомості про расове, етнічне та національне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та або організаціях, професійних спілках, релігійних організаціях чи в громадських організаціях світоглядної спрямованості, стан здоров'я, статеве життя, біометричні дані, генетичні дані, місцеперебування та або шляхи пересування особи, факт притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності, застосування щодо особи заходів в рамках досудового розслідування та заходів, передбачених Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», вчинення щодо особи тих чи інших видів насильства. [7] Підкреслимо, що таке нововведення стосовно виокремлення «чутливих» відомостей, що становлять персональні дані, є досить доречним та виправданим, оскільки в науковій літературі вчені неодноразово акцентували свою увагу на необхідності поділу відомостей, за якими можна ідентифікувати особу, на загальні та вразливі (чутливі).

Наступне питанням, що потребує вирішення у ході нашого дослідження, — це «чи потрібна письмова згода заявника (скаржника) на обробку його персональних даних?» Відповідно до частини першої статті 11 Закону підставами для обробки персональних даних є: згода суб'єкта персональних даних на обробку його персональних даних; дозвіл на обробку персональних даних, наданий володільцю персональних даних відповідно до закону виключно для здійснення його повноважень; укладення та виконання правочину, стороною якого є суб'єкт

персональних даних або який укладено на користь суб'єкта персональних даних чи для здійснення заходів, що передують укладенню правочину на вимогу суб'єкта персональних даних; захист життєво важливих інтересів суб'єкта персональних даних; необхідність виконання обов'язку володільця персональних даних, який передбачений законом; необхідність захисту законних інтересів володільців персональних даних, третіх осіб, крім випадків, коли суб'єкт персональних даних вимагає припинити обробку його персональних даних та потреби захисту персональних даних переважають такий інтерес. [2] Серед усіх наведених вище підстав, у світлі досліджуваної нами проблематики, на особливу увагу заслуговують перша та друга підстави відповідно. Тому, спробуємо розібратися що є згодою на обробку персональних даних, а що є дозволом, у випадку, коли особа подає скаргу і, що є підставою на обробку персональних даних скаржника: згода чи дозвіл?

У Законі України «Про захист персональних даних» згода суб'єкта персональних даних визначається як добровільне волевиявлення фізичної особи (за умови її поінформованості) щодо надання дозволу на обробку її персональних даних відповідно до сформульованої мети їх обробки, висловлене у письмовій формі або у формі, що дає змогу зробити висновок про надання згоди. Таке визначення міститься у статті першій Закону, на відміну від дефініції «дозволу на обробку персональних даних», яка не знайшла своє закріплення у положеннях Закону, що на наш погляд, ускладнює правозастосування, адже не досить зрозумілим є, з норм Закону, коли саме підставою на обробку персональних даних потрібно вважати

згоду, а коли дозвіл. Задля вирішення цієї проблеми видається доцільним звернутися до Роз'яснення стосовно застосування положень Закону України «Про захист персональних даних», надане Державною службою України з питань захисту персональних даних за результатами розгляду листа Української асоціації районних та обласних рад. Відповідно до Роз'яснення «обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством. У разі, якщо володільця персональних даних здійснює обробку відомостей про фізичних осіб відповідно до закону виключно для здійснення його повноважень, згода від суб'єкта персональних даних не вимагається. Так, наприклад, у статті 5 Закону України «Про звернення громадян» зазначається, що у зверненні громадянина адресованому органам державної влади і місцевого самоврядування має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, тощо. Ураховуючи зазначені норми, отримання від суб'єктів персональних даних письмової згоди на обробку їх персональних даних в процесі звернення не є обов'язковим, оскільки дозвіл на обробку їх персональних даних володільцю персональних даних, наданий законом (зокрема Законом України «Про звернення громадян») виключно для здійснення його повноважень. Однак, будь-які дії (зокрема збирання, використання, зберігання, поширення, знищення) володільця персональних даних, що виходять за межі дозволу, наданого йому законом виключно для здійснення його повноважень, — повинні здійснюватися за згодою фізичних осіб.». [8]

Тобто, у випадку коли особа подає скаргу в адміністративному порядку, правовими підставами обробки персональних даних скаржника є дозвіл на обробку персональних даних, наданий володільцю бази персональних даних (органу уповноваженому розглядати скаргу) відповідно до Закону України «Про звернення громадян виключно для здійснення його повноважень. У такому разі скаржник та орган звільняються від обов'язку підписувати документ, що підтверджує надання суб'єктом згоди на обробку його персональних даних та надавати такий документ відповідно. Однак, провівши системний аналіз нормативно-правових актів з цього питання, а саме: Закону України «Про захист персональних даних» (ст. 6, 11, 14,16), Закону України «Про звернення громадян» (ст.10), Положення про обробку та захист персональних даних фізичних осіб громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, що звертаються до Уповноваженого щодо додержання прав і свобод людини і громадянина, відповідно до Закону України «Про звернення громадян», затвердженого Наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 17.01.2013 №5/02-13 (п. 6.2.2., 7.3.1.), Роз'яснення Міністерства юстиції України від 21.12.2011 «Деякі питання практичного застосування Закону України «Про захист персональних даних»» можна говорити, про доцільність надання саме письмової згоди скаржника на обробку персональних даних, оскільки це забезпечить заявника від нерозголошення його персональних даних, забезпечить скаржникові інформаційну обізнаність щодо своїх прав та обов'язків відповідно до Закону України «Про захист персональних даних», крім того змінить

умову активної поведінки заявника на пасивну задля захисту свого прізвища, місце проживання та роботи від розголошення з боку органу уповноваженого розглядати скаргу.

І, нарешті, останнє питання, що піднято нами у ході цієї роботи – це «чи потрібна згода скаржника на обробку його персональних даних у випадку звернення його на телефон «гарячої лінії»?». Відзначимо, що створення «гарячих ліній» пов'язане з намаганням держави підвищити ефективність роботи органів державної влади зі зверненнями громадян, забезпечити більш простий та зручний спосіб їх подачі. У 2008 році Президентом України було видано Указ «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» №109, на виконання завдань, що містяться в цьому Указі стосовно оптимізації реалізації та гарантування конституційного права громадян на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м.Києва і Севастополя» від 18 січня 2012 року №21, якою було створено Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади. Відповідно до положень Постанови «Національна система опрацювання звернень до органів виконавчої влади – система контактних центрів, телефонних «гарячих ліній», довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, які за допомогою засобів телекомунікації

забезпечують за принципом «єдиного вікна» оперативний розгляд органами виконавчої влади звернень громадян, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб — підприємців, органів місцевого самоврядування». [9] Вона складається з державної установи «Урядовий контактний центр», контактних центрів Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і Севастополя, телефонних «гарячих ліній», а також довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, об'єднаних на базі Урядового контактного центру. До основних завдань Національної системи відносять приймання, реєстрація та попередній розгляд звернень, що надходять за допомогою засобів телекомунікації, надсилання їх органам виконавчої влади відповідно до компетенції для розгляду та вирішення по суті порушених у таких зверненнях питань. Тобто, виходячи з вищевикладеного, видається можливим стверджувати, що Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 року №21 презумується подача звернення громадян на телефони «гарячої лінії» органів виконавчої влади. Відмітимо, що на сьогодні існує багато таких «гарячих ліній», однією з них, як приклад, є «гаряча лінія» Голови Держземагентства України, котра функціонує на підставі Наказу Держземагентства від 23.05.2014 №153 (далі — Наказ).

Дослідивши положення Наказу у зв'язку з іншими нормативно-правовими актами, що регулюють порядок реалізації громадянами свого права на звернення, висновуємо, що на наш погляд, зміст деяких з цих положень є досить сумнівним. Так, наприклад, Наказ передбачає: 1) «керівникам структурних підрозділів центрального апарату Держземагентства України та начальникам Головних управлінь

Держземагентства України в областях, містах Києві та Севастополі призначити відповідальних осіб та забезпечити оперативний та кваліфікований розгляд питань, порушених у телефонних зверненнях...»; «діловодство за зверненнями громадян, що надійшли на «гарячу лінію», ведеться відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року №348, а також регламентів та національних стандартів на організаційно-розпорядчу документацію». [10] У зв'язку з таким формулюванням положень, Наказ вступає у протиріччя з Законом України «Про звернення громадян» та Класифікатором звернень громадян, оскільки в цих нормативних актах не передбачено такої форми звернень як «телефонні звернення», тому, навряд можна вважати теоретично обґрунтованим твердження про те, що діловодство за «телефонними зверненнями» може бути здійснене за правилами Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації. 2) «за бажанням заявника його персональні дані не вносяться до картотеки, а звернення реєструється як анонімне та надсилається виконавцям для відповідного реагування». [10] У цьому випадку таке положення суперечить не лише Закону України «Про звернення громадян», в якому говориться, що анонімні звернення не підлягають розгляду, а й логічній побудові самого

Наказу, адже в ньому говориться про те, що Положення про гарячу лінію Голови Держземагентства України розроблено відповідно Закону України «Про звернення громадян», а, отже, тим самим воно не повинно йому суперечити. 3) «обробка персональних даних звернень громадян, які надійшли на «гарячу лінію», здійснюється відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»». [10] Така норма Наказу є найбільш складною з точки зору розуміння її в межах нашого дослідження, оскільки з одного боку, якщо вважати, що Закон України «Про звернення громадян» розповсюджує свою дію на «телефонне» звернення, то у такому випадку згода заявника на обробку його персональних даних не потрібна, оскільки у такому разі підставою обробки персональних даних буде дозвіл на обробку, наданий законодавством. Однак, з іншого боку, на нашу думку, такої форми звернення як «телефонне» не передбачено Законом України «Про звернення громадян», а відтак питання стосовно згоди на обробку персональних даних заявника (скаржника) залишається відкритим. Це зумовлено законодавчою невизначеністю та неузгодженістю нормативно-правових актів з цього питання, оскільки, станом на сьогодні «гарячі лінії» фактично функціонують

на основі нормативних актів підзаконного характеру, котрі суперечать основному закону у цій сфері (Закону України «Про звернення громадян»). Можливий шлях вирішення цієї колізії вбачається нами у внесенні змін до Закону України «Про звернення громадян» стосовно доповнення форм звернення: крім усної та письмової передбачити «телефонну» та електронну форму.

Висновок. Враховуючи все вище викладене, вважаємо, що на сьогодні питання стосовно захисту персональних даних заявника (скаржника) залишається одним з найактуальніших у сфері адміністративного та інформаційного права. Неузгодженість нормативних актів у цій сфері негативно впливає на правозастосування. На нашу думку, одним із шляхів вирішення ситуації, що склалася, є внесення відповідних змін у законодавство: закріпити у Законі України «Про звернення громадян» норму, яка б встановлювала обов'язок органу виконавчої влади, до якого надійшла скарга, отримувати (за їх ініціативою) від заявника згоду на розголошення його персональних даних; визначити правовий статус «гарячих ліній» органів виконавчої влади та привести їх діяльність у відповідність до законодавства, що регулює право громадян на звернення.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> . – заголовок з екрану.
2. Закон України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> . – заголовок з екрану.
3. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> . – заголовок з екрану.
4. Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затверджена

- постановою Кабінету Міністрів №348 від 14.04.1997 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/348-97-п>. – заголовок з екрану.
5. Глотов М.С. Коли закон потребує уточнень, або Проблеми обробки персональних даних у процесі роботи зі зверненнями громадян / М. С. Глотов // Юридичний вісник України \ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvu.com.ua/ua/view.php?id=602>. – заголовок з екрану.
 6. Положення про захист персональних даних у базах персональних даних апарату Радивилівської районної державної адміністрації від 02.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rv.gov.ua/sitenev/radyvylyvsk/ua/9109.htm>. – заголовок з екрану.
 7. Наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 08.01.2014 №1/02-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3413%3A2014-01-10-09-58-05&catid=202%3A2011-11-25-14-59-08&Itemid=202. – заголовок з екрану.
 8. Роз'яснення стосовно застосування положень Закону України «Про захист персональних даних», надане Державною службою України з питань захисту персональних даних за результатами розгляду листа Української асоціації районних та обласних рад / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uaror.org.ua/rozyasnennya-stosovno-zastosuvannya-polozhen-zakonu-ukraini-pro-zaxist-personalnih-danix-nadane-derzhavnoyu-sluzhboyu-ukraini-z-pitan-zaxistu-personalnih-danix/>. – заголовок з екрану.
 9. Постанова Кабінет Міністрів України від 18 січня 2012 року № 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/21-2012-п>. – заголовок з екрану.
 10. Наказ Держземагентства від 23.05.2014 № 153 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/za-typamy-normatyvno-pravovoho-aktu/nakazy/107715-nakaz-derzhzemahentstva-ukrainy-vid-23-05-2014-153-pro-zaprovadzhennia-roboty-hariachoi-linii-holovy-derzhzemahentstva-ukrainy-serhiia-rudyka.html> – заголовок з екрану.

здобувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ: ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Стаття присвячена важливій науковій проблемі — дослідженню адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України. Здійснений аналіз базується на наукових працях теоретиків минулих століть та сучасних українських правознавців. Включені пропозиції щодо змін до чинних нормативних актів та необхідності прийняття нових законів у сфері управління юстицією.

Ключові слова: управління юстицією, адміністративно-правовий статус, Міністерство юстиції України, Міністр юстиції України.

Стаття посвящена важкій науковій проблемі — дослідженню адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України. Осуществлений аналіз базується на наукових трудах теоретиков прошлых столетий и современных украинских правоведов. Включены предложения по изменению действующих нормативных актов и необходимости принятия новых законов в сфере управления юстицией.

Ключевые слова: управление юстицией, административно-правовой статус, Министерство юстиции Украины, Министр юстиции Украины.

The article is devoted to important scientific problem — research of administrative and legal status of Ministry of justice of Ukraine. A realizable analysis is based on scientific labours of theorists of past centuries and modern Ukrainian legists. Included suggestion on the change of operating normative acts and necessity of passing new acts in the field of management justice.

Keywords: management by a justice, administrative and legal status, Ministry of Justice of Ukraine, Minister of justice of Ukraine.

Надзвичайно актуальною проблемою науки адміністративного права є пошук шляхів удосконалення органів державного управління, бо не викликає сумнівів, що ефективність функціонування держави залежить насамперед від ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Пошуки удосконалення виконавчої гілки влади характерні не тільки для сучасної науки, але й для теоретиків права минулих століть. Так правознавці минулих століть вважали, що подібно тому як життя людини, так і життя держави знаходить прояви у сукупності дій його органів управління. Ще у 1870 р. теоретик права М. Алексеєнко писав, що всі частини

державного організму разом утворюють єдине злагоджене ціле. Діяльність їх має загальну державну мету, яка поєднує спеціальні завдання даної держави. Образ дій кожного державного органу визначається метою, якій він служить, властивий йому *raison d'être*. Його упорядкування і конструкція повинні містити в собі умови, завдяки яким діяльність, що складає його функцію, розкривалась би найбільш доцільним шляхом. [1, с. 1]. Вважаємо за доцільне звернутись також до сторінок фундаментальної праці теоретика ХІХ ст. А. О. Алексеєва «Міністерська влада у конституційній державі», де автор наголошував на тому, що держава не мислима без урядової

діяльності, яка за своєю суттю повинна бути вільною, але не свавільною [2, с. 124]. Ці висновки теоретиків минулого і сьогодні звучать як ніколи актуально, а дослідження місця кожного із міністерств у загальній системі виконавчої влади є однією з найактуальніших наукових проблем сучасного адміністративного права.

Зазначимо, що увага до діяльності центральних органів влади, у т.ч. й до Мін'юсту, дослідження адміністративно-правових засад їх функціонування, окремі пропозиції з реформування та удосконалення знайшли віддзеркалення як у працях вітчизняних науковців: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Н.А. Железняка, Ю.М. Козлова, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, Н.П. Матюхіної, О.Ф. Скакун та ін., так і таких відомих зарубіжних адміністративістів як О.П. Альохін, Д.М. Бахрах, А.О. Кармолицький, Б.В. Россинський, Ю.М. Старілов та ін..

Головною ідеєю проаналізованих праць науковців є та, що галузевий принцип, який традиційно застосовується при утворенні міністерств, дозволяє «створити професійний спеціалізований управлінський апарат у тих сферах суспільного життя, які уряд вважає постійним об'єктом правового регулювання; дає можливість «ув'язати» розрізнені інститути в єдину систему в межах однієї управлінської галузі» [3, с. 43]

Метою представленої статті є дослідження адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України (надалі Мін'юсту України) як провідного центрального органу виконавчої влади у сфері правового забезпечення державотворення, прав і свобод людини і громадянина, формуванні міжнародного іміджу України та визначення його місця у забезпеченні

функціонування національної системи юстиції. Здійснений аналіз і оцінка кола його задач, напрямів діяльності, повноважень і функцій, дозволив визначити окремі шляхи реформування галузі управління юстицією.

Міністерство юстиції є так званим «класичним» міністерством, тобто таким, без якого практично неможливою є діяльність демократичної держави у правовій сфері і забезпеченні верховенства права. Визначаючи основні й найбільш суттєві ознаки, що характеризують його адміністративну правосуб'єктність, звернемо увагу на наступне — державно-правова природа будь-якого органу виконавчої влади, у т.ч. й Міністерства юстиції, обумовлена конституційним поділом влади на законодавчу, виконавчу і судову і є результатом нормативного закріплення принципу поділу влади. У зв'язку з цим це міністерство є зовнішньою формою вираження волі виконавчої влади через надання повноважень цьому органу щодо реалізації повноважень у сфері управління юстицією.

Аналіз адміністративно-правового статусу потребує дослідження й наукової аргументації щодо об'єкту, який наділяється цим статусом в контексті цього дослідження. У сучасній теорії адміністративного права орган виконавчої влади визначається як організаційно самостійний елемент державного апарату (механізму держави), «який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається із структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади» [4, с.202]. Ця думка підтримується й академіком Ю.П. Битяком, який звертає увагу

на те, що і наука, і практика у виконавчій владі вбачають організаційний механізм, систему суб'єктів (органів) з притаманною їм компетенцією, сукупністю державно-владних повноважень організуючого, виконавчого і розпорядчого, підзаконного характеру діяльності, спрямованої на виконання завдань і функцій держави [5, с. 441]. С. Г. Стеценко зазначає, що орган виконавчої влади (ОВВ) — це структурно самостійна частина державного апарату, яка наділена чітко визначеними повноваженнями та здійснює державне управління в економічній, соціально-культурній чи адміністративно-політичній сфері. [6, с. 105]. Цілком аргументовано, на нашу думку, науковці відносять Міністерство юстиції до адміністративно-політичного блоку міністерств.

При цьому однією з основних характеристик такого органу вважається його певна самостійність і відокремленість за певними критеріями. Якщо розглянути з цих позицій Міністерство юстиції України, то таке «відокремлення» можна визначити за наступними критеріями:

- організаційно воно не входить до складу будь-якої іншої організації, не є її структурним підрозділом;
- функціонально — це орган виконавчої влади, який згідно конституційного принципу поділу влади виконує у цій гілці влади притаманні саме йому задачі, повноваження і функції;
- юридично Міністерство юстиції України виступає як самостійний суб'єкт права, який має власний самостійний адміністративно-правовий статус. Більш того його статус не є похідним від статусу будь-якого іншого органу. Самостійність цього органу влади чітко проявляється у наявності у нього юридично

владних повноважень, які відрізняються від такого роду повноважень інших гілок державної влади.

На думку Д. М. Бахраха (чия позиція нами підтримується) адміністративно-правовий статус будь-якого державного органу складається з трьох блоків:

1. цільового, який включає норми про цілі (мету), завдання та функції діяльності;
2. організаційно-структурного, який утворюють правові приписи, що регламентують порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість;
3. компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [7, с. 85].

Таким чином, Міністерство юстиції України є державною організацією, частиною системи органів державної влади країни. Його діяльність базується на певних принципах, що визначені в Конституції України (ст.ст. 8, 18, 125) та міжнародними стандартами для демократичних країн — поділу влади, верховенства права, прозорості влади, поєднання колегіальності та єдиноначальності, принципами належного управління тощо.

Базові засади місця Міністерства юстиції України у системі інших центральних органів виконавчої влади закладені у законах України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI із змінами щодо приведення його у відповідність із Конституцією України від 7.02.2014 р., Постановах КМУ України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09. 2014 р. № 442, «Про Міністерство юстиції»: від 02.07. 2014 р. № 228.

Адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України складається з таких елементів як: мета, завдання та функції, порядок його утворення, реорганізації і ліквідації, визначення структури, лінійної і функціональної підпорядкованості, компетенція.

Діяльність Міністерства юстиції за своїм змістом носить управлінський, організуючий, контролюючий і розпорядчий характер. В результаті цієї діяльності вирішуються та реалізуються задачі і функції держави у сфері юстиції.

Організаційна структура Міністерства юстиції включає в собі державні посади і функціональні структурні підрозділи (департаменти, відділи, управління тощо), які сприяють найбільш ефективному виконанню задач, функцій і повноважень у сфері управління юстицією. А кожний з державних службовців міністерства має спеціальний адміністративно-правовий статус (права, обов'язки, обмеження, відповідальність тощо). Сукупність посад складає штат Міністерства юстиції.

Міністерство юстиції України згідно з чинними нормативно-правовими актами наділене державою особливими притаманними саме йому державно-владними повноваженнями, які реалізуються як безпосередньо, так і через управління органами юстиції. Воно має:

- нормативно визначений порядок утворення, формування, реорганізації та ліквідації
- компетенцію щодо реалізації цих повноважень, зокрема визначених в якості основних компонентів задач, прав, обов'язків, повноважень та відповідальності за дії або бездіяльність по їх здійсненню;
- наділене правом нормотворчої діяльності. У межах своєї компетенції воно видає правові акти

управління та забезпечує їх виконання. Його нормативні правові акти відносяться до джерел українського права, а дія може розповсюджуватися на персонально не визначене коло осіб по всій території країни. Це стосується здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, контрольно-наглядових функцій, дій юридичного характеру та прийняття рішень, що викликають важливі правові наслідки; нормотворчої діяльності; правоохоронної (юрисдикційної) діяльності. Але звернемо увагу на те, що Міністерство юстиції України, на відміну від будь-якого іншого виконавчого органу центральної влади, й у цьому є його унікальність серед інших центральних органів виконавчої влади, наділене й правом і обов'язком реєстрації будь-якого нормативного акту не тільки в межах свого відомства, й інших центральних органів влади;

- як юридична особа міністерство має своє найменування, гербову печатку, можливість вступати у цивільно-правові відношення;
 - фінансується з державного бюджету.
- Більш детально слід розглянути й задачі, напрями, сфери впливу та повноваження міністерства. Згідно Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Постановою КМ України від 02.07.2014р.[8], Мін'юст України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики, сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері нотаріату, у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів

(посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану та речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб, з питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації.

Згідно Постанови КМ України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09. 2014 р. деякі з цих повноважень здійснюються за Схемою спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів [9]. Зокрема, через Міністра юстиції координується діяльність Державної архівної служби, Державної виконавчої служби, Державної пенітенціарної служби, Державної реєстраційної служби.

Для виконання представлених владних повноважень положенням визначаються й основні завдання Мін'юсту України, серед яких – формування і забезпечення реалізації державної правової політики, політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС, політики з питань банкрутства, здійснення загального управління у сфері надання безоплатної правової допомоги; забезпечення представництва інтересів держави у судах України, здійснення захисту інтересів України у Європейському суді з прав людини, під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб'єктів та України; експертне забезпечення правосуддя; здійснення міжнародно-правового співробітництва.

Аналіз основних повноважень і функцій Мін'юсту України, що визначалися Положеннями про Міністерство

юстиції України від 28.12.1991 р., 3.10. 1992 р., 18.09.1996 р., 30.12.1997 р., 14.11.2006 р., 6.04.2011 р., 2.07.2014 р. надають підстави до висновку про наявність тенденції до їх значного зростання. А це призводить до того, що їх реалізація в повному обсязі і контроль за виконанням стають все складнішими. Саме тому постає необхідність наукового обґрунтування структурно-функціонального реформування як всієї системи органів юстиції держави, так і безпосередньо Мін'юсту України як головного органу щодо реалізації правової політики країни. На окремих необхідних напрямках реформування, які на нашу думку є головними, слід зупинитися більш детально.

Особливого дослідження та обґрунтування у сучасних умовах потребують шляхи децентралізації вертикалі влади у сфері управління юстицією і нормативної регламентації місця Міністерства юстиції як центра правового реформування не тільки сфери юстиції, але й всієї правової системи країни.

Окремі пропозиції, які лунають у ЗМІ не містять більш менш обґрунтованих засад і розуміння напрямів здійснення децентралізації. З позицій науки адміністративного права першочерговою задачею вбачається розробка стратегії децентралізації влади, у т.ч. й у сфері юстиції в Україні. На що хотілося б звернути увагу у цьому зв'язку. Сьогодні чітко простежуються дві тенденції реформування сфери юстиції. З одного боку, це тенденція до інтеграції системи управління за рахунок скорочення інших центральних органів у сфері управління юстицією, що сприяє зміцненню міністерської ланки управління. З іншого – необхідною реальністю постає перерозподіл та диференціація владних повноважень у різних сферах управління

юстицією як на центральній горизонталі влади, так і передача частини їх на рівень органів місцевої влади та недержавних суб'єктів управління. Між тим, Положення про Міністерство юстиції, затверджене Постановою КМ України від 02.07.2014 р. не містить визначення завдань і повноважень міністерства у цьому напрямку.

Вважаємо, що на наукову дискусію щодо внесення змін до Положення про Міністерство юстиції України заслуговують і такі проблемні питання, як управління окремими галузями юстиції — нотаріатом, адвокатурою, зокрема з позицій делегування управління цими сферами на недержавний рівень управління.

Акцентуємо увагу й на дуже важливому прогнозованому напрямі діяльності Мін'юсту. З перших кроків децентралізації значно зросте кількість нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування і виникне необхідність забезпечення єдиного правового простору країни через посилення експертного контролю за нормотворчою діяльністю децентралізованих органів влади. А вже сьогодні першочерговим завданням Міністерства юстиції України для забезпечення правового функціонування країни є необхідне законодавче закріплення позицій щодо нормативних актів, які будуть регламентувати рівень місцевого (регіонального) державного і недержавного управління. Насамперед, це стосується правової регламентації щодо ієрархії і форми нормативних правових актів; визначення поняття їх нормативності або ненормативності; встановлення єдиних для всіх суб'єктів правил законодавчої техніки і термінів прийняття підзаконних правових актів, необхідних для реалізації законів; встановлення вимог для визнання нормативного правового

акту «офіційно опублікованим для загального введення» з врахуванням особливостей конкретного суб'єкта. Піднята проблема тільки на перший погляд видається не дуже складною, але на практиці потребує якнайшвидшої законодавчої регламентації. У цих умовах видається правильним прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти України», який чітко надасть законодавче підґрунтя не тільки щодо існуючих проблем регіональної правотворчості, але й прогнозованих — у зв'язку з децентралізацією влади.

Більш чіткої регламентації потребують питання, пов'язані з визначенням кваліфікаційних ознак та організаційно-правових засад функціонування як міністерства, так і системи суб'єктів, що характеризуються як «органи юстиції» України і діяльність яких координується міністром юстиції. Надзвичайно актуальним у зв'язку із зазначеним є прийняття Закону України «Про органи та заклади юстиції», який би не тільки визначив систему цих органів, але й вперше запропонував би вертикаль управління системою, у т.ч. й на рівні органів місцевої влади та суб'єктів недержавної ланки управління. Нагадаємо, що 18.11.2003 р. Постановою ВР України №1272 — IV був прийнятий за основу Закон «Про органи юстиції», представлений групою народних депутатів. Але сьогодні він застарів і потребує нової редакції. Необхідна регламентація функцій Міністерства юстиції і його територіальних органів, спеціалізованих органів і закладів юстиції, системи і фінансування органів і закладів юстиції, організаційних засад служби в органах і закладах юстиції, і головне з позицій адміністративного права — визначення чіткої ієрархії і розподілу сфер управління системою юстиції.

Акцентуємо увагу й на тому, що повноваження та компетенція, регламенти і нормативні документи цих органів повинні носити не рекомендаційний, а обов'язковий характер, зокрема з кола питань, за реалізацію яких ці органи юстиції несуть повноцінну державну відповідальність. Саме тому, сьогодні перед Міністерством юстиції як повноважним, координаційним і функціонально-відповідальним суб'єктом управління юстицією в Україні стоїть завдання відпрацювати систему основних принципів, що відповідають внутрішній природі юстиції. Від того, наскільки ефективно будуть реалізовані ці повноваження і вирішені проблеми і завдання, залежить формування правової держави і правосвідомості громадян.

Хотілося б звернути увагу й ще на одну проблему. Важливе місце у системі управління юстицією займає посада Міністра юстиції України. На нашу думку, назріла необхідність створити й конституційно прописати умови для збільшенню незалежності такої політичної посади як міністр — керівник центрального органу влади. Одним з таких шляхів є удосконалення процедури призначення — звільнення вищих посадовців. Звернемося до досвіду Сполучених Штатів Америки, де Конституцією США передбачається, що Конгрес створює урядові структури, а Президент призначає керівників високого рівня за згодою Сенату (ст. II, § 2) [10, с. 529]. Акцентуємо увагу на тому, що правом звільняти посадову особу Президент не наділений. Конституція США не передбачає інших шляхів звільнення посадових осіб федерального рівня окрім імпичменту з боку Конгресу. Така конституційна регламентація, на думку американського правознавця В. Бернхейма, і ми повністю її поділяємо, дозволяє зробити висновок,

що такий підхід створює умови з одного боку для посилення незалежності вищих посадовців, але й одночасно міністр, як і весь Департамент юстиції, підпадає під контроль усіх гілок влади: Президент призначає його керівника та стежить за його діяльністю, Конгрес через свої комітети та законодавчі мандати проводить постійний моніторинг діяльності, суди контролюють законність дій [11, с. 211]. Саме такий підхід є, на нашу думку, доволі перспективним для впровадження в умовах сучасного реформування влади в Україні і потребує більш поглибленого наукового аналізу.

Таким чином, можна зробити висновок, що поява нових повноважень сприяє й появі нових проблем і завдань, що стоять перед Мін'юстом України, змінює його адміністративно-правовий статус. Від того, наскільки ефективно будуть реалізовані ці повноваження і вирішені проблеми і завдання, залежить формування правової держави і правосвідомості громадян. Можна стверджувати, що аналіз змін повноважень і функцій Мін'юсту в період становлення правової держави сприятиме й вирішенню питань щодо технологій його реформування.

У спробі проведення системного аналізу складної наукової проблеми визначення адміністративно-правового статусу Мін'юсту України в сучасних умовах розвитку, ми дійшли до висновку, що насамперед серйозного удосконалення потребує законодавча регламентація його місця і ролі серед інших органів центральної виконавчої влади та нормативно-правове забезпечення його діяльності.

Література

1. Алексеев М. Организация государственного хозяйства /Алексеев М.. — Х.:Универс.тип., 1870.— 91с.
2. Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роль и современное положение /А. А. Алексеев. — Х.: Тип.и лит. Зильберберг и С-вья, 1910. — 305с.
3. Административное право зарубежных стран: Учебник /под. ред..А.Н.Козырина и М. А. Штатиной.— М.:Спарк, 2003. — 464с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс. Т.1. Загальна частина /ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова)та ін. — К.:ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. — 592с.
5. Інтерв'ю доктора юрид. наук, професора, академіка НАПрН України Ю. Битяка професору академіку О. Святоцькому //Влада в Україні: шляхи до ефективності: Всеукр. форум учених-правознавців /відп. ред. проф., докт. юрид. наук, гол. ред. ж-лу «Право України» О. Д. Святоцький.— К.:Ін Юре, 2010.— С.438–451.
6. Стеценко С.Г.Адміністративне право України: Навч. посібник / С.Г. Стеценко. — К.:Атіка, 2011.— 623с.
7. Бахрах Д.Н.Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В.Россинский, Ю.Н. Стариков. —3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2007. — 816с.
8. Положення про Міністерство юстиції України, затверджене Постановою КМ України від 2 липня 2014р. №228 //Офіційний вісник України. — 15.07.2014. —№54. — С.88. — Ст. 1455
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова КМ України від 10 вересня 2014р. №442 //Офіційний вісник України. — 23.09.2014.— №74.— С. 57. — Ст. 2105
10. Конституція США // Бернхем В. Вступ до права та правової системи США. Додаток А. / В. Бернхем; пер. з англ. — К.: Україна, 1999. — С.525–538.
11. Бернхем В. Вступ до права та правової системи США / В. Бернхем; пер. з англ. — К.: Україна, 1999. — 554 с.

здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ.

У статті розкривається зміст адміністративно-правового регулювання медичного забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, висвітлюється питання щодо адміністративно-правових засад функціонування медичної служби Збройних Сил України, розкривається сутність військово-медичної доктрини України. Автор статті акцентує увагу на особливостях формування та розвитку в державі територіальної системи медичного забезпечення.

Ключові слова: адміністративно-правового регулювання медичного забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, адміністративно-правові засади функціонування медичної служби Збройних Сил України.

В статье раскрывается содержание административно-правового регулювання медичного забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, освещается вопрос относительно административно-правовых принципов функционирования медицинской службы Вооруженных Сил Украины, раскрывается сущность военно-медицинской доктрины Украины. Автор статьи акцентирует внимание на особенностях формирования и развития в государстве территориальной системы медицинского обеспечения.

Ключевые слова: административно-правового регулювання медичного забезпечення військовослужбовців Вооруженных Сил Украины, административно-правовые принципы функционирования медицинской службы Вооруженных Сил Украины.

Maintenance of the адміністративно-правового adjusting of the medical providing of servicemen of Military Powers of Ukraine opens up in the article, a question is illuminated in relation to адміністративно-правових principles of functioning of medical service of Military Powers of Ukraine, essence of military medical doctrine of Ukraine opens up. The author of the article accents attention on the features of forming and development in the state of the territorial system of the medical providing.

Keywords: адміністративно-правового adjusting of the medical providing of servicemen of Military Powers of Ukraine, адміністративно-правові principles of functioning of medical service of Military Powers of Ukraine.

Основні засади функціонування медичної служби Збройних Сил регламентує військово-медична доктрина України. Провідні науковці військової медицини нашої держави [1; с. 26] визначають військово-медичну доктрину України як сукупність науково обґрунтованих принципів, єдиних

організаційних вимог і професійно-технологічних стандартів військової медицини, спрямованих на зміцнення здоров'я, збереження і підвищення боєздатності особового складу, на збереження життя, запобігання інвалідності та якомога швидше повернення до строю чи трудової діяльності

максимальної кількості поранених і хворих, а також на досягнення максимальної ефективності всієї системи медичного забезпечення Збройних Сил України.

З метою створення сучасної, високоефективної, економічно доцільної системи медичного забезпечення ЗС України, яка б повністю відповідала вимогам Військово-медичної доктрини, а, головне, належним чином враховувала б інтереси держави та військовослужбовців, — продовжується реформування системи медичного забезпечення ЗС України на мирний і воєнний час. Одним з основних завдань її реформування є інтеграція ще у мирний час системи медичного забезпечення ЗС України із загальнодержавною системою охорони здоров'я населення України, тобто включення ресурсів військової медицини до єдиного медичного простору нашої держави.

Медична служба ЗС України готова брати участь у формуванні єдиного медичного простору держави. Для цього вона має розгалужену мережу лікувальних закладів госпітальної системи, потужну санітарно-епідеміологічну службу, комплекс військових санаторіїв, стоматологічну службу, військово-лікарську експертизу, патолого-анатомічну і судово-медичну служби ЗС України та достатню кількість підготовленого персоналу, які доцільно залучити до єдиного медичного простору держави [2; с. 191].

Основною ланкою госпітальної системи МО України є військовий госпіталь або військово-медичний центр. Система являє собою піраміду, на вершині якої перебуває ГВКГ МО України у м. Києві — багатопрофільна лікувально-профілактична установа, де надається високоспеціалізована медична допомога та успішно

використовуються новітні медичні технології. У складі госпіталю — 19 спеціалізованих клінік, велика кількість окремих лікувально-діагностичних підрозділів. Щороку в госпіталі проходить лікування понад 22000 хворих, виконується понад 7000 оперативних втручань. ГВКГ МО України здійснює керівництво лікувально-профілактичною роботою центральних (базових, гарнізонних) військових госпіталів і є клінічною, навчальною, науково-дослідною та методичною базою Української військово-медичної академії, лікувальних установ, науково-дослідних та інших закладів ЗС України і МОЗ України (перший рівень).

Другий рівень — це чотири центральні військові госпіталі, що розташовані у великих обласних центрах — Одесі, Львові, Вінниці та Чернігові. Перші три з них — клінічні бази відповідних медичних університетів. Зазначені госпіталі підпорядковуються ГВКГ МО України, начальник якого координує їх діяльність.

Центральним госпіталям підпорядковуються базові військові госпіталі (третій рівень). Якщо в центральних госпіталях надається спеціалізована допомога, то в базових — кваліфікована медична допомога з елементами спеціалізованої. Кожному центральному госпіталю підпорядковується 2–3 базових госпіталі.

Керівники базових військових госпіталів координують роботу гарнізонних госпіталів, військових лазаретів та окремих медичних батальйонів. Медичні пункти і лазарети військових частин теж підпорядковуються гарнізонним госпіталям (четвертий рівень). Окремі з базових та гарнізонних військових госпіталів теж є клінічними базами медичних вузів (Дніпропетровськ, Івано-Франківськ, Сімферополь, Харків, Чернівці).

Надійність роботи госпітальної системи ЗС України підтверджується функціонуванням системи медичного забезпечення військовослужбовців та пенсіонерів МО України Київського гарнізону. З метою вирішення практичних завдань щодо реформування та оптимізації системи медичного забезпечення військовослужбовців і пенсіонерів МО України в Київському гарнізоні на базі ГВКГ МО України наказом міністра оборони №399 від 05.11.97 р. було створено нову функціональну структуру – Київський військово-медичний центр (КВМЦ).

Для ефективної діяльності КВМЦ своєчасно була відпрацьована юридично-правова база реформування медичного забезпечення Київського гарнізону, яка включає наказ міністра оборони України №399 від 05.11.97 р. «Про реформування лікувально-профілактичного забезпечення у Київському гарнізоні», яким затверджено «Тимчасове положення про Київський військово-медичний центр» та «Положення про лікарську територіальну дільницю» і наказ начальника Київського гарнізону №35 від 26.12.97 р. «Про закріплення військових частин, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Міністерства оборони України за військово-лікувальними установами і медичними підрозділами Київського гарнізону», а також затверджена «Інструкція про порядок роботи лікарсько-територіальної та стоматологічно-територіальної дільниці Київського військово-медичного центру, розташованих у військовій частині або у військово-навчальному закладі».

Робота КВМЦ дає змогу організувати відновлювальне лікування (долікування і реабілітацію) з використанням для цієї мети реабілітаційних ліжок санаторію «Пуца-Водиця», лазаретів медичних пунктів, а також

частини ліжкового фонду Ірпінського гарнізонного госпіталю і його філіалу «Святошино», широко використовувати денні стаціонари, стаціонари вдома з метою скорочення кількості хворих, що лікуються стаціонарно.

Надання всіх рівнів медичної допомоги проводиться під єдиним організаційним і методичним керівництвом Головного військового клінічного госпіталю – начальник якого є водночас і начальником КВМЦ.

КВМЦ взаємодіє з військово-медичними закладами Служби безпеки, Прикордонних військ, Міністерства внутрішніх справ України, а також цивільними лікувальними установами і науково-дослідними інститутами у межах своєї компетенції. Ця взаємодія здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 16.10.95 р. №819 «Про взаємодію медичних служб Збройних сил та інших формувань з державною системою охорони здоров'я і про створення загальнодержавної системи екстремальної медицини» [4; с. 272].

З метою подальшої оптимізації системи лікувально-діагностичного забезпечення ЗС України у Науково-дослідному інституті проблем військової медицини проведено спеціальне дослідження щодо моделювання системи етапного стаціонарного лікування військовослужбовців.

На обсяги медичного забезпечення на різних рівнях лікувально-діагностичної вертикалі (медична служба військової частини – окремий медичний батальон – гарнізонний госпіталь – базовий госпіталь – центральний військовий госпіталь – Головний військовий клінічний госпіталь МО України) впливає широкий спектр факторів:

- чисельність та структура контингенту (у тому числі і вікова), що обслуговується;

- рівень і структура захворюваності та госпіталізації;
- існуючі потреби та можливості розподілу потоків хворих на різні рівні (етапи) лікувально-профілактичної вертикалі;
- терміни лікування тощо.

Усі зазначені вище фактори можуть бути розподілені на окремі складові в геометричній прогресії, що значно ускладнює прийняття обґрунтованих управлінських рішень у процесі перспективного планування[3; с. 211].

На рівні сортувальних підрозділів у межах реальної системи етапного лікування виділяють хворих хірургічного та терапевтичного профілю; хворих тих чи інших класів, груп, підгруп і нозологічних форм захворювань між якими можливий перехід із одного стану в інший. Не виключено, наприклад, що хворі, які потребують хірургічних втручань, можуть ще захворіти і на терапевтичну хворобу.

На сьогодні програма з використанням даних, які характеризують інтенсивність переходу елементів системи із стану в стан, тривалості термінів затримки у лікувальних закладах (медичних пунктах) та даних про рівень захворюваності, може вираховувати такі показники:

- чисельність хворих (травмованих, постраждалих), які перебувають у будь-який момент часу в будь-якому лікувально-профілактичному закладі (медичному пункті);
- чисельність хворих (травмованих, постраждалих) будь-яких класів, груп, підгруп та нозологічних форм хвороб в цілому у системі на будь-який час;
- загальний обсяг роботи системи щодо обслуговування хворих (травмованих, постраждалих) будь-яких класів, груп, підгруп та нозологічних форм хвороб у ліжко-днях;

- загальний обсяг роботи будь-якого лікувально-профілактичного закладу (медичного пункту) системи лікувально-евакуаційного забезпечення щодо обслуговування хворих будь-яких класів, груп, підгруп і нозологічних форм хвороб та в цілому.

Таким чином, організація медичного забезпечення військовослужбовців ЗС України, членів їх сімей та пенсіонерів МО виходить далеко за межі оборонного відомства й повинна інтегруватися в єдиний медичний простір України. Це обумовлено, передусім, тим, що медична служба ЗС України сьогодні виконує завдання з медично-соціального захисту понад 1 млн громадян нашої держави. З другого боку, цивільне населення України все частіше звертається за медичною допомогою до ГВКГ МО України та центральних військових госпіталів оперативних командувань. Підтвердженням такого висновку можуть слугувати такі статистичні дані. Так, за період з 1997 р. по 2013 р. щорічно в лікувальних установах КВМЦ поправляли своє здоров'я від 3500 (1997 р.) до 7600 (2013 р.) наших співвітчизників. Отже, тільки за чотири останні роки лікарі ГВКГ МО України надали високоспеціалізовану медичну допомогу 20000 осіб із числа цивільного населення. Високий рівень лікувально-діагностичного процесу у військових лікувально-профілактичних закладах підтверджений і відповідними контрольними органами держави. Так, ГВКГ МО України та центральні військові госпіталі (ЦВГ) оперативних командувань Вищою акредитаційною комісією МОЗ України акредитовані за найвищим четвертим рівнем. Таким чином, структурно-функціональний аналіз медичної служби Воєнної організації України на прикладі системи

медичного забезпечення ЗС України свідчить, що наявні у медичній службі силових міністерств та інших відомчих структур держави сили і засоби можуть суттєво доповнити ресурси єдиного медичного простору нашої держави.

Практичним підтвердженням життєздатності загальнодержавної системи надання медичної допомоги цивільному населенню і військовослужбовцям Збройних Сил України може бути територіальна система медичного забезпечення.

Література

1. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник / С.Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2007. — 624 с.
2. Стеценко С.Г. Право и медицина: проблемы соотношения. — / С.Г. Стеценко. Монография: Международный университет, М. — 2002. — 250 с.
3. Стеценко С.Г. Медичне право України: підручник / За заг. ред. д.ю.н., проф. С.Г. Стеценка, В.Ю. Стеценко, І.Я. Сенюта — К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. — 507 с.
4. Столяров Г.С. Статистика охорони здоров'я: навч. -метод. посібник для самост. вивч. дисц. / Г.С. Столяров, Ю.В. Вороненко, М.В. Голубчиков. — К. : КНЕУ. — 2000. — 187 с.

здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

НАБУТТЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті висвітлюється адміністративно-правовий аспект, основні принципи підстави набуття громадянства України. Автор статті акцентує увагу на особливостях формування та розвитку в державі адміністративно-правового інституту набуття та припинення громадянства.

Ключові слова: адміністративно-правовий інститут набуття громадянства, принципи набуття громадянства, підстави набуття громадянства України.

В статье освещается административно-правовой аспект, основные принципы основания приобретения гражданства Украины. Автор статьи акцентирует внимание на особенностях формирования и развития в государстве административно-правового института приобретения и прекращения гражданства.

Ключевые слова: административно-правовой институт приобретения гражданства, принципы приобретения гражданства, основания приобретения гражданства Украины.

Aspect, basic principles of founding of acquiring of Ukraine citizenship, is illuminated in the article. The author of the article accents attention on the features of forming and development in the state of адміністративно-правового institute of acquisition and stopping of citizenship.

Keywords: institute of acquiring citizenship, principles of acquiring, founding of acquiring of Ukraine citizenship citizenship.

Формування адміністративно-правового інституту громадянства в Україні як незалежній суверенній державі почалося з Декларації про державний суверенітет України, в якій є окремий розділ про громадянство. У ньому записано, що Україна має своє громадянство і гарантує кожному громадянину права і свободи, передбачені Конституцією України і міжнародно-правовими актами, визнаними Україною. Вказується, що Україна забезпечує рівність перед законом всіх громадян незалежно від походження, соціального і майнового положення, расової і національної приналежності, освіти, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, роду і характеру діяльності, місця проживання і інших обставин.

У Декларації встановлюється, що Україна регулює імміграційні процеси, вживає заходи по захисту інтересів громадян України, що знаходяться за межами України.

Ці положення Декларації стали основою Закону України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р., який в комплексі закріплював принципи громадянства, питання його набуття, припинення і відновлення, громадянство дітей при зміні громадянства батьків і при їх усиновленні, повноваження органів, що беруть участь в рішенні питань громадянства України. Закріплювалися процедури з питань громадянства. Даний Закон — це акт суверенної незалежної Української держави, що визначив правовий

статус осіб, що знаходяться на його території. Він — прояв суверенної волі держави. Інститут громадянства тісно пов'язаний з державним суверенітетом, оскільки кожна суверенна держава, регулюючи питання громадянства, самостійно визначає коло, які є його громадянами осіб, встановлює за допомогою адміністративного законодавства основи адміністративно-правового статусу громадян. У тому числі і в аспекті його співвідношення з правовим положенням негромадян України [1, с. 54]

Крім Конституції України і Закону України «Про громадянство України» на детальну регламентацію інституту набуття громадянства України були направлені також Укази Президента України, управлінські акти Державної міграційної служби України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України та інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Все це дає підставу вважати, що в адміністративному праві України поступово почав формуватися правовий інститут набуття громадянства, комплексно регулюючий важливу сферу суспільних відносин, пов'язану з основами адміністративно-правового статусу громадянина України щодо набуття та припинення громадянства.

В даний час в Україні чітко простежується тенденція демократизації законодавства про громадянство, що виявляється перш за все в тому, що кожен має право на набуття і припинення громадянства, українське громадянство — відкрите, всі громадяни рівні перед законом. Безумовно, набуття або припинення українського громадянства не є одностороннім актом, залежним тільки від розсуду громадянина, для цього необхідна і згода держави. Таким шляхом, зокрема, забезпечується

одна з найважливіших умов інституту громадянства, а саме — забезпечення стійкого правового зв'язку між громадянином і державою.

На відміну від колишнього законодавства СРСР про громадянство, громадянин України не може бути позбавлений громадянства або видворений за її межі. Сучасне законодавство поставило крапку політичному беззаконню, коли громадяни держави, що не розділяють погляди правлячої еліти, позбавлялися можливості жити в своїй країні, її громадянства і видворялися за межу країни. Висилка за межі країни, як і позбавлення громадянства, використовувалися з тим, щоб фактично відняти у громадянина що належать йому згідно із законом і відповідно до міжнародних норм політичні і інші права [2, с. 30]

Аналіз чинного законодавства України про громадянство свідчить про його демократичність. Зокрема, в його нормах знайшов віддзеркалення принцип інтернаціоналізму громадянства. Конституція України, Декларація про державний суверенітет України, Декларація прав національностей, чинне законодавство виходять з рівності громадян незалежно від їх національного походження. Воно гарантує громадянам України, незалежно від їх національного походження, рівні політичні, соціальні, економічні і культурні права і свободи, підтримку і розвиток національної свідомості і самовизначення. У Конституції України 1996 р. записано, що держава сприяє консолідації і розвитку української нації, її історичній свідомості, традиціям і культурі, розвитку етнічної, культурної, мовної і релігійної самобутності всіх національних меншин. Відповідно до законодавства, громадянами України є особи, які на момент проголошення незалежності України

(24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України, особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних і інших переконань, які на момент вступу у силу Закону України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав.

Проблема використання положень міжнародних договорів в питаннях громадянства для України в даний час набуває ще більшої актуальності у зв'язку з тим, що Україна — прийняла на себе зобов'язання неухильно слідувати міжнародно-правовим стандартам у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина [3, с. 46]. При цьому слід враховувати, що держава не має права посилатися на положення свого внутрішнього права як виправдання для невиконання своїх зобов'язань за міжнародним договором. Більш того, держава зобов'язана забезпечити виконання прийнятих на себе міжнародних зобов'язань. Безумовно, при цьому слід враховувати і те, що міжнародні договори України проходять процедуру ратифікації в парламенті України.

Питання про набуття громадянства пов'язане з питаннями населення, до складу якого входять: а) громадяни даної держави; б) іноземці; у) особи без громадянства (апатриди); г) особи з подвійним громадянством (біпатриди). Правовий статус цих категорії осіб визначається нормами як національного, так і міжнародного прав. Ключовим поняттям, що дає можливість охарактеризувати правовий статус вказаних категорії населення, є поняття громадянства.

У складі осіб, що проживають на території держави, необхідно розрізняти поняття громадянство і населення. Друге — ширше, оскільки включає

і осіб, що не є громадянами даної держави. Особа, що не є громадянином, можливо: а) іммігрантом (постійним жителем, резидентом), якщо він отримує право постійного проживання на території держави; б) особою, що тимчасово знаходиться на території держави з метою отримання роботи, навчання, ділового спілкування і інших цілей; у) особою, що здійснює транзитний проїзд по території держави; г) біженцем; д) особою, що знаходиться на території держави на незаконних підставах.

Громадянство — стійкий правовий зв'язок людини з державою, що виявляється в сукупності їх взаємних прав, обов'язків і відповідальності. Громадянство служить основою правового статусу громадянина. Стан громадянства створює права і обов'язки для особи не тільки на території своєї держави, але і за кордоном. Громадянство — поняття, властиве для держави з республіканською формою правління. У монархічних державах уживається термін підданство [4, с. 43].

Основні повноваження Президента України та інших органів в галузі набуття громадянства України передбачено в ст.ст. 22, 23 Закону України «Про громадянство України»: приймає рішення і видає укази відповідно до Конституції України і цього Закону про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України; визначає порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень;

Державна міграційна служба України (ДМС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України (далі — Міністр).

ДМС України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

ДМС України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства внутрішніх справ України (далі – Міністерство), іншими актами законодавства України, дорученнями Президента України та Міністра, а також Положенням.

Основними завданнями ДМС України є: внесення пропозицій щодо формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

ДМС України виконує наступні повноваження: здійснює у межах компетенції провадження з питань прийняття/припинення громадянства України та подає відповідні документи на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також забезпечує виконання рішень Президента України з питань громадянства; приймає відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування; узагальнює практику застосування

законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру для погодження і внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України; проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляє поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань;

ДМС України з метою організації своєї діяльності:

1. забезпечує в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням в апараті ДМС України, головних управліннях (управліннях) міграційної служби в областях, містах (далі – територіальні органи), управліннях, відділах (секторах) міграційної служби в районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення (далі – територіальні підрозділи), на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління;
2. здійснює в установленому порядку добір кадрів в апарат ДМС України та на керівні посади в її територіальних органах і територіальних підрозділах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління, формує в установленому порядку кадровий резерв на відповідні посади, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників апарату та її територіальних органів та територіальних підрозділів;

3. контролює діяльність територіальних органів та територіальних підрозділів ДМС України та виконує іншу адміністративну діяльність. Водночас адміністративно-правові норми, які визначають порядок набуття громадянства в Україні, потребують подальшого вдосконалення з метою підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади, завдяки яким особи набувають статусу громадянина України.

Література

1. Малиновська О. Формування органів управління зовнішньою міграцією в Україні / О. Малиновська // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. — 2002. — 3. — С. 320–327.
2. Суржинський М. І. Припинення громадянства: теоретичний аспект // Держава і право. Юридичні і політичні науки. Вип. 41. — К. : Ін-т держави і права НАН України, 2008. — С. 237–243.
3. Трофимчук Н. В. Исторические тенденции формирования системы управления миграционными процессами в Российской Федерации / Н. В.
4. Трофимчук // История государства и права. — 2007. — 10. — С. 9–11.
5. Фролов М. Ю. Удосконалення роботи органів внутрішніх справ по боротьбі з незаконною міграцією в Україні / М. Ю. Фролов // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2002 р. — № 3. — Донецьк: ДІВС, 2002. — С. 73–80.

ОРГАНІЗАЦІЯ СУДОВІХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 347.962

Р. Р. Трагнюк

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри організації судових
та правоохоронних органів Національного
юридичного університету імені Ярослава
Мудрого

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РОБОТИ ПРОКУРОРА ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН

У статті розглядаються проблеми роботи прокурора зі зверненнями громадян. Робота прокурора зі зверненнями громадян визначається як один із напрямів правозахисної діяльності органів прокуратури України. Аргументується висновок, що звернення громадян виступають важливим засобом виявлення прокурором порушень закону. Аналізуються перспективи змін у роботі прокурора зі зверненнями громадян в контексті реформування законодавства про прокуратуру.

Ключові слова: прокурор, прокуратура, звернення громадян, правозахисна діяльність, право на звернення.

В статье рассматриваются проблемы работы прокурора с обращениями граждан. Работа прокурора с обращениями граждан определяется как одно из направлений правозащитной деятельности органов прокуратуры Украины. Аргументируется вывод, что обращения граждан выступают важным средством выявления прокурором нарушений законодательства. Анализируются перспективы изменений в работе прокурора с обращениями граждан в контексте реформирования законодательства о прокуратуре.

Ключевые слова: прокурор, прокуратура, обращения граждан, правозащитная деятельность, право на обращение.

In article problems of work of the prosecutor with addresses of citizens are considered. Work of the prosecutor decides on addresses of citizens as one of the directions of human rights activity of bodies of prosecutor's office of Ukraine. The conclusion is given reason that addresses of citizens act as important means of identification by the prosecutor of violations of the legislation. Prospects of changes in work of the prosecutor with addresses of citizens in a context of reforming of the legislation on prosecutor's office are analyzed.

Keywords: prosecutor, prosecutor's office, addresses of citizens, human rights activity, right to the address.

Постановка проблеми. Прийняття, розгляд і вирішення звернень громадян є важливою складовою правозахисної діяльності органів прокуратури і займає значне місце у повсякденній роботі прокурорів. Разом з тим, в умовах реформування органів прокуратури постає необхідність переосмислення ролі і значення роботи

зі зверненнями громадян у загальному масиві прокурорської діяльності.

Огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми. Необхідно звернути увагу на те, що робота прокурора зі зверненнями громадян була предметом дослідження таких учених, як В.С. Бабкова, В.В. Долежан, П.М. Каркач, В.Г. Клочков,

Ф.М. Кобзарев, М.В. Косюта та ін. На дисертаційному та монографічному рівнях вони були висвітлені Є.О. Шевченком. Попри це, доводиться констатувати, що на сьогоднішній день не всі аспекти вказаного напрямку прокурорської діяльності отримали достатнє теоретичне підґрунтя.

У зв'язку із цим, завданням даного наукового дослідження є заповнення вказаних теоретичних прогалин і розробка на цій основі пропозицій щодо удосконалення роботи прокурора зі зверненнями громадян наукового та методичного характеру.

Виклад основного матеріалу дослідження. Робота прокурора зі зверненнями громадян має яскраво виражену правозахисну спрямованість. Здійснюючи її, прокуратура керується положеннями Конституції України [1], ст. 40 якої проголошує, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Вказане право конкретизується у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» [2], відповідно до якої громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Таким чином, право на звернення є одним із конституційних прав особи. Як зауважують дослідники, право на особисті або колективні звернення до державних органів є одним із найважливіших прав, яке громадяни реалізують, взаємодіючи з органами державної влади [3, с. 66]. З іншого боку, звернення громадян виступають, серед іншого, засобом захисту інших гарантованих Конституцією та законами України прав, свобод та інтересів громадян. Право на звернення забезпечує громадянам можливість відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення, участі в управлінні державними і громадськими справами, впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій [4, с. 9–10].

З огляду на це, правники зазначають, що робота з розгляду звернень громадян та юридичних осіб вважається одним із пріоритетних напрямків діяльності органів прокуратури, і розглядається як один із видів правозахисної діяльності [5, с. 41]. Так, М.В. Руденко наголошує на комплексному характері правозахисної діяльності, відзначаючи що захист соціальних, економічних, політичних, культурних, екологічних та інших конституційних прав громадян найбільш наочно виявляється на прикладі прокурорського нагляду за: виконанням закону про звернення громадян до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; відповідністю закону нормативних актів про права, свободи і відповідальність громадян; забезпеченням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації прав та свобод громадян [6, с. 120]. О.І. Панов виділяє такі напрями зазначеної діяльності, як: а) вирішення скарг та розгляду звернень, які надходять до прокуратури; б) звернення

до суду із заявами в інтересах громадян; в) нагляд за відповідністю законів актів про права і свободи громадян; г) нагляд за виконанням законів про скарги громадян [7, с. 146]. Отже, позицію, згідно з якою робота зі зверненнями громадян виділяється в якості окремого виду або напряму правозахисної діяльності, можна вважати загальноприйнятною у науковій юридичній літературі.

Можна вважати, що відповідної позиції дотримується і Генеральна прокуратура України, оскільки у преамбулі наказу Генерального прокурора України №9 гн від 21.06.2011 «Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України» підкреслюється, що метою прийняття цього наказу є вдосконалення правозахисної діяльності органів прокуратури щодо розгляду та вирішення заяв, скарг і пропозицій [8].

Як зауважує Г.С. Рибалко, який також дотримується думки, що робота зі зверненнями громадян в органах прокуратури має яскраво виражену правозахисну спрямованість, її «зворотнім» аспектом є здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства про звернення громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування, на підприємствах, установах та організаціях незалежно від форми власності та підпорядкування [9, с. 241]. Вказівку на такий «комплексний» підхід прокуратури до роботи зі зверненнями громадян містить і ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» [10], ч. 1 якої вказує, що прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Частина 2 зазначеної статті встановлює, що прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку

розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. Отже, прокуратура є органом, який не лише зобов'язаний приймати, розглядати та вирішувати звернення громадян, а й уповноважений здійснювати нагляд за виконанням цього обов'язку всіма іншими органами, установами та організаціями, незалежно від форми власності і підпорядкування.

В свою чергу, звернення громадян є важливими джерелами інформації про різноманітні порушення закону, які отримує прокуратура. Науковці звертають увагу на те, що право звернення громадян із скаргами та заявами, як важливий соціально-правовий інститут держави, активно використовується прокурорами в якості способу забезпечення законності, охорони прав та свобод громадян, а також охорони державних інтересів [11, с. 38]. З огляду на це, звернення громадян розглядаються як приводи для проведення прокурорської перевірки та безпосереднього використання інших повноважень прокурора при здійсненні правозахисної діяльності, оскільки вони є важливими джерелами одержання інформації про порушення прав і свобод людини і громадянина [12, с. 55]. Це зумовлює інструментальну цінність роботи зі зверненнями громадян в аспекті інформаційного забезпечення діяльності прокуратури.

Статистичні дані свідчать про значну кількість звернень, які надходять до прокуратури. Так, впродовж 2011р. органами прокуратури було вирішено 398 227 звернень громадян, у тому числі з питань правозахисної діяльності — 153 442 [13]. У 2012р. (дані за 11 місяців) — 337 956 звернень громадян, у тому числі з питань правозахисної діяльності — 98 317 [14]. У 2013р. — 293 155 звернень громадян, у тому

числі про конституційні права і свободи громадян — 47 967. З числа останніх найбільша кількість звернень стосувалася оплати праці (5 179), захисту прав дітей (3 281), адміністративних правопорушень (3 190), соціального захисту пільгових категорій громадян (3 167), охорони здоров'я (738) та охорони праці (448) [15].

Надходження звернень до прокуратури свідчить про підвищення соціальної та політичної активності громадян, їх прагнення вплинути на покращення функціонування державних інститутів, в тому числі і прокуратури, як одного з основних провідників законності у державі. На думку дослідників, збільшення кількості звернень свідчить, з одного боку, про зростання довіри громадян до органів прокуратури, а з іншого — про наявність багатьох негативних явищ у діяльності різних структур держави і їх посадових осіб [16, с. 3]. В.Г. Ключков пояснює зростання кількості звернень до прокуратури простотою такого звернення, оскільки ніякої процесуальної форми для цього законом не встановлено, не потрібно сплачувати і будь-які кошти, у тому числі державне мито [17, с. 95]. Вказані тенденції вели до того, що в оцінках деяких науковців прокуратура розглядалася як «бюро скарг і орган ефективного захисту інтересів громадян» [18, с. 14].

Разом з тим, статистика засвідчує поступове зменшення кількості вирішених звернень, яке спостерігалось за останні роки. Такий стан справ пояснюється внесенням змін до Закону України «Про прокуратуру», а саме до ч. 1 ст. 21 цього Закону, яка передбачила, що перевірки проводяться за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, а також за власною ініціативою прокурора.

При цьому перевірки за заявами фізичних чи юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, крім заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, проводяться лише у разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або неприйняття ними у встановлені строки рішень з цих питань.

Відповідно до цього, у п. 2.4 Інструкції про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України від 21.06.2011 [19] було передбачено, що перевірки за заявами та скаргами фізичних і юридичних осіб, зверненнями та запитамі депутатів усіх рівнів, крім заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, проводяться лише у разі їх попереднього розгляду компетентними органами виконавчої влади, державного нагляду (контролю), органами місцевого самоврядування, посадовими чи службовими особами відповідного рівня або неприйняття ними рішень з цих питань у встановлені строки. Заяви та скарги, звернення і запити депутатів усіх рівнів, які надійшли до органів прокуратури без долучення до них копій відповідей органів державного нагляду (контролю), уповноважених на їх розгляд, надсилаються за належністю підрозділами з розгляду звернень та прийому громадян. У разі неприйняття органами державного нагляду (контролю) рішень з цих питань у встановлені строки, організація розгляду звернень забезпечується відповідними галузевими підрозділами, міськими, районними, міжрайонними та прирівняними до них прокурорами з обов'язковим наданням оцінки законності діяльності уповноважених органів.

Таким чином, попри те, що вищевказані положення ч. 1 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» стосуються питань здійснення функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, це призвело до встановлення загальних обмежень у роботі прокурора зі зверненнями громадян. Фактично, прокурор позбавлений права розглядати звернення, якщо раніше вони не розглядалися компетентними органами виконавчої влади, державного нагляду (контролю), органами місцевого самоврядування, посадовими чи службовими особами відповідного рівня.

Ще більших обмежень робота прокурора зі зверненнями громадян знає у зв'язку із прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [20] На відміну від чинного Закону України «Про прокуратуру», новий Закон не містить окремої статті, присвяченої роботі прокурора зі зверненнями громадян, а тим більше здійсненню нагляду за розглядом звернень іншими органами, установами чи організаціями. Крім того, п. 33 Розділу XII «Прикінцеві положення» нового Закону України «Про прокуратуру» передбачає виключення із Закону України «Про звернення громадян» ст. 29, присвяченої прокурорському нагляду за дотриманням законодавства про звернення громадян, яка встановлювала, що нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. Відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень

вони вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності.

Проте, на наш погляд, це не виключає обов'язку прокурора приймати, розглядати і вирішувати звернення громадян, який здійснюється на підставах та в порядку, передбачених Законом України «Про звернення громадян». Додатковим аргументом на користь такого висновку слугує положення п. 2 ч. 1 ст. 43 нового Закону України «Про прокуратуру», яке передбачає необґрунтоване зволікання з розглядом звернення в якості однієї з підстав, за наявності яких прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження. Отже, робота прокурора зі зверненнями громадян в умовах дії нового Закону України «Про прокуратуру» в цілому буде збережена, хоча і здійснюватиметься у дещо видозмінених формах і обмеженому вигляді, що пов'язано зі скасуванням функції нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Висновки. Робота прокурора зі зверненнями громадян є важливим напрямом правозахисної діяльності органів прокуратури, і, водночас, слугує для забезпечення реалізації інших функцій прокуратури. У зв'язку із реформуванням законодавства про прокуратуру сфера даної діяльності дедалі обмежується, проте здійснення прокуратурою розгляду і вирішення звернень громадян загалом не може бути поставлене під сумнів.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30. — Ст. 141.
2. Про звернення громадян [Електронний ресурс]: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. — Заголовок з екрана.
3. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук,

- В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — 624 с.
4. Шевченко Є. О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян: Монографія / Є. О. Шевченко. — Х., 2009. — 182 с.
 5. Чурилов А. В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора. — М., 1999. — 360 с.
 6. Руденко М. Роль прокуратури у захисті прав та свобод людини і громадянина / М. Руденко // Юридичний журнал. — 2004. — № 7. — С. 119–121.
 7. Панов О. І. Наглядова функція прокуратури в контексті становлення правової держави і захисту прав людини / О. І. Панов // Держава і право. Юридичні і політичні науки. Вип. 18. — К. : Ін-т держави і права НАН України / голова редкол. Ю. С. Шемшученко, 2002. — С. 140–148.
 8. Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України [Електронний ресурс]: Наказ Генерального прокурора України № 9 гн від 21 червня 2011 року — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. — Заголовок з екрана.
 9. Рибалко Г. С. Розгляд заяв і скарг органами прокуратури як елемент конституційно-правового механізму забезпечення прав та свобод людини / Г. С. Рибалко // Від громадянського суспільства до правової держави: Мат. V між. наук. практ. конф. (23 квітня 2010 р.). — Х.: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. — С. 240–242.
 10. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
 11. Прокурорський нагляд в Україні: Підруч. / За ред. І. Є. Марочкина, П. М. Каркача. — Х. : Одіссей, 2005. — 240 с.
 12. Клочков В. Діяльність прокурора з розгляду і вирішення звернень громадян / В. Клочков // Вісник прокуратури. — 2009. — № 11. — С. 55–65.
 13. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. — Заголовок з екрана.
 14. Звіт про роботу прокурора за 11 місяців 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. — Заголовок з екрана.
 15. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. — Заголовок з екрана.
 16. Кобзарев Ф. М. Организация работы с обращениями граждан в органах прокуратуры: лекция / Ф. М. Кобзарев; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2009. — 42 с.
 17. Клочков В. Г. Проблемы прокурорского надзора за додержанням конституційних прав і свобод людини: Монографія / В. Г. Клочков. — К. : Видавництво Логос Україна, 2011. — 320 с.
 18. Сафонов А. П. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры: Материалы «круглого стола» // Государство и право. — 1994. — № 5. — С. 14.
 19. Інструкція про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України [Електронний ресурс] : затверджена Наказом Генерального прокурора України № 9 гн від 21.06.2011. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. — Заголовок з екрана.
 20. Про прокуратуру [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>. — Заголовок з екрана.
 21. Рекомендовано до опублікування кафедрою організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 4 від 07.11.2014)

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри організації судових
та правоохоронних органів
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ЗАКОННІСТЮ ЗАСТОСУВАННЯ ДО ЗАСУДЖЕНИХ ДИСЦИПЛІНАРНИХ ЗАХОДІВ ПРИ ВІДБУВАННІ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ У ВИДІ ГРОМАДСЬКИХ ТА ВИПРАВНИХ РОБІТ

Статтю присвячено проблемам прокурорського нагляду за законністю застосування до засуджених заходів заохочення та стягнення при відбуванні кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт. Визначаються основні аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів у цій сфері, аналізуються джерела виявлення прокурором порушень законів при застосуванні до засуджених заходів заохочення і стягнення. Формулюються пропозиції щодо підвищення ефективності прокурорського нагляду за законністю застосування до засуджених заходів заохочення та стягнення при відбуванні кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт.

Ключові слова: прокурорський нагляд, заходи заохочення та стягнення, кримінальні покарання, засуджені, громадські роботи, виправні роботи.

Статья посвящена проблемам прокурорского надзора за законностью применения к осуждённым мер поощрения и взыскания при исполнении уголовных наказаний в виде общественных и исправительных работ. Определяются основные аспекты прокурорского надзора за соблюдением законов в этой сфере, анализируются источники выявления прокурором нарушений законов при применении к осуждённым мер поощрения и взыскания. Формулируются предложения относительно повышения эффективности прокурорского надзора за законностью применения к осуждённым мер поощрения и взыскания при исполнении уголовных наказаний в виде общественных и исправительных работ.

Ключевые слова: прокурорский надзор, меры поощрения и взыскания, уголовные наказания, осуждённые, общественные работы, исправительные работы.

Article is devoted to problems of public prosecutor's supervision of legality of application to condemned encouragement and collecting measures at execution of criminal punishments in the form of public and corrective works. The main aspects of public prosecutor's supervision of observance of laws in this sphere are defined; sources of identification are analyzed by the prosecutor of violations of laws at application to condemned encouragement and collecting measures. Offers concerning increase of efficiency of public prosecutor's supervision of legality of application to condemned encouragement and collecting measures are formulated at execution of criminal punishments in the form of public and corrective works.

Keywords: public prosecutor's supervision, encouragement and collecting measures, the criminal punishments condemned, public works, corrective works.

В контексті гуманізації кримінально-правової політики нашої держави набуває дедалі більшого оцінення застосування кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, значну питому вагу серед яких займають громадські та виправні роботи. Законність їх виконання, а також

додержання прав засуджених в процесі їх відбування вимагають посиленого прокурорського нагляду, що визначає актуальність теми даної наукової статті.

Проблеми прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань розглядали такі дослідники, як В.С. Бабкова, П.М. Каркач, В.П. Корж, М.В. Косюта, М.П. Курило, А.В. Лапкін, Р.В. Лемак та ін. Питання прокурорського нагляду за виконанням кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, в тому числі громадських та виправних робіт, на дисертаційному рівні досліджувалися В.І. Прищепю. Разом з тим, у працях зазначених фахівців не всі проблеми прокурорського нагляду за додержанням прав засуджених при застосуванні до них заходів заохочення та стягнення при відбуванні кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт отримали достатнє висвітлення.

З урахуванням викладеного, метою даної наукової статті є заповнення вказаних теоретичних прогалів та розроблення на цьому ґрунті відповідних рекомендацій наукового та методичного характеру, спрямованих на підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням прав засуджених при відбуванні кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт.

Аналізуючи такі види кримінальних покарань, як громадські та виправні роботи, слід зауважити, що вони у науковій юридичній літературі розглядаються як найперспективніша альтернатива позбавлення волі¹. Так, приміром, європейські фахівці зазначають, що із усіх

1 Халимон С. *Правове регулювання виконання покарання у виді громадських робіт (Порівняльний аналіз на прикладі України, Російської Федерації та Республіки Білорусь)* // С. Халимон // *Підприємництво, господарство і право*. — 2005. — 12. — С. 167–169. — С. 167.

альтернатив покаранням, що пов'язані з позбавленням волі, які були розроблені останнім часом у західноєвропейських країнах, тільки відбування покарання з виконанням громадсько-корисних робіт застосовується у широкому масштабі². На 1 жовтня 2014 р. на обліку у КВІ перебувало 6147 осіб, засуджених до кримінального покарання у виді громадських робіт та 1821 осіб, засуджених до покарання у виді виправних робіт³.

Питання виконання даних видів кримінальних покарань регламентуються главою 8 КВК України «Виконання покарань у виді громадських робіт» (статті 36–40)⁴ та нормами Розділу II Інструкції про порядок виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань від 19 грудня 2003 р. (далі по тексту — Інструкція)⁵, якими регламентуються порядок та умови виконання покарання у виді громадських робіт, а також ст. ст. 41–46 КВК України та Розділом III Інструкції, якими регулюються порядок

2 Старков О.В., Милуков С.Ф. *Наказание: уголовно-правовой и криминологический анализ*. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. — 461 с. — С. 60.

3 Довідка про чисельність осіб, які знаходяться на обліку у органах кримінально-виконавчої інспекції станом на 1 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua>. — Заголовок з екрана.

4 Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — №3. — Ст. 21.

5 Інструкція про порядок виконання кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань: затверджена Наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань та МВС України від 19 грудня 2003 р. №270/1560 // Офіційний вісник України. — 2003. — №2. — Ст. 90.

і умови виконання кримінального покарання у виді виправних робіт.

При цьому одним із важливих аспектів забезпечення прокурором прав засуджених до кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт є нагляд за законністю застосування до засуджених заходів заохочення та стягнення, які виступають у якості дієвого засобу виховного впливу.

Слід зауважити, що заохочення та стягнення, як елементи виховання довели свою необхідність в різних сферах праводіносин. Не є виключенням в цьому випадку і процес виконання покарань. Як слушно зауважує М. В. Романов, заходи стягнення виступають як засіб забезпечення режиму, а також відіграють роль певного психологічного стримуючого фактора, за допомогою якого держава здатна впливати на поведінку засуджених¹. Так само і застосування заходів заохочення має на меті здійснення виховного впливу на тих осіб, до яких ці заходи застосовуються на основі об'єктивної оцінки поведінки засуджених, їхнього ставлення до праці².

Прокуророві необхідно брати до уваги, що відповідно до ч. 5 ст. 41 КВК України, кримінально-виконавча інспекція (далі — КВІ) застосовує заходи заохочення і стягнення до засуджених до покарання у виді виправних робіт. Щодо громадських робіт такої норми не передбачено, але фактично вказані обов'язки також покладаються на КВІ. О. В. Ткачова зауважує,

1 Романов М. В. *Правове регулювання заходів стягнення, що застосовуються до осіб, позбавлених волі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / М. В. Романов; Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого.* — Х., 2003. — С. 3.

2 Лемак Р. В. *Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань: монографія / Р. В. Лемак.* — Х., 2013. — С. 190.

що, на відміну від функціональних обов'язків КВІ з виконання покарання у виді виправних робіт, у переліку її повноважень, якими вона наділена під час виконання громадських робіт, не йдеться про будь-які повноваження виховного характеру стосовно засуджених. Так, кримінально-виконавчим законодавством окремо не передбачається в цьому переліку, наприклад, проведення індивідуальних бесід із цими особами, застосування будь-яких заходів заохочення і стягнення. На думку автора, це пояснюється нетривалістю виконання зазначеного виду покарання³.

Таким чином, перевірку прокурора підлягає додержання вимог ст. 46 КВК України, яка регулює заходи заохочення і стягнення, що застосовуються до осіб, засуджених до виправних робіт. Відповідно до ч. 1 вказаної статті, власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган щодо засуджених до покарання у виді виправних робіт може застосовувати заходи заохочення і стягнення, передбачені законодавством про працю. Очевидно, що і порядок їх застосування встановлюється Кодексом законів про працю України, додержання відповідних положень якого і підлягає перевірці прокурора. Так, відповідно до ст. 143 КЗпП України, до працівників підприємств, установ, організацій можуть застосовуватись будь-які заохочення, що містяться в затверджених трудовими колективами правилах внутрішнього трудового розпорядку. Згідно із ст. 147 КЗпП України, за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких

3 Ткачова, О. В. *Виконання покарань у виді виправних і громадських робіт: монографія / О. В. Ткачова; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого.* — Х. : Право, 2010. — С. 153.

заходів стягнення: 1) догана; 2) звільнення¹. При цьому прокурор повинен встановити правомірність застосування останнього виду стягнення, яке має вплив на подальший хід виконання покарання у виді виправних робіт, оскільки щоб ухилитися від виконання даного покарання, власник може спрямувати свої зусилля на розірвання трудової угоди із засудженим працівником².

Задля цього при перевірці окремих підприємств, установ, організацій, на яких працюють засуджені до виправних робіт, прокурор знайомиться з організацією виховної роботи. Як зауважується у Методичних рекомендаціях Генеральної прокуратури України з питань прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, виконання адміністрацією покладених на неї законом обов'язків прокурор перевіряє шляхом одержання відповідної інформації від начальника інспекції (старшого інспектора), ознайомлення з актами проведених КВІ перевірок, вибіркової перевірки окремих підприємств, де на місці знайомиться з виконанням законів³.

1 Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 №322-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/322-08. — Заголовок з екрана.

2 Соцький Ю. Правове регулювання виконання кримінального покарання у вигляді виправних робіт / Ю. Соцький // Підприємництво, господарство і право. — 2004. — №3. — С. 102.

3 Методичні рекомендації Генеральної прокуратури України з питань прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі [Електронний ресурс]: схвалені науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України 3 лютого 2012 року. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/bmr.html?dir_id=107443. — Заголовок з екрана. — С. 32.

Як зауважує В.І.Прищеп, прокурор має брати до уваги також і те, що працівники КВІ зобов'язані підтримувати постійні контакти з власниками підприємств та трудовими колективами з метою своєчасного отримання інформації про застосування до засуджених заходів заохочення, стягнення, звільнення з роботи та ухилення їх від відбування покарання⁴. Прокурор може перевірити виконання цього обов'язку на підставі вивчення відповідних актів, які складаються працівниками КВІ за результатами контрольних перевірок за місцем роботи засудженого, які мають проводитися не менше ніж два рази протягом строку відбування покарання. Ці акти складаються у двох примірниках, один з яких залишається на підприємстві, а другий з відміткою про ознайомлення власника підприємства зберігається в особовій справі засудженого та використовується для контролю за усуненням виявлених недоліків.

В полі зору прокурора має перебувати також застосування до засуджених спеціальних заходів заохочення, передбачених для КВІ. Так, відповідно до ч. 2 ст. 46 КВК України, КВІ за зразкову поведінку і сумлінне ставлення до праці щодо засуджених може застосовувати такі заходи заохочення: подання до суду матеріалів на засудженого щодо умовно-дострокового звільнення або заміни невідбутої частини покарання штрафом; зарахування часу щорічної відпустки у строк відбування покарання. При цьому подання про умовно-дострокове звільнення засудженого від покарання або

4 Прищеп В.І. Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних із обмеженням або позбавленням волі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / В.І. Прищеп. — Х., 2013. — С. 167.

заміну невідбутої частини покарання штрафом надсилається до суду КВІ з урахуванням характеристики на нього власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу за місцем роботи засудженого.

Важливим аспектом прокурорського нагляду за законністю виконання кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт є застосування до засуджених засобів стягнення. Відповідність закону останнього, з одного боку, сприяє неухильному додержанню прав засуджених, а з іншого — ефективності виконання даних видів покарань, досягненню їх мети і завдань. В цьому контексті необхідно підтримати позицію, що при здійсненні нагляду прокурору особливу увагу слід звертати на законність реагування працівників КВІ на порушення з боку засуджених, ретельно перевіряти заходи стосовно осіб, які ухиляються від відбуття покарання, а також тих, на яких оголошено розшук¹.

Законодавство передбачає спеціальні заходи стягнення щодо засуджених до цих видів кримінальних покарань. Так, ч. 1 ст. 40 КВК України встановлюється, що за порушення порядку та умов відбування покарання у виді громадських робіт, а також порушення громадського порядку, за яке засудженого було притягнуто до адміністративної відповідальності, до нього КВІ може бути застосоване застереження у виді письмового попередження про притягнення до кримінальної відповідальності. Аналогічна норма передбачена ч. 4 ст. 46 КВК щодо виправних

робіт. Тож прокурор повинен перевірити додержання цього обов'язку КВІ. Так, відповідно до Інструкції, з метою встановлення випадків порушення засудженими особами громадського порядку працівник інспекції контролює поведінку засуджених осіб і один раз на три місяці направляє до органів внутрішніх справ запити про те, чи притягувалися засуджені особи до адміністративної відповідальності (п. 5.8 Розділу II, п. 2.10 Розділу III Інструкції). Крім того, працівник інспекції направляє вимоги до підрозділів інформаційних технологій головних управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, управлінь МВС України в областях, місті Севастополі та на транспорті з метою встановлення випадків учинення засудженими особами нових злочинів (п. 5.9 Розділу II, п. 2.11 Розділу III Інструкції).

В контексті нагляду за законністю застосування до засуджених заходів заохочення і стягнення прокурор зобов'язаний: а) вивчити матеріали особових справ засуджених; б) ознайомитись з наказами про накладення стягнення, особливо звернути увагу на їх мотивування; в) ознайомитись з квартальними звітними даними дисциплінарної практики КВІ. Так, наприклад, в особових справах засуджених зберігаються відповідні на запити та вимоги працівників КВІ щодо поведінки засуджених та вчинення ними нових злочинів; письмові пояснення, які відбираються у засудженої особи за кожним фактом допущеного порушення тощо.

Вивчаючи відповідні матеріали, а також особові справи засуджених, прокурор повинен з'ясувати: 1) наскільки ретельно і повно проведено перевірку кожного факту порушення режиму; 2) чи є випадки необґрунтованого застосування стягнень; 3) чи додержано встановленого

¹ Прищепя В.І. Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань у вигляді виправних робіт / В.І. Прищепя // Вісн. Харківського нац. ун-ту ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право». — 2012. — № 1034. — С. 263.

законом порядку накладення стягнень (в аспекті на дотримання строків їх накладення, повідомлення про це за суджених, до яких застосовувалося стягнення, своєчасності приведення стягнень до виконання та відповідності стягнення характеру порушення, ступеню вини та особі порушника); 4) чи не перевищила посадова особа своїх повноважень, коли застосувала дисциплінарні стягнення або заохочення. При застосуванні заходів стягнення або заохочення з виходом за межі своїх повноважень має бути вжито заходів до скасування прийнятого рішення.

Перевіряючи обґрунтованість застосування стягнення, прокурору слід мати на увазі, що ухиленням від відбування покарання у виді громадських робіт вважаються: 1) невиконання встановлених обов'язків, порушення порядку та умов відбування покарання, а також притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, які були вчинені після письмового попередження; 2) невихід більше двох разів протягом місяця на громадські роботи без поважної причини; 3) допущення більше двох порушень трудової дисципліни протягом місяця; 4) поява на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння. Ухиленням засудженого від відбування покарання у виді виправних робіт є: 1) невиконання встановлених обов'язків; 2) порушення порядку та умов відбування покарання; 3) вчинення проступку, за який його було притягнуто до адміністративної відповідальності; 4) допущення більше двох разів протягом місяця прогулів, а також більше двох порушень трудової дисципліни протягом місяця або поява на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння. Порушником визнається також засуджена особа, яка не з'явилась

без поважної причини до інспекції або зникла з метою ухилення від відбування покарання. При цьому поважними причинами неявки засудженої особи до інспекції у призначений строк визнаються: несвоєчасне одержання виклику, хвороба та інші обставини, що фактично позбавляють її можливості своєчасно прибути за викликом і які документально підтверджені

Перевіряючи додержання встановленого законом порядку застосування стягнення, прокуророві слід мати на увазі, що накладене стягнення приводиться до виконання негайно або не пізніше одного місяця з дня його накладення. Якщо протягом місяця з дня накладення стягнення воно не було приведення до виконання, то це стягнення не виконується. Крім цього, якщо за порушеннями проводилася перевірка, то стягнення накладається у такий же строк з дня її закінчення, але не пізніше як 6 місяців з дня вчинення проступку.

Пильну увагу прокурор повинен звертати на своєчасність складання, правильність оформлення та змістовність матеріалів, які КВІ надсилає йому для вирішення питання про притягнення до кримінальної відповідальності відповідно до ст. 389 КК України¹ особи, яка ухиляється від відбування покарання у виді громадських або виправних робіт. Відповідно до Інструкції, прокуророві направляються такі матеріали: подання; копія вироку суду; копія облікової картки; довідка про відбутий засудженою особою час покарання (у годинах); довідка про вчинені ним порушення та вжиті інспекцією заходи впливу; пояснення

¹ Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>. — Заголовок з екрана.

засудженої особи; інші дані, що свідчать про ухилення. Основним документом серед цих матеріалів є подання, у якому вказуються конкретні факти ухилення засудженої особи від відбування покарання, а саме: кількість випадків невиходу на роботу, порушення трудової дисципліни, появи на роботі в нетверезому стані і протягом якого часу вони здійснені; неявка в інспекцію за викликом без поважних причин; які не виконав обов'язки та допустив порушення порядку й умов відбування покарання; які вчинено проступки засудженою особою та чи притягувалась вона до адміністративної відповідальності; ухилення від реєстрації. Важливість цих матеріалів зумовлюється тим, що на їх основі прокурор приймає рішення про порушення досудового розслідування за ознаками складу злочину, передбаченого ст. 389 КК України, тому в кожному конкретному випадку необхідно пересвідчитися у повноті і достатності таких матеріалів для вирішення питання щодо ініціювання кримінального провадження.

Виявлені прокурором порушення у сфері застосування до засуджених до кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт заходів заохочення та стягнення повинні знайти відображення у акті, який складається за результатами перевірки: довідці або доповідній записці. Дослідники наголошують на тому, що у довідці висвітлюють основні питання, що перевірялися, а також яким чином усунуто порушення, виявлені під час

попередньої перевірки. У ній необхідно відображати характер виявлених порушень закону, прізвища та посади осіб, які їх допустили; дані про вжиті заходи щодо усунення порушень закону та поновлення прав засуджених, які внесено у документи прокурорського реагування чи які слід внести на усунення виявлених порушень; пропозиції щодо інших шляхів реалізації та використання результатів перевірки; ефективність відомчого контролю з боку ДПтСУ, регіональних управлінь внутрішніх справ, а також контролю з боку спостережних комісій¹. Відповідно, у довідці прокурор має зафіксувати виявлені порушення, а також обґрунтувати доцільність внесення актів прокурорського реагування, спрямованих на їх усунення та притягнення до відповідальності винних у вчиненні порушень закону осіб.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що додержання законів при застосуванні заходів заохочення та стягнення до засуджених до кримінальних покарань у виді громадських та виправних робіт є важливим аспектом прокурорського нагляду за законністю виконання кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, і від належної організації нагляду на цій ділянці залежить ефективність наглядової діяльності прокурора у кримінально-виконавчій сфері в цілому.

¹ Бабкова В.С. *Результати прокурорської перевірки додержання законів при виконанні покарань у виді громадських та виправних робіт // Теорія і практика правознавства. — Вип. 1 (5) / 2014*

Література

1. Бабкова В.С. Результати прокурорської перевірки додержання законів при виконанні покарань у виді громадських та виправних робіт / В.С. Бабкова // *Теорія і практика правознавства. — Вип. 1 (5) / 2014. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/1.2014/11.1.pdf.*
2. Довідка про чисельність осіб, які знаходяться на обліку у органах

- кримінально-виконавчої інспекції станом на 1 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua>. — Заголовок з екрана.
3. Інструкція про порядок виконання кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань: затверджена Наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань та МВС України від 19 грудня 2003 р. № 270/1560 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 2. — Ст. 90.
 4. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/322-08. — Заголовок з екрана.
 5. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 3. — Ст. 21.
 6. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>. — Заголовок з екрана.
 7. Лемак Р.В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань: монографія / Р.В. Лемак. — Х., 2013. — 224 с.
 8. Методичні рекомендації Генеральної прокуратури України з питань прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі [Електронний ресурс]: схвалені науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України 3 лютого 2012 року. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/bmr.html?dir_id=107443. — Заголовок з екрана.
 9. Прищеп В.І. Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних із обмеженням або позбавленням волі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / В.І. Прищеп. — Х., 2013. — 243 с.
 10. Прищеп В.І. Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань у вигляді виправних робіт / В.І. Прищеп // Вісн. Харківського нац. ун-ту ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право». — 2012. — № 1034. — С. 262–265.
 11. Романов М.В. Правове регулювання заходів стягнення, що застосовуються до осіб, позбавлених волі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / М.В. Романов; Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 20 с.
 12. Соцький Ю. Правове регулювання виконання кримінального покарання у вигляді виправних робіт / Ю. Соцький // Підприємництво, господарство і право. — 2004. — № 3. — С. 101–102.
 13. Старков О.В. Наказание: уголовно-правовой и криминологический анализ / О.В. Старков, С.Ф. Милюков. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. — 461 с.
 14. Ткачова, О.В. Виконання покарань у виді виправних і громадських робіт: монографія / О.В. Ткачова; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х. : Право, 2010. — 192 с.
 15. Халимон С. Правове регулювання виконання покарання у виді громадських робіт (Порівняльний аналіз на прикладі України, Російської Федерації та Республіки Білорусь) / С. Халимон // Підприємництво, господарство і право. — 2005. — № 12. — С. 167–169.

здобувачка при кафедрі організації
судових та правоохоронних органів
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
прокурор відділу прокуратури
Харківської області

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ КЕРІВНИКА МІСЦЕВОЇ ПРОКУРАТУРИ

У статті аналізуються наукові точки зору на визначення термінів «повноваження» та «компетенція». Проведений аналіз використовується з метою визначити повноваження керівника місцевої прокуратури, ознак таких повноважень з урахуванням нового законодавства України. Проводиться класифікація повноважень керівника місцевої прокуратури з науковим аналізом кожного з видів. Формулюються власні висновки з питань природи та змісту повноважень керівника органу прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, статус прокурора, керівник місцевої прокуратури, повноваження керівника місцевої прокуратури.

В статье анализируются научные точки зрения на определение терминов «полномочия» и «компетенция». Проведённый анализ используется с целью определения полномочий руководителя местной прокуратуры, признаков таких полномочий с учётом нового законодательства Украины. Проводится классификация полномочий руководителя местной прокуратуры с научным анализом каждого из видов. Формулируются собственные выводы по вопросам природы и содержания полномочий руководителя органа прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, статус прокурора, руководитель местной прокуратуры, полномочия руководителя местной прокуратуры.

In article are analyzed the scientific points of view on definition of terms of «power» and «competence». The carried out analysis is used for the purpose of definition of powers of the head of local Office of Public Prosecutor, signs of such powers with the account of the new legislation of Ukraine. Spent classification of powers of the head of local Office of Public Prosecutor with the scientific analysis of each of kinds. Are formulated own conclusions concerning the nature and the maintenance of powers of the head of body of Office of Public Prosecutor.

Key words: Office of Public Prosecutor, the public prosecutor, the status of the public prosecutor, the head of local Office of Public Prosecutor, power of the head of local Office of Public Prosecutor.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р.[1] (далі – Закон) організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Як ми бачимо, законодавець вирішив, що не можливо всі питання статусу органів прокуратури, в тому числі повноваження прокурорів визначити у межах одного нормативного акту, тому дослідження їх характеру і обсягу на прикладі керівника місцевої прокуратури потребує наукового аналізу широкого кола джерел.

Особливостям повноважень працівників органів прокуратури присвятили свої праці такі вчені, як І.О. Артеменко, В.В. Долежан, П.М. Каркач, М.В. Косюта, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, С.В. Подкопаєв, Ю.Є. Полянський, О.М. Толочко та ін. Але вважаємо за потрібне зазначити, що новий Закон змінив не лише структуру органів прокуратури, але й передбачає зміни у обсязі повноважень працівників прокуратури, особливо їх керівників, тому і вимагає додаткового вивчення і обговорення.

В теорії права під повноваженнями розуміють вид та міру владного впливу посадової особи на зацікавленого учасника правовідносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально корисного результату [2, с. 92].

О. Скакун із цього приводу зазначає, що владні повноваження це: а) юридичні права для здійснення державних функцій (щодо об'єктів управління); б) юридичні обов'язки, що на нього покладаються (перед державою). Тобто права (можливості щодо виконання покладених функцій) збігаються з обов'язками, необхідністю (повинністю) стосовно держави і зливаються в єдину правову категорію повноважень [3, с. 363].

А.В. Петрішин вважає, що суб'єктивні права і юридичні обов'язки можуть бути самостійними елементами правового статусу державного службовця поряд з юридично владними повноваженнями коли мова йде про здійснення державної функції [4, с. 303–305].

У контексті органів прокуратури думки так само розділилися. Так, існує позиція, що кожному обов'язку прокурора відповідає право й навпаки. Повноваження прокурора це єдність прав і обов'язків [5, с. 35]. І тому в правовому статусі прокуратури немає

диференціації прав і обов'язків. Вони перебувають у комбінації. Службовий обов'язок прокурорів об'єднує їх воедино в понятті «повноваження». Так, прокурори не тільки мають право розглядати скарги й заяви, що містять відомості про порушників законності, але й зобов'язані це робити для вживання заходів по їхньому усуненню [6, с. 49].

Є й інші точки зору. Про наявність і прав і обов'язків у прокурора, які в сукупності утворюють його повноваження [7, с. 26], що реалізуються при здійсненні наглядових функцій [8, с. 20].

У цьому контексті варто привезти позицію Л.М. Москвич, яка вважає, що повноваження не повинні розглядатися виключно з об'єктивного боку, необхідно враховувати суб'єктивний аспект [9, с. 66]. Така точка зору також обґрунтовується і іншими науковцями [10, с. 153]. Крім того, Л.М. Москвич під час аналізу правового статусу судді приходить до висновку, що не можна розуміти структуру посадових повноважень у вигляді злигоправообов'язку. Між правами й обов'язками, на думку науковця, існує певна відстань, яка означає, що суддя виконує обов'язок шляхом використання наданих йому прав при настанні відповідних умов з метою забезпечення вирішення завдань, що стоять перед ним [9, с. 70–71].

На наш погляд, під час дослідження повноважень керівника місцевої прокуратури необхідно використовувати саме останній напрямок. По-перше, керівника місцевої прокуратури — це посадова особа, а не державний орган, а по-друге, статус прокурора так само характеризується специфікою правового регулювання, як і статус судді. Звісно, що вони мають і відмінності, але останні зміни у законодавстві їх зменшують.

Так само слід зазначити, що термін «повноваження» часто зв'язують

із терміном «компетенція», оскільки в науці конституційного права компетенція розкривається як сукупність владних повноважень. Так, у роботах В. Долежана та Ю. Полянського зазначається, що для прокурора діяти в межах повноважень — означає дотримуватись компетенції, передбаченої в Законі України «Про прокуратуру» і процесуальних кодексах. Компетенцію державного органу або його посадової особи можна розглядати як сукупність повноважень. До зазначених органів та посадових осіб застосовується не загально-дозвільний метод правового регулювання («дозволено все, що не заборонено законом»), а спеціально-дозвільний («дозволено лише те, що прямо передбачено законом, який регулює їх діяльність»). Такі норми є складовою частиною всіх законів, які визначають правовий статус цих органів, в тому числі і органів прокуратури. Особливістю вирішення цього питання в Законі України «Про прокуратуру» є те, що перелік повноважень прокурорів в ньому встановлено стосовно окремих функцій, з огляду на відмінності у спробах реалізації кожної з цих функцій. При цьому є ряд повноважень, що використовуються в процесі реалізації всіх функцій прокуратури (наприклад, витребування документів і матеріалів тощо) [11, с. 9].

Дослідники виділяють три види компетенції прокуратури: загальна компетенція, компетенція всієї прокуратури в цілому (з можливим поділом на компетенції видів прокуратур по спеціалізації) і індивідуальна компетенція (компетенція кожного прокурорського органу окремо). При здійсненні прокурорського нагляду у відносинах із суб'єктами виступає конкретний прокурорський орган — це і є індивідуальна компетенція.

Індивідуалізація відбувається шляхом розмежування повноважень між

вищими й нижчестоящими прокурорськими органами, а також між однаковими по своєму правовому становищу прокуратурами. Наприклад, новий Закон визначає повноваження усіх керівників прокуратур, в тому числі і місцевих.

Так, відповідно до ст. 13 Закону, керівник місцевої прокуратури:

1. представляє місцеву прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, державними органами, особами, установами та організаціями;
2. організовує діяльність місцевої прокуратури;
3. повідомляє в десятиденний строк Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у місцевій прокуратурі;
4. забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів місцевої прокуратури;
5. виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України.

Також вказується, що керівник місцевої прокуратури видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень. У разі відсутності керівника його повноваження здійснює перший заступник керівника місцевої прокуратури, а в разі його відсутності — один із заступників керівника місцевої прокуратури.

Так само слід зазначити, що компетенція органів прокуратури обмежена певними межами. Межі компетенції прокуратури пов'язані із двома обмеженнями: перше обмеження стосується кола піднаглядових суб'єктів. Друге — кола актів прокурорського реагування.

У рамках цієї статті ми виходимо з того, що досліджуванним предметом

виступає правовий статус посадової особи — керівника місцевої прокуратури, а не державного органу — прокуратури. Незважаючи на значну близькість по змісту, термін «компетенція» у більшому ступені застосовується при характеристиці правового статусу органу, а термін «повноваження» переважніше при розкритті правового статусу посадової особи. Так само вважаємо, що аналізу основних що характеризують специфіку правового статусу керівника місцевої прокуратури повноважень повинна передувати робота по виділенню їх видів.

Класифікація повноважень прокурорів може проводитися за декількома критеріями. Так, повноваження прокурора можна поділяти на види, які у свою чергу визначаються як основні напрямки діяльності прокуратури. По цільовому же призначенню повноваження прокурора діляться на два види: основні повноваження й додаткові. Основні повноваження — це повноваження по виконанню наглядових функцій. Вони діляться у свою чергу на предметні й функціональні.

Додаткові повноваження — це повноваження організаційного плану (допоміжні) такі як розподіл нагляду по галузях і виконавцям, добір і розміщення кадрів т.п. Як предметні, так і функціональні повноваження є галузевими. Загальних — єдиних повноважень для всього нагляду не існує, усі повноваження розділяються на галузі з урахуванням специфіки кожної з них.

Обсяг повноважень обумовлюється цілями й завданнями прокуратури. Повноважень повинно бути досить для досягнення цілей і вирішення поставлених завдань, вони повинні виконувати службові функції. Ціль прокуратури двояка: з однієї сторони це забезпечення законності,

з іншої — охорона суб'єктивних прав громадян, юридичних осіб і держави. Зазначеними цілями й визначається характер повноважень.

Сучасні дослідники більшою мірою приділяють увагу наглядовим повноваженням прокурорів. Так, значна кількість науковців виділяє три групи наглядових повноважень прокурора, хоча формулюють їх по-різному. Так, І.С. Марочкін веде мову про: 1) повноваження по виявленню порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють; 2) повноваження по усуненню порушень закону, причин та умов, що їм сприяли; 3) повноваження по притягненню винних у порушенні закону осіб до встановленої відповідальності [12, с. 22]. Приблизно такого підходу дотримується і П. М. Каркач та М. Мичко, поділяючи наглядові повноваження прокурора на: 1) повноваження по виявленню порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють (ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 12, ст. 9 Закону) повноваження по усуненню порушень закону, причин та умов, що їм сприяли (ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру») [13, с. 159–161].

В.І. Прищепасеред наглядових повноваження прокурора виділяє такі ж самі 3 групи і додає четверту: попередження порушень закону. При цьому вказані повноваження характеризують як факультативні, адже якщо прокурор не виявить порушень закону, то не буде підстав для реалізації інших [14, с. 74].

Враховуючи вищевказані точки зору ми приходимо до наступних висновків. По-перше, при розкритті правового статусу керівника місцевої прокуратури, який виступає в якості керівника відповідного органу прокуратури, перераховані вище приклади класифікації повноважень

малозастосовні, оскільки вони розраховані на усередненого працівника прокуратури, зобов'язаного виконувати всі завдання, які стоять перед прокуратурою, як правоохоронним органом. А адміністративна посада, яку займає керівник місцевої прокуратури, вносить істотні корективи в перелік його завдань і обов'язків, конкретизує їх і вимагає іншої класифікації.

По-друге, використання класифікації наглядних повноважень стосовно до керівника місцевої прокуратури так само неприпустимо, оскільки не розкриває специфіки його правового положення й завдань посади, яку він займає. Так, керівник місцевої прокуратури має право виконувати всі перераховані вище види наглядних повноважень. Але не в цьому його завдання. Він не повинен і не може виконувати всі види повноважень, його завдання в організації процесу їх виконання співробітниками відповідної прокуратури.

І по-третє, специфіка адміністративної посади керівника місцевої прокуратури міняє місцями значення видів повноважень «усередненого» прокурорського працівника. Ті з повноважень, які є додатковими для прокурора, для керівника прокуратури стають основними й навпаки.

Отже повноваження керівника місцевої прокуратури можна розділяти на основні, додаткові й загальні. При цьому до основних слід віднести адміністративні повноваження по керівництву прокуратурою, до додаткових — специфічні службові повноваження процесуального характеру, віднесені законодавством винятково до ведення керівника місцевої прокуратури, а до загальних — наглядові повноваження, якими наділяються всі прокурори для виконання своїх службових обов'язків.

У рамках цієї статті ми не будемо окремо досліджувати особливості реалізації керівником місцевої прокуратури загальних наглядових повноважень, оскільки це вимагає набагато більшого обсягу простору.

Що стосується службових повноважень процесуального характеру, то можна в якості їх загальної характеристики привести позицію О. Толочко, який на прикладі кримінального провадження показує, що серед прокурорів слід виділяти керівників прокуратури, службових осіб, прокурорів, які здійснюють прокурорський нагляд за додержанням законів органами досудового розслідування, та прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво та підтримують державне обвинувачення в суді. Керівники прокуратур мають особливі процесуальні повноваження (функції), такі як, наприклад, право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування, передбачених у ст. 219 КПК України [15, с. 53–54]. В той же час процесуальні повноваження прокурорів, які безпосередньо здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення розслідування конкретних кримінальних правопорушень визначаються у ч. 2 ст. 36 КПК України.

Основні ж повноваження керівника місцевої прокуратури, адміністративного характеру, вимагають свого детального дослідження, тому що саме вони розкривають специфіку його правового.

Враховуючи наведені вище положення вважаємо за потрібне визначити загальні ознаки повноважень керівника місцевої прокуратури:

- а) реалізуються одноособово керівником місцевої прокуратури;
- б) поширюються як на працівників місцевої прокуратури, так і на осіб,

не пов'язаних з ним службовими відносинами, а тому можуть мати публічний характер;

в) реалізуються шляхом винесення акту прокурорського реагування або іншого акту;

г) характеризуються можливістю застосування підтримки державним примусом;

д) мають ініціативний характер і характеризуються активними діями прокурора;

е) мають юрисдикційний характер.

Таким чином, аналіз різних точок зору на термін «повноваження» як прокурора, так і посадової особи, їх класифікацію й основні риси приводить до певних висновків. Слід визнати, що основний обсяг змісту повноважень визначають наявні службові права й обов'язки відповідної особи, у нашому випадку — керівника місцевої прокуратури. Розглядати їх у єдності, як «правообов'язок» ми не будемо, оскільки в контексті прокурора під правами й обов'язками розуміють достатньо різні дії й рішення які,

найчастіше, об'єднати не можливо. Крім того іншими складовими поняття «повноваження керівника місцевої прокуратури» слід визнати суб'єктивну складову особистості прокурора й наявну об'єктивну обстановку й умови, які мають хоч і значно менший обсяг, але так само впливають на характер реалізації повноважень.

Так само слід зазначити, що повноваження керівника завжди мають специфіку у порівнянні з повноваженнями інших співробітників. Керівник місцевої прокуратури — очолює роботу прокуратури і його повноваження не можуть бути однотипні повноваженням будь-якого іншого співробітника прокуратури. Це виражено в необхідності здійснювати нормативне й методологічне керівництво, давати вказівки, вирішувати структурні й кадрові питання, питання оперативного керівництва й розподілу ресурсів, здійснення контролю, оцінки діяльності підлеглих з наступним заохоченням або застосуванням заходів стягнень.

Література

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014р. №1697-VII // Офіц. вісник України. — 2014. — №87. — Ст. 2471.
2. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права: Уч. пособ. / Рук. авт. кол. Панов Н. И. — Х.: УЮА, 1993. — 744 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. / О. Ф. Скакун. — Х.: Консум, 2008. — 656 с.
4. Петришин А. В. Правовой режим государственной службы: вопросы общей теории / Дис. на соис. науч. Степени доктора юридических наук. — Х., 1998. — 383 с.
5. Курило М. П. Прокурорський нагляд за додержанням прав та законних інтересів засуджених до позбавлення волі: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.10 / М. П. Курило; Нац. юрид. акад. України. — Х., 1998. — 188 с.
6. Ергашев Е. Р. Организация работы городской (районной) прокуратуры // Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11: судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура. — Екатеринбург, 2003. — 223 с.
7. Бакаев Д. М. На страже социалистической законности / Д. М. Бакаев. — К.: Общество «Знание» Украинской ССР, 1980. — 48 с.
8. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / А. Ю. Винокуров, К. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров и др.; под ред. Ю. Е. Винокурова. — 6-е изд. перераб. и доп. — М.: Экзамен, 2004. — 504 с.

9. Москвич Л. М., Іваницький С. О., Русанова І. О. Правовий статус носіїв судової влади в Україні (професійні судді, народні засідателі, суд присяжних) / За заг. ред. І. Є. Марочкіна: монографія. — Х.: «ФІНН», 2009. — 448 с.
10. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. — Х.: Факт, 1998. — 168 с.
11. Долежан В. В. Акти прокуратури: підготовка і внесення: навч. посіб. / В. В. Долежан, Ю. Є. Полянський. — Одеса: Юридична література, 2003. — 248 с.
12. Марочкін І. Є. Прокурорський нагляд в Україні: підручник для студентів юридичних спеціальностей ВНЗ / І. Є. Марочкін, П. М. Каркач, Ю. М. Грошевий. — Х.: ТОВ «Одісей», 2005. — 240 с.
13. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури: наук. -практ. посіб. / П. М. Каркач. — Х.: Право, 3013. — С. 74. — 336 с; Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури / М. І. Мичко. — Донецьк: Донеччина, 2001. — 272 с.
14. Прищепа В. І. Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, не пов'язаних із обмеженням або позбавленням волі / В. І. Прищепа. Дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.10. — Х., 2013. — 243 с.
15. Толочко О. Процесуальна діяльність прокурора у кримінальному провадженні: структурно-функціональний аспект // О. Толочко / Вісник Національної академії прокуратури України. — 2013. — №4. — С. 49–55.

здобувач Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України

ПОНЯТТЯ І ПРОВОВА СУТНІСТЬ КАТЕГОРІЙ «ЗДОРОВ'Я» ТА «ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я»

Стаття присвячена поглибленому дослідженню правової сутності таких категорій, як «здоров'я» та «охорона здоров'я». Зроблено висновок, що охорона здоров'я — загальний обов'язок суспільства та держави. Запропоновано шляхи, якими повинна здійснюватися охорона здоров'я.

Ключові слова: здоров'я, охорона здоров'я, людина, держава, законодавство.

Стаття посвячена углубленному исследованию правовой сущности таких категорий, как «здоровье» и «здравоохранение». Сделан вывод, что здравоохранение — общая обязанность общества и государства. Предложены пути, которыми должно осуществляться здравоохранение.

Ключевые слова: здоровье, здравоохранение, человек, государство, законодательство.

The article is devoted to in-depth study of the legal nature of such categories as «health» and «health care». It is concluded that health care — general obligation state and society. The ways that should be made public health.

Keywords: health, health, people, government, law.

Одним із природних благ людини, яким вона наділяється від народження, є здоров'я. При цьому, хоча з одного боку, стан здоров'я залежить від природно закладених характеристик людини, які складаються на момент народження людини, а з іншого, — він визначається під впливом економічних і політичних умов, що є у державі, а також природних і спадкових чинників.

Перш ніж визначити місце права на охорону здоров'я в системі природних прав людини, спробуємо отримати відповідь на питання, що є здоров'ям, та що собою являє його охорона.

Дати загальне визначення поняття «здоров'я» дуже складно. Це поняття, з одного боку, методологічне,

філософське, з іншого — практичне, яке можна і слід використовувати в повсякденній діяльності.

Преамбула Статуту Всесвітньої організації охорони здоров'я, затвердженого у 1946 р. [1], декларує необхідність комплексного підходу до категорії «здоров'я»:

а) це стан повного фізичного, душевного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб і фізичних дефектів;

б) володіння найвищим досяжним рівнем здоров'я є одним з основних прав кожної людини без врахування ознак раси, релігії, політичних переконань, економічного чи соціального стану;

в) можливість користуватись усіма останніми досягненнями у сфері охорони здоров'я є одним з фундаментальних прав кожної людини;

г) держави несуть відповідальність за здоров'я своїх народів і зобов'язані застосовувати для його охорони необхідні соціальні, правові й медико-санітарні заходи.

Національний нормотворець, у ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я [2], фіксує більш вужче трактування і пропонує розглядати здоров'я суто як стан повного фізичного, психічного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб і фізичних вад. Незважаючи на це, цей законодавчий припис слід оцінити позитивно, адже до 7 липня 2011 р. здоров'я визначалося менш коректно і тлумачилося як стан повного фізичного, душевного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб і фізичних дефектів;

Деяко інший підхід міститься у розд. 1 Стандартів якості аптечних послуг [3], за яким здоров'я населення — це основа щастя і благополуччя всіх людей. Перешкодами для хорошого здоров'я визнаються обмежений доступ до якісної медичної продукції, відсутність можливості звернення до медичних професіоналів та медичної допомоги, недостатня кількість працівників у сфері охорони здоров'я, недоступна вартість послуг і низький рівень підготовки медичних працівників.

Близьким до розглядуваного поняття є термін «оздоровлення». За ст. 1 Закону України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» [4] оздоровлення — комплекс спеціальних заходів соціального, виховного, медичного, гігієнічного, спортивного характеру, спрямованих на поліпшення та зміцнення фізичного і психічного стану

здоров'я дітей, що здійснюються в дитячому закладі оздоровлення та відпочинку протягом оздоровчої зміни.

Отже, здоров'я є станом повного фізичного, душевного і соціального благополуччя, здатність адаптуватися до змін зовнішнього і внутрішнього середовища, відсутність хвороб і фізичних дефектів. Це оптимальний фізичний і психічний стан людського організму, який є необхідним для забезпечення біологічного існування, здатності до тривалого активного життя й відтворення здорового покоління. Фізичне здоров'я — це нормальне функціонування систем та органів людини; душевне здоров'я — це душевний комфорт, який дозволяє людині проявляти себе адекватно біологічним і соціальним ситуацій та власним потребам; соціальне здоров'я — цінності, допомагаючи людині адаптуватися в соціумі.

Здоров'я — своєрідний індикатор соціально-економічного, організаційно-технічного, екологічного, лікувально-профілактичного та санітарно-гігієнічного благополуччя країни. Рівень суспільного і індивідуального здоров'я безпосередньо залежать від політичних, економічних, соціальних перетворень в державі, а також розвитку науково-технічного прогресу. Загалом здоров'я людини є продуктом усього комплексу об'єктивних і суб'єктивних факторів життєдіяльності людини. Збереження, підтримку та відновлення здоров'я — процес, в якому значну роль відіграють не тільки правові, а й фізіологічні, морально-етичні та інші чинники.

У ст. 49 Конституції України проголошено право кожної особи на охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних

соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя.

Ці положення докладніше витлумачені в Книзі другій Цивільного кодексу України та в «Основах законодавства України про охорону здоров'я».

У чинному ЦК [5] (гл. 21 ЦК «Особисті немайнові права, що забезпечують природне існування фізичної особи») серед прав, що забезпечують природне існування фізичної особи, перше місце посідає право людини на життя. У нормах цієї глави Кодексу поняття «життя» поєднується з категорією «здоров'я» — визнаються (а) право захищати своє життя та здоров'я, життя та здоров'я іншої фізичної особи від протиправних посягань будь-якими засобами, не забороненими законом; (б) право вимагати усунення небезпеки, створеної внаслідок підприємницької або іншої діяльності, яка загрожує життю та здоров'ю. І це закономірно, адже здоров'я є першою життєвою потребою, умовою та невід'ємною характеристикою життя [6, с. 248]. Окрім того, право на охорону здоров'я закріплено і спеціально окремо у ст. 283 ЦК: «Фізична особа має право на охорону її здоров'я. Охорона здоров'я забезпечується системною діяльністю державних та інших організацій, передбаченою Конституцією України та законом». Відповідно до ст. 284 Цивільного кодексу фізична особа має також права

на надання їй медичної допомоги. Фізична особа, яка досягла чотирнадцяти років і яка звернулася за наданням їй медичної допомоги, має право на вибір лікаря та вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій. Надання медичної допомоги фізичній особі, яка досягла чотирнадцяти років, провадиться за її згодою. Повнолітня дієздатна фізична особа, яка усвідомлює значення своїх дій і може керувати ними, має право відмовитися від лікування. У невідкладних випадках, за наявності реальної загрози життю фізичної особи, медична допомога надається без згоди фізичної особи або її батьків (усиновлювачів), опікуна, піклувальника. Надання фізичній особі психіатричної допомоги здійснюється відповідно до закону.

У першій редакції Основ законодавства України про охорону здоров'я визначення конструкції «охорона здоров'я» містилося і тлумачилося як системи заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

Однак із прийняттям 7 липня 2011 р. Закону України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги» [7] у статті «Поняття і терміни, що вживаються в законодавстві про охорону здоров'я» почав розкриватися зміст тільки таких понять, як-от «здоров'я», «заклад охорони здоров'я», «медична допомога», «медичне обслуговування», «пацієнт». Згідно пояснювальної записки [8] відповідний законопроект було розроблено Кабінетом Міністрів України з метою вдосконалення правової бази у сфері охорони здоров'я, створення

ефективної системи організації надання медичної допомоги населенню для забезпечення конституційного права громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу. При цьому, за протокольним рішенням наради з питань реформування системи охорони здоров'я, яка відбулася 26 квітня 2011 року під головуванням Прем'єр-міністра України, законопроект доопрацьовувався робочою групою із залученням провідних фахівців галузі охорони здоров'я, Національної академії медичних наук, місцевих органів виконавчої влади та представників громадських організацій. Надані пропозиції та зауваження враховані. Законопроект погоджено Міністерством фінансів, Міністерством економіки, Міністерством юстиції. Висновок Мін'юсту за результатами правової експертизи від 13 травня 2011 р. — погоджено із зауваженнями, які враховані. На думку розробників, прийняття Закону України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги» забезпечить систематизацію правового регулювання у сфері охорони здоров'я, сприятиме поліпшенню організації надання медичної допомоги, створенню умов для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, забезпеченню права громадян на безоплатну медичну допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я, створить передумови для запровадження багатоканального фінансування сфери охорони здоров'я, проведення реформування системи охорони здоров'я. Однак, незважаючи на все це, Основи законодавства України про охорону здоров'я без достатніх підстав позбулися визначення терміну «охорона здоров'я».

Усвідомивши це упущення, Верховна Рада України, прийнявши 5 липня

2012 р. Закон «Про екстрену медичну допомогу» [9], повернула у нормативно-правовий акт дефініцію поняття «охорона здоров'я» та визначила її як систему заходів, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, медичними та фармацевтичними працівниками і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя.

Загалом позитивно оцінюючи цей крок законотворця, вважаємо, що спроба дати легальне трактування категорії «охорона здоров'я» у ст. 16 «Прикінцеві положення» Закону України «Про екстрену медичну допомогу» містить серйозні недоліки, і це легко пояснити, адже метою вказаного законодавчого акту є створення правових умов для забезпечення належних доступності, своєчасності, якості та ефективності надання екстреної медичної допомоги населенню, зниження рівнів інвалідності та смертності, зумовлених впливом невідкладних медичних станів людини, в тому числі в умовах надзвичайних ситуацій, на основі врахування основних принципів та кращого досвіду організації діяльності служб екстреної медичної допомоги у сучасному світі, передусім у розвинутих країнах Європи.

Охорона прав людини є механізмом безпосередньої дії охоронних норм права та організаційно-правової діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, установ і посадових осіб, а також громадських об'єднань щодо запобігання порушень прав та обов'язків людини. Визначаючи за кожною людиною певні права

і обов'язки, охороняючи їх, законодавство водночас здійснює і їх захист. Захист прав є об'єктивною необхідністю, тому що всі права, надані особистості і не забезпечені необхідними засобами захисту у випадку їх порушення, є лише декларативними правами. Якщо охорона прав і свобод людини здійснюється з метою запобігання можливості їх порушення, то захист від скоєного правопорушення сприяє їх відновленню і притягненню винної особи до відповідальності. Таким чином, право не тільки охороняє фундаментальні суспільні відносини, а й спрямовано на ліквідацію негативних явищ у суспільстві.

Виходячи із вищевказаного, притримуємось думки, що охороною здоров'я слід вважати діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, закладів охорони здоров'я, медичних і фармацевтичних працівників, а також громадян, спрямовану на здійснення політичних, правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, наукових, культурних, медичних, лікувально-профілактичних, санітарно-гігієнічних та інших заходів з метою збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я кожної людини, підтримання її працездатності, довголітнього й активного життя, а також недопущення прояву чинників, які негативно впливають на здоров'я.

Охорона здоров'я — загальний обов'язок суспільства та держави. Державні, громадські або інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи та громадяни зобов'язані забезпечити пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності, не завдавати шкоди здоров'ю населення і окремих осіб, у межах своєї компетенції надавати допомогу хворим, інвалідам та потерпілим від нещасних випадків,

сприяти працівникам органів і закладів охорони здоров'я в їх діяльності, а також виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством про охорону здоров'я (ст. 5 Основ законодавства України про охорону здоров'я).

Об'єктом охорони є здоров'я, а засоби такої охорони — сукупність заходів політичного, правового, соціально-економічного, організаційно-технічного, наукового, культурного, медичного, лікувально-профілактичного, санітарно-гігієнічного характеру.

Охорона здоров'я здійснюється шляхом:

- дотримання прав і законних інтересів людини у сфері охорони здоров'я;
- послідовного розвитку соціально-економічної та матеріально-технічної бази охорони здоров'я населення;
- державного фінансування соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм у сфері охорони здоров'я;
- створення умов для ефективного і доступного медичного обслуговування;
- забезпечення населення безоплатною медичною допомогою у державних і комунальних закладах охорони здоров'я у випадках і порядку, встановленими законодавством;
- сприяння розвитку закладів охорони здоров'я усіх форм власності.
- утвердження пріоритетності профілактичних заходів в області охорони здоров'я населення;
- організації медичного, екологічного і фізичного виховання, здійснення заходів, спрямованих на підвищення гігієнічної культури населення;
- забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя територій и населених пунктів

- розвитку мережі лікарсько-фізкультурних закладів, профілакторіїв, баз відпочинку та інших оздоровчих закладів;
- визнання фізичної культури важливим чинником всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя;
- участі населення в охороні, збереженні та зміцненні власного здоров'я та здоров'я оточуючих;
- використання в діяльності закладів охорони здоров'я передових досягнень науки, техніки та медичної практики;
- підвищення відповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності і підпорядкування, їх посадових осіб за забезпечення прав громадян у сфері охорони здоров'я.

Література

1. Статут (Конституція) Всесвітньої організації охорони здоров'я: прийнятий Міжнародною конференцією охорони здоров'я 22.07.1946 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_599
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р., №2801-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – №4. – Ст. 141.
3. Належна аптечна практика: Стандарти якості аптечних послуг (Спільна настанова МФФ/ВООЗ з НАП) // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/897_009
4. Про оздоровлення та відпочинок дітей: Закон України від 04.09.2008 р., №375-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2008. – №45. – Ст. 313.
5. Цивільний кодекс України: затв. Законом України від 16.01.2003 р., №435-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – №40-44. – Ст. 356.
6. Бачинин В. А. Философия права и преступления: моногр. / В. А. Бачинин. – Х.: Фолио, 1999. – 607 с.
7. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги: Закон України від 07.07.2011 р., №3611-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – №14. – Ст. 86.
8. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги (реєстр. №8602 від 01.06.2011) / [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40537
9. Про екстрену медичну допомогу: Закон України від 05.07.2012 р., №5081-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – №30. – Ст. 340.

здобувач кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ВИНАГОРОДА ЗА ПРАЦЮ В НАФТОГАЗОВІЙ ПРОМИСЛОВОСТІ

Стаття присвячена питанням, пов'язаним з оплатою праці працівників нафтогазової промисловості. Проаналізовано законодавство та погляди науковців стосовно цієї проблематики. Зроблено висновок, що винагорода за працю має сприяти підвищенню трудової активності працівників, кращому використанню засобів виробництва і робочого часу та неухильному зростанню продуктивності праці.

Ключові слова: нафтогазова промисловість, працівник, роботодавець, винагорода за працю, премія.

Стаття посвящена вопросам, связанным с оплатой труда работников нефтегазовой промышленности. Проанализировано законодательство и взгляды ученых по этой проблематике. Сделан вывод, что вознаграждение за труд должно способствовать повышению трудовой активности работников, лучшему использованию средств производства и рабочего времени и неуклонному росту производительности труда.

Ключевые слова: нефтегазовая промышленность, работник, работодатель, вознаграждение за труд, премия.

This article is devoted to issues related to salaries of employees of oil and gas industry. Analysis of legislation and the views of scholars concerning this issue. It is concluded that remuneration should enhance the work activity of employees, better use of the means of production and working hours, and steady growth of labor productivity.

Key words: oil and gas industry, employee, employer, remuneration, bonus.

Нафтогазова промисловість відіграє в економіці України особливу роль, виконуючи функцію забезпечення енергетичної безпеки держави. Остання ж, у свою чергу, повинна створювати економічні умови для розвитку підприємств нафтогазового комплексу, а не тільки розглядати цю галузь як основного донора для своїх потреб. Згідно із Законом України «Про нафту і газ» нафтогазова галузь — це галузь економіки України, яка разом з іншими галузями забезпечує пошук, розвідку та розробку родовищ нафти і газу, транспортування, переробку, зберігання і реалізацію нафти, газу та продуктів їх переробки [1].

Правове регулювання праці в сфері добування нафти та газу має свою

специфіку, пов'язану з особливостями оплати праці, її охорони, виробничого використання робочого часу, встановлення внутрішнього трудового розпорядку, соціального та побутового забезпечення працівників. Особливого значення в нафтогазовій промисловості набуває оплата праці працівників, яка на сьогодні представляє як теоретичний, так і практичний інтерес. Хоча незважаючи на це, в науці трудового права розглядувана проблематика відноситься до малодосліджених.

Проблема оплати праці — одна з ключових у вітчизняній економіці. Від її успішного вирішення багато в чому залежать як підвищення

ефективності виробництва, так і зростання добробуту людей, сприятливий соціально-психологічний клімат у суспільстві. Сьогодні держава особливу увагу приділяє правовим засадам організації та оплати праці, що на практиці виражається у прийнятті законодавчих актів та інших документів державного та регіонального рівня з питань праці загалом та винагороди за неї, зокрема.

Правовою основою порядку оплати праці в Україні є Конституція України [2], Кодекс законів про працю України [3], Закон України «Про оплату праці» [4] та ряд інших нормативно-правових актів і положень міжнародного законодавства.

Відповідно до ст. 43 Конституції України кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Закріплюючи це право, Конституція одночасно проголосила й право на винагороду за працю, на своєчасне її отримання та захист цього права законом. Отже, важливим складовим елементом конституційного права громадян України на працю є те, що його реалізація надає можливість людині заробляти працею собі та своїй родині на життя. У зв'язку з цим, заробітну плату слід розглядати як одне з найбільш важливих соціально-економічних явищ, оскільки вона є основним джерелом доходів громадян України — найманих працівників і тому може розглядатися як один із головних компонентів, що визначають рівень життя населення країни.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює питання, пов'язані з оплатою праці є Закон України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 р. Даний Закон визначає економічні, правові й організаційні засади оплати праці працівників, які

перебувають у трудових відносинах, на підставі трудового договору з підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та господарювання. Так, згідно зі ст. 21 КЗпП України трудовий договір є угода між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін.

У розвинутій ринковій економіці заробітна плата — це ціна, що виплачується працівникові за використання його праці, величина якої визначається ринком праці, тобто попитом на робочу силу та її пропозицією. Чим більше попит на конкретну робочу силу і чим менше її пропозиція, тим вище заробітна плата, та, навпаки, чим вище її пропозиція, тим нижче заробітна плата. Основними ознаками останньої є: (а) це винагорода за виконану роботу; (б) виплачується систематично, переважно у грошовому виразі; (в) винагорода за роботу, обумовлену трудовим договором; (г) правосуб'єктністю у цих відносинах володіють працівник та власник або уповноважений ним орган; (д) виплачується з урахуванням особистого трудового внеску працівника в залежності від кількості та якості виконуваної ним роботи за наперед установленими нормами та розцінками; (е) носить гарантований характер.

Необхідно зазначити, що у трудовому законодавстві України для

позначення винагороди, яку роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу використовуються два терміни: «заробітна плата» та «оплата праці». З точки зору прав та обов'язків сторін трудових правовідносин вони є синонімами, тому не випадково, що в багатьох нормативно-правових актах при визначенні однієї з категорій використовується інша, і навпаки. Зокрема, в Правилах організації статистичної звітності, що подається до Національного банку України, затверджених постановою правління Національного банку України від 19 березня 2003 р. № 124, оплата праці визначається як заробітна плата та інші виплати, отримані робітниками та службовцями. У буквальному сенсі «заробітна плата» — це об'єкт правовідносин, а «оплата праці» — це дія роботодавця по відношенню до виконаної працівником роботи [5, с. 504, 505].

Проте, існує й протилежна позиція в науковій думці. Так, Р. З. Лівшиць вважає зміст термінів «оплата праці» та «заробітна плата» схожими, але не ідентичними. Він розділяв їх за обсягом, визначаючи як ціле («оплата праці») та частину («заробітна плата») [6, с. 7]. При цьому науковець зазначає, що заробітну плату необхідно відокремлювати від інших форм винагороди за працю, властивих цивільним та іншим правовідносинам [6, с. 15].

З нашого ж погляду, «оплата праці» є більш ширшим терміном, оскільки його цільове призначення спрямоване на організацію оплати праці, регламентацію її окремих елементів і всієї системи правових засобів у даній сфері, а «заробітна плата» — термін порівняно вузький і спрямований на права працівника у трудових правовідносинах, на отримання грошової винагороди.

Винагорода за працю у трудовому праві повинна відповідати ряду принципів, а саме:

- оплата праці повинна перебувати у повній відповідності з її результатами, з кількістю та якістю створеної продукції, з кількістю виконаної роботи, враховувати й відображати як час роботи, так і кваліфікацію працівників;
- оплата праці повинна стимулювати підвищення кваліфікації кадрів;
- основою заробітної плати робітників, фахівців та інших працівників служать тарифні ставки та посадові оклади;
- оплата праці повинна враховувати територіальне розміщення підприємств і умови роботи трудящих;
- заробітна плата повинна бути пов'язана зі значенням галузей у розвитку соціальної економіки;
- ту чи іншу форму організації оплати праці слід застосовувати у суворій відповідно до специфіки виробництва;
- необхідно органічне поєднання індивідуальних, бригадних форм організації оплати праці з раціональним використанням фондів стимулювання.

Згідно з ч. 2 ст. 94 КЗпП і ч. 2 ст. 1 Закону України «Про оплату праці» розмір заробітної плати залежить від (а) складності й умов виконуваної роботи, (б) професійно-ділових якостей працівника, (в) результатів його праці й (г) господарської діяльності підприємства. Окрім того, Кодекс містить указівку, що розмір зарплати максимально не обмежується. Частина 3 ст. 207 проекту ТК України закріплює ту ж саму залежність розміру заробітної плати, що охоплює: (а) складність та умови виконуваної роботи, (б) професійно-ділові якості працівника, (в) результати його

праці й (г) необмеження максимальним розміром.

Структура заробітної плати складається з трьох основних елементів. По-перше, це основна заробітна плата — винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці (норми часу, виробітку, обслуговування, посадові обов'язки). Вона встановлюється у вигляді тарифних ставок (окладів) і відрядних розцінок для робітників і посадових окладів для службовців. По-друге, це додаткова заробітна плата — винагорода за працю понад установлені норми, за трудові успіхи та винахідливість і за особливі умови праці. Вона включає доплати, надбавки, гарантійні та компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством; премії, пов'язані з виконанням виробничих завдань і функцій. Третім елементом структури заробітної плати є інші заохочувальні та компенсаційні виплати. До них належать виплати у формі винагород за підсумками роботи за рік, премії за спеціальними системами та положеннями, компенсаційні й інші грошові та матеріальні виплати, які не передбачені актами чинного законодавства або які провадяться понад установлені зазначеними актами норми [7, с. 173].

Що ж до оплати праці в нафтогазовій промисловості, то заробітна плата в організаціях цієї галузі виплачується відповідно до тарифної системи, за допомогою якої здійснюється диференціація оплати праці працівників різних категорій з урахуванням їх кваліфікації, складності та умов праці, особливостей виробництва та природних кліматичних умов. Тарифні системи оплати праці в організаціях нафтогазової галузі встановлюються колективними договорами, угодами, локальними нормативними актами, з урахуванням основних державних гарантій з оплати праці працівників.

Особливого поширення на підприємствах нафтогазової промисловості набула преміальна система оплати праці, відповідно до якої, окрім заробітної плати за тарифними ставками і окладами за відпрацьований час, виплачують ще й премії. Сума премії визначається за її розміром, вираженого у відсотках, і за сумою заробітної плати, обрахованою за тарифними ставками та окладами та здійснюється з фонду заробітної плати і фонду матеріального заохочення. До основних показників преміювання відносяться: (а) виконання і перевиконання виробничих планів, (б) підвищення якості продукції, що випускається, (в) поліпшення якості виконуваних робіт, (г) економія матеріалів, сировини, інструментів, палива, (д) покращення результатів господарської діяльності бригади, дільниці, цеху, виробництва. Для виробництв зі складними технологічними процесами, для основних робіт передбачаються більш високі премії. Преміювання, як правило, здійснюється за підсумками роботи за місяць. Зрозуміло, премія обчислюється тільки тоді, коли виконуються всі умови, встановлені положенням про оплату праці даної категорії (групи) працівників. В іншому випадку робочим виплачується тільки тарифна ставка, а іншим категоріям працівників — місячний оклад.

З огляду на те, що працівники нафтогазової промисловості працюють на шкідливих та небезпечних, а також важких роботах, при визначенні їх заробітної плати повинні враховуватися наступні чинники:

- а) специфіка таких робіт;
- б) зміст та умови праці;
- в) значення галузі для економіки держави в цілому.

При цьому для цієї категорії робітників необхідно:

- установити більш високий рівень гарантій у сфері оплати праці;
- конкретизувати загальні норми про оплату праці з урахуванням особливостей галузі, виробництва, особи працівника тощо;
- установити додаткові пільги у сфері оплати праці порівняно із законодавством.

Також пропонуємо законодавчо закріпити положення, яким передбачити розміри мінімальних тарифних ставок (посадових окладів) для працівників нафтогазової промисловості, зайнятих на роботах з важкими, шкідливими та (або) небезпечними умовами праці та викласти наступним чином:

«Розміри мінімальних тарифних ставок (посадових окладів) для працівників нафтогазової промисловості,

зайнятих на роботах з важкими, шкідливими та (або) небезпечними умовами праці повинні перевищувати розміри мінімальних тарифних ставок (посадових окладів) з аналогічних професій (посад) з нормальними умовами праці не менш чим на десять відсотків.

Розміри мінімальних тарифних ставок повинні встановлюватися трьохсторонньою угодою уповноважених представників роботодавців нафтогазової галузі, працівників та державою».

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що винагорода за працю має сприяти підвищенню трудової активності працівників, кращому використанню засобів виробництва і робочого часу та неухильному зростанню продуктивності праці.

Література

1. Про нафту і газ: Закон України від 12.07.2001 р., № 2665-III // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 50. — Ст. 262.
2. Конституція України: прийнята на V сесії Верхов. Ради України 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Кодекс законів про працю України: затв. Законом УРСР від 10.12.1971 р., № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1971. — № 50 (Додаток). — Ст. 375.
4. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р., № 108/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 17. — Ст. 121.
5. Прилипко С.М. Трудове право України: підруч. [4-те вид., переробл. і доп.] / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. — Х.: ФІНН, 2011. — 800 с.
6. Лившиц Р.З. Заработная плата в СССР. Правовое исследование / Р.З. Лившиц; [отв. ред. С.А. Иванов]. — М.: Наука, 1972. — 271 с.
7. Кодекс законів про працю України: наук.-практ. коментар / за ред. О.О. Погрібного, М.І. Іншина, І.М. Шопіної. — К.: Правова єдність, 2009. — 456 с.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК. 343.15.

І. Ю. Мірошников

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ОКРЕМІ ПОВНОВАЖЕННЯ СУДУ АПЕЛЯЦІЙНОЇ ІНСТАНЦІЇ ЗА НАСЛІДКАМИ РОЗГЛЯДУ АПЕЛЯЦІЙНОЇ СКАРГИ

Стаття присвячена теоретичному дослідженню повноважень суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги. Проаналізовані основні повноваження суду апеляційної інстанції при зміні вироку або ухвали суду, скасуванні вироку чи ухвали і призначенні нового розгляду в суді першої інстанції та ухваленні судових рішень судом апеляційної інстанції.

Ключові слова: провадження в суді апеляційної інстанції, розгляд апеляційної скарги, зміна вироку або ухвали суду судом апеляційної інстанції.

Статья посвящена теоретическому исследованию полномочий суда апелляционной инстанции по результатам рассмотрения апелляционной жалобы. Проанализированы основные полномочия суда апелляционной инстанции при изменении приговора или определения суда, отмене приговора или определения и назначении нового рассмотрения в суде первой инстанции и постановлении судебных решений судом апелляционной инстанции.

Ключевые слова: производство в суде апелляционной инстанции, рассмотрение апелляционной жалобы, изменение приговора или определения суда судом апелляционной инстанции.

This article is devoted to the theoretical research of powers the court appeal on the results of review of appeal complaint. The main powers of court appeal by changing of sentence or court order, cancellation of sentence or court order and appointment of new review at the first instance and making judgments by the court appeal are analyzed.

Key words: proceedings at the court appeal, review of appeal, changing the sentence or court order by the court appeal.

Постановка проблеми. Провадження в суді апеляційної інстанції відіграє важливу роль у нейтралізації помилок, допущених судами першої інстанції, які ухвалили незаконні та необґрунтовані рішення. Більше того, наявність в суду апеляційної інстанції повноважень щодо зміни та скасування рішень суду першої інстанції, а також можливості ухвалити новий вирок чи ухвалу

гарантує, що кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, буде притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не буде обвинувачений або засуджений, жодна особа не буде піддана необґрунтованому процесуальному примусу і що до кожного учасника кримінального провадження буде застосована належна правова процедура. В рівній

мірі повноваження суду апеляційної інстанції стосовно залишення вироку або ухвали без змін гарантують набрання законної сили тільки законними, обґрунтованими та вмотивованими судовими рішеннями і, відповідно, також сприятимуть реалізації завдань кримінального провадження.

Можливість суду вищої інстанції визнавати та виправляти помилки суду нижчого рівня підвищує репутацію судової системи України в цілому, створює в очах учасників кримінального провадження переконання у правильності прийнятого судом рішення, що в сучасних умовах є вкрай необхідним.

Огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми. Дослідженням окремих питань перегляду судових рішень, які не набрали законної сили займалися як науковці, так і практичні робітники, а саме: М. Бобченко, О. Костюченко, В. Коротун, А. Кудрявцева, В. Маляренко, В. Мармаш, В. Маринів, В. Сліпченко, В. Теремецький та ін.

Формулювання завдання дослідження. Завдання даної статті полягає в загальному теоретичному аналізі окремих положень чинного Кримінального процесуального кодексу, якими визначені повноваження суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги, та отриманні на цих підставах нових знань щодо перегляду судових рішень, які не набрали законної сили.

Виклад основного матеріалу дослідження. У передбачених законом випадках суд апеляційної інстанції може змінити вирок або ухвалу суду. Відповідно до ч. 1 ст. 408 КПК зміна вироку може мати місце при необхідності: пом'якшення призначеного покарання, коли апеляційний суд визнає, що покарання за своєю суворістю не відповідає тяжкості кримінального правопорушення

та особі обвинуваченого; зміни правової кваліфікації кримінального правопорушення і застосування статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність про менш тяжке кримінальне правопорушення; зменшення сум, які підлягають стягненню, або збільшення цих сум, якщо таке збільшення не впливає на обсяг обвинувачення і правову кваліфікацію правопорушення; в інших випадках, коли зміна вироку не погіршує становища обвинуваченого.

Ухвалу про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру суд апеляційної інстанції може змінити у випадках зміни правової кваліфікації діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність, і застосування статті (частини статті) цього закону, яка передбачає відповідальність за менш тяжке діяння та пом'якшення виду примусових заходів медичного або виховного характеру.

Відповідно до ч. 1 ст. 415 КПК суд апеляційної інстанції також наділений правом скасувати вирок чи ухвалу суду першої інстанції і призначити новий розгляд в суді першої інстанції якщо за наявності підстав для закриття судом провадження в кримінальній справі його не було закрито; судові рішення ухвалено незаконним складом суду; судові провадження здійснено за відсутності обвинуваченого, крім випадків передбачених ст. 381 КПК, або прокурора, крім випадків, коли його участь не є обов'язковою; судові провадження здійснено за відсутності захисника, якщо його участь є обов'язковою; судові провадження здійснено за відсутності потерпілого, належним чином не повідомленого про дату, час та місце судового засідання; порушено правила підсудності; у матеріалах провадження відсутній журнал судового

засідання або технічний носій інформації, на якому зафіксовано судові провадження в суді першої інстанції.

Слід мати на увазі, що скасовуючи вирок чи ухвалу та призначаючи новий розгляд в суді першої інстанції, суд апеляційної інстанції не має прав вирішувати наперед питання про доведеність чи недоведеність обвинувачення, достовірність або недостовірність доказів, переваги одних доказів над іншими, застосування судом першої інстанції тієї чи іншої статті КК (ч. 2 ст. 415 КПК). При цьому, висновки і мотиви, по яким апеляційний суд скасував вирок або ухвалу, є обов'язковими для суду першої інстанції під час нового розгляду (ч. 3 ст. 415 КПК).

Скасувати обвинувальний вирок чи ухвалу і закрити кримінальне провадження суд апеляційної інстанції може за наявності обставин, передбачених ст. 284 КПК. Зокрема, кримінальне провадження підлягає закриттю, якщо:

1. встановлена відсутність події кримінального правопорушення;
2. встановлена відсутність в діянні складу кримінального правопорушення;
3. не встановлені достатні докази для доведення винуватості особи в суді і вичерпані можливості їх отримати;
4. набрав чинності закон, яким скасована кримінальна відповідальність за діяння, вчинене особою;
5. помер підозрюваний, обвинувачений, крім випадків, якщо провадження є необхідним для реабілітації померлого;
6. існує вирок по тому самому обвинуваченню, що набрав законної сили, або постановлена ухвала суду про закриття кримінального провадження по тому самому обвинуваченню;

7. потерпілий, а у випадках, передбачених КПК, його представник відмовився від обвинувачення у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення;
8. стосовно кримінального правопорушення, щодо якого не отримано згоди держави, яка видала особу;
9. у зв'язку зі звільненням особи від кримінальної відповідальності;
10. якщо прокурор відмовився від підтримання державного обвинувачення, за винятком випадків, передбачених КПК.

Перелік цих обставин є вичерпним і розширювальному тлумаченню не підлягає.

Скасувати вирок суду першої інстанції та ухвалити свій вирок апеляційна інстанція може у випадках:

1. необхідності застосування закону про більш тяжке кримінальне правопорушення чи збільшення обсягу обвинувачення (п. 1 ч. 1 ст. 420 КПК);
2. необхідності застосування більш суворого покарання (п. 2 ч. 1 ст. 420 КПК);
3. скасування необґрунтованого виправдувального вироку суду першої інстанції (п. 3 ч. 1 ст. 420 КПК);
4. неправильного звільнення обвинуваченого від відбування покарання (п. 4 ч. 1 ст. 420 КПК).

В процесуальній літературі відмічається, що вказаний перелік випадків, при яких суд апеляційної інстанції може скасувати вирок суду першої інстанції й ухвалити свій вирок, передбачений у ст. 420 КПК, є вичерпним і поширювальному тлумаченню не підлягає [1, с. 243; 2, с. 872; 3, с. 754; 4, с. 107]. В той же час, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у своєму листі № 10-1717/0/4-12 від 21.11.2012 «Про деякі питання порядку здійснення

судового провадження з перегляду судових рішень у суді апеляційної інстанції відповідно до Кримінального процесуального кодексу України» наголошує, що наведений перелік випадків, коли апеляційний суд скасовує вирок суду першої інстанції, не є вичерпним і постановлення судом апеляційної інстанції нового вироку можливо за умови, якщо в апеляційній скарзі висловлено прохання про постановлення нового вироку (див. п. 27 вказаного листа) [5]. Але будь-яка конкретизація про можливість постановлення вироку апеляційним судом поза правилами ст. 420 КПК відсутня. Вважаємо, що постановлення вироку судом апеляційної інстанції може мати місце лише у випадках, чітко окреслених КПК.

Подальший аналіз цієї статті свідчить, що вирок суду апеляційної інстанції може бути тільки обвинувальним. В літературі справедливо наголошується, що проблемою ст. 420 є те, що вона без змістовних змін повторює ст. 378 КПК 1960 року і зберігає обвинувальний ухил суду, позбавляючи суд апеляційної інстанції можливості ухвалити виправдувальний вирок у разі непідтвердження вимог сторони обвинувачення [6, с. 750].

Уявляється, що суд апеляційної інстанції (як суд вищої ланки) не повинен мати менше повноважень щодо можливості ухвалення виправдувального вироку ніж суд першої інстанції.

Особливістю вироку суду апеляційної інстанції є те, що він має відповідати вимогам статей 370, 371, 373, 374 КПК. Окрім того, у ньому необхідно викласти: зміст вироку суду першої інстанції, короткий зміст вимог апеляційної скарги, мотиви ухваленого судового рішення, рішення по суті і вимог апеляційної скарги.

Скасування судом апеляційної інстанції ухвали про застосування

примусових заходів медичного чи виховного характеру з постановленням своєї ухвали може мати місце у випадках: 1) необхідності правової кваліфікації діяння, передбаченого КК, як більш тяжкого; 2) застосування більш суворого виду примусових заходів медичного чи виховного характеру; 3) скасування необґрунтованої ухвали суду про відмову в застосуванні примусових заходів медичного чи виховного характеру та закриття кримінального провадження щодо неосудного або неповнолітнього з тих мотивів, що вони не вчинили діяння, передбаченого КК (ч. 3 ст. 420 КПК).

Зміст ухвали суду апеляційної інстанції визначений у ст. 419 КПК. Ухвала суду апеляційної інстанції складається із вступної, мотивувальної і резолютивної частин, у яких зазначається: дата і місце її постановлення; найменування суду апеляційної інстанції, прізвища та ініціали суддів і секретаря судового засідання; найменування (номер) кримінального провадження; прізвище, ім'я та по батькові підозрюваного, обвинуваченого, рік, місце і день його народження, місце народження і місце проживання; стаття КК, що передбачає кримінальне правопорушення, у вчиненні якого підозрюється, обвинувачується особа; ім'я (найменування) учасників судового провадження; короткий зміст вимог апеляційної скарги і судового рішення суду першої інстанції; узагальнені доводи особи, яка подала апеляційну скаргу; узагальнений виклад позиції інших учасників судового провадження; встановлені судом першої інстанції обставини; встановлені судом апеляційної інстанції обставини з посиланням на докази, а також мотиви визнання окремих доказів недопустимими чи неналежними; мотиви, з яких суд апеляційної інстанції виходив при

постановленні ухвали, і положення закону, яким він керувався; висновок суду апеляційної інстанції по суті вимог апеляційної скарги; рішення щодо запобіжного заходу; розподіл процесуальних витрат; строк і порядок набрання ухвалою законної сили та її оскарження.

У випадку, коли апеляційна скарга залишається без задоволення, в ухвалі також зазначаються підстави, з яких скарга визнається необґрунтованою. Якщо судові рішення скасовується або змінюється в ухвалі вказується, які норми закону порушені, сутність цих порушень або необґрунтованість вироку чи ухвали.

Ухвала або вирок суду апеляційної інстанції набувають законної сили з моменту їх проголошення і стають обов'язковими для осіб, які беруть

участь у кримінальному провадженні, а також для усіх фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх службових осіб, і підлягають виконанню на всій території України. Процесуальні питання щодо виконання судових рішень вирішується одноособово суддею суду першої інстанції, якщо інше не встановлено КПК.

Таким чином, КПК встановлено низку повноважень суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги, які сприяють ефективному виправленню слідчих та судових помилок в кримінальному провадженні, але в той же час вони є не зовсім досконалими й потребують певного розширення і надання можливості суду апеляційної інстанції ухвалювати виправдувальний вирок.

Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. Т. 2 / Є. М. Блажівський, Ю. М. Грошевий, Ю. М. Дьомін та ін.; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова — Х.: Право, 2012. — 664 с.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / За загальною редакцією професорів В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. — К.: Юстініан, 2012. — 1224 с.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / Відп. ред.: С. В. Ківалов, С. М. Міщенко, В. Ю. Захарченко. — Х.: Одісей, 2013. — 1104 с.
4. Кудрявцев А. В., Смирнов В. П. Апелляционное производство в уголовном процессе России: монография. — М.: «Юрлитинформ», 2013. — 216 с.
5. Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ №10–1717/0/4–12 від 21.11.2012 «Про деякі питання порядку здійснення судового провадження з перегляду судових рішень у суді апеляційної інстанції відповідно до Кримінального процесуального кодексу України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: / <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1717740-12>.
6. Науково-практичний коментар до Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року / За ред. О. А. Банчука, Р. О. Куйбіди, М. І. Хавронюка. — Х.: Фактор, 2013. — 1072 с.

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного процесу
Національного юридичного університету
України імені Ярослава Мудрого

ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ «РОЗУМНОГО СТРОКУ» СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ

У статті автор, аналізуючи положення чинного процесуального законодавства щодо «розумного строку» судового розгляду, приходиться до висновку, що дане поняття є оціночним, яке тлумачиться виходячи з критеріїв, вироблених Європейським судом з прав людини. Імплементация п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод на національному рівні має відбуватися не шляхом автоматичного дублювання її положень, а шляхом встановлення конкретних строків для проведення процесуальних дій. «Розумний строк» судового розгляду за своєю природою є правовою аксіомою, що становить ідеальну часову модель відправлення правосуддя.

Ключові слова: «розумний строк» судового розгляду, рішення Європейського суду з прав людини, строки в цивільному процесі, службові строки, оціночні поняття, правові аксіоми.

В статье автор, анализируя положения действующего процессуального законодательства относительно «разумного срока» судебного разбирательства, приходит к выводу, что данное понятие является «оценочным», подлежащим толкованию в контексте критериев, разработанных Европейским судом по правам человека. Имплементация п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод на национальном уровне должна осуществляться не путем автоматического дублирования ее положений, а путем установления конкретных сроков для осуществления процессуальных действий. «Разумный срок» судебного разбирательства по своей природе является аксиомой, представляющей идеальную временную модель осуществления правосудия.

Ключевые слова: «разумный срок» судебного разбирательства, решения Европейского суда по правам человека, сроки в гражданском процессе, служебные сроки, оценочные понятия, правовые аксиомы.

In article, the author while analyzing the provisions of the current procedural law concerning «reasonable time» of the trial concludes that this concept is evaluative which explanation is based on criteria made by the European Court of Human Rights. Implementation p. 1. Art.6 of Convention of Protection of Human Rights and fundamental freedoms on national level must develop not by automatic duplicating of its provisions but by setting specific deadlines for proceedings. «Reasonable time» of the trial by its nature is a legal axiom, which forms perfect temporal model of justice.

Keywords: «reasonable time» of trial, judgment of European Court of Human Rights, terms in civil proceedings, official terms, evaluation concepts, legal axioms.

Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (надалі — Конвенція) в пункті 1 статті 6 проголосила, що кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав

та обов'язків має право на розгляд його справи протягом розумного строку. Крім того, Європейська хартія про закон «Про статус суддів» також в п. 1.6 підкреслює, що держава зобов'язана

забезпечити суддів засобами для належного виконання ними своїх задач, і в тому числі для розгляду справ протягом розумних строків. Виходячи з наведеного, не викликає сумніву положення, що забезпечення розумних строків судового розгляду є міжнародним зобов'язанням України. При цьому, його виконання неможливо без втілення відповідної норми міжнародного договору в правову систему, тобто внутрішньодержавний нормативний механізм та правозастосовча практика зобов'язані враховувати її.

Прийнятий 18 березня 2004 року Цивільний процесуальний кодекс України (надалі – ЦПК) у ст. 157 ЦПК закріпив, що суд розглядає справи протягом розумного строку, але не більше двох місяців з дня відкриття провадження у справі, а справи про поновлення на роботі, про стягнення аліментів – одного місяця, тобто положення п. 1 ст. 6 Конвенції були таким чином імплементовані в правову систему України. При цьому, як свідчать дані судової статистики, з порушенням строків, закріплених в ЦПК розглядається чимала кількість цивільних справ. Так, у першому півріччі 2014 р. вона становила 22,6 тис. справ, або 6,1%. Найбільшу кількість справ позовного провадження із порушенням строків, установлених ЦПК, розглянуто місцевими судами Миколаївської (1,6 тис., або 13,8%), Кіровоградської (1,1 тис., або 12,9%) та Донецької (5,1 тис., або 12,7%) областей, тоді як усього в Україні із порушенням зазначених строків розглянуто 50,3 тис. справ позовного провадження, або 6,4% [1]. Чисельні звернення громадян України до Європейського суду з прав людини з приводу порушення їх права на розгляд справи протягом розумного строку, а також рішення вищезазначеного суду, в яких констатуються порушення Україною

п. 1 ст. 6 Конвенції, змушують замислитися над питаннями, наскільки така імплементація була дієвою, тобто чи достатньо лише закріпити вимогу про необхідність розгляду справи протягом «розумного строку» для його дотримання. Відповісти на окреслене питання, на наш погляд, можна лише після визначення правової природи строку, про який йде мова.

Метою цієї роботи є дослідження правової природи «розумного строку» судового розгляду. Незважаючи на те, що вищезазначена категорія аналізувалася як Європейським судом з прав людини [2, 460–482], так і деякими науковцями різних галузей права [3, 128–129; 4, 211–236; 5, 308–323; 6, 44–105 тощо], однак, увага цьому питанню не приділялася, оскільки аналізувалися лише два основні моменти: який саме період слід брати до уваги та чи був він «розумним» в контексті п. 1 ст. 6 Конвенції.

Під строками в цивільному процесі слід розуміти проміжки часу, встановлені законом чи судом, для вчинення певних процесуальних дій (ст. 67 ЦПК). Деякі вчені до змісту зазначеного поняття включають також вказівку й на певну календарну дату або на певну подію, яка неминуче має настати [7, 94]. Однак таке положення є спірним, оскільки для календарної дати або дня, коли має відбуватися подія, тривалість не є визначальною. Вони сприяють встановленню моменту виникнення процесуальних прав та обов'язків за допомогою зазначення на конкретну дату, а у разі неможливості – на іншу процесуальну дію (дата судового засідання та ін.) [8, 426–427]. Виходячи з наведеного, на наш погляд, можна стверджувати, що характерною особливістю строків в цивільному процесі є те, що вони завжди є «визначеними», тобто в законі або в ухвалі суду

заздалегідь встановлюється конкретний проміжок часу, обчислення якого не залежить ані від волевиявлення того чи іншого суб'єкта, ані від наявності якихось інших додаткових факторів. При цьому, всі строки в цивільному процесі поділяються на процесуальні та службові. Головна відмінність між ними полягає у суб'єктах, для яких вони призначаються. Так, процесуальні строки встановлюються для вчинення процесуальних дій сторони та іншими особами, які беруть участь у справі, а службові — для суду.

Виходячи з наведеного можна констатувати, що строк, протягом якого суд зобов'язаний розглянути справу, в науці цивільного процесуального права відноситься до службового, оскільки за його допомогою визначається певний проміжок часу, в межах якого суд зобов'язаний виконати покладені на нього обов'язки щодо відправлення правосуддя. Однак виникає питання, чи можна при його регламентації використовувати категорію «розумного строку», як це зроблено в ч. 1 ст. 157 ЦПК.

Слід відмітити, що законодавець, встановивши обов'язок суду розглянути справу протягом розумного строку не закріпив, що слід розуміти під останнім, а встановив лише орієнтовний граничний строк, допускаючи, при цьому, його подовження. У прийнятому в подальшому Кодексі адміністративного судочинства України (надалі — КАС) була зроблена спроба усунути вищезазначену прогалину. Так, в п.п. 11 ч. 1 ст. 3 КАС розумний строк визначається як найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. При цьому,

незважаючи на зовнішню регламентацію наведеної категорії, вбачається, що її сутність також залишилася невинуватеною. Категорії «найкоротший строк», «своєчасний», «без невинуватених зволікань», за допомогою яких законодавець намагався дати визначення «розумному строку судового розгляду» є суб'єктивними, тобто залежать від розсуду особи, яка здійснює оцінку строку. Які-небудь більш менш конкретні часові параметри, межі, що мають застосовуватися при встановленні «розумності» строку, в КАС, так само як і в ЦПК не були встановлені.

Невизначеність поняття «розумний строк» судового розгляду у подальшому призвела до того, що 25.01.2006 року Верховним Судом України було ухвалено листа № 1-5/45 «Щодо перевищення розумних строків розгляду справ», в якому, орієнтуючись на рішення Європейського суду з прав людини, що містили тлумачення п. 1 ст. 6 Конвенції, були визначені лише дії, які окреслюють початок та закінчення проміжку часу, що в подальшому підлягає оцінці на предмет його розумності з врахуванням критеріїв, вироблених в практиці Європейського суду з прав людини: складність справи, поведінка заявника та поведінка органів державної влади (насамперед суду) [9]. Однак який-небудь більш менш конкретний строк, перевищення якого може спричинити порушення вимоги «розумності», так і залишився невизначеним. Подальші спроби конкретизувати вищезазначену категорію як на законодавчому рівні (наприклад, в Кримінальному процесуальному кодексі України від 13.04.2012р.), так і в судовій практиці (наприклад, при розробці проекту постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних

справ «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення») не призвели до бажаних результатів, оскільки все одно зміст цього поняття розкривається лише шляхом відсилання до практики Європейського суду з прав людини.

Як слушно зазначається в літературі, останній, проводячи тлумачення в своїх рішеннях ст. 6 міжнародного договору, пояснює, що Конвенція не нав'язує державам-членам Ради Європи які-небудь чітко встановлені часові періоди, протягом яких цивільна справа має бути вирішена по суті [2, 235]. У своїй прецедентній практиці Європейський суд з прав людини підкреслює, що розумність тривалості судового провадження необхідно оцінювати у світлі обставин конкретної справи. Так, наприклад, в справі Претто проти Італії не було встановлено порушення права на розгляд справи протягом розумного строку, незважаючи на те, що справа про відступлення землі розглядалася протягом 3 років 6 місяців та 5 днів [10, 434].

На підставі викладеного, на наш погляд, можна зробити висновок, що поняття «розумного строку» судового розгляду можна розцінювати як оціночне поняття. Під останнім в науці цивільного процесуального права прийнято розуміти загальне, абстрактне, нечітке поняття, яке виражене в джерелах права, що регулюють порядок цивільного судочинства, та необхідне для того, щоб надати правозастосовувачу в рамках конкретної справи відносну свободу дій. Такі поняття орієнтовані на те, щоб судові органи конкретно, з врахуванням особливостей тієї чи іншої ситуації, оцінили фактичну обстановку та конкретизували загальну формулу закону.

Така оцінка здійснюється судом або суддею на основі судового розсуду [11, 33, 37]. При цьому, його зміст формулюється виходячи з сталої практики Європейського суду з прав людини.

В літературі висловлюється точка зору, що причиною застосування при регламентації вимог щодо строку розгляду цивільної справи оціночного поняття «розумний строк» є недоцільність чіткої часової регламентації цього поняття з прив'язкою до днів, тижнів чи місяців, адже на практиці щодо кожної цивільної справи (навіть в межах однієї категорії) для забезпечення правильного вирішення справи необхідно здійснити різні кількості та види процесуальних дій. Тому законодавець обмежився визначенням максимальних строків розгляду справи судом, одночасно висунувши вимогу щодо своєчасності розгляду і вирішення справи. Для повноцінного тлумачення цього оціночного поняття на практиці необхідно встановити орієнтири — критерії розумності строків розгляду справи. При цьому, під розумним строком розгляду справи пропонується розуміти найкоротший у межах закону строк розгляду і вирішення цивільної справи, який визначається необхідною для цієї справи кількістю процесуальних дій, достатніх для повного, всебічного та об'єктивного дослідження наявних у справі доказів, що створить належні умови для ухвалення законного і обгрунтованого судового рішення та вчасного судового захисту порушених, невізнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави [12, 296–297, 300]. Однак з такою пропозицією, навряд чи можна погодитися, оскільки, оціночне поняття «розумний строк» не дає можливості чітко встановити проміжок часу, протягом якого суд зобов'язаний

виконати покладені на нього обов'язки. Внаслідок цього застосування процесуальних механізмів, за допомогою яких особи, які беруть участь у справі, могли б вплинути на поведінку судді у разі затягування розгляду справи, стає неможливим, оскільки невідомо, чи було допущено порушення строку чи ні. Оцінка тривалості такого строку носить суб'єктивний характер та залежить від суб'єкта, який буде її проводити: на думку суддів строк розгляду справи може бути «розумним», а сторін – ні.

Вбачається, що при визначені тривалості проміжку часу, протягом якого суд зобов'язаний вирішити справу, неможна використовувати оціночні поняття, оскільки цивільний процес як форма здійснення правосуддя у цивільних справах вимагає чіткої регламентації не лише послідовності вчинення процесуальних дій, а й часу їх проведення. Закріплення на галузевому рівні вимоги щодо «розумного строку» судового розгляду призвело, по суті, до невизначеності строку, протягом якого суд зобов'язаний розглянути справу, не створило реальних умов для додержання цього строку, оскільки, по-перше, як вже зазначалося, залишається незрозумілим, яким має бути строк розгляду справи, тобто до якого моменту він є розумним, а після якого стає вже нерозумним. По-друге, чинне законодавство України не передбачило жодних наслідків порушення «розумних строків» судового розгляду, а також шляхів поновлення, і, як наслідок, – способів захисту права на розгляд справи протягом такого строку. Наведена обставина, до речі, була підтверджена Європейським судом з прав людини, який в рішенні у справі Карімов проти України вказав, що в законодавстві України відсутній засіб юридичного захисту,

за допомогою якого заявники могли б отримати рішення, яке б підтверджувало їх право на розгляд справи протягом розумного строку відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Існуючі в українській судовій системі адміністративні засоби правового захисту, такі як подання скарги до суду вищої інстанції відносно бездіяльності суду нижчої інстанції, не є достатньо ефективними для пришвидшення провадження у справі, оскільки вказівки судів вищої інстанції є лише необов'язковими рекомендаціями [13].

Пункт 1 ст. 6 Конвенції, який закріплює право на розгляд справи протягом розумного строку, є конвенційною нормою, яка зобов'язує країни, які ратифікували її, організувати свої судові системи таким чином, щоб вони забезпечували своєчасний та безнадмірних зволікань судовий захист. Імплементация вищезазначеної норми на національному рівні має відбуватися не шляхом автоматичного дублювання з подальшим відсиланням до тлумачення, яке міститься в практиці Європейського суду з прав людини, а шляхом встановлення конкретних строків для проведення процесуальних дій щодо розгляду справи й закріплення права особи на розгляд справи протягом строків, встановлених в законодавстві, з подальшою можливістю захисту цього права. До речі, таке регулювання строків розгляду справи існувало в ЦПК 1963 р., що, на наш погляд, слід оцінити позитивно. Так, статті 146, 148 ЦПК 1963 р. чітко передбачали, що підготовка справи до розгляду повинна бути проведена не більше як у семиденний строк, а у виключних випадках по складним справам цей строк може бути продовжений до двадцяти днів з дня прийняття заяви. Після закінчення підготовки

справи до розгляду призначені до слухання справи повинні бути розглянуті в такі строки: трудові справи — в семиденний строк; справи про стягнення аліментів і про відшкодування шкоди, заподіяної каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, а також втратою годувальника, — у десятиденний строк; всі інші — у п'ятнадцятиденний строк. Інша річ, що при визначенні службових строків, законодавець з врахуванням рекомендацій, вироблених Європейським судом з прав людини, а також враховуючи можливості судової системи, повинен визначати «реальні» строки для проведення процесуальних дій. Так, як свого часу зазначав Луспенік Д. Д., вказавши такі дуже скорочені строки розгляду справ (мова йде про строки, закріплені в ч. 1 ст. 157), наш законодавець забув, що в інших країнах як континентальної, так і загальної системи права розумними строками розгляду справ зазвичай вважають 2–3 роки [14, 8].

«Розумний строк» судового розгляду є структурним елементом доступності правосуддя як стандарту, дотримання якого дає можливість стверджувати, що діяльність суду щодо розгляду та вирішення справ та винесення рішень, яка здійснюється органами судової влади, є правосуддям і забезпечує справедливий розгляд справи та поновлення порушених прав [15, 46]. Тому, на наш погляд, його можна вважати правовою аксіомою. Так, як зазначала Н.О.Чечина аксіомами в цивільному процесуальному праві слід вважати такі правові норми, які, виражаючи зміст моралі соціалістичного суспільства, встановлюють правила поведінки осіб, що беруть участь у процесі, і регулюють відносини, що складаються в період і в результаті здійснення правосуддя у цивільних справах. В аксіомах закріплюються

оціночні формули поведінки суб'єктів цивільного процесу з точки зору добра і зла, прийнятого в суспільстві поняття справедливості. Вони начебт висвітлюють місток зв'язку між цивільним процесуальним правом і мораллю. За допомогою аксіом підкреслюється те, що необхідність обов'язкового дотримання правил, що містяться в них, сама собою розуміється, вона очевидна з точки зору здорового глузду, принципів моралі, з точки зору справедливості, добра і зла, тому необхідність виконання не потребує доказуванню [16, 356]. Як зауважував С.С.Алексеев, в аксіомах виявляється націленість права на те, щоб «зміцнити початок справедливості й правди, виключити можливість вияву свавілля та беззаконня, а головне — відображено ту своєрідність, той дух, який властивий правовій матерії» [17, 85–86].

Враховуючи особливості, які виділяються в науці цивільного процесуального права при характеристиці правових аксіом [8, 128], можна наступним чином охарактеризувати правову аксіому «розумного строку» судового розгляду. По-перше, вона є загальним орієнтиром для кожного судді під час розгляду та вирішення цивільної справи, тобто суддя має намагатися розглянути справу у найкоротші строки, не допускаючи поведінки, яка в подальшому може бути оцінена як така, що призвела до затягування розгляду справи. По-друге, необхідність розгляду справи у «розумні строки» є незаперечною, тобто її не можна спростувати, оскільки, як вже зазначалося, кожна держава, яка ратифікувала Конвенцію, взяла на себе зобов'язання забезпечити права, закріплені в ній. По-третє, «розумні строки» судового розгляду існують паралельно з службовими строками, закріпленими на рівні чинного законодавства, тобто

паралельно з процесуальними нормами, в яких вказуються проміжки часу, протягом яких суд зобов'язаний вирішити справ, вони визначають «належні» часові виміри цивільного процесу. По-четверте, «розумні строки» судового розгляду знаходять своє закріплення в п. 1 ст. 6 Конвенції й, тим самим, сприяють забезпеченню справедливості судового розгляду, досягненню доступності правосуддя. По-п'яте, для «розумних строків» судового розгляду притаманний самостійний зміст, відмінний від змісту службових строків,

що вироблений прецедентною практикою Європейського суду з прав людини та становить ідеальну часову модель відправлення справедливого правосуддя.

На підставі викладеного, слід зробити висновок, що «розумний строк» судового розгляду є оціночним поняттям, правовою аксіомою, що виникла на підставі п. 1 ст. 6 Конвенції та рішень Європейського суду з прав людини щодо його тлумачення, та становить ідеальну часову модель відправлення правосуддя.

Література

1. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей та міста Києва за Іпівріччя 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу:www/URL: http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html.
2. Де Сальвіа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. [Текст] / М. Де Сальвіа. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. — 1072 с.
3. Рабцевич О.И. Право на справедливое судебное разбирательство: международное и внутригосударственное правовое регулирование [Текст]: монография / О.И. Рабцевич. — М.: Лекс-Книга, 2005. — 318 с.
4. Афанасьев С.Ф. Право на справедливое судебное разбирательство и его реализация в российском гражданском судопроизводстве [Текст]: монография / С.Ф. Афанасьев; под ред. д.ю.н., проф. М.А. Вилкут. — М.: Юрлитинформ, 2009. — 296 с.
5. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції [Текст] / С. Шевчук. — Вид. 3-тє. — К.: Реферат, 2010. — 848 с.
6. Никитина А.В. Разумный срок судебного разбирательства и исполнения судебных актов: практика получения справедливой компенсации [Текст]: монография / А.В. Никитина; отв. ред. С.В. Нарутто. — М.: Норма: ИНФРА — М, 2012. — 160 с.
7. Исаева Е.В. Процессуальные сроки в гражданском и арбитражном процессе [Текст]: учеб. -практ. пособие / Е.В. Исаева; Рос. акад. наук. Ин-т государства и права. — М.: Волтерс Клувер, 2005. — 224 с.
8. Курс цивільного процесу [Текст]: підручник / В.В. Комаров, В.А. Бігун, В.В. Баранкова та ін.: за ред. В.В. Комарова. — Х.: Право, 2011. — 1352 с.
9. Лист Верховного Суду України «Щодо перевищення розумних строків розгляду справ» від 25.01.2006 р. № 1-5/45 [Електронний ресурс]. — Режим доступу:www/URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v5_45700-06
10. Европейский суд по правам человека. Избранные решения [Текст]. — Т.1. — М.: Норма, 2000. — 856 с.
11. Опалев Р.О. Оценочные понятия в арбитражном и гражданском процессуальном

- праве [Текст] / Р. О. Опалев — М.: Волтерс Клувер, 2008. — 248 с.
12. Турчин-Кукаріна І. Визначення змісту та обсягу цивільно-процесуального оціночного поняття «розумний строк» [Текст] // Право України. — 2012. — №7. — С. 294–301.
 13. Рішення у справі Карімов проти України [Текст]// Офіц. Вісн. України. — 2008. — №37. — Ст. 1264.
 14. Луспеник Д. Д. Порушення строків розгляду справ узаконено новим ЦПК або проблеми доступності правосуддя та шляхи їх вирішення// Адвокат. — 2005. — №7. — С. 3–8.
 15. Сакара Н. Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах [Текст]: монографія / Н. Ю. Сакара. — Х.: Право, 2010. — 256 с/
 16. Чечина Н. А. Избранные труды по гражданскому процессу [Текст] / Н. А. Чечина. — СПб: Изд. дом С. -Петербур. гос. ун-та, 2004. — 656 с.
 17. Алексеев С. С. Право и наша жизнь [Текст] / С. С. Алексеев. — М.: Юрид. лит., 1978. — 224 с.

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри криміналістики
Національного юридичного університету
України імені Ярослава Мудрого

ПОКАЗАННЯ ОСІБ ЯК ДЖЕРЕЛО ДОКАЗОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ

Досліджено деякі дискусійні проблеми щодо нормативного регулювання КПК України процесу отримання показань, розглянуто психологічні особливості одночасного допиту двох або декількох осіб та перехресного допиту у суді; зазначено, що вирішення дискусійних проблем за допомогою інтеграції знань дозволить знайти оптимальні шляхи реалізації положень діючого законодавства України.

Ключові слова: показання, допит, етапи формування показань

Исследованы некоторые дискуссионные проблемы, касающиеся нормативного регулирования УПК Украины процесса получения показаний, рассмотрены психологические особенности одновременного допроса двух или нескольких лиц, а также перекрестного допроса в суде; отмечено, что разрешение дискуссионных вопросов при помощи интеграции знаний позволит найти оптимальные пути реализации положений действующего законодательства Украины.

Ключевые слова: показания, допрос, этапы формирования показаний

Investigated some of the issues in dispute of normative regulatory of Criminal Procedure of the process of the testimony, considered the psychological characteristics of the simultaneous interrogation of two or more persons, as well as cross-examination in court; noted that the resolution of controversial issues by integrating knowledge will help you find the best ways to implement the provisions of the current legislation of Ukraine.

Key words: evidence, questioning, the stages of formation of evidence

Одним із основних завдань кримінально-процесуального закону є правова регламентація процесу доказування. Діючим КПК України визначено загальні засади щодо предмету та засобів доказування у кримінальному провадженні. Відповідно, до процесуальних джерел доказів законодавець відносить такий вид, як показання. Згідно зі ст. 95 КПК України показання — це відомості, які надаються в усній або письмовій формі під час допиту підозрюваним, обвинуваченим,

свідком, потерпілим, експертом щодо відомих їм обставин у кримінальному провадженні, що мають значення для цього кримінального провадження. Особа дає показання лише щодо фактів, які вона сприймала особисто, за винятком випадків, передбачених КПК України.

Відтак, законодавець чітко визначив положення відносно того факту, що інформація, яка отримується від визначеного кола учасників процесу, набуває доказового значення лише

за умов її отримання в процесі проведення допиту. Таке положення вже знаходить відповідні тлумачення в літературі [1, 2, 4], чим обумовлена низка дискусійних моментів, що потребують, на наш погляд, деяких уточнень.

По-перше, згідно з положенням ч. 4 ст. 95 КПК суд може обґрунтовувати свої висновки лише на показаннях, які він безпосередньо сприймає під час судового засідання. Це означає, що будь-які показання, отримані на етапі досудового розслідування набувають доказового значення лише за умови їх безпосереднього сприйняття суддею у стадії судового розгляду. У зв'язку з цим виникає питання: якого значення для суду мають відомості, які можуть бути отримані від особи під час досудового розслідування? Виходить, що вся вербальна інформація, яка отримана від учасників процесу в результаті слідчих (розшукових) дій має значення лише для слідчого або прокурора з метою формування їхнього внутрішнього переконання та планування тактичних особливостей розслідування. Наприклад, при пред'явленні для впізнання на досудовому розслідуванні у протоколі обов'язково зазначаються саме ті ознаки, за якими особа ідентифікує об'єкт, що їй пред'являється, і якщо інформація, яку надає особа не є показаннями, то за якими критеріями слідчий має оцінювати таку інформацію і, відповідно, якого значення набувають ці результати у суді? Адже ст. 355 КПК України передбачає проведення пред'явлення для впізнання у стадії судового розгляду з обов'язковим попереднім допитом особи щодо ознак об'єкту, який буде упізнаватися. Можливо, це лише недолік у процесуальному регулюванні цієї слідчої дії на стадії досудового розслідування, а, можливо, законодавець тим самим

наголошує на, так би мовити, «незначущості» відомостей, отриманих від особи, доки ці відомості не будуть встановлені безпосередньо у судовому засіданні.

Ще один дискусійний момент стосується можливості з'ясування достовірності показань осіб. Так, з одного боку, законодавцем у ст. 96 КПК передбачено процедуру з'ясування достовірності показань свідка безпосередньо сторонами кримінального провадження, а з іншого – стає зрозумілим, що фактично така можливість у сторони виникає у двох випадках: або стороною обвинувачення в процесі одночасного допиту двох чи більше вже допитаних осіб на стадії досудового розслідування, передбаченого ч. 9 ст. 224 КПК України, або на стадії судового розгляду лише в процесі допиту свідка, передбаченого положеннями ст. 352 КПК України.

Щодо одночасного допиту двох чи більше вже допитаних осіб, здається за необхідне визначити дискусійність питання щодо доцільності змін відносно кількості одночасно допитуваних. Йдеться про декілька факторів, які обумовлюють цю проблему. По-перше, якщо виходити з мети цієї слідчої дії, то це є з'ясування причин розбіжностей у показаннях, наданих особами раніше. Саме з метою з'ясування причин розбіжностей найбільш доцільним визнається процес спілкування не більш, ніж між трьома особами, з керуючим впливом слідчого. Ця доцільність обґрунтована роками практичної реалізації, тобто результатами слідчої практики, науковими положеннями криміналістичної тактики та розглянуто в контексті юридичної психології. Ефективність очної ставки традиційно була пов'язана з так званім «ефектом присутності» (соціальна інгібіція), що проявляється у суттєвому ускладненні відтворення

інформації у присутності сторонніх осіб. До того ж передбачається, що одна з допитуваних осіб обов'язково володіє об'єктивними даними, що привносить додаткової напруги у процес спілкування. Основна складність такого допиту полягає у керуванні вольовими, емоційними та пізнавальними процесами обох допитуваних таким чином, щоб саме добросовісний учасник слідчої дії мав змогу вплинути на іншого, а не в якому разі на навпаки. Такий процес керування спілкуванням, вимагає особливих якостей від слідчого, пов'язаних як із виконанням професійних функцій, так і з життєвим досвідом. Адже коли між двома співрозмовниками встановлюється взаємний процес обміну інформацією, третьому учаснику досить складно вплинути на його протікання. Щодо одночасного спілкування більш, ніж трьох осіб одночасно, то з точки зору тактичних та психологічних особливостей взагалі не уявляється можливим керуючий вплив слідчого на такі процеси за допомогою законних та допустимих методів психологічного впливу.

На окрему увагу заслуговує проблема отримання показань в процесі перехресного допиту. Згідно з ч. 7 ст.352 КПК України після прямого допиту протилежній стороні кримінального провадження надається можливість перехресного допиту свідка, під час якого дозволяється ставити навідні запитання. З цього приводу виникає досить логічне питання: яка мета допиту, якщо його проведення передбачає постановку навідних запитань?

На сьогоднішній день й досі не існує єдиної позиції щодо того, які запитання за своєю суттю є навідними. В юридичній літературі неодноразово наголошувалося, що те саме запитання, поставлене у певній ситуації, може бути і нагадувальним, і деталізуючим,

і навідним [3, с. 223; 5, с. 30]. Тому справедливо зазначив О.Р. Ратінов, що при постановці запитань у першу чергу необхідно враховувати їхнє співвідношення з тією інформацією, що до цього відтворена співрозмовником [3, с. 223].

Будь-яке запитання з огляду на його гносеологічну природу містить певну інформацію. І ця інформація тією чи іншою мірою спрямована на одержання певної відповіді. Відмінність забороненого запитання від припустимого полягає в тому, що в навідному запитанні відповідь наперед визначена настільки, що в того, хто відповідає, відсутня реальна свобода вибору. Отже, проблема полягає в тому, наскільки явно в запитанні виражена визначеність бажаної відповіді. Взагалі запитання може набувати навідний характер за допомогою певних засобів: а) вказівкою на об'єкт або його ознаки безпосередньо в змісті запитання — пряма підказка; б) побудовою відповідних граматичних (з використанням слів «хіба», «невже» тощо) і логічних (введення можливих альтернатив відповіді) конструкцій — непряма підказка; в) відповідною мовною інтонацією; г) використанням невербальних засобів комунікації (міміка, жестикуляція тощо). Відповідно навідним можна вважати запитання, формулювання якого за допомогою мовних і немовних засобів комунікації передбачає певну відповідь, чим обмежує свободу вибору того, хто відповідає. Відтак, якщо метою перехресного допиту є дійсно з'ясування достовірності показань, то законодавець ні в якому разі не повинен передбачати жодну можливість психічного тиску на свідка з боку протилежної сторони процесу. Адже, якщо виходити із об'єктивної можливості здійснення недопустимого впливу на особу, то реальною метою такого судового допиту є саме цілеспрямована зміна показань свідка у суді, тим самим у повному

обсязі «знецінюючі» всі відомості, отримані від свідка у процесі досудового розгляду. Безумовно, таке положення може мати і позитивне значення наприклад, у випадку повної відмови свідка від попередніх показань у судовому засіданні. Щодо особливостей допиту у суді стосовно інших учасників процесу, КПК України не передбачає можливості проведення перехресного допиту.

І, нарешті, ще одне дискусійне положення ст. 97 КПК України щодо показань з чужих слів, що законодавець визначив як висловлювання, здійснене в усній, письмовій або іншій формі, щодо певного факту, яке ґрунтується на поясненні іншої особи. Отже, за своєю психологічною сутністю формування показань відноситься до психічних пізнавальних процесів, і, відповідно, базується на індивідуальних сенсорно-перцептивних (сприйняття, засноване на відчуттях), мнемічних (запам'ятовування, обумовлене увагою, свідомістю та досвідом) та інтелектуальних (відтворення, обумовлене мисленням, уявою та мовленням) особливостях особи. Сприйняття являє собою складний пізнавальний психічний процес, заснований на суб'єктивному відображенні предметів та явищ за умов впливу стимулу на відповідні аналізатори (органи відчуття). Реакція аналізаторів обумовлена індивідуальною зоною чутливості, тобто властивістю психіки відображати ознаки предметів та явищ з більшою або меншою точністю, особливостями

динаміки протікання психічних процесів, емоційний фон, наявність психічних установок, новизна об'єкту, спрямованість предметності сприйняття. Результатом сприйняття є формування певного образу з метою його подальшого запам'ятовування. Це означає, що кожен образ, що відображається у пам'яті особи, має виключно суб'єктивні особливості формування. Але, цього замало, тому що процес запам'ятовування за своєю сутністю є системою різного роду умовних зв'язків (змістовних, структурних, асоціативних), особливості функціонування яких також є абсолютно суб'єктивними за складністю протікання. І, нарешті, процес відтворення, який обумовлений індивідуальними фізіологічними та психічними процесами особистості. З цього приводу виникає питання, яким чином відомості, отримані шляхом багаторазового суб'єктивного перетворення інформації взагалі можуть бути прийняті судом до уваги, навіть, якщо сторони погоджуються визнати їх доказами, згідно з ч. 4 ст. 97 КПК України?

Таким чином, практична реалізація положень кримінально-процесуального законодавства обумовлює низку дискусійних проблем, вирішення яких пов'язане із науковими дослідженнями криміналістичної тактики та юридичної психології. На нашу думку, вирішення таких проблем за допомогою інтеграції знань дозволить знайти оптимальні шляхи реалізації положень діючого КПК України.

Література

1. Бандурка О.М., Блажківський Є.М., Бурдоль Є.П. та ін. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. / О.М. Бандурка, Є.М. Блажківський, Є.П. Бурдоль та ін.; за ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. — Х.: Право, 2012—768 с.
2. Банчук О.А., Куйбіда Р.О., Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року / за ред. О.А. Банчука, Р.О. Куйбіди, М.І. Хавронюка. — Х.: Фактор, 2013. — 1072 с.

3. Ратинов А.Р. Судебная психология для следователей. — М.: Юрлитинформ, 2001—352 с.;
4. Стовба О.В. Науково-практичний коментар Кримінально-процесуального кодексу України: у 3 т. / За ред. О.В. Стовби. — Харків, 2013. — Т. 1. — 528 с. 5. Центров Е. Наводящий вопрос и оглашение показаний на допросе // Российская юстиция. — 2003. — №4. — С. 28–30.

Для нотаток

Підписано до друку 10.12.2014р.
Формат 70x100 1/16. Папір офсетний №1. Друк цифровий.
Гарнітура «Linux Libertine O». Ум. друк. арк. 10,29.
Наклад 300 прим. Замовлення №270.

Свідоцтво ХК №164 від 20.12.2005р.
про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців,
виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції.



Видавництво ФОП Федорко М. Ю.
Україна, м. Харків, вул. Сумська, 4, оф.135
тел.: +38 (057) 758-19-46
www.facebook.com/fedorkobooks
e-mail: fop.fedorko@gmail.com
Друк ФОП Федорко Л. В.