

16. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2009. – 104 с.
17. Узагальнення практики застосування адміністративними судами впродовж 2011-2012 рр. Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, практики Європейського суду з прав людини під час розгляду та вирішення адміністративних справ / Архів Харківського окружного адміністративного суду. – 2013.
18. Верховенство права : монографія : у 3-х кн. / С. Головатий. – К. : Фенікс, 2006. Т. 1 : Верховенство права: від ідеї – до доктрини. – 2006. – 624 с.

**Венникова В.В. Отдельные вопросы международно-правовых гарантий права на социальную защиту. – Статья.**

В данной статье исследованы вопросы международно-правовых гарантий социальной защиты, проведен анализ основных международных документов, принятых в данной сфере и проблем их реализации в национальном законодательстве.

**Ключевые слова:** право на социальную защиту, международно-правовые гарантии, международные договоры.

**Vennikova V.V. Individual questions of international legal guarantees of social security right. – Article.**

In this article reviewed the matters of international legal guarantees of social security, carried out an analysis of the main international documents, which were accepted in this field and the problem of their realization in national legislation.

**Key words:** social security right, international legal guarantees, international agreements

*УДК 343.12*

**З.С.Галаван,**  
*кандидат юридичних наук,  
заступник начальника, начальник слідчого управління  
ГУМВС України в Харківській області*

## **ДО ПРОБЛЕМИ ПОНЯТТЯ СИСТЕМИ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА**

За результатами вивчення наукових точок зору на поняття «досудового слідства» та на підставі аналізу нормативно-правової бази функціонування системи досудового слідства України, запропоновано перелік основних характерних ознак останньої.

**Ключові слова:** ознака (властивість), досудове слідство, підслідність, слідчій, процесуальна форма, компетенція.

Нинішній етап розбудови української державності характеризується протіканням низки реформ у найважливіших сферах суспільно-державного життя. Зокрема реформаційні процеси відбуваються у адміністративній та судовій галузях, зазнають перетворень нотаріат України та органи юстиції. Не останнє місце серед зазначених реформ посідають зміни та перетворення у національній системі досудового слідства.

Для того, щоб реформи були ефективними і зміни, які вони передбачають, принесли максимальну користь, реформи мають спиратися на ґрунтовний науковий аналіз найбільш важливих та принципових аспектів тієї сфери (галузі) суспільного життя, в якій планується здійснити перетворення. Одним і з таких центральних питань, яке має бути детально вивчене з метою підвищення якості процесу реформування системи досудового слідства є її ознаки (властивості). Адже саме ознаки (властивості) є тим фактором, критерієм, за яких характеризують предмет, явище, процес тощо, виокремлюють його специфіку, схожість та відмінність від інших предметів процесів явищ [0, с.598]. Дослідження ознак системи досудового слідства дозволяє скласти більш чітке та повне уявлення про безпосередньо поняття «досудового слідства», а отже надає можливість поглянути на проблему реформування системи досудового слідства у більш розгорнутому вигляді, детальніше поглянути на її окремі внутрішні аспекти.

Необхідно відзначити, що окремі проблемні питання досудового слідства, досліджували: Я. І. Баршев, С. В. Вікторський, Г. Л. Громов, М. В. Жогін, В. П. Даневський, В. М. Духовський, Д. С. Карев, З. С. Коврига, О. Ф. Кистяківський, В. А. Ліновський, П. І. Люблінський, О. Н. Ярмаш, Л. І. Яченін, В. Л. Случевський, П. С. Елькінд, М. І. Стояновського, І. Я. Фойницького, Д. С. Карев, М. С. Строгович, С. А. Альперт, М. І. Бажанов, В. С. Ломов, М. А. Чельцов, Ф. Н. Фаткуллін та ін.. Однак, незважаючи на значний науковий доробок у зазначеній галузі, цілий ряд важливих моментів, все ще потребує уточнень та доопрацювань. Зокрема це стосується визначення основних ознак системи досудового слідства, яким більшість правників, приділяє незначну увагу.

Тому метою даної статті є: дослідити ознаки системи досудового слідства України. Планується викласти перелік основних ознак системи досудового слідства та здійснити їх характеристику.

Спираючись на дослідження таких правників як: В. М. Тертишник, В. Маляренко, В. Гончаренко, Л. Савюк, Л. Лобойко, Є. Коваленко та інших, а також виходячи з аналізу нормативно-правового підґрунтя функціонування системи досудового слідства в Україні, вважаємо, що найбільше практичне значення матиме виокремлення наступних ознак системи досудового слідства:

1. Наявність спеціально уповноважених суб'єктів, що реалізують її функції. Такими суб'єктами відповідно до положень статті 102 Кримінально-процесуального кодексу України є слідчі органів внутрішніх справ, слідчі прокуратури, слідчі податкової міліції та слідчі органів безпеки. Логічним

продовженням даної статті є положення спеціальних законів, в яких на зазначені органи покладаються функції досудового слідства, а саме: Закоу України «Про прокуратуру» (стаття 17) [0]; Закон України «Про державну податкову службу в Україні» (стаття 21) [0]; Закон України «Про Службу безпеки України» (стаття 24) [0]. Щодо органів внутрішніх справ, то їх обов'язок здійснювати досудове слідство окрім Кримінально-процесуального кодексу України також закріплений у пункті 4 Указу Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» [0].

Саме наявність спеціальних суб'єктів, є однією із тих ознак, що відрізняють досудове слідство від іншої форми попереднього розслідування – дізнання, яке являє собою основу на законі розшукову, доказову та правозастосовчу діяльність наділених процесуальними повноваженнями органів адміністративної та оперативно-розшукової юрисдикції, спрямовану на виявлення, попередження, запобігання та розкриття злочинів, розшук та викриття винних, забезпечення вирішення завдань кримінального судочинства [0, с.267]. Адже досудове слідство здійснюється виключно слідчими, у той час як коло суб'єктів, які виконують функцію дізнання значно ширше.

Законодавець наділив доволі просторе коло суб'єктів відповідними повноваженнями щодо здійснення дізнання. Проте здійснення досудового слідства є головним видом діяльності слідчого, на відміну від органів дізнання, для яких (окрім міліції) функція дізнання є супутньою, тобто не основною. Слід погодитися із думкою, виловленою Ю. П. Яновичем, про те, що дізнання здійснюється різними адміністративними органами, носить похідний від виконуваних ними основних функцій характер. Їх діяльність по розкриттю злочинів, за винятком міліції, епізодична. Міліція ж є основним органом дізнання, що здійснює дізнання постійно в силу специфіки своєї діяльності з охорони громадського порядку і виявленню злочинів [0, с.27].

Слід відзначити, що діюче законодавство України не надає визначення поняття «слідчий», а лише вказує на відомчу приналежність: прокуратура, служба безпеки України, податкова міліція, органи внутрішніх справ. На нашу думку справедливим є визначення, яке пропонує Л. М. Лобойко. На думку науковця слідчий – це суб'єкт кримінального процесу, який самостійно здійснює кримінальне переслідування осіб шляхом порушення кримінальних справ, викриття винних у вчиненні злочинів, обрання щодо них запобіжних заходів та інших заходів процесуального примусу. Дослідник відзначає, що інтерес слідчого як державного органу, покликаного боротися зі злочинністю, полягає у викритті винного, пред'явленні йому обвинувачення і направленні кримінальної справи з обвинувальним висновком прокурору для порушення ним державного обвинувачення [0, с.66];

2. Чіткий розподіл компетенції між слідчими апаратами різних відомств. Компетенція – компетенція (лат. *competentia* – здатність, належність за правом, відання) означає обізнаність та досвід суб'єкта в певному питанні

або колі питань і охоплює універсальні та вузько специфічні предметні сфери [0, с.53]. О. Ф. Скакун зауважує, що компетенція державного органу (уряду, міністерства, парламенту, органів суду, міліції, прокуратури та ін.) – це закріплена законом (або іншим нормативним актом) сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності і предмета відання. Встановлюючи компетенцію кожного із органів, держава здійснює не тільки «поділ праці» між ними, а й поділ державно-владних повноважень [0, с.363]. Законодавче розмежування компетенції між структурними елементами системи досудового слідства закріплене у Кримінальному процесуальному кодексі України, яка визначає правила підслідності кримінальних справ. Підслідність являє собою сукупність визначених законом ознак і властивостей кримінальної справи, за наявності яких її буде віднесено до провадження одного з органів досудового слідства.

Визначення підслідності – це дуже важливий системоорганізуючий фактор, оскільки він чітко розподіляє, так би мовити, фронт роботи між органами досудового слідства різних відомств, тим самим унеможлиблюючи виникнення у їх діяльності таких негативних явищ як: паралелізм, тобто одночасного здійснення досудового слідства за однією і тією ж справою різними слідчими органами, конфлікт компетенції і відповідних їй повноважень, перекладання своїх обов'язків на інші органи досудового слідства тощо. До того ж розподіл підслідності між різними відомствами дозволяє більш оперативно і професійно підходити до процесу розслідування справи, що в свою чергу має значно підвищити якість та ефективність роботи всієї системи досудового слідства, а від так вплинути на якість здійснення правосуддя.

3. Ще однією ознакою системи досудового слідства є встановлення суворой нормативно-правової регламентації її функціонування, тобто кримінально-процесуальної форми. Сутність даної ознаки полягає у тому, що законодавець рівні закону закріплює ряд вимог щодо здійснення досудового слідства: його строків і меж, порядку та послідовності (тобто процедури) здійснення слідчих дій їх документального оформлення, повноважень слідчого, прав свобод та обов'язків інших учасників досудового слідства тощо. Тобто кримінально-процесуальна форма являє собою сукупність законодавчо визначених обов'язкових вимог, які мають виконуватися під час провадження досудового слідства.

Слід зазначити, що визначаючи суворий правовий режим діяльності органів досудового слідства законодавець виконує положення статті 19 Конституції України, де записано, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [0].

Встановлення процесуальної форми має важливе значення, і має на меті: по-перше, організувати і гарантувати стабільну, якісну та ефективну діяльність системи досудового слідства. Тобто процесуальна форма спрямована на налагодження доцільної та адекватної поставленим цілям і за-

вданням роботи; по-друге, вона (процесуальна форма) створює систему гарантій щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини. Даний аспект процесуальної форми є особливо важливим, адже одним із напрямків досудового слідства є здійснення кримінального переслідування, що передбачає застосування до осіб заходів державного примусу. Кримінально-процесуальна форма ж у цьому випадку є гарантією особи, щодо якої здійснюється кримінальне переслідування, від зловживань з боку органів досудового слідства та одноманітності застосування норм законодавства. Строго кажучи, процесуальна форма – це практичне втілення принципу законності на стадії досудового слідства.

Процесуальна форма повинна відповідати вимогам: доцільності (забезпечувати швидко, безпомилкове й ефективне правосуддя); простоти (бути вільною від непотрібних бюрократичних формальностей); надійності (гарантувати досягнення істини й справедливості); толерантності (забезпечувати повагу до прав і свобод людини), ясності, моральності та етичності. Вона повинна бути пронизана духом поваги до честі і гідності особи, захисту прав і свобод людини;

4. В якості наступної ознаки системи досудового слідства, на нашу думку, слід вказати аналітично-пізнавальний характер роботи, що виконують її органи. Так, на відміну від такої форми досудового розслідування як дізнання, що здійснюється шляхом проведення оперативно-розшукових заходів, робота слідчих органів переважно полягає у вивченні, аналізі та оцінці даних отриманих під час проведення дізнання й слідчих дій. Слід підкреслити, що зазначена пізнавальна діяльність має, як правило, ретроспективний характер, тобто вона звернена у минуле. Слідчий, з метою встановлення істини по справі, на підставі глибокого аналізу отриманих під час досудового розслідування даних, так би мовити, звертається у минуле, йдучи шляхом злочинця та відтворюючи подію і обставини злочину. Кінцевим результатом такої інтелектуальної праці є обвинувальний висновок, який являє собою той підсумковий документ, що містить мотивовані висновки слідчого щодо справжньої картини конкретної кримінальної справи. З вище викладеного є цілком очевидним той факт, що держава повинна приділяти особливу увагу підготовці кадрів для системи досудового слідства та постійному підвищенню їх кваліфікації, рівню загальної та професійної культури;

5. Процесуальна самостійність. Хоча система досудового слідства і виконує допоміжну роль по відношенню до кримінального судочинства, проте вона є процесуально самостійною і незалежною. Обидві системи – і правосуддя і досудового слідства спрямовані на досягнення єдиної загальної мети: захист прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин, забезпечення принципу верховенства права, підтримку режимів законності та правопорядку. Це обумовлює їх тісний зв'язок, співпрацю та у певному розумінні взаємозалежність. Так, з одного боку частина слідчих дій може бути проведена тільки за наявності дозволу суду (наприклад, обшук житла чи іншого володіння особи), а з іншого – якість відправлення

правосуддя та прийнятих під час його здійснення рішень, значним чином залежить від якості результатів, отриманих під час проведення попереднього (досудового) слідства;

6. Останньою ознакою системи досудового слідства, яку ми наведемо у межах даного дослідження є те, що здійснення нею функції досудового розслідування справи, переважно, відбувається в умовах неясності та протидії з боку заінтересованих осіб. Тобто під час здійснення своїх функціональних обов'язків органам досудового слідства доводиться не лише встановлювати справжню картину злочину, а й долати опір з боку осіб, що безпосередньо вчинили злочин, щодо якого йде слідство, чи іншим чином причетні до його вчинення. Як правило такий опір проявляється у приховуванні слідів злочину.

Підсумовуючи викладений матеріал, можемо з упевненістю стверджувати, що визначення та науковий аналіз ознак системи досудового слідства є важливою умовою якісного наукового обґрунтування реформування даної системи. Виокремлення її властивостей дозволяє сформулювати більш детальне і змістовне уявлення про особливості організації та діяльності системи досудового слідства, встановити її місце та призначення у сучасному суспільстві, виділити прогалини та недоліки у її роботі, що мають бути враховані під час проведення реформування досудового слідства.

### *Література:*

1. Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов — М.: Сов. Энциклопедия, 1983.—840с.
2. Про прокуратуру: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 53. - ст.793
3. Про державну податкову службу в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. -№ 6. -ст. 37
4. Про Службу безпеки України: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1992. - № 27. - ст.382
5. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України»/[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=383%2F2011>
6. Коваленко Є.Г. Кримінальний процес України: Навч. Посіб / Є.Г. Коваленко. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 576 с
7. Янович Ю.П. Уголовный процесс Украины / Ю.П. Янович. — Харьков, УВД. — 1998. — 138 с.
8. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальне право; Курс лекцій: Навч. Посібник / Л.М. Лобойко. — К.: Істина, 2007. — 456 с.
9. Суть поняття компетенції в теорії міжкультурної комунікації // Вісник Національного університету / Людмила Бордюк, Анна Бордюк "Львівська політехніка", 2009, №648. — 148 с.
10. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.

11. Конституція України // Відомості Верховної Ради України, 1996, N 30, ст. 141.

**Галаван З.С. К проблеме понятия системы досудебного следствия. -**  
**– Стаття.**

В результате исследования разных позиций ученых относительно понятия «досудебное следствие», а также анализа нормативно-правовой базы функционирования системы досудебного следствия Украины, предложен перечень основных характерных признаков последней.

**Ключевые слова:** признак (свойство), досудебное следствие, подследственность, , процессуальная форма, компетенция.

**Galavan Z.S .The problem of the concept of pre-trial investigation. -**  
**Article.**

The research scholars of different positions relative to the concept of "pre-trial investigation" as well as the analysis of the legal framework for the functioning of the system of pre-trial investigation of Ukraine, offered a list of the main characteristic features of the latter.

**Keywords:** attribute (property) of pre-trial investigation, jurisdiction, procedural form, competence.

*УДК 342.9*

*Є.А.Гетьман ,*

*кандидат юридичних наук,*

*старший науковий співробітник, начальник відділу координації правових досліджень апарату президії Національної академії правових наук України*

## **НОРМОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ЙОГО СТАДІЇ**

В статті розглядається нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні як вид юридичного процесу. Визначаються основні стадії нормотворчого процесу, виділяється мета, суб'єкт та об'єкт кожної стадії

**Ключові слова:** нормотворча діяльність, нормотворчий процес, стадія нормотворчого процесу, мета, суб'єкт, об'єкт.

Правотворчість є одним з видів безпосередньої діяльності уповноважених органів з розробки, прийняття, зміни або доповнення нормативно-правових актів. Тобто зміст її складається з сукупності певних організаційних дій, які здійснюються послідовно і утворюють правотворчий процес, а ознакою будь-якого юридичного процесу є стадійність [1]. До визначення та розділення правотворчого (нормотворчого) процесу на стадії науковці підходять по-різному. Питання стадійності правотворчого (нормотворчого) процесу розглядали в своїх наукових працях Ю.А. Ведерні-