

**ЛОГІНОВА Н. М.,**  
кандидат педагогічних наук,  
доцент кафедри кримінального процесу  
та криміналістики  
(Національна академія державної  
прикордонної служби імені  
Богдана Хмельницького)

УДК 355.457.1:352

### **ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ МАЙБУТНІХ МАГІСТРІВ ІЗ ПРАВОЗНАВСТВА У ПРОЦЕСІ ВИВЧЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ДИСЦИПЛІН**

У статті розглянуто дискреційні повноваження як елемент правового виховання майбутніх магістрів під час вивчення юридичних дисциплін. Акцентовано увагу, що концепція правового виховання, що існує в сучасних умовах, об'єктивно потребує нових теоретичних розробок, історичного дослідження цієї проблеми, а також нового наукового пошуку, оснований на спільній творчості вчених, філософів, соціологів, культурологів і правознавців. Необхідно критично враховувати досвід минулих десятиліть і вже на якісно новому етапі розвитку нашого суспільства не зводити сутність правовиховної роботи до переказування нормативно-правових актів і, по суті, безпредметної просвітницької пропаганди загальних істин, що мають свідомо бездіяльний характер.

**Ключові слова:** правоохоронний орган, правове виховання, дискреційні повноваження.

В статье рассмотрены дискреционные полномочия как элемент правового воспитания будущих магистров во время изучения юридических дисциплин. Акцентируется внимание, что концепция правового воспитания, существующая в современных условиях, объективно нуждается в новых теоретических разработках, историческом исследовании данной проблемы, а также новом научном поиске, основанном на общем творчестве ученых, философов, социологов, культурологов и правоведов. Необходимо критически учитывать опыт прошлых десятилетий и уже на качественно новом этапе развития нашего общества не возводить сущность правовоспитательной работы к пересказу нормативно-правовых актов и, в сущности, беспредметной просветительской пропаганде общих истин, которые носят сознательно бездейственный характер.

**Ключевые слова:** правоохранительный орган, правовое воспитание, дискреционные полномочия.

Discretionary plenary powers are considered in the article, as an element of legal education of future of legal disciplines is accented attention, that conception of legal education, which exists in modern terms, objectively needs new theoretical developments, historical research of this problem, and also new scientific search, based on general creation of scientists of philosophers, sociologists, kul'turologiv and legists. It is necessary critically to take into account experience of past decades, and already on the high-quality new stage of development of our society, not to erect essence of pravovikhovnoy work to translation normatively legal acts and, in essence, pointless elucidative propaganda of general truths which carry inactive character consciously.

**Key words:** law enforcement authority, legal education, discretionary plenary powers.

**Вступ.** Правильне виховання кожної окремої особи зумовлює створення культурного, соціально активного й законослухняного суспільства. У сучасному суспільстві правове виховання стає загальнодержавним завданням, оскільки показники і якість правової вихованості громадян



безпосередньо впливають на розвиток країни, особливо це важливо для розвитку правової держави, мета побудови якої проголошується в ст. 1 Конституції України [1].

Різноманітні аспекти дискреційних повноважень правоохоронців розглядали у своїх працях науковці: В.І. Кириленко, В.В. Копейчиков, А.А. Кваша, Т.М. Почтарь, Г.Х. Яворська [5], Т.І. Акімова та багато інших.

Постановка завдання. Метою статті є визначення дискреційних повноважень як елемента виховання майбутніх магістрів із правознавства в процесі вивчення юридичних дисциплін.

**Результати дослідження.** Зміцнення норм вихованості у свідомості людини виробляє міцну правову свідомість. У цьому випадку виховання як процес – це засіб, а свідомість як результат – мета.

Звернімось до визначень правового виховання, даних окремими авторами.

Правовим вихованням є цілеспрямованою, організованою й систематичною дією на особу, що формує правосвідомість, правові установки, навички та звички активної правомірної поведінки, правову культуру [2].

Правове виховання є планомірним, керованим, організованим, систематичним і цілеспрямованим процесом дії на свідомість, психологію громадян усєї сукупності багатоманітних правових форм, засобів і методів, наявних в арсеналі сучасної правової діяльності, з метою формування в їхній правосвідомості глибоких і стійких правових знань, переконань, потреб, цінностей, звичок правомірної поведінки [3].

А.А. Кваша [4] визначає правове виховання через його складові: «Правове виховання полягає в передаванні, накопиченні й засвоєнні знань, принципів і норм прав, а також у формуванні відповідного ставлення до права і практики його реалізації, умінні використовувати свої права, дотримувати заборони й виконувати обов'язки». «Звідси, – продовжує автор, – необхідність в усвідомленому засвоєнні основних, потрібних положень законодавства, виробленні відчуття глибокої пошани до права. Отримані знання повинні перетворитися на особисте переконання, у міцну установку».

На формування блоку чинників правового виховання найбільше впливає сам статус правоохоронних органів, які в мирний час мають право не тільки на застосування табельної зброї і спеціальних засобів, а й наділені широким спектром повноважень для здійснення контрольно-примусових функцій від імені держави.

Фахівці багатьох країн світу зараховують специфічний статус правоохоронних органів до найбільш криміногенних чинників, що провокують випадки перевищення службових повноважень і зловживання владою з боку недостатньо стійких співробітників. Справді, наявність владних повноважень за відсутності надійної системи контролю за поведінкою особового складу часто приводить на індивідуальному рівні до розвитку відчуття всездозволеності і як результат – до численних випадків правопорушень співробітників правоохоронних органів [2].

Водночас система правоохоронних органів відрізняється наявністю консервативного стилю, через який модифікує свою діяльність достатньо поволі. Оскільки злочинний світ постійно знаходить нові сфери діяльності й удосконалює форми вчинення злочинів, забезпечуючи тим самим постійний прогрес у сфері злочинних технологій, правоохоронні органи вимушені задовольнятися становищем «наздоганяючої», реактивної сторони. Це робить систему юстиції та кримінального законодавства залежною у своєму прогресі не стільки від чинників внутрішнього саморозвитку, скільки від чинників зовнішніх, ініційованих активністю кримінального світу, – загальної кількості злочинів, їх новизни й резонансу, ступеня їх суспільної небезпеки. Через це законодавча база та правоохоронна практика формуються переважно не для запобігання «злочинам майбутнього», а як реакція на девіації суспільного життя, що вже сформувалися. У правовому полі, отже, утворюється певний розрив між заходами реагування на правопорушення й ситуаціями, які через свою новизну й нестандартність викликають труднощі під час їх правового оцінювання та вирішення.

Викликає відчутні складнощі на практиці й відсутність конституційного закріплення поняття та системи правоохоронних органів. У ст. 17 Конституції України, зокрема, написано: «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування і правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом». Але, як і в усіх попередніх конституціях, у ній немає чіткого визначення терміна «правоохоронні органи», що дає підстави для деяких авторів висловлювати сумніви щодо правомірності використання цього терміна загалом.

Перераховані вище чинники – наявність у співробітників владних повноважень, недосконалість нормативно-правової бази й неможливість повністю втілювати вимоги закону на практи-



ці через неоднозначність ситуацій, які виникають, – у своєму комплексі породжують знаменитий феномен дискреційних повноважень, що детермінує значну частину всіх правопорушень, які здійснюються співробітниками правоохоронних органів.

Сам же термін «дискреція» довгий час або взагалі був відсутній у юридичних словниках, або украй негативно висвітлювався. У Великій Радянській енциклопедії другого видання, наприклад, дискреційна влада визначається як правовий інститут у буржуазних державах, «що легалізував «вільний розсуд», тобто повне свавілля агентів виконавчої влади в центрі й на місцях. Також використовується в імперіалістичних державах як система терористичних методів управління. Служить одним із засобів фашизації державного апарату. Юридично вона означає закріплену буржуазним законом можливість для адміністратора діяти на свій розсуд» [7]. З цієї причини вітчизняними правознавцями вивчалася лише частина суб'єктивних елементів дискреційних дій співробітників правоохоронних органів – їх правосвідомість, переконаність, етичні основи ухвалення рішень [8].

У своєму сучасному тлумаченні дискреційна влада виглядає вже не так страхітливо й визначається вітчизняними правознавцями як «спосіб реалізації публічної влади, при якому відповідний суб'єкт влади (орган або посадова особа) застосовує дані йому в рамках закону повноваження за власним розсудом, без необхідності узгодження в якій-небудь формі своїх дій з іншими суб'єктами» [9]. Подібне визначення на сьогодні максимально наближене до позицій зарубіжних шкіл, що виділяють три ключові елементи, які й визначають дискрецію як «дії офіційної особи системи кримінальної юстиції (1), яка в рамках своїх офіційних повноважень (2) приймає рішення за власним розсудом (3)» [10].

Дискреційні дії не безмежні, але окреслені межами закону й основані на особистому досвіді, професійній виучці майбутнього офіцера-прикордонника. Згідно з коментарем К. Девіса, «посадова особа удається до дискреції кожного разу, коли є свобода вибору між можливою дією або бездіяльністю».

Слід зазначити, що не тільки правова система радянського періоду, а й багато сучасних законодавчих систем заперечують як законність, так і право поліційної дискреції на існування [12].

При цьому неспростовним є і той факт, що без дискреційних повноважень робота Державної прикордонної служби України була б просто неможливою. Зрештою, на стадії затримання співробітники часто не мають у своєму розпорядженні доказів, необхідних для суду, а діють на підставі інтуїції. Офіцер-прикордонник під час затримання самотійно ухвалює рішення й несе за протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну відповідальність.

На відміну від школи континентального права, у Великобританії, навпаки, наявність дискреції в діях поліції ніколи повністю не заперечувалася. Більше того, як у британській, так і в американській літературі є роботи, що розглядають феномен дискреції не тільки як неминуче, але також як мудре та бажане явище, що є сутністю професійного підходу. У доповіді лорда Ськармана за фактом масових безладів у Брікстоні в 1981 р. підкреслюється, що в разі конфлікту вимог закону й цивільного спокою пріоритет має надаватися дотриманню останнього. І в цьому випадку на перше місце в діяльності поліції виходить саме дискреція – «уміння підстроювати свої дії під певні обставини», оскільки розсудливість є кращою складовою поліційної доблесті.

Природно, що суб'єктивне тлумачення закону завжди має в собі небезпеку перевищення службових повноважень, зловживання владою й дискримінації, унаслідок чого «закон у дії» може сильно різнитися від «закону в книгах». Низка американських дослідників указує на негативні сторони феномена дискреції під час розгляду справ про домашнє насильство, коли поліцейські через свої переконання не надають належного значення скаргам жінок на поведінку чоловіків або співмешканців, що приводить до певного утиску прав жінок-потерпілих.

Саме тому феномен правоохоронної дискреції як одна з детермінант професійної деформації та службової злочинності в Державній прикордонній службі заслуговує на пильнішу увагу наших кримінологів.

Як наголошувалося вище, за своєю природою дискреційні повноваження правоохоронних органів будь-якої держави є похідними взаємодії багатьох чинників. У них можуть бути включені правові норми щодо функцій поліції (міліції); незалежність окремих категорій співробітників; подвійна влада над правоохоронними органами (державна й муніципальна, політична й відомча, законодавча й старанна); неможливість застосування кожного закону в усі часи й щодо всього населення; зростаюча кількість законів; складність завдань, що стоять перед поліцією (міліцією); відсутність точних норм або об'єктивних критеріїв у низці сфер правоохоронної діяльності. До цього слід додати ту обставину, що співробітники органів внутрішніх справ часто мусять



ухвалювати моментальне рішення. І, крім того, не можна не враховувати «невидимості» значної частини роботи поліції (міліції) для систем відомчого й зовнішнього контролю (прокуратура, державні та суспільні організації).

Звернувшись до порівняльного аналізу вітчизняних і зарубіжних правоохоронних систем, ми можемо відзначити практичну схожість низки дискреційних повноважень у категорії оперативних співробітників, співробітників патрульно-постової служби і слідчих підрозділів.

Патрульні офіцери багатьох країн світу, наприклад, приймають дискреційні рішення стосовно такого:

- зупинки, перевірки й огляду громадян;
- арешту автомобіля або виписки штрафної квитанції;
- застосування спецзасобів або зброї;
- інтенсивнішого патрулювання того або іншого місця;
- переслідування того або іншого автомобіля;
- використання тієї або іншої тактики під час охорони правопорядку.

Останній пункт особливо важливий у взаєминах із громадянами, оскільки цілі охорони правопорядку можуть бути досягнуті шляхом як вербальних (наказ, вимога, рекомендація, переконання, загроза), так і невербальних дій (жестикуляція, фізичний контакт, демонстрація та застосування зброї).

Під час реєстрації правопорушень у співробітників міліції є вибір щодо складання або нескладання офіційного протоколу; реєстрації злочину під тією або іншою категорією (наприклад, розбійний напад або спроба звалтування можуть бути зареєстровані як хуліганство або заподіяння тілесних ушкоджень). Співробітники правоохоронних органів також можуть приймати рішення дотично: про закриття справи, зважаючи на незначність правопорушення; щодо активнішого й упередженого розслідування окремо взятого випадку; використання спеціальної техніки розслідування (приховане спостереження, прослуховування, вербування інформаторів).

Теза про наявність дискреційних повноважень майбутніх офіцерів-прикордонників актуальна також з урахуванням практики затримання й арешту громадян. Відповідно до Конституції України, затримання підозрюваного, як правило, здійснюватися за рішенням суду. Конституція дозволяє арешт без дозволу суду тільки «у разі невідкладної необхідності запобігти або присікти злочин» (ст. 29). Проте в кримінальному процесуальному кодексі України недостатньо ясно виражена ця вимога, тому арешт без ухвали слідчого судді залишається швидше правилом, ніж винятком.

Крім того, законодавство надає можливість уповноваженій особі, не звертаючись за ухвалою до слідчого судді або дорученням до слідчого, скласти протокол про затримання підозрюваного на термін не більш ніж 72 години. Уповноважена особа, котра зазвичай не перебуває в ситуації «невідкладної необхідності», але використовує це положення дискреційно на свою користь і діє без отримання ухвали слідчого судді. Таке положення явно не узгоджується із вимогами Конституції, проте на підставі ухвали слідчого судді проводиться переважна кількість затримань і така практика розглядається правоохоронними органами, у тому числі органами Державної прикордонної служби України, як один з ефективних засобів просування розслідування.

Такі самі істотні недоліки чинного законодавства стосуються забезпечення прав затриманого на зустріч з адвокатом, допуск якого до клієнта залежить від спеціального вирішення слідчого. Окремою проблемою є проблема доступу до лікаря, недостатньо закріплена на законодавчому рівні і практично не обговорювана ні в спеціальній літературі, ні в пресі.

Зазначене достатньо переконливо демонструє негативну сторону дискреційних повноважень у правозастосовній практиці, через що один із обов'язків держави разом із національними агентствами кримінальної юстиції вбачається в пошуку шляхів контролю й регулювання дискреції в діях окремої посадової особи. Дискреційні повноваження майбутніх офіцерів-прикордонників, будучи невід'ємною частиною управлінської та правозастосовної діяльності, становлять безумовний інтерес для вітчизняних кримінологів із позицій реформування системи правоохоронних органів України. Проведений аналіз підводить нас до висновку щодо доцільності підтримки позиції британських кримінологів у тому, що дискреція не може й не має бути заборонена на практиці. Негативна лише неконтрольована та необмежена дискреція, що є причиною серйозних службових правопорушень, фактів дискримінації й нерівності громадян перед законом.

**Висновки.** Отже, концепція правового виховання, що існує в сучасних умовах, об'єктивно потребує нових теоретичних розробок, історичного дослідження цієї проблеми, а також нового наукового пошуку, оснований на спільній творчості вчених, філософів, соціологів, культуроло-



гів і правознавців. Необхідно критично враховувати досвід минулих десятиліть, і вже на якісно новому етапі розвитку нашого суспільства не зводити сутність правовиховної роботи до переказування нормативно-правових актів і, по суті, безпредметної просвітницької пропаганди загальних істин, що мають свідомо бездіяльний характер.

**Список використаних джерел:**

1. Акімова Т.І. Правова пропаганда як спосіб формування позитивних елементів правової свідомості, що визначають показник лояльності правосвідомості / Т.І. Акімова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsu.tmb.ru/nu/kon/arhiv/2004/kon1.11/sek2/2/>.
2. Ануфрієв М.І. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ України : [науково-практичний посібник] / М.І. Ануфрієв, В.С. Венедіктов. – Х., 2000. – С. 19.
3. Загальна теорія права : [курс лекцій] / під загальною редакцією професора В.К. Бабаєва. – Нижній Новгород, 1993 р. – 488 с.
4. Кригіна І.А. Правова культура, правове виховання і управління правовиховним процесом в сучасному російському суспільстві : дисс. ... канд. юрид. наук / І.А. Кригіна. – Ростов-на-Дону, 1999 р. – 91 с.
5. Мартіненко О.А. Дискреційні повноваження органів внутрішніх справ: кримінологічний аналіз / О.А. Мартіненко // Право України. – 2004. – № 11. – С. 91–94.
6. Медведєв В.С. Проблеми професійної деформації співробітників органів внутрішніх справ (теоретичні та прикладні аспекти) / В.С. Медведєв. – Д., 1996. – С. 48–49.
7. Негодченко О.В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини : [монографія] / О.В. Негодченко. – Дніпропетровськ, 2003. – С. 318.
8. Почтарь Т.М. Правове виховання в педагогічних вузах: питання методології і методики : дисс. ... канд. юрид. наук / Т.М. Почтарь. – М., 2001. – С. 47.
9. Сорокін В.В. Концепція еволюційного розвитку правової системи в перехідний період : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / В.В. Сорокін. – Єкатеринбург, 2003.
10. Criminal Justice in America: Theory, Practice, and Policy/ Barry W. Hancock, Paul M. Sharp. 2nd ed. – New Jersey, 2000. – С. 92–111.

**НАЛИВАЙКО Л. Р.,**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри загальноправових дисциплін  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.733 (477)

**ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ  
В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

У статті розкрита роль державної освітньої політики в умовах євроінтеграції. Обґрунтовано основні пріоритетні напрями державної освітньої політики в контексті модернізації української освіти. Визначено мету та завдання, механізм їх реалізації, а також питання стратегії фінансового та матеріального підґрунтя освітньої політики держави.

**Ключові слова:** глобалізація, державна освітня політика, євроінтеграція, конституційне право людини і громадянина на освіту, модернізація української освіти, освітній простір.

