

ВІСНИК

НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

3(23)'2011

Заснований

18 листопада 2005 року

Засновник

Національна академія
прокуратури України

Видається 4 рази на рік**Передплатний індекс – 95295****Свідectво**

про державну реєстрацію —
Серія KB № 13906-2879 ПР

**Журнал включено до переліку
наукових фахових видань
постановою Президії ВАК України
від 27 травня 2009 року № 1-05/2**

Головний редактор

Середа Г.П.

Рекомендовано до друку

Вченою радою Національної академії
прокуратури України
(протокол № 1 від 4 жовтня 2011 року)

Рецензування статей

здійснено членами редакційної колегії
журналу

Адреса редакції:

04050, м. Київ, вул. Мельникова, 81 б
Тел.: (044) 206-00-51, 206-15-61
E-mail: apu2005@ukr.net

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Головний редактор

Середа Григорій Порфирівич

доктор юридичних наук, доцент,
ректор Національної академії прокуратури України*

Заступники головного редактора:

Якимчук Микола Костянтинович

доктор юридичних наук, професор, перший проректор
Національної академії прокуратури України –
директор Інституту підвищення кваліфікації кадрів

Козьяков Ігор Миколайович

кандидат юридичних наук, доцент, проректор з наукової
роботи Національної академії прокуратури України –
директор Науково-дослідного інституту

Відповідальний секретар

Барандич Світлана Павлівна

начальник редакційно-видавничого відділу
Національної академії прокуратури України

Члени редакційної колегії:

Бандурка Олександр Маркович

доктор юридичних наук, професор
(Харківський національний університет внутрішніх справ)

Гриценко Іван Сергійович

доктор юридичних наук, доцент
(Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

Грошевий Юрій Михайлович

доктор юридичних наук, професор
(Національний університет «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»)

Долежан Валентин Володимирович

доктор юридичних наук, професор
(Національний університет «Одеська юридична академія»)

Дьомін Юрій Михайлович

доктор юридичних наук, професор
(Генеральна прокуратура України*)

Кальман Олександр Григорович

доктор юридичних наук, професор
(Національна академія прокуратури України)

Кожевніков Геннадій Костянтинович

кандидат юридичних наук, доцент
(Національна академія прокуратури України)

Копиленко Олександр Любимович

доктор юридичних наук, професор
(Інститут законодавства Верховної Ради України)

Косюта Михайло Васильович

доктор юридичних наук, професор
(Національна академія прокуратури України)

Литвак Олег Михайлович

доктор юридичних наук, професор
(Національна академія прокуратури України)

Маляренко Василь Тимофійович

доктор юридичних наук, професор
(Національна школа суддів України)

Мірошніченко Сергій Сергійович

кандидат юридичних наук, доцент
(прокуратура Чернігівської області)

Попович Євген Миколайович

доктор юридичних наук
(прокуратура міста Харкова)

Руденко Микола Васильович

доктор юридичних наук, професор
(Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна)

Скулиш Євген Деонісійович

доктор юридичних наук, доцент
(Національна академія Служби безпеки України)

Стеценко Семен Григорович

доктор юридичних наук, професор
(Національна академія прокуратури України)

Толочко Олександр Миколайович

кандидат юридичних наук, доцент
(Національна академія прокуратури України)

Шоповал Володимир Миколайович

доктор юридичних наук, професор
(Центральна виборча комісія)

Шемшученко Юрій Сергійович

доктор юридичних наук, професор
(Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України)

Якимчук Наталія Яківна

доктор юридичних наук, доцент
(Національна академія прокуратури України)

Ярмиш Наталія Миколаївна

доктор юридичних наук, професор
(Національна академія прокуратури України)

* На час рекомендації Вченою радою Академії журналу до друку Середу Г.П. призначено заступником Генерального прокурора України, Дьоміна Ю.М. – ректором Національної академії прокуратури України.

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| АКТУАЛЬНО | 5 |
| <i>Григорій СЕРЕДА</i> Злочини, пов'язані з торгівлею людьми: особливості прокурорського нагляду | 5 |
| <i>Максим ГОВОРУХА, Микола РУДЕНКО</i> Нова роль прокурора у виконавчому провадженні | 9 |
| ПИТАННЯ ТЕОРІЇ | 13 |
| <i>Євген ПОПОВИЧ</i> Правозахисна діяльність прокуратури України – крок до європейської інтеграції | 13 |
| <i>Тетяна ЗАНФІРОВА</i> Свобода, рівність і справедливість праці як етико-правові універсалиї в християнській профетиці, апологетиці і патристиці | 16 |
| ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ | 22 |
| <i>Олександр КАЛЬМАН, Сергій МІРОШНИЧЕНКО</i> Прокуратура як спеціально уповноважений суб'єкт запобігання та протидії корупції | 22 |
| <i>Олександр ДУДОРОВ, Таїсія ТЕРТИЧЕНКО</i> Незаконне збагачення: сумнівна новела антикорупційного законодавства України | 28 |
| <i>Балджит УБХІ, Ендрю БАКСТЕР</i> Антикорупційне законодавство Англії та Уельсу: історія і сьогодення (публікується українською мовою) | 35 |
| КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС | 38 |
| <i>Юрій ГРОШЕВИЙ, Євген ПОВЗИК</i> Визнання вини як одна з умов застосування спрощених процедур (порівняльно-правовий аналіз) | 38 |
| <i>Микола СИВАК</i> Примітки-дефініції статей Особливої частини Кримінального кодексу України | 43 |
| ЗЕМЕЛЬНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО | 49 |
| <i>Анатолій МЕЛЬНИК</i> Прокурорський нагляд у сфері водоохоронної діяльності | 49 |
| <i>Олександр ГОЛОВКІН</i> Цілі та завдання державного контролю у галузі охорони довкілля в Україні | 54 |
| ФІНАНСОВЕ ПРАВО | 62 |
| <i>Наталія ЯКИМЧУК</i> Актуальні питання розмежування приватноправового та фінансово-правового регулювання відносин у сфері бюджетного кредитування | 62 |

| | |
|---|-----|
| МІЖНАРОДНЕ ПРАВО | 69 |
| Ілля ШУТАК | |
| Юридична техніка міжнародного права (загальнотеоретичний аспект)..... | 69 |
| ПРАВООХОРОННА ТА СУДОВА ДІЯЛЬНІСТЬ | 76 |
| Микола ТУРКОТ | |
| Діяльність Військової служби правопорядку у Збройних Силах України як військового правоохоронного формування | 76 |
| Георгій ПОПОВ | |
| Основні напрями організації роботи органів прокуратури України із захисту прав і свобод дітей | 82 |
| Микола ШИЛІН, Ірина АНДРУЩЕНКО | |
| Система суб'єктів забезпечення національної безпеки України, роль і місце в ній Конституційного Суду України | 87 |
| ПРОКУРОРСЬКА ТА СЛІДЧА ПРАКТИКА | 95 |
| Микола ФРАНТОВСЬКИЙ | |
| Практичні аспекти застосування прокурорських повноважень при ініціюванні перегляду судових рішень щодо набувальної давності..... | 95 |
| Анатолій ПЕТРУНЯ | |
| Здійснення правозахисної функції у сфері земельних відносин | 98 |
| Сергій НЯНЬЧУР | |
| Протидія рейдерству і повернення на користь держави незаконно вилученого державного та військового майна | 105 |
| Валентина НІНДИПОВА | |
| Правозахисна діяльність прокурора у сфері оплати праці: організація перевірок | 110 |
| Трибуна Молодого Вченого | 118 |
| Валерій КРАВЧУК | |
| Оцінювання ефективності діяльності прокуратури України (невирішені правові проблеми) | 118 |
| Олена НАЗАРУК | |
| Прокурорський нагляд за додержанням законів щодо відшкодування шкоди, заподіяної злочином, за новим проектом Кримінально-процесуального кодексу України | 123 |
| ЖИТТЯ АКАДЕМІЇ | 127 |
| Хроніка міжнародних зв'язків | 127 |
| ОГОЛОШЕННЯ | 128 |
| Міжнародна науково-практична конференція «Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи розвитку» | 128 |
| Вимоги щодо оформлення наукових статей | 128 |



*Григорій СЕРЕДА,
заступник Генерального
прокурора України,
державний радник юстиції 2 класу,
доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України*

ЗЛОЧИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ТОРГІВЛЕЮ ЛЮДЬМИ: ОСОБЛИВОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ

Ключові слова: торгівля людьми; досудове провадження; досудове слідство; нагляд за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства.

Світова глобалізація і зумовлені нею взаємопов'язаність та взаємозалежність держав, нерівномірність соціально-економічного розвитку окремих регіонів спричинили в кінці XX – на початку XXI століть відродження работоргівлі, що в наш час отримала назву «торгівля людьми». Вказаний транснаціональний злочин охопив безліч країн. На жаль, не стала винятком й Україна, звідки людей везуть до Західної і Східної Європи, Росії, Туреччини. Частково вона виступає також країною транзиту. Кількість зареєстрованих правоохоронними органами злочинів цього виду постійно зростає. За останні двадцять років майже сто тисяч українців стали жертвами торгівлі людьми. Тому цілком обґрунтовано, що протидія цьому явищу – важливий напрям сучасної кримінально-правової політики.

Останнім часом з'явилося чимало досліджень з різних напрямів протидії торгівлі людьми. Окреслені питання висвітлювалися, зокрема, у роботах науковців із кримінального права (Ю.В. Бауліна, В.І. Борисова, В.М. Куца), кримінології (В.В. Голіни, І.М. Даньшина, К.Б. Левченко), кримінального процесу та криміналістики (Б.В. Лизогуба, А.М. Орлеана, С.Ф. Денисова, О.В. Надена). Однак недостатньо вивчено вплив прокурорського нагляду на забезпечення комплексної протидії вказаному злочину. Зазначимо, що відповідно до розпорядження Генерального прокурора України від 1 серпня 2008 року № 57 серед інших пріоритетних для опрацювання та використання у прокурорсько-слідчій роботі тем визначено стан прокурорського нагляду за до-

держанням законодавства щодо боротьби з торгівлею людьми.

Вважаємо за доцільне у межах даної публікації зупинитись на питаннях методики здійснення нагляду прокурорами на окремих етапах розслідування злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми.

Ключовими моментами досудового провадження у кримінальних справах, в яких предметом такого нагляду є законність дій і процесуальних рішень слідчого та органу дізнання, автори підручника «Прокурорський нагляд в Україні» вважають:

- 1) законність вирішення заяв і повідомлень про злочини, постанов про порушення та відмову в порушенні кримінальних справ;
- 2) законність притягнення особи як обвинуваченого;
- 3) законність затримання підозрюваного і застосування до нього чи обвинуваченого запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою;
- 4) забезпечення прав та законних інтересів учасників кримінального процесу, у тому числі потерпілого від злочину;
- 5) виконання вимог закону про всебічне, повне й об'єктивне дослідження обставин злочину;
- 6) законність прийняття рішення про закінчення досудового слідства [1, 162].

Загалом погоджуючись із переліком, що його наводять визнані науковці у сфері прокурорської діяльності, зауважимо: щодо злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми, важливим є також нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Справа в тому, що їх виявлення і розкриття у більшості випадків

неможливе без застосування системи гласних та негласних пошукових, розвідувальних і контррозвідувальних заходів, які здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. Також потребує конкретизації й визначення предмету прокурорського нагляду у справах про злочини, пов'язані з торгівлею людьми. На нашу думку, в цьому випадку його предметом слід визнати додержання законів про захист права людини на особисту недоторканність і законність проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства.

Звернемо увагу на деякі особливості досудового провадження у справах вказаної категорії.

На стадії порушення кримінальної справи прокурор повинен: вивчити матеріали за інформацією (заява або повідомлення) про умисне утримання людини всупереч її волі у рабстві і вперитись, зокрема, у тому, що під час перевірки встановлено посередника, який займається вербуванням «живого товару»; з'ясувати, чи перетинала і в який спосіб кордон України жертва: легально чи нелегально (якщо злочин вчинено на території нашої країни, то кримінальна справа порушується за ст. 146 КК України – незаконне позбавлення волі або викрадення людини); встановити наявність грошового прибутку не тільки від переправлення людини за кордон, але й від її експлуатації, що і є елементом порушення прав людини на особисту недоторканність і повагу до її гідності.

При цьому відповідно до п. 4 наказу Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» від 19 вересня 2005 року № 4 гн прокурор зобов'язаний запобігти зволіканню з порушенням кримінальної справи за наявності очевидних ознак злочину, а також негайно скасувати постанови за малозначними фактами, які лише формально містять ознаки злочинів.

Особливу увагу необхідно приділити матеріалам про відмову в порушенні кримінальної справи за заявами та повідомленнями про злочини, пов'язані з торгівлею людьми, оскільки шляхом винесення постанови про відмову в порушенні кримінальної справи можливе їх приховування.

Досить складно на цій стадії однозначно визначити кримінально-правову кваліфікацію злочину, яку необхідно застосувати. А саме: має місце торгівля людьми чи, можливо, організація незаконного перетину державного кордону, звітництво або втягнення особи у заняття проституції-

єю, шахрайство чи навіть грубе порушення угоди про працю. Лише проаналізувавши у повному обсязі матеріали перевірки, прокурор може зробити висновок і дати вказівку про порушення кримінальної справи за ст. 149 КК України.

Постає запитання: яку частину вказаної статті слід застосовувати? Досить часто доводиться оперувати неповною характеристикою ознак злочину. Як правило, на цій стадії відомі лише об'єкт злочину та ознаки об'єктивної сторони або деякі з них. Тому за відсутності достатніх приводів і підстав для порушення кримінальної справи необхідно дати вказівку про додаткове збирання доказових матеріалів у межах десятиденного строку, передбаченого ч. 4 ст. 97 КПК України.

У разі незаконного порушення кримінальної справи прокурор відповідно до ст. 100 КПК України повинен скасувати постанову про порушення кримінальної справи, а якщо у справі проведено слідчі дії – винести постанову про її закриття.

Враховуючи, що торгівля людьми у більшості випадків вчиняється групою осіб та характеризується наявністю багатьох потерпілих, непоодинокими є випадки порушення кримінальних справ за окремими епізодами торгівлі людьми, тоді як злочинне угруповання або окремий посередник продають людей групами чи систематично займаються цією діяльністю упродовж тривалого часу. Прокурор має скасувати такі незаконні постанови, оскільки за умови встановлення, що для посередника цей «бізнес» постійний, ітиметься про злочин, який продовжується.

Важливим є питання про додержання органом, що порушує кримінальну справу, вимоги ч. 2 ст. 98 КПК України щодо обов'язкового посилення на особу, яка вчинила злочин. У справах про торгівлю людьми зазвичай на цей момент відомі або посередник між суб'єктом продажу і покупцем живого товару, або покупець, або обидва разом. Безумовно, у постанові про порушення кримінальної справи про них обов'язково має бути вказано.

Затримання посередника і обрання стосовно нього запобіжного заходу – також предмет пильної уваги прокурора. Як правило, у справах цієї категорії залишення на свободі посередника і його співучасників дає їм змогу активно впливати на потерпілих та їх родичів-свідків, знищувати сліди своєї злочинної діяльності як в Україні, так і поза її межами. Водночас необхідно мати на увазі, що трафікер (фізична або юридична особа, яка бере у цьому участь, є співучасником або погоджується на будь-які дії, визначені у понятті «торгівля людьми») в аб-

солютній більшості випадків має закордонний паспорт та спільників за кордоном, куди в будь-який момент може виїхати з метою ухилення від притягнення до кримінальної відповідальності.

Отже, за наявності достатніх фактичних даних для притягнення винних у торгівлі людьми до кримінальної відповідальності прокурор повинен вимагати від органу дізнання або слідчого обов'язкового затримання посередника і подальшого обрання йому запобіжного заходу у вигляді взяття під варту. Підставою для прийняття такого рішення будуть посилення на можливі спроби з боку підозрюваного (обвинуваченого) ухилитись від слідства і суду та перешкоджання встановленню істини у справі.

Стосовно нагляду за додержанням законності під час притягнення особи у справах про торгівлю людьми як обвинуваченого зазначимо, що прокурору, який його здійснює, бажано ознайомитись із постановою про притягнення такої особи до процедури пред'явлення обвинувачення. Це дасть змогу визначитись із обсягом обвинувачення, кваліфікацією злочину і усунути шляхом прокурорських вказівок можливі помилки та упущення слідчого.

Одним із пріоритетів наглядової діяльності прокурорів відповідно до п. 7 вказаного вище наказу від 19 вересня 2005 року № 4 гн вважається захист прав і законних інтересів потерпілих, що у справах про злочини, пов'язані з торгівлею людьми, набуває особливого значення. Потерпілими у справах цієї категорії, як правило, є особи, які пережили фізичне насильство та тривалий час перебували під постійним психічним тиском злочинців. На думку психологів, це має наслідком втрату довіри до оточуючих, з якими вони намагаються не контактувати, замикаючись у собі. Враховуючи, що свідчення таких осіб є підставою для формування всієї доказової бази у справі, доцільно зорієнтувати слідчого на необхідність ретельного планування та проведення слідчих дій за їх участю із належним психологічним супроводженням (участь психолога як спеціаліста).

Прокурор повинен звернути увагу також на додержання вимог кримінально-процесуального закону щодо життя органом розслідування заходів, спрямованих на забезпечення безпеки життя і здоров'я заявника, потерпілого, їхніх родичів і близьких, якщо не тільки наявні, але й реально можуть мати місце спроби вплинути на них шляхом погроз або інших протиправних дій, що загрожують їх життю і здоров'ю.

На жаль, в ст. 52-1 КПК України єдиною підставою забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, визначено тільки заяву чи повідомлення про загрозу безпеці самої особи, тоді як, на наш погляд, орган розслідування і прокурор також повинні мати право на ініціювання питання про забезпечення безпеки заявника, потерпілого та інших суб'єктів кримінального судочинства. Але, виходячи із визначення предмета нагляду у справах про злочини, пов'язані з торгівлею людьми, вважаємо, прокурор вправі і повинен дати вказівку про застосування заходів безпеки до потерпілого, якщо із матеріалів справи вбачається реальна загроза застосування до нього насильства з метою відмовитись від своїх показань проти злочинця.

Конкретні заходи безпеки та порядок їх застосування передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року № 3782-XII. Найбільш дієвими серед перелічених у ст. 7 заходів, спрямованих на дотримання прав жертв торгівлі людьми, на нашу думку, є забезпечення конфіденційності відомостей про особу, особиста охорона, охорона житла і майна, видача спеціальних засобів індивідуального захисту, використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження, а під час судового розгляду – також закритий судовий розгляд. У деяких регіонах діють притулки для потерпілих. Про їх діяльність слідчий та орган, який здійснює захист потерпілого, можуть дізнатися через неурядові правозахисні організації.

Суттєвим чинником заінтересованості потерпілого у співпраці зі слідством у справі є перспектива відшкодування завданої йому злочинном матеріальної та моральної шкоди, а за потреби – витрат на стаціонарне лікування. Прокурор повинен перевірити наявність у справі процесуальних рішень слідчого про визнання особи цивільним позивачем, якщо потерпілим подано позов; своєчасність накладення арешту на майно підозрюваного, обвинуваченого. Слід пам'ятати, що у разі вчинення винною особою злочину, передбаченого частинами 2 і 3 ст. 149 КК України, закон передбачає додаткове покарання у вигляді конфіскації майна.

Під час вивчення справи з обвинувальним висновком про притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за ст. 149 КПК України прокурор повинен звернути увагу на доведеність

у справі і наявність детального аналізу в обвинувальному висновку таких обтяжуючих кримінальну відповідальність кваліфікуючих ознак, як вчинення злочину щодо неповнолітнього, кількох осіб, повторно, за попередньою змовою групою осіб, з використанням службового становища або особою, від якої потерпілий був у матеріальній чи іншій залежності, вчинення злочину організованою групою тощо.

На практиці трапляються випадки недоведення кваліфікуючої ознаки вчинення злочину, пов'язаного із торгівлею людьми, організованою групою та кваліфікації його за ч. 2 ст. 149 КК України як вчиненого за попередньою змовою групою осіб, в той час як із справи видно, що злочин скоєно стійкою групою осіб із розподілом між ними функцій з вербування майбутніх жертв, виготовлення їм необхідних документів для перетину

кордону, налагодження зв'язків із покупцями живого товару. В такому випадку прокурор повинен повернути справу на додаткове розслідування із відповідними вказівками.

Прокурорських перевірок потребують також питання можливої участі у злочині службових осіб, які діяли із використанням свого службового становища, вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним заволодінням або підробленням документів.

Затвердивши обвинувальний висновок у разі згоди із висновками слідчого, прокурор направляє справу до суду. З цього моменту прокурорський нагляд на досудових стадіях за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, переходить у наступний етап прокурорської діяльності – підтримання державного обвинувачення.

Список використаних джерел:

1. Прокурорський нагляд в Україні: [підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.] / І.Є. Марочкін, П.М. Каркач, Ю.М. Грошевий та ін. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2006. – 240 с.

Григорій СЕРЕДА

ЗЛОЧИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ТОРГІВЛЕЮ ЛЮДЬМИ: ОСОБЛИВОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ

Резюме

Аналізуються проблеми здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми. Приділено увагу питанням нагляду з боку прокурора за законністю порушення кримінальної справи, обрання підозрюваному, обвинуваченому запобіжного заходу, забезпечення засобами прокурорського нагляду законних інтересів потерпілих від цих злочинів та їх особистої безпеки.

Григорій СЕРЕДА

ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ: ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Резюме

Анализируются проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением законов при расследовании преступлений, связанных с торговлей людьми. Уделено внимание вопросам надзора со стороны прокурора за законностью возбуждения уголовного дела, избрания подозреваемому, обвиняемому меры пресечения, обеспечения средствами прокурорского надзора законных интересов пострадавших от этих преступлений и их личной безопасности.

Grygoriy SEREDA

HUMAN TRAFFICKING CRIMES: SPECIFIC FEATURES OF PROSECUTORIAL SUPERVISION

Summary

The problems of prosecutorial supervision on law abidance at the stage of pre-trial investigation of human trafficking cases are analyzed in the article. Special attention is paid to the issues of law abidance at all stages of criminal procedure: criminal case initiating, choosing restraint measure, guaranteeing legal interests as well as personal security of victims providing means of prosecutorial supervision.



Максим ГОВОРУХА,

*заступник прокурора Луганської області,
старший радник юстиції,
кандидат юридичних наук*

Микола РУДЕНКО,

*провідний науковий співробітник
Національної академії прокуратури України,
доктор юридичних наук, професор,
почесний працівник прокуратури України,
заслужений юрист України*



НОВА РОЛЬ ПРОКУРОРА У ВИКОНАВЧОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Ключові слова: прокурор; представництво; виконавче провадження; державний виконавець; стягувач; законність.

9 березня цього року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)», прийнятий Верховною Радою України 4 листопада 2010 року [1]. Вказаним законодавчим актом, зокрема, у новій редакції викладено Закон України «Про виконавче провадження» (Закон), що регулює порядок примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб).

Новели виконавчого провадження вже висвітлено у юридичній літературі [2, 3, 4, 5]. Предметом розгляду в цій статті є детальніше з'ясування місця і ролі прокурора у сучасному виконавчому процесі. Адже, враховуючи гостроту проблеми ефективності системи примусового виконання, на вказані законодавчі зміни у суспільстві покладаються великі сподівання. Від прокурорів вимагатиметься врахування нововведень у складному процесі реалізації їхніх повноважень щодо захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Насамперед новим Законом встановлено, що прокурор є учасником виконавчого провадження (ч. 1 ст. 7) та бере в ньому участь у випадку здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за його заявою (ч. 2 ст. 7). Отже, у ст. 7 Закону знайшло законодавче відображення широко використовуване у прокурорській практиці

положення щодо участі прокурора у виконавчому провадженні в разі здійснення ним представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за його заявою.

З огляду на це можна визнати, що представницька функція органів прокуратури України реалізується також шляхом захисту прав громадянина або держави при виконанні рішень, схвалених за позовами (заявами) прокурорів. Тобто процес захисту ініційованого прокуратурою права після ухвалення рішення і набрання ним законної сили триває у формі виконавчого провадження, що являє собою завершальну стадію судового провадження. Шляхом виконавчого провадження реалізується правозахисна функція держави через здійснення на цьому етапі остаточного захисту прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб, що є фактичним продовженням правозахисної функції суду.

Таким чином, прокурор набуває статусу учасника виконавчого провадження за наявності двох умов:

1) здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді в порядку ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»;

2) відкриття виконавчого провадження за його заявою відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про виконавче провадження».

За відсутності наведених умов або однієї з них прокурор не наділений повноваженнями здійснювати представництво інтересів громадянина або держави у виконавчому провадженні, тобто бути його учасником.

Слід зазначити, що згідно з Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 [6] утворено Державну виконавчу службу України (ДВС України). На неї покладено функції з реалізації державної політики у сфері організації виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів (п. 1), діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції України. Відповідно до п. 4 Положення про Державну виконавчу службу України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 385/2011 [7], ДВС України відповідно до покладених на неї завдань здійснює державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про виконавче провадження, правильністю, своєчасністю та повнотою вчинення виконавчих дій державними виконавцями.

Отже, у сучасних умовах розвитку законодавства про виконавче провадження марно сподіватися на будь-яке згадування про нагляд прокуратури за законністю виконавчого провадження [8], а тим більше – про його повернення [9] (був скасований Законом України від 10 липня 2003 року № 1095-IV). Набувши статусу учасника виконавчого провадження, прокурор є процесуальною особою, яка здійснює свої повноваження у цій сфері правовідносин тільки відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» та норм цивільного, господарського, адміністративного процесуального законодавства. Кожна дія (акт) прокурора у виконавчому провадженні має процесуальний характер і підтверджується складанням відповідного процесуального документа (заява, клопотання, скарга тощо).

Нагадаємо, що Генеральний прокурор України відносить прокурорську діяльність у сфері примусового виконання судових рішень до числа пріоритетних напрямів діяльності органів прокуратури. Так, у наказі «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» від 29 листопада 2006 року № 6гн він вимагає від підлеглих прокурорів:

- вживати заходів, спрямованих на своєчасне і реальне виконання судових рішень, постановлених у справах за позовами (заявами) прокурорів;
- вимагати від стягувачів своєчасно звертати до виконання виконавчі документи та у повному обсязі реалізовувати визначені законом права сторони у виконавчому провадженні;
- використовувати право прокурора на відкриття виконавчого провадження за його заявою

на підставі виконавчого документа. У випадках відкриття виконавчого провадження за заявою прокурора, який набуває статусу учасника виконавчого провадження, користуватися правами, визначеними у Законі України «Про виконавче провадження».

За такого підходу прокурор, який набув статусу учасника виконавчого провадження, має використовувати надані ч. 1 ст. 12 Закону України «Про виконавче провадження» права сторони (стягувача), а саме: ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії, подавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у проведенні виконавчих дій, давати усні та письмові пояснення, висловлювати свої доводи, міркування з усіх питань, що виникають у ході виконавчого провадження, у тому числі під час проведення експертизи, заперечувати проти клопотань, доводів та міркувань інших учасників виконавчого провадження, заявляти відводи у передбачених цим Законом випадках, оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця щодо виконавчого провадження та користуватись іншими правами, наданими законом, за винятком права на укладення мирової угоди про закінчення виконавчого провадження. Однак питання прав і обов'язків прокурора має бути вирішено у вказаній статті окремо, адже прокурор є самостійним учасником виконавчого провадження.

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про виконавче провадження» сторони можуть реалізовувати свої права і обов'язки у виконавчому провадженні самостійно або через представників. Особиста участь фізичної особи у виконавчому провадженні не позбавляє її права мати представника, крім випадку, коли боржник згідно з рішенням зобов'язаний вчинити певні дії особисто. Отже, представництво прокурора у виконавчому провадженні є процесуально-правовим засобом, який забезпечує реалізацію стягувачем і боржником своїх прав і виконання обов'язків, а також сприяє органу ДВС України неупереджено, своєчасно й повно вчиняти виконавчі дії.

Оскарження прокурором рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб ДВС України – одна з найважливіших гарантій забезпечення прав фізичних та юридичних осіб у виконавчому провадженні. При цьому можна виділити два види оскарження: 1) адміністративний (відомчий) порядок оскарження; 2) судовий порядок оскарження.

В адміністративному порядку скарга на рішення, дії або бездіяльність державного вико-

навця подається прокурором начальнику відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець. Рішення, дії чи бездіяльність начальника відділу можуть бути оскаржені прокурором до вищестоящего органу державної виконавчої служби (частини 1, 2 ст. 82 Закону). Проте подання скарги до начальника відповідного відділу або керівника вищого органу не позбавляє прокурора можливості звернення зі скаргою до суду, якщо він не задоволений прийнятим рішенням або не отримав відповіді на скаргу [10].

Враховуючи викладене вище, вбачаємо, що оскаржити рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та іншої посадової особи державної виконавчої служби прокурор має право згідно з:

1) Цивільним процесуальним кодексом України – до суду цивільної юрисдикції, що видав виконавчий документ, якщо оскаржується рішення, дії або бездіяльність державного виконавця за виконавчим документом зазначеного суду;

2) Господарським процесуальним кодексом України – до господарського суду, якщо скарга стосується виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів;

3) Кодексом адміністративного судочинства України (КАС України) – до адміністративного суду, причому в редакції ст. 181 КАС України адміністративним судам встановлено юрисдикцію таких вимог методом виключення, тобто словами «якщо законом не встановлено іншого порядку судового оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби». Це означає, що адміністративним судам підвідомчі адміністративні позови, пов'язані з порушенням прав, свобод чи інтересів сторін виконавчого провадження при виконанні виконавчих документів, виданих адміністративними судами.

Як зазначено в п. 13 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби» від 13 грудня 2010 року № 3 [11], прокурор має право звернутися з позовом у вказаних справах не лише як учасник виконавчого провадження, статусу якого він набуває при відкритті виконавчого провадження за його заявою у випадках представництва інтересів громадянина або держави в суді (п. 2 ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження»), а й при здійсненні представництва в суді особи, яка є учасником виконавчого провадження.

Важливою гарантією поновлення прав стягувача у виконавчому провадженні є передбачена ст. 86 Закону України «Про виконавче провадження» можливість відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення вимог законодавства при виконанні рішення, на підставі якого видано виконавчий документ. З огляду на це прокурор, за наявності певних підстав, має право звернутися до суду із позовом до юридичної особи, яка зобов'язана провадити стягнення коштів з боржника (ст. 9 Закону), у разі невиконання рішення з вини цієї особи – про стягнення їх із неї.

Стягнення збитків, завданих у виконавчому провадженні, має суттєві особливості, зокрема збитками слід вважати суми, які вказані у виконавчих документах, однак не були реально стягнуті державними виконавцями. Крім того, судова практика йде шляхом стягнення не лише зазначених сум, а й інфляції, нарахованої на такі суми за час невиконання виконавчих документів. З урахуванням судової практики застосування цієї норми можна виділити такі категорії позовів:

1) про відшкодування шкоди, заподіяної державним виконавцем при проведенні виконавчих дій;

2) про відшкодування шкоди, завданої державним виконавцем нездійсненням стягнення за виконавчим документом;

3) про відшкодування шкоди, завданої відмовою державного виконавця у відкритті виконавчого провадження [12, 754].

Виходячи з наведених положень, можна стверджувати, що у виконавчому провадженні прокурор виступає як суб'єкт, процесуальна діяльність якого пов'язана з реалізацією державних інтересів. Відповідно прокурор – це особливий суб'єкт виконавчого провадження, що здійснює у ньому представництво інтересів громадянина або держави у випадках, визначених законом. За даних обставин участь прокурора у виконавчому провадженні відповідає суспільним запитам і потребам, є гарантією забезпечення прав фізичних та юридичних осіб і має бути самостійним інститутом виконавчого провадження. Адже всі види представництва, закріплені чинним законодавством про виконавче провадження, передбачають в обов'язковому порядку правові відносини між представником і особою, яку він представляє.

Інакше кажучи, представник у виконавчому провадженні для виконання своїх обов'язків наділяється відповідними повноваженнями і не може виходити за межі цих повноважень, якщо не одержить на це спеціального дозволу. Прокурор же діє у вико-

навчому провадженні від імені державного органу – прокуратури, на яку законодавством покладені представницькі функції. Для підтвердження своїх повноважень у виконавчому провадженні прокурору не потрібно надавати державному виконавцю або суду ніяких документів (довіреностей), бо він виконує обов'язки, покладені на нього законом, а його повноваження у сфері примусового виконання рішень підтверджуються службовим посвідчен-

ням. Він бере участь у виконавчому провадженні як представник державного органу і користується усіма правами стягувача при здійсненні виконавчих дій. Завданнями прокурора у виконавчому провадженні є дотримання прав та законних інтересів громадян (фізичних осіб) і юридичних осіб (держави), вжиття заходів, необхідних для своєчасного і в повному обсязі виконання рішення, зазначеного в документі на примусове виконання.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб): закон України від 4 листопада 2010 року № 2677-VI // *Голос України*. – 2010. – № 232 (4982). – 8 грудня.
2. Ілляк М. Виконавче провадження по-новому, або Чи покращиться якість виконання судових рішень? / М. Ілляк // *Юридичний вісник України*. – 2011. – 28 травня – 3 червня.
3. Кузь О.Р. Новели виконавчого провадження / О.Р. Кузь // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. – 2011. – № 3. – С. 10–17.
4. Стадник Г.В. ДВС: новий статус та законодавчі новації / Г.В. Стадник // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. – 2011. – № 3. – С. 5–9.
5. Тисногуз В. Исполнение по-новому. Итоги практической реализации новой редакции Закона «Об исполнительном производстве» / В. Тисногуз // *Юридическая практика*. – 2011. – № 22 (701). – 31 мая.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // *Юридичний вісник України*. – 2010. – № 233. – 25–31 грудня.
7. Про державну виконавчу службу України: положення, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 385/2011 // *Юридичний вісник України*. – 2011. – № 16. – 16–22 квітня.
8. Хащина Т. Наглядова функція прокуратури: вона є надійною гарантією захисту інтересів громадян та держави на стадії виконання судових рішень / Т. Хащина // *Вісник прокуратури*. – 2011. – № 1. – С. 41–43.
9. Радько О. Виконавче провадження очима прокурора / О. Радько // *Вісник прокуратури*. – 2011. – № 3 (117). – С. 89–94.
10. Малахов С.О. Оскарження прокурором рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби: питання теорії та практики / С.О. Малахов // *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. – 2011. – № 945. – Вип. 9. – С. 342–345. – (Серія: Право).
11. Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 грудня 2010 року № 3 // *Юридичний вісник України*. – 2011. – № 14. – 2–8 квітня.
12. Фурса С.Я. Закони України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: науково-практичний коментар / Фурса С.Я., Фурса Є.І., Щербак С.В. – К.: Видавець Фурса С.Я.: КНТ, 2008. – 1172 с.

Максим ГОВОРУХА, Микола РУДЕНКО

НОВА РОЛЬ ПРОКУРОРА У ВИКОНАВЧОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Резюме

Аналізуються нові законодавчі положення щодо участі прокурора у виконавчому провадженні, уточнюються правове становище прокурора в процесі примусового виконання судових рішень, ухвалених за позовами (заявами) прокурорів.

Максим ГОВОРУХА, Николай РУДЕНКО

НОВАЯ РОЛЬ ПРОКУРОРА В ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Резюме

Анализируются новые законодательные положения, касающиеся участия прокурора в исполнительном производстве, уточняется правовое положение прокурора в процессе принудительного исполнения судебных решений, вынесенных по искам (заявлениям) прокуроров.

Maksym GOVORUKHA, Mykola RUDENKO

A NEW ROLE OF A PROSECUTOR IN EXECUTIVE PROCESS

Summary

New legal provisions on a prosecutor's participation in executive process are analyzed in the article. Legal position of a prosecutor in the process of compulsory execution of judgments, delivered on prosecutor's action is specified.



*Євген ПОПОВИЧ,
прокурор міста Харкова,
державний радник юстиції 3 класу,
доктор юридичних наук*

ПРАВОЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ – КРОК ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Ключові слова: правозахисна діяльність; трансформація; функція нагляду за додержанням та застосуванням законів; правозахисна діяльність органів прокуратури України; стандарти Ради Європи; рекомендації Венеціанської комісії.

Правозахисна діяльність прокуратури України спрямована на впровадження нових форм і методів захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина та інтересів держави, які відповідають міжнародним зобов'язанням, що взяла на себе Україна при вступі до Ради Європи.

Прокуратура України посідає унікальне місце в державному механізмі, не належачи до жодної з гілок державної влади, і відіграє найважливішу роль у розбудові правової соціальної держави. Адже її діяльність спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення [1].

Необхідність реформування органів прокуратури визнають сьогодні і політики, і науковці, і представники громадськості. Сучасний етап розвитку української держави, її орієнтація на інтеграцію до Європейського Союзу, підвищення стандартів додержання прав та свобод людини і громадянина обумовлюють необхідність вибору найбільш оптимальних шляхів організаційного устрою та функцій української прокуратури.

Це свідчить про доцільність вивчення вітчизняного й зарубіжного досвіду діяльності органів прокуратури. Потребує негайного вирішення питання, чи повинна прокуратура зберегти повноваження щодо нагляду за виконанням законів, чи стати лише обвинувальним органом кримінального переслідування [2].

Некритичне запозичення надбань іноземних держав у цьому аспекті вбачається нерезультативним, оскільки світовому співтовариству бракує єдиних стандартів побудови й діяльності прокуратури. Тому дослідження правового статусу української прокуратури неможливе поза контекстом соціально-політичних умов її функціонування, національних традицій, особливостей правової культури народу. Зрозуміло, з огляду на важливість поставлених перед прокуратурою завдань будь-яке реформування, будь-які зміни в організації, засадах та порядку діяльності можуть відбуватися лише на серйозному науковому підґрунті. Відтак, розвиток прокуратури нашої держави потребує дослідження в діалектичній єдності із процесами становлення української державності. Адже це дасть змогу виокремити те особливе, що притаманне органам прокуратури.

Законодавче закріплення функції загального нагляду викликає непорозуміння Парламентської Асамблеї Ради Європи, оскільки вважається, що це не відповідає проголошеним принципам правової держави і верховенства права. Разом із тим наглядова спрямованість діяльності прокуратури притаманна перехідному етапу розвитку суспільства, для якого характерні: домінування

державної форми власності в економічній сфері; наявність організаційно-управлінських структур, що залишилися у спадок від часів командно-адміністративної економіки; неготовність судової системи у повному обсязі взяти на себе захист прав та свобод людини і громадянина.

За таких обставин Закон України «Про прокуратуру» розглядається як тимчасовий, необхідний для врегулювання роботи органів прокуратури до прийняття нової Конституції України і концепції правоохоронної політики держави, яка має визначити сферу діяльності кожного з органів, безпосередньо відповідальних за реалізацію цієї політики, та окреслити місце і роль прокуратури у їх системі.

Згідно з Резолюцією 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні», ухваленою у Страсбурзі (Французька Республіка) 4 жовтня 2010 року [3], функція прокуратури України щодо загального нагляду суперечить європейським стандартам і, зокрема, через наявність цієї функції вона має повноваження, що значно перевищують необхідні в демократичній державі.

У вказаній Резолюції Парламентська Асамблея Ради Європи закликала органи влади та Верховну Раду України якнайшвидше ухвалити з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії Закон України про прокуратуру, який повністю відповідатиме європейським стандартам і цінностям.

Зміни до Конституції України, як вважає Парламентська Асамблея Ради Європи, необхідні для позбавлення прокуратури функції загального нагляду та реформування цього органу відповідно до зобов'язань, які взяла на себе Україна при вступі.

Парламентська Асамблея Ради Європи рекомендувала, щоб у якості альтернативи функції нагляду було зміцнено роль омбудсмена та запроваджено систему безоплатної правової допомоги.

Під час прийняття у 1996 році Конституції України у її Перехідних положеннях за прокуратурою збережено виконання відповідно до чинних законів функції нагляду за додержанням і застосуванням законів (загальний нагляд) – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, тобто без визначення строку [4].

Представники Ради Європи зазначали, що прерогативи прокурора переходять в обсяг повноважень інших державних органів. Прокуратура в демократичній державі не уповноважена виконувати загальний нагляд за додержанням прав людини іншими державними органами та поса-

довими особами, оскільки це порушує принцип розподілу влади.

Тому дедалі актуальнішою стає проблема трансформації правових форм прокурорського нагляду. У зв'язку із цим Законом України від 12 липня 2001 році було внесено зміни до Закону України «Про прокуратуру», зокрема до глави 1 «Нагляд за додержанням і застосуванням законів», в якій слова «вищий» і «загальний» нагляд замінялися на слово «прокурорський» нагляд.

Залишення за прокуратурою функції нагляду (хоч і обмеженої порівняно з попередньою редакцією) об'єднувалося тим, що повне позбавлення загальнонаглядової функції і зменшення її ролі лише до представництва у суді не дасть прокурорам можливості проводити досудові перевірки тоді, коли цього вимагає захист державних або суспільних інтересів, і буде обмежувати її діяльність наданням відповідних матеріалів іншими державними органами або громадськими організаціями. Разом із тим передбачалося, що прокурор має право на перевірку з метою вирішення питання щодо наявності підстав для представництва інтересів держави в суді, а не систематичний обов'язок контролювати чи наглядати за виконанням законів. Такими ж повноваженнями має бути наділений прокурор і при захисті прав громадянина, коли той обмежений у можливості самотійно захистити свої права у судовому порядку і звертається по допомогу до прокуратури.

Відповідні пропозиції неодноразово ініціювалися Генеральною прокуратурою України, були розроблені законопроекти щодо внесення змін до Закону України «Про прокуратуру».

Генеральним прокурором України 12 квітня 2011 року видано наказ № 3гн «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» [5], яким скасований наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» від 18 жовтня 2010 року № 3гн.

Згідно з новою редакцією наказу № 3гн Генерального прокурора України основним завданням правозахисної діяльності органів прокуратури є захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів.

При цьому правозахисна діяльність прокуратор оцінюється, виходячи зі стану законності, своєчасності та повноти реагування на порушення закону, фактичного поновлення прав і свобод

громадян та інтересів держави, реального відшкодування коштів та притягнення винних осіб до відповідальності, передусім посадових осіб органів державної влади та контролю.

Генеральний прокурор України В.П. Пшонка у своїх виступах в засобах масової інформації звертав увагу на те, що у галузевому наказі про організацію правозахисної діяльності передбачено низку нових положень, спрямованих на удосконалення та забезпечення кінцевих результатів прокурорської діяльності. Переглянуто пріоритети в роботі органів прокуратури, обсяг повноважень прокурора, приводи та підстави для проведення перевірок. У наказі вже не обмежуються напрями діяльності в сферах захисту прав і свобод громадян та інтересів держави.

В умовах демократизації суспільних відносин та розбудови в Україні громадянського суспільства здійснення даної функції набуває пріоритетного значення. Однак, незважаючи на вжиті останнім часом заходи, на сьогодні залишаються проблемними питання погашення заборгованості із заробітної плати, порушуються конституційні права громадян на свободу та особисту недоторканність, повсякчас встановлюються факти необґрунтованих адміністративних затримань осіб, які підозрювались у вчиненні злочинів.

Необхідно вказати, що органи прокуратури України докладають активних зусиль для впровадження у їхню діяльність міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини. З вересня 2005 року Українська асоціація прокурорів спільно з Генеральною прокуратурою України та Радою Європи реалізовує масштабний проект – Навчальну програму для працівників прокуратури України щодо положень та практики застосування Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Головна мета цієї навчальної програми полягає в ознайомленні всіх прокурорів і слідчих України зі змістом Конвенції та практикою її застосування Європейським судом з прав людини шляхом проведення регіональних семінарів силами викладачів-тренерів – працівників прокуратури з усіх регіонів України.

У межах реалізації програми були відібрані викладачі-тренери, які пройшли поглиблену підготовку, взявши участь у двох навчальних семінарах в Україні, та відвідали Страсбург, де ознайомилися з роботою Європейського суду з прав людини.

Навчальна програма для працівників прокуратури України щодо положень і практики застосування Європейської конвенції про захист прав лю-

дини та основних свобод актуальна і потрібна, оскільки Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод після набуття чинності для нашої держави стала частиною законодавства України. Прокурори повинні добре знати норми цього основоположного договору про права людини та керуватися ними у повсякденній діяльності. Обмінятися думками щодо змісту Конвенції, практики її застосування як Європейським судом, так і правоохоронними органами України найкраще шляхом проведення семінару на цю тему.

Окреслена робота важлива як з точки зору підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників та удосконалення діяльності органів прокуратури, так і з позиції впровадження більш ефективних механізмів захисту прав і свобод громадян України.

Проголошення в Україні правової соціальної держави обумовлює необхідність удосконалення правового забезпечення діяльності органів прокуратури з тим, щоб вони сприяли всемірному утвердженню верховенства закону, зміцненню правопорядку, неухильному додержанню прав та свобод громадян. Досягнення цієї мети можливе лише за умови врахування усього комплексу чинників, за допомогою яких функціонує національна правова система. Потреби розбудови в Україні демократичного суспільства сьогодні обумовлюють поступову еволюційну зміну всього державного механізму, у тому числі й органів прокуратури. Однак непередумані поспішні кроки, пов'язані зі звуженням їхніх функцій, можуть негативно позначитися насамперед на стані законності і правопорядку в країні. З огляду на це вважаємо, що головним орієнтиром у реформуванні органів прокуратури мають бути не кількісні, а якісні зміни, і сутність їх полягатиме у підвищенні прозорості та демократизації діяльності прокуратури.

Як і всі нормативно-правові акти України в цілому, законодавство про прокурорський нагляд потребує подальшого розвитку в напрямі:

1) підвищення статусу прокуратури як централізованого багатофункціонального наглядового органу;

2) внесення змін до Конституції України (ст. 93 ч. 1) і передбачення в ній права законодавчої ініціативи для Генерального прокурора України;

3) більш чіткого й змістовного відображення правозахисної функції та повноважень прокуратури у Конституції України і в Законі України «Про прокуратуру».

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Попович Є. М. Шляхи розвитку прокуратури України: моногр. / Попович Є. М., Спасибо-Фатеева І. В., Жилінкова І. В., Печений О. П. – Х., 2008. – 96 с.
3. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні», ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 4 жовтня 2010 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
4. Конституція України: прийнята 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2011 року № 3гн: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>

Євген ПОПОВИЧ

ПРАВОЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ – КРОК ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Резюме

Розглянуто правозахисну діяльність як функцію органів прокуратури України. Обґрунтовується необхідність внесення змін до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» з урахуванням зобов'язань держави перед Радою Європи та рекомендацій Венеціанської комісії.

Евгений ПОПОВИЧ

ПРАВООЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ – ШАГ К ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Резюме

Рассмотрена правозащитная деятельность как функция органов прокуратуры Украины. Обосновывается необходимость внесения изменений в Конституцию Украины и Закон Украины «О прокуратуре» с учетом обязательств государства перед Советом Европы и рекомендаций Венецианской комиссии.

Evgen POPOVYCH

THE ADVOCACY ACTIVITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE AS A STEP TO THE EUROPEAN INTEGRATION

Summary

The advocacy activity as a function of the prosecutor's office of Ukraine is examined in the article. The necessity introducing amendments to the Constitution of Ukraine as well as the Law of Ukraine «On Prosecutor's Office of Ukraine» in connection with Ukrainian obligations before the Council of Europe and Venice Commission is grounded.



Тетяна ЗАНФІРОВА,
професор Класичного приватного
університету, м. Запоріжжя,
доктор юридичних наук

**СВОБОДА, РІВНІСТЬ І СПРАВЕДЛИВІСТЬ
ПРАЦІ ЯК ЕТИКО-ПРАВОВІ УНІВЕРСАЛІЇ
В ХРИСТИЯНСЬКІЙ ПРОФЕТИЦІ,
АПОЛОГЕТИЦІ Й ПАТРИСТИЦІ**

Ключові слова: свобода; рівність; справедливість; апологетика; патристика.

Християнство з погляду філософсько-правової аксіоматики є поєднанням фаталізму й активізму, егалітаризму та індивідуалізму. З одного боку, йому властиве твердження, що перед Богом усі рівні, незважаючи на

відмінності: «Всі під одним Богом ходимо». Йдеться про те, що людська доля, включаючи народження й особливо смерть, визначається «на небесах». Тобто для Бога немає людей «видатних» і «маленьких»: людина створена за Божим «образом і подо-

бою», і немає звання вищого. Самі заслуги не дають переваг – «один дощ над праведними і не праведними» і «останні можуть стати першими».

З другого боку, християнство визнає сам факт відмінності між людьми: за фізичними й інтелектуальними здібностями, особистими духовними якостями. «Багатий і бідний стрічаються; того й іншого створив Господь» [1, Прит., 22:2]. Воно приймає не лише відмінності між людьми, а й те, що людське суспільство є ієрархічним: «Багатий панує над бідним, і боржник раб позичальника» [1, Прит., 22:7]. Християнські філософи визнають, що світ людей є світом нерівностей. Прагнути до встановлення рівності означає прагнути до неможливого. Соціальна диференціація необхідна для злагодженого функціонування суспільства, вона лежить в основі суспільного устрою. Майнова нерівність є стимулом і регулятором господарської активності.

В іудейському світі часів Старого Завіту норми господарського життя, зокрема ставлення до праці та її оплати, були піднесені в Законі Божому до онтологічної норми. Насамперед згадаймо звернення Бога до людини, яка оселилася в Едемі, щоб «порала його й доглядала його» [1, Буття, 2:15]. Тут немає закликати збільшувати багатства раю, треба лише зберігати його в даному Творцем вигляді. Значною мірою це відображено в сучасній концепції «сталого розвитку».

Метою цієї статті є побудова описової моделі ставлення християнства до справедливості й нерівності у сфері трудових відносин. На відміну від античної Греції, де праця не тільки не вважалася етичною цінністю й сприймалася як неминуче зло, а для вільної людини – взагалі як сором, християнські вчителі й філософи із самого початку ставилися до праці як до органічного елементу людського життя, вважаючи заповідь про працю однією з найважливіших. Праця – це творче розкриття людини, якій через первісну богоподібність дано бути співтворцем і помічником Господа. Однак після відчуження людини від Творця змінився характер праці: «У поті свого лица ти їстимеш хліб, аж поки не вернешся в землю, бо з неї ти взятий. Бо ти порошок, і до пороку вернешся» [1, Буття, 3:19].

Завданнями статті є:

а) розкриття особливостей розуміння свободи, рівності і справедливості у пророчих писаннях (профетиці);

б) розкриття особливостей розуміння свободи, рівності і справедливості в деяких апологетичних джерелах;

в) розкриття особливостей розуміння свободи, рівності і справедливості в католицькій і православній патристиці.

Статтю присвячено проблемі співвідношення засадничих ідей щодо розуміння свободи, рівності і справедливості як етико-правових універсалій у християнській профетиці, апологетиці й патристиці.

Наступними щодо поведінки в господарській діяльності є десять заповідей, отриманих від Бога Мойсеєм, що мали надзвичайно потужний вплив на долю всього іудео-християнського світу. Найважливішою особливістю Закону Мойсея є те, що він фактично спрямований на обмеження приватної власності заради справедливості, принципово не забороняючи її.

З одного боку, Закон закріплює право приватної власності, яке сформувалося в євреїв: «не кради», «не жадай дому ближнього свого... ні вола його, ані осла його, ані всього, що ближнього твого». З другого боку, приватна власність не оголошена священною, весь пафос господарського Закону Мойсея спрямований на обмеження права приватної власності з єдиною метою – не припустити надмірного нагромадження багатства в одних руках.

Ці обмеження артикулювалися таким чином. По-перше, кожен сьомий рік Закон наказував не сіяти і не збирати врожаю, при цьому все вирощене на цій землі мало віддаватися бідним і тваринам: «Саморослого колосу жнив твоїх не будеш жати, а грон з необрізаних виноградин твоїх не збиратимеш, рік повного відпочинку буде для землі. І те, що саме виродиться в цій відпочинку землі, буде для вас на їжу, для тебе, і для раба твого, і для невольниці твоєї, і для наємника твого, і для осілого твого, що мешкає з тобою, і для скотини твоєї, і для звірини, що в краї твоїм, буде весь урожай його на їжу» [1, Лев., 25: 5–7].

Також передбачалося, що в кінці кожного сьомого року скасовувалися всі борги, а рабів-одноплеменників відпускали на волю. По суті, у Законі був закріплений принцип соціальної справедливості, оскільки запобігалось рабству всередині єврейського народу і значно обмежувалась економічна експлуатація. На досягнення справедливості в господарському житті спрямовані й інші положення Закону, що стосуються праці та майнових відносин.

Передусім слід звернути увагу на вимогу обов'язкового щотижневого відпочинку (Закон Суботи), заборону працювати після заходу сонця. Суворі приписи були щодо оплати найманих пра-

цівників: «Не будеш утискати наймита, убогого й не-заможного з братів своїх та з прихोдька свого, що в краї твоїм у брамах твоїх. Того ж дня даси йому плату його, і не зайде над нею незапложеною сонце, бо вбогий він, і до неї лине душа його. І не буде він на-кликати на тебе до Господа, і не буде гріха на тобі» [1, Повторення Закону, 24: 14–15].

Більше того, деклароване ставлення до рабів у Давній Іудеї докорінно відрізнялося від статусу раба в інших країнах. Закон Мойсея категорично забороняв продаж людей у довічне рабство, фактично рабство виражалося в прода-жу праці або власної, або своїх дітей як сплати боргу: «А коли збідніє брат твій при тобі, і буде проданий тобі, то не будеш робити ним праці раба, як наймит, як осілий він при тобі, аж до юві-лейного року буде він працювати тобі. Вийде від тебе він та сини його з ним, і повернеться він до родини своєї, і до посілости батьків своїх вер-неться він: бо вони Мої раби, що Я вивів їх з єги-петського краю, не будуть вони продані прода-жем раба. Не будеш володіти ним жорсткою, і будеш боятися Бога свого» [1, Лев., 25: 39–43].

Однак в Іудеї Закон Мойсея не дотримувався належною мірою, і тоді, як і пізніше вже в історії людства, реальність брала своє. Закон сьомого року, так само як і Закон про ювілейний рік, були економічно невивідними і практично не дотриму-валися. Книги пророків, цих представників дав-ньої демократії, сповнені звинувачень на адресу тих, хто порушував Божі заповіді. У книзі пророка Єремії говориться: «Горе тому, хто несправдлив-істю дім свій будує, а верхні кімнати безправ'ям, хто каже своєму ближньому працювати даремно, і платні його йому не дає» [1, Єр., 22: 13].

Пророк Ісайя прямо попереджає: «Горе зако-нодавцям несправдливим, та писарям, які пи-шуть на лихо, щоб від правосуддя усунути бідних, і щоб відняти права від убогих народу Мого, щоб стали вдовиці здобиччю їм, і пограбувати сиріт...» [1, Іс., 10: 1–2]. Пізніше пророк Неємія переказу-вав слова бідних: «А наше ж тіло таке, як тіло наших братів, наші сини як їхні сини. А ось ми утискаємо наших синів та наших дочок за рабів, і є з наших дочок утискувані. Ми не в силі працю-вати, а поля наші та виноградники наші належать іншим...» [1, Неємія, 5:5].

Таким чином, упродовж історично невеликого терміну теократичне (отримане від Бога) законо-давство, що регламентує господарську діяльність, поступилося господарським нормам монархічної держави з її економічно правлячим класом.

Розпад греко-латинського світу, виникнення і поширення християнства спочатку мало що змі-нили в ставленні до праці. Біблійна оцінка праці як покарання за гріхи значною мірою вплинула на етику католицького християнського середньовіччя. Необхідність «у поті чола» здобувати «хліб насущ-ний» була карою за порушення заповіді Бога. На-віть у Євангеліях Христос не закликав своїх учнів і послідовників до праці, говорячи: «Погляньте на птахів небесних, що не сіють, не жнуть, не збира-ють у клуні, та проте ваш Небесний Отець їх годує. Чи ж ви не багато вартніші за них?» [1, Матв., 6:26].

Продуктивна й комерційна діяльність, спрямована на одержання прибутку, засуджу-валася та нехтувалася духовництвом. Діяльне життя (*vita activa*) ставилося нижче від життя споглядального (*vita contemplativa*), ченці юр-бами тинялися по Європі, у монастирях праця припускалася, але лише як гігієнічний засіб аске-зи і в дуже помірних дозах [2].

Щоправда, в апостольський період і період раннього християнства існували й інші погляди на працю. У Псалмах звучить апологетика праці: «Людина створена для праці так само, як птах для того, щоб літати». У Діяннях апостолів тема праці виражена Павлом досить чітко. Звертаючись до віруючих, він наставляє: «Бо коли ми в вас пере-бували, то це вам наказували, що як хто працю-вати не хоче, нехай той не їсть!» [1, 2 Фес., 3:10]. Святий Климент Олександрійський називав пра-цю «школою суспільної справедливості», а свя-тий Іоанн Златоуст вважав ледарство безчестям.

Доречно тут звернути увагу на ставлення до праці ордену цистерціанців, ідеологія якого мала значний, але не надто тривалий вплив на умонас-трої в епоху раннього середньовіччя (X–XIII столі-тя) [2]. У той період неймовірного збагачення монастирів розкіш, зніженість численної чернечої братії породжували тугу за первісною простотою першохристиянського ладу життя. Саме із цієї при-чини наприкінці XI ст. група аскетично налаштова-них ченців залишила свій монастир і пішла у відда-лене місто Цистерцій у Бургундії, що дало згодом назву ордену. Він став новою формою – замкнутою централізованою організацією чернецтва.

На відміну від колишніх форм організації чер-нецтва, регульованих неписаними «звичаями», спосіб життя цистерціанців цілком регулювали затверджені статuti ордену. Принциповий відмо-ві від праці в звичайних монастирях цистерціанці протиставили фізичну працю як основу чернечо-го служіння. Монахам-цистерціанцям не дозво-

лялося жити чужою працею, володіти селами, мати залежних селян, васалів з-поміж мирян. У результаті цистерціанці більше часу проводили в полі, на скотарні або у винограднику, ніж у скрипторії, школі або в храмі за богослужінням.

До їхніх завдань входило розчищення лісів, осушування боліт, облаштування монастирського господарства. Це було викликано тим, що вони вибирали для заснування своїх осель ще не обжиті людиною місця. Однак ідеали самотності, бідності, фізичної праці не врятували й цистерціанські монастирі від поступового занепаду. Дбайливі ченці, які приділяли багато часу інтенсивній сільськогосподарській праці, охоче впроваджували різні технічні нововведення, зрештою активно включилися в торгівлю, що призвело до їх швидкого збагачення.

Незабаром цистерціанці переклали заняття фізичною працею на так званих конверсів, що рекрутувалися із сільської бідноти. Конверси приймали чернечу обітницю, але жили окремо від основної братії. Обітниця послуухи зобов'язувала конверсів працювати настільки довго, як це було необхідно абау. При цьому за свою працю вони як члени цистерціанського ордену одержували лише убогу їжу.

Досвід чернечого ордену цистерціанців переконливо продемонстрував, з одного боку, істинність біблійної мудрості, яка стверджує, що не можна служити одночасно Богові й Мамоні, а з другого – дієвість соціальних законів людського співжиття, виражену в неодмінній реалізації наданих можливостей.

Проте сучасне ставлення католицької церкви до економічних проблем ґрунтується на вченні Томи Аквінського, прийнятому як офіційна філософсько-теологічна доктрина католицької церкви. В енцикліці «*Aeterni Patris*» («Отцю Вічному») (1879 рік) Папа Лев XIII оголосив італійського домініканця вічним і незаперечним авторитетом у галузі богослов'я, філософії, соціології, політики, моралі й економіки.

Характерною рисою вчення Томи Аквінського є «синтез двох елементів, споконвіку властивих християнству: релігії любові й милосердя апостола Павла і св. Августина та релігії Закону, що логічно усунуло дуалізм Закону і Євангелія» [2]. Тома Аквінський зумів «примирити» богослов'я з наукою, що швидко розвивалася, знайти раціональні докази істинності християнства.

Початок сучасному ставленню католицької церкви до праці було покладено в соціальній

енцикліці Папи Лева XIII «*Rerum Novarum*» («До нових часів»), озвученій 1891 року, і розвинуто в енцикліці Папи Пія XI (1931 рік). У них було закладено такі аспекти державного впливу на регулювання відносин між роботодавцями й найманими працівниками: досягнення загального блага та справедливості, сприяння участі робітників у прибутках підприємств, встановлення мінімального розміру заробітної плати, заперечення товарного характеру праці й законодавчий захист особистості працівника [3].

У середині XX ст. соціальна доктрина католицизму поступово відходить від мотивації до праці на основі прагнення максимізувати свій дохід у бік піднесення творчого потенціалу людини в процесі праці. В енцикліці Папи Іоанна XXIII «*Mater et Magistra*» («Мати і наставниця») міститься прямий заклик до активної ролі працівників у господарській діяльності підприємства. Беручи участь у роботі 53-го Ватиканського Собору (1962–1965 роки), Папа Павло IV назвав працю основною передумовою людського існування, що має найвищу гідність. Питанням праці була присвячена окрема енцикліка «*Laborem Exercens*» («Енцикліка про працю») Папи Іоанна Павла II (1981 рік).

На початку енцикліки він дає вихідне положення наступних міркувань: «Людина – ось перший і головний шлях Церкви». Папа вказує на подвійний характер праці. З одного боку, «завдяки праці з дня у день будується життя людини. У праці людина знаходить власну гідність». З іншого – «праці властива також і якась постійна міра людського страждання, горя, втрат і несправедливості, що глибоко укорінилися в суспільному житті кожної нації і в міждержавних відносинах» [3].

Переконання в тому, що праця є однією з основних сторін людського земного буття, католицька церква переймає з Книги Буття: «Плодіться і розмножуйтеся, і наповнюйте землю, і володійте нею». Саме цим висловом католицька церква вустами Папи визначає глибоку сутність праці: «Людина є образом Божим на підставі отриманого від свого Творця веління панувати, володіти землею».

Поняття «мати-земля» охоплює не лише саму землю, а й її надра, навколишній простір, техніку, оскільки вона «є плодом роботи людського розуму, знаком утвердженого в ході історії панування людини над природою». Надзвичайно важливим положенням енцикліки «*Laborem Exercens*» є твердження, що «праця має пріоритет над капіталом, оскільки «вона» завжди є первинною, виробничою причиною, тоді як капітал або

сукупність засобів виробництва є інструментом, або інструментальною причиною» [3].

В останньому посланні Папи Іоанна Павла II *Centesimus Annus* («Сотий рік») (1991 рік) продовжено тему праці, трудової етики, трудового покликання, трудової гідності й донесено думку про необхідність соціального партнерства між працівниками та роботодавцями, виходячи з того, що капітал і наймана праця взаємно доповнюють одне одного [3]. Значущість і провідна роль праці підкреслюються в такому фрагменті: «Власність досягається насамперед працею і повинна слугувати праці. ... Якщо правильно, що капітал, який розуміється як сукупність засобів виробництва, є водночас результатом праці поколінь, то тоді так само правильно, що він створюється завдяки праці» [3].

Відзначимо ще раз, що сучасна католицька думка наполягає на запереченні товарного характеру праці й отождненні заробітної плати із ціною робочої сили.

Таким чином, християнське вчення легітимізує існуюче соціальне розшарування. Ворожнеча і заздрість до багатших людей, які мають вищий соціальний статус, розглядається як незгода, засудження «премудрих промислів долі». «Всяка душа нехай буде покірна вищій владі, бо немає влади не від Бога» [1, Рим., 13:1]. У цьому вимірі покора владі не може суперечити нормам Закону Божого, оскільки «в якому званні хто покликаний, братія, в тому кожен і залишайся перед Богом» [1, 1 Кор., 7: 20], 24). Водночас це не означає заперечення зміни свого соціального становища. «Чи покликаний бути рабом? Не бентежся. Але якщо можеш стати вільним, то краще використай це» [1, 1 Кор., 7: 21].

У своєму тлумаченні початку соціального життя православ'я виходить з його божественного походження, завжди встановлює його зв'язок із Богом. Соціальне життя є передусім ареною боротьби духовних сил добра і зла, а не соціальних класів. Критеріями в його оцінюванні є етичні начала, а не соціальні закони. Основними началами суспільного життя в православ'ї вважаються переважно любов і благодать, а не справедливість і закон [4]. Справді, в євангельських текстах не можна знайти жодного висловлювання Ісуса щодо будь-якої регламентації обов'язків, щодо якого-небудь класу пригноблених. Це пояснюється тим, що за життя Месії право здійснення правосуддя належало переважно римлянам. Головним об'єктом боротьби Ісуса була не соціальна несправедливість, а критика

формалізму фарисеїв. Варто зауважити при цьому, що головним завданням старозавітних пророків було саме викриття офіційної влади, так би мовити, стародавня опозиція [5].

У Новому Завіті, на відміну від пророків, увага зосереджується скоріше на Страшному суді, де Бог продемонструє абсолютну справедливість, рівну для всіх, але не однаковою мірою, тобто залежно від набуття людиною духовних благ. І майже зовсім не йдеться про правосуддя в житті окремих віруючих або громади. Ісус, не відмовляючись від традиційної термінології стосовно Страшного суду, відкриває порятунок як дар Божий, що надається вірі й покорі.

Велике значення в православ'ї має поняття «соборність». У суспільному житті соборність означає таке єднання, у якому долають ворожнечу й відчуженість, досягають суспільного цілого, побудованого на солідарності та духовних цінностях. Соборність передбачає таку цілісність, у якій частина немислима без цілого, а особа немислима поза вільною єдністю осіб. При цьому суспільство має служити особі, а особа – суспільству. Принцип соборності є основоположним соціальним принципом, крізь призму якого слід розглядати поняття соціальної доктрини православ'я.

У цілому християнство виявляє інтерес лише до тих соціальних понять, які сповнені духовного релігійного змісту, і до тих соціальних інститутів, що ґрунтуються на національних духовних традиціях, з якими міцно пов'язана православна церква. Упродовж багатьох століть християнство прагне одухотворювати соціальну реальність, незважаючи на те, що вона постійно секуляризується. Церква прагне орієнтуватися на християнську державу й на християнське суспільство, тому ледь сприймає реалії сучасної секулярної епохи. Вона ніяк не може погодитися з тим, що соціальний лад не повинен мати релігійного змісту.

Соціальне становище людини згідно з християнською традицією не є гарантією або передумовою особливого ставлення Бога до неї. Соціальна й майнова диференціація функціонує паралельно із взаємним зв'язком і доповненням різних станів, зокрема багатих та бідних, що не тільки не виключається, а є навіть бажаним. Такі відносини мають не лише і не стільки господарський характер, скільки етичну природу, тобто християнство виступає за згладжування нерівності. Способом нівеляції й запобігання ворожості є упокорювання, прийняття свого становища як Божого промислу. Іншим способом, що дає змо-

гу уникнути соціальної напруженості, слугує необхідність терпимого ставлення одне до одного. Християнство закликає враховувати інтереси ближніх, не зловживати владою і силою, бути милосердним. «Хто тисне нужденного, той ображає свого Творця; хто милостивий до вбогого, той поважає Його» [1, Прит., 14:31].

З одного боку, зокрема у православ'ї, справедливості ніколи не пов'язувалася з рівністю в правах і навіть стверджувалося, що «рівність є метафізично порожня ідея», а боговстановлений світопорядок тримається на засадах ієрархії й слухняності. Як зазначав М.О. Бердяєв, «без «водительства» і слухняності суспільство неможливе». З другого боку, видатний соціолог і економіст Г. Джордж стосовно твердження про необхідність бідності та її походження від Божих законів сказав: це рівнозначно тому, щоб «оголосити наймерзотнішу хулу на Бога». Для нього «...бідність походить від

людської несправедливості до ближнього» і є злочиним, за який «суспільство несе відповідальність і через який люди повинні страждати» [2].

Якщо говорити про справедливість, то згідно з одним із напрямів думки, що проходить через усю Біблію, праведність у християнській традиції рівнозначна справедливості, є етичною порядністю, яка завжди розуміється як щось, що пред'являється перед Богом на своє виправдання. Інший напрям біблійської думки надає праведності ширшого значення і більш безпосередньої релігійної цінності. Моральна цілісність людини є завжди лише відгомонам і плодом вищої правди Божої, яку людина досягає вірою. При цьому прагнення соціальної справедливості не означає інтенції до нівелювання здібностей і можливостей різних людей, матеріального зрівнювання без урахування внеску кожної людини.

Список використаних джерел:

1. Библия. Книги Священного Писания Ветхого и Нового Завета. – М.: Российское Библейское общество, 2007. – 1295 с.
2. Чичуров И.С. Политическая идеология средневековья. Византия и Русь / И.С. Чичуров. – М.: Наука, 1990: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vizantia.info/docs/177.htm>
3. Совершая труд. Энциклика Папы Иоанна Павла II // Сайт, посвященный Папе Иоанну Павлу II: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.woytla.narod.ru/trud/
4. Шульженко Ф.П. Історія політичних і правових вчень / Ф.П. Шульженко, Т.Г. Андрусак. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 304 с.
5. Солодова Г.С. Представления христианства о социальном неравенстве и труде / Г.С. Солодова // ЭКО. – 2006. – № 6. – С. 138–154.

Тетяна ЗАНФИРОВА

СВОБОДА, РІВНІСТЬ І СПРАВЕДЛИВІСТЬ ПРАЦІ ЯК ЕТИКО-ПРАВОВІ УНІВЕРСАЛІЇ В ХРИСТІАНСЬКІЙ ПРОФЕТИЦІ, АПОЛОГЕТИЦІ Й ПАТРИСТИЦІ

Резюме

Статтю присвячено проблемі співвідношення засадничих ідей щодо розуміння свободи, рівності і справедливості як етико-правових універсалій в християнській профетиці, апологетиці і патристиці.

Татьяна ЗАНФИРОВА

СВОБОДА, РАВЕНСТВО И СПРАВЕДЛИВОСТЬ ТРУДА КАК ЭТИКО-ПРАВОВЫЕ УНИВЕРСАЛИИ В ХРИСТИАНСКОЙ ПРОФЕТИКЕ, АПОЛОГЕТИКЕ И ПАТРИСТИКЕ

Резюме

Статья посвящена проблеме соотношения ключевых идей относительно понимания свободы, равенства и справедливости как этико-правовых универсалий в христианской профетике, апологетике и патристике.

Tetyana ZANFIROVA

FREEDOM, EQUALITY AND JUSTICE AS ETHICAL AND LEGAL UNIVERSALS IN CHRISTIAN PROPHEICS, APOLOGETICS, AND PATRISTICS

Summary

The article is devoted to the issues of correlation of key ideas of understanding freedom, equality and justice as ethical and legal universals in Christian prophetics, apologetics, and patristic.



Олександр КАЛЬМАН,
завідувач кафедри
кримінально-правових дисциплін
Національної академії прокуратури України,
доктор юридичних наук, професор

Сергій МІРОШНИЧЕНКО,
прокурор Чернігівської області,
державний радник юстиції 3 класу,
кандидат юридичних наук



ПРОКУРАТУРА ЯК СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИЙ СУБ'ЄКТ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Ключові слова: прокуратура; спеціально уповноважений суб'єкт; запобігання і протидія корупції; координація; злочини з ознаками корупції; нагляд за дотриманням законів у сфері запобігання та протидії корупції.

З 1 липня 2011 року набули чинності Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (крім статей 11 та 12, які набирають чинності з 1 січня 2012 року) та Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [1; 2].

Закони докорінно відрізняються від Закону України «Про боротьбу з корупцією», що діяв з 1995 по 2009 рік (вважаємо за можливе не порівнювати з аналогічним законом від 11 червня 2009 року, оскільки він не мав практичного застосування). Зокрема, Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (Закон):

1) значно розширено межі його застосування: на відміну від Закону «Про боротьбу з корупцією» він поширюється не лише на осіб, уповноважених на виконання функцій держави, а й на керівників суб'єктів господарювання, тобто юридичних осіб приватного права;

2) вдосконалено понятійний апарат. Більш узгодженими за змістом, з огляду на чітке дотримання законодавчої техніки, стали правові норми;

3) визначено основні принципи запобігання та протидії корупції. Розширено та конкретизовано коло осіб, які можуть бути суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення;

4) конкретизовано суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції;

5) встановлено заборону фінансування органів державної влади, органів місцевого самоврядування фізичними особами; визначено правила одержання дарунка (пожертви);

6) встановлено більш жорсткі обмеження спільної роботи близьких осіб;

7) визначено порядок проведення спеціальної перевірки та надання інформації про її результати;

8) запроваджено антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів;

9) встановлено більш чіткий механізм притягнення до відповідальності та усунення наслідків корупційного правопорушення;

10) внесено суттєві зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУАП), Кримінального кодексу України (КК України) та Кримінально-процесуального кодексу України (КПК України) щодо посилення відповідальності за корупційні правопорушення.

У межах цієї публікації вважаємо за доцільне більш детально зупинитися на тих нормах Закону, які стосуються реалізації повноважень органів прокуратури. Насамперед зазначимо, що повноваження органів прокуратури у сфері протидії злочинності загалом і найбільш небезпечній

для суспільства її складові – корупції – зокрема визначено Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», КПК України, КУпАП, Законами України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про оперативно-розшукову діяльність» та низкою інших. Одним із них і є Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», у якому додатково визначено повноваження прокуратури.

Законом (ст. 5) визначено коло суб'єктів, уповноважених (і зобов'язаних) протидіяти корупції, та органи, що координують таку діяльність. Це – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та прокуратура, які, кожен в межах своїх повноважень, реалізують ці заходи. Чітке законодавче розмежування їхньої компетенції, на нашу думку, унеможливило б дублювання в роботі і, що головне, є сприятливим підґрунтям для ефективної реалізації державної антикорупційної стратегії.

Так, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади. Президент України реалізує свої повноваження через утворений Національний антикорупційний комітет, визначаючи стратегію запобігання і протидії корупції в усіх можливих її проявах.

Державну політику запобігання та протидії корупції зобов'язані реалізовувати й інші органи державної влади та управління. У Законі прямо зазначено, що заходи щодо запобігання і протидії корупції такі державні органи здійснюють у межах повноважень, визначених Конституцією України. Це є визначальною складовою загальнонаціональної стратегії боротьби зі злочинністю, оскільки, по-перше, упереджує дублювання функцій, а по-друге, виключає будь-яку можливість виходити за межі конституційних повноважень, тим самим опосередковано втручаючись у компетенцію інших державних органів.

Проаналізувавши зміст Закону, доходимо висновку, що під заходами запобігання і протидії корупції розуміються такі, що спрямовані на недопущення вчинення корупційних правопорушень, а в разі вчинення – їх подальше виявлення, розслідування та припинення, інформування суспільства про результати протидії корупції, повернення державі коштів та іншого майна, незаконно отриманих в результаті корупційних дій. Важливе значення має те, що практична реалізація усіх цих заходів здійснюється різними суб'єктами, перелік яких чітко визначено Законом.

Що стосується координації роботи із запобігання і протидії корупції, то вона відповідно до Закону має здійснюватися:

1) Кабінетом Міністрів України – стосовно діяльності органів виконавчої влади;

2) спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики, який утворюється Президентом України, – його завданням є координація реалізації органами виконавчої влади антикорупційної стратегії Президента України;

3) Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами – стосовно діяльності правоохоронних органів, визначених Законом суб'єктами протидії корупції.

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України (МВС України), податкової міліції, підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України (СБУ), Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, які в межах своєї компетенції здійснюють ці заходи.

Серед науковців до сьогодні триває дискусія навколо проблеми доцільності створення єдиного координуючого центру щодо запобігання й протидії корупції як усередині країни, так і поза її межами – у сфері міжнародних відносин [3].

У цьому контексті вважаємо за можливе зазначити наступне.

Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства.

Україна в 2006 році приєдналася до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [4], для нашої держави вона набула чинності з 1 березня 2010 року. Конвенцією, яка від вказаної дати стала частиною національного законодавства, передбачено, зокрема, систему контролю за її виконанням (ст. 24), принципи міжнародного співробітництва і взаємодії (статті 25, 26) та центральний орган кожної з держав-учасниць, що взаємодіють у сфері протидії корупції. В Україні такими органами (згідно з усіма конвенціями, за винятком Мінської 1993 року [5]) визначено Генеральну прокуратуру України та Міністерство юстиції України (у разі якщо справа вже перебуває у провадженні суду). Що стосується Мінської конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах, то від імені України всі дії вчиняються

виключно через Генеральну прокуратуру України, що прямо передбачено ст. 80 Конвенції [6].

Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (статті 30–33) також визначено загальні засади міжнародного співробітництва, а органи, які від імені України протидіють корупції у взаємодії з іншими державами, визначено законом про ратифікацію Конвенції. Це Генеральна прокуратура України та Міністерство юстиції України. За таких обставин необхідності у міждержавному координуючому органі, на наш погляд, немає.

Виявлення та припинення корупційних правопорушень Законом покладається одночасно і на спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, на посадових осіб уповноважених органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від підпорядкованості та форми власності, а також на громадян та їх об'єднання. Таким чином, у державі утворена всеохоплююча система суб'єктів з протидії корупції. Наскільки вона буде ефективною, покаже практика застосування ст. 5 Закону.

Органи прокуратури відповідно до Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» уповноважені:

1) здійснювати заходи щодо запобігання і протидії корупції взагалі;

2) безпосередньо виявляти, припиняти та розслідувати корупційні правопорушення;

3) координувати діяльність правоохоронних органів з питань протидії корупції.

Для виконання завдань з протидії корупції прокурорам надано широкі повноваження. Зокрема, складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення, брати участь у їх розгляді судом, порушувати кримінальні справи про злочини з ознаками корупції, проводити в них досудове слідство, підтримувати державне обвинувачення, здійснювати нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, насамперед у діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією, координувати роботу правоохоронних органів, подавати до суду заяви про скасування нормативно-правових актів, рішень, виданих унаслідок вчинення корупційного правопорушення (ч. 1 ст. 24).

Виходячи із зазначеного, можна стверджувати, що прокуратура є головним антикорупційним органом країни. На нашу думку, немає необхідності утворювати якийсь особливий національний антикорупційний орган, який би проводив дізнання

і досудове слідство щодо вищих посадових осіб держави.

Наказом Генерального прокурора України від 21 червня 2011 року протидія корупції визнана пріоритетним напрямом діяльності органів прокуратури. Розпорядженням Генерального прокурора України від 21 червня 2011 року № 85 визначено корупційні злочини, які за своїми суспільно значимими наслідками віднесені до резонансних [7].

Це злочини, вчинені службовими особами, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище, народними депутатами, керівниками структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади, правоохоронних органів та органів державного контролю, місцевої представницької та виконавчої влади, суддями, іншими суб'єктами корупційних злочинів за фактами їх вчинення у складі організованої групи або злочинної організації, одержання хабара в особливо великих розмірах, заподіяння збитків на суму понад 1 мільйон гривень.

Реалізуючи законодавчу норму (ст. 5 Закону) щодо домінуючої ролі прокуратури в системі правоохоронних органів, а саме: поєднання повноважень безпосередньої протидії корупції з одночасною координацією всієї правоохоронної діяльності, наказом Генерального прокурора України від 15 червня 2011 року № 28шц у складі Головного управління (управління) нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією, утворено новий відділ із розслідування злочинів щодо корупційних діянь та спеціальний підрозділ – Управління нагляду за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу з корупцією, що включає відділ нагляду за виконанням законодавства у сфері запобігання та протидії корупції і відділ нагляду за додержанням законів при провадженні досудового слідства у кримінальних справах про злочини, пов'язані з корупцією. У Головному управлінні правозахисної діяльності, протидії корупції та злочинності у сфері транспорту і оборонно-промислового комплексу утворено окремі відділ захисту інтересів держави та протидії корупції на транспорті. У Головному управлінні військових прокуратур – відділ нагляду за виконанням законодавства про боротьбу з корупцією. В Управлінні внутрішньої безпеки – відділ внутрішніх розслідувань та запобігання корупції.

Таким чином, є підстави для висновку, що в державі фактично запроваджено спеціалізацію

прокурорів з переслідування корупційних правопорушень і здійснення заходів протидії корупції.

Нагляд за додержанням законів щодо протидії та запобігання службовим злочинам і корупції здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. З метою наповнення цієї роботи реальним змістом Генеральний прокурор України відповідно до ст. 123 Конституції України та ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» видав наказ «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» від 21 червня 2011 року № 10 гн [8]. Згідно з наказом прокурори мають забезпечити невідворотність відповідальності за корупційні правопорушення, поновлення порушених прав і свобод громадян та інтересів держави, відшкодування завданих збитків, виявлення й усунення причин та умов, що сприяли корупційним проявам, координацію діяльності правоохоронних органів.

Цим наказом Генеральний прокурор України зобов'язав підпорядкованих прокурорів систематично проводити перевірки додержання вимог антикорупційних законів, звертаючи особливу увагу на законність правових актів, що видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

У наказі наголошено, що прокурори зобов'язані принципово реагувати на факти невиконання посадовими особами вимог антикорупційного законодавства щодо фінансового контролю, а також невідсторонення від виконання повноважень та звільнення з посад осіб у зв'язку з притягненням їх до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень і злочинів.

При виявленні нормативно-правових актів, рішень, прийнятих унаслідок вчинення корупційних діянь, прокурори зобов'язані опротестовувати їх, домагаючись скасування уповноваженим органом чи посадовою особою, або з цією ж метою подавати заяви до суду.

Важливим напрямом діяльності прокуратури є використання наглядових і представницьких повноважень, спрямованих на відшкодування збитків, завданих громадянам та юридичним особам, стягнення на користь держави вартості незаконно одержаних послуг і пільг, визнання нікчемними правочинів, укладених унаслідок корупційних правопорушень.

Органам прокуратури необхідно забезпечити дієвий нагляд за додержанням і виконанням законів спеціально уповноваженими суб'єктами

протидії корупції, підрозділами внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ України та Державної податкової адміністрації України. Систематично проводити перевірки виконання вимог закону при прийманні, реєстрації і вирішенні заяв та повідомлень про вчинені або ті, що готуються, злочини цієї категорії.

При виявленні корупційного діяння, що не містить складу злочину, слідчому або прокурору, які прийняли рішення про відмову в порушенні кримінальної справи чи про її закриття, потрібно скласти протокол про адміністративне правопорушення, з відповідними матеріалами надсилати його до суду. Те ж саме стосується і прокурорів при здійсненні ними правозахисної діяльності й виявленні корупційних правопорушень.

Прокурори у разі порушення кримінальних справ про корупційні злочини стосовно керівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, суддів та інші злочини, що викликали широкий громадський резонанс, зобов'язані терміново інформувати про це прокурорів вищого рівня для забезпечення належного контролю за своєчасним і якісним розслідуванням.

Важливим напрямом забезпечення законності у сфері протидії корупції є обов'язкова участь прокурорів у розгляді судами протоколів про корупційні адміністративні правопорушення незалежно від того, який орган їх склав, а також кримінальних справ про злочини корупційної спрямованості.

Генеральний прокурор України зобов'язав невідкладно опротестовувати постанови судів, що не ґрунтуються на законі, принципово реагувати на порушення законів, допущені при складанні протоколів чи розгляді їх у суді.

Наказ вимагає від Головного управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією, Генеральної прокуратури України та відповідних галузевих підрозділів прокуратур обласного рівня забезпечити організацію: нагляду за додержанням і виконанням законів при розслідуванні слідчими усіх правоохоронних органів кримінальних справ про злочини з ознаками корупції (окрім кримінальних справ, досудове слідство в яких проводиться Головним управлінням з розслідування особливо важливих справ, Головним управлінням правозахисної діяльності, протидії корупції та злочинності у сфері транспорту, оборонно-промислового комплексу, Головним управлінням військових проку-

ратур Генеральної прокуратури України, транспортними прокуратурами, військовими прокуратурами регіонів, ВМС України та гарнізонів); нагляду за законністю адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення; складання протоколів про вчинення адміністративних корупційних правопорушень щодо посадових і службових осіб спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, зазначених у п. 5 ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»; комплексного аналітичного дослідження, розробки та реалізації організаційних і наглядових заходів щодо запобігання і протидії корупції, взаємодії структурних підрозділів прокуратур відповідного рівня; систематичного вивчення правозастосовної практики, визначення актуальних проблем законодавчого регулювання цієї діяльності, шляхів її подальшого удосконалення.

Обов'язок участі у розгляді справ апеляційними інстанціями, насамперед при перегляді за нововиявленими обставинами, Генеральний прокурор України покладає на підрозділи підтримання державного обвинувачення прокуратур обласного рівня або, за вказівкою керівництва Генеральної прокуратури України, на підрозділ підтримання державного обвинувачення центрального апарату.

Прокурори всіх рівнів мають вживати суворих заходів до врегулювання конфлікту інтересів, дотримання інших, встановлених законом обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції серед прокурорсько-слідчих працівників. За кожним фактом виявлення ознак корупційного адміністративного правопорушення, вчиненого працівником прокуратури, Генеральний прокурор України зобов'язав проводити службові розслідування, приймати процесуальні рішення у порядку ст. 97 КПК України, за наявності підстав складати відповідні протоколи та надсилати їх до суду.

Підтримання державного обвинувачення у кримінальних справах та участь у розгляді судами адміністративних справ за фактами корупційних діянь, вчинених прокурорсько-слідчими працівниками, згідно з наказом Генерального прокурора України здійснюються за вказівкою прокурорів вищого рівня, у тому числі прокурорами інших регіонів.

Органи прокуратури мають систематично інформувати про заходи, вжиті ними у сфері протидії та запобігання корупції, громадськість, засоби масової інформації та органи влади.

Генеральний прокурор України своїм наказом № 10-2011 визначив критерій оцінки ефективності наглядової діяльності: своєчасність

виявлення та запобігання корупційним правопорушенням, реальне усунення їх негативних наслідків, насамперед відшкодування шкоди, завданої громадянам та державі, невідворотність притягнення винних до відповідальності і забезпечення реального виконання застосованих судом заходів державного примусу.

Таким чином, органи прокуратури водночас:

1) здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції (ч. 1 ст. 5 Закону);

2) є спеціально уповноваженими суб'єктами щодо безпосередньої протидії корупції (ч. 5 ст. 5 Закону) і в цьому статусі проводять слідство у справах про злочини, передбачені статтями 159-1, 364, 364-1, 365, 365-1, 365-2, 366, 367, 368, 368-2, 368-3, 368-4, 369, 369-2, 370, 423, 424, 425, 426 КК України, а також у всіх справах про злочини, вчинені службовими особами, які посідають особливо відповідальне становище згідно з ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», та особами, посади яких віднесено до I–III категорій посад, працівниками правоохоронних органів, досудове слідство проводиться слідчими прокуратури, а за постановою Генерального прокурора України, його заступника, прокурора області та прирівняних до нього прокурорів – у справах і про інші злочини; складають протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-2-172-9 КУпАП;

3) безпосередньо реалізуючи державну політику протидії корупції, основними принципами якої є верховенство права і законність (ст. 3 Закону), беруть обов'язкову участь у судовому розгляді справ про корупційні адміністративні правопорушення (ст. 250 КУпАП);

4) відповідно до п. 1 ст. 11 Конституції України та ст. 264 КПК України підтримують державне обвинувачення в суді у справах про злочини з ознаками корупції;

5) координують діяльність правоохоронних органів з питань протидії корупції (ч. 5 ст. 5 Закону);

6) здійснюють нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції (ст. 29 Закону).

Ефективність цієї роботи, вважаємо, значною мірою залежатиме від дієвості організаційно-управлінських заходів, насамперед комплексного аналітичного дослідження та систематичного вивчення правозастосовної практики у сфері протидії корупції, визначення актуальних проблем і внесення пропозицій щодо удосконалення законодавства.

Що стосується останнього, то прокурорам потрібно постійно аналізувати практику застосу-

вання чинного антикорупційного законодавства, оскільки суттєвою перешкодою на шляху підвищення ефективності прокурорського нагляду у цій сфері є певні його недоліки. Передусім вони пов'язані зі складнощами відмежування кримінальної відповідальності від адміністративної та неузгодженістю з уже існуючими приписами Кримінального кодексу України.

Навіть вибірковий аналіз Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» свідчить, що при його застосуванні у прокурорсько-слідчій і судовій практиці виникне ціла низка складних питань, однозначної відповіді на які в нових нормах не міститься. Це стосується, зокрема, відмежування адміністративного правопору-

шення «Одержання дарунка» (ст. 172-5 КУпАП) від «Одержання хабара» (ст. 368 КК України), умов застосування ст. 362-2 КК України, визначення осіб, які здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг (статті 365-2, 368-4 КК України), та інших. У зв'язку із цим вважаємо за необхідне терміново підготувати науково-практичний коментар до статей 364, 364-1, 365, 365-1, 365-2, 366, 367, 368, 368-2, 368-3, 368-4, 369, 369-2, 370 КК України, попередньо проаналізувавши практику їх застосування.

Прокурори усіх рівнів мають вживати відповідних заходів до врегулювання конфлікту інтересів, дотримання інших встановлених законом обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції серед підпорядкованих працівників.

Список використаних джерел:

1. Про засади запобігання і протидії корупції: закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: закон України від 7 квітня 2011 року № 3207-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
3. Науково-практичний коментар до закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». – К.: Атіка, 2011. – 424 с.
4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року // Збірник Міжнародних договорів України про правову допомогу у кримінальних справах. Багатосторонні договори. – [2-е вид., допов.]. – К.: Фенікс, 2009. – С. 630–643.
5. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: закон України від 18 жовтня 2006 року № 252-V // Відомості Верховної Ради України. – № 50. – 15 грудня. – 2006. – Ст. 497.
6. Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 22 січня 1993 року (Мінська конвенція) // Збірник Міжнародних договорів України про правову допомогу у кримінальних справах. Багатосторонні договори. – [2-е вид., допов.]. – К.: Фенікс, 2009. – С. 744–766.
7. Розпорядження Генерального прокурора України № 85 від 21 червня 2011 року.
8. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції: наказ Генерального прокурора України від 21 червня 2011 року № 10гн: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>

*Олександр КАЛЬМАН,
Сергій МИРОШНИЧЕНКО*

ПРОКУРАТУРА ЯК СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИЙ СУБ'ЄКТ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Резюме

На основі аналізу положень нового антикорупційного законодавства розглянуто проблеми діяльності органів прокуратури як спеціально уповноваженого суб'єкта запобігання і протидії корупції в сучасних умовах, акцентовано увагу на координації діяльності уповноважених суб'єктів та визначено її основні напрями щодо реалізації заходів запобігання і протидії корупції.

*Александр КАЛЬМАН,
Сергей МИРОШНИЧЕНКО*

ПРОКУРАТУРА КАК СПЕЦИАЛЬНО УПОЛНОМОЧЕННЫЙ СУБЪЕКТ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Резюме

На основании анализа положений нового антикоррупционного законодательства рассмотрены проблемы деятельности органов прокуратуры как специально уполномоченного субъекта предотвращения и противодействия коррупции в современных условиях, акцентировано внимание на координации деятельности уполномоченных субъектов и определены ее основные направления, касающиеся реализации мер предотвращения и противодействия коррупции.

*Oleksandr KALMAN,
Sergiy MYROSHNYCHENKO*

**PROSECUTOR'S OFFICE AS A SPECIALLY AUTHORIZED SUBJECT TO PREVENT
AND COUNTERACT CORRUPTION**

Summary

The problems of prosecutor's office activity as a specially authorized subject for prevention and counteraction of corruption in modern conditions are examined on the base of analysis of new law on Combating corruption. Particular attention is paid to coordination of authorized subjects' activity. The main directions concerning on measures to implement, prevent and combat corruption are determined.



Олександр ДУДОРОВ,
*професор кафедри кримінального права
Національної академії прокуратури України,
доктор юридичних наук, професор*

Тайсія ТЕРТИЧЕНКО,
*науковий співробітник відділу
організації наукової роботи та
редакційно-видавничої діяльності
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*



**НЕЗАКОННЕ ЗБАГАЧЕННЯ:
СУМНІВНА НОВЕЛА АНТИКОРУПЦІЙНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Ключові слова: *корупція; незаконне збагачення; злочин; криміналізація; службова особа; конфіскація.*

Останнім часом увага юристів – і науковців, і практиків – прикута до новел антикорупційного законодавства, чимало з яких суворо і нерідко справедливо критикують. Однією з таких неоднозначно сприйнятих фахівцями новел є ст. 368-2 (назва статті – «Незаконне збагачення»), якою вітчизняний Кримінальний кодекс (КК України) доповнено на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 7 квітня 2011 року. Поряд із Аргентиною, Сальвадором, Ефіопією і Китаєм Україна утворює нечисленну групу країн світу, які, сприйнявши рекомендацію ООН, запровадили кримінальну відповідальність за незаконне збагачення.

До проблем, пов'язаних із криміналізацією незаконного збагачення, під час опрацювання нового

антикорупційного законодавства України звертались у своїх публікаціях, зокрема, такі вітчизняні дослідники, як П. Андрушко, Л. Брич, С. Гзімчук, Н. Кісіль, В. Тютюгін. Про своєчасність звернення до обраної теми свідчить, окрім іншого, неефективність існуючого наразі в Україні механізму перевірки реального майнового стану осіб, уповноважених на виконання функцій держави. «Щорічне декларування скромних статків державного службовця не заважає окремим високим чиновникам гідно представляти Україну у переліках найбагатших людей планети, зводити приватні палаци, одягатися у найдорожчі світові зразки одягу, мандрувати світом чартерними авіарейсами тощо» [1]. Подібна невтішна картина спостерігається і в сучасній Росії. Виявляється, наприклад, що 60% будинків у Лондоні придбавають громадяни РФ, з них 80% –

це чиновники. Багато хто з високопоставлених чиновників на вихідні подорожують до своїх сімей у Швейцарію літаками тощо [2, 74–78].

Метою пропонованої статті є висвітлення історії появи вказаної кримінально-правової заборони, розкриття проблемних аспектів кримінально-правової характеристики незаконного збагачення як службового злочину і, врешті-решт, з'ясування того, чи потребувало насправді наше антикорупційне законодавство такої новели.

Передусім нагадаємо, що у ст. 20 Конвенції ООН проти корупції 2003 року (Конвенція), яка була ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року і набрала чинності для нашої держави 1 січня 2010 року [3], умисне незаконне збагачення визначається як значне збільшення активів державної посадової особи, що перевищує її законні доходи, які вона не може раціонально обґрунтувати. При цьому в тексті вказаного міжнародно-правового документа зроблено серйозне застереження: держава – учасниця Конвенції розглядає можливість криміналізації незаконного збагачення за умови дотримання своєї конституції та основоположних принципів власної правової системи. Показово, що ні у Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, ні у Додатковому протоколі до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, також ратифікованих Україною 18 жовтня 2006 року [4], серед заходів, яких, на думку держав – членів Ради Європи, необхідно вживати на національному рівні для боротьби з корупцією, про криміналізацію незаконного збагачення взагалі не згадується.

На початковому етапі роботи над новим антикорупційним законодавством України диспозицію кримінально-правової норми про незаконне збагачення пропонувалось викласти у такій редакції: «Отримання у власність службовою особою благ або оформлення передачі, надання таких благ її близьким родичам, законність походження яких не підтверджена у встановленому законом порядку...» Із наведеного формулювання було не зовсім зрозуміло, хто саме мав нести кримінальну відповідальність за незаконне збагачення у випадку включення цієї норми до КК України – сама службова особа, її близькі родичі, той, хто передав благо службовій особі чи оформив таку передачу? У висновках Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на відповідні законопроекти зауважено про відсутність передбаченого регулятивним законодавством обов'яз-

ку службових осіб доводити законність походження наявного у них майна, що однозначно унеможливлювало б застосування аналізованої кримінально-правової заборони. Цілком очевидно і те, що притягнення до кримінальної відповідальності за незаконне збагачення у тому вигляді, в якому це діяння пропонувалось визнавати злочином, засвідчувало б неспроможність правоохоронних органів викрити корупціонерів у вчиненні конкретних службових зловживань. У процесі обговорення антикорупційних законопроектів також неодноразово констатувалась неузгодженість наведеного вище формулювання диспозиції норми КК України із конституційним принципом презумпції невинуватості.

На нашу думку, про перенесення тягаря доказування на обвинуваченого (в тому числі у ситуації, що розглядається) можна говорити лише після внесення концептуальних змін до ст. 62 Конституції України, відповідно до якої ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Формулювання кримінально-правової норми про незаконне збагачення у ключі, рекомендованому Конвенцією, однозначно суперечило б наведеному конституційному правилу, в зв'язку із чим у випадку включення цієї норми до КК України варто було б очікувати звернень до Конституційного Суду України на предмет з'ясування її конституційності.

Цікаво, що США відмовились ратифікувати Конвенцію, посилаючись, зокрема, на неприйнятність такого, що суперечить американській Конституції, положення про обов'язок чиновника доводити правомірність надмірного збагачення. Разом із тим у цій країні широко застосовується конфіскація *in rem* (дослівно – проти майна) – цивільна за своєю правовою природою і не пов'язана із попереднім засудженням особи процедура, в рамках якої позивачем виступає уряд, відповідачем – саме майно, імовірно, пов'язане із вчиненням злочину, а тягар доказування правомірності походження майна зазвичай покладається на його володільця [5; 6; 7].

Стаття 20 Конвенції встановлює презумпцію походження майна службової особи внаслідок вчинення корупційних діянь. І цю презумпцію особа, яка обвинувачується у незаконному збагаченні, має спростувати. Але ж, як справедливо зауважує Г. Богуш, насправді кошти можуть мати будь-яке походження, хай навіть і незаконне, однак зовсім не обов'язково пов'язане з корупцією. Факт наявності у службової особи доходів, які вона не може розумно

пояснити, є хіба що серйозним порушенням службової етики, але не кримінально караною корупцією. Крім цього, із закріпленого Конвенцією визначення незаконного збагачення не зрозуміло, стосовно якого діяння має встановлюватись умисна форма вини, позаяк значне збільшення активів є не діянням, а його наслідком. Виходить, що діяння презюмується, а це суперечить положенню класичного кримінального права про відповідальність особи за свої винні діяння [8, 157–158; 9, 33–34; 10, 170–172]. Певним виходом із ситуації, на переконання дослідника, який, як і автори цих рядків, вважає недоцільною криміналізацію незаконного збагачення, могло б стати встановлення відповідальності публічних службовців за відмову від декларування доходів і майна, а так само за надання завідомо неправдивих відомостей про їх походження. Однак ухваленню цієї норми має передувати законодавче запровадження системи такого обов'язкового декларування і головне – реалізація цієї системи на практиці.

З огляду на викладене заслуговує на підтримку запровадження в Україні відповідно до ст. 12 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року системи фінансового контролю, а так само встановлення адміністративної відповідальності за таке корупційне правопорушення, як порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП)).

Після того як первинна редакція кримінально-правової норми про незаконне збагачення зазнала серйозної критики, народний депутат України О. Буджерак запропонував викласти відповідну норму КК України в такій редакції: «Одержання службовою особою неправомірної вигоди або передача нею такої вигоди близьким родичам (незаконне збагачення)». Саме такий вигляд мала диспозиція ч. 1 ст. 368-1, якою КК України був доповнений на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 11 червня 2009 року – Закону, момент набрання чинності яким кілька разів переносився Верховною Радою України. Слід погодитись із С. Гізімчуком у тому, що наведене вище визначення незаконного збагачення на відміну від формулювання, закріпленого у ст. 20 Конвенції, принаймні не суперечило презумпції невинуватості [11, 276–279].

У внесеному народним депутатом України В. Мойсиком проекті Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

вдосконалення кримінальної та адміністративної відповідальності за злочини та інші правопорушення у сфері службової діяльності» ст. 368-1 КК України пропонувалось викласти у новій редакції, уточнивши, що як незаконне збагачення має розцінюватись лише таке одержання службовою особою неправомірної вигоди, яке не пов'язане із вчиненням або невчиненням із використанням наданої їй влади чи службового становища дії в інтересах того, хто надає вигоду, чи в інтересах будь-якої іншої особи. У чинній редакції кримінально-правової норми, що розглядається, міститься застереження, відповідно до якого одержання службовою особою неправомірної вигоди у значному, великому чи особливо великому розмірі або передача нею такої вигоди близьким родичам має визнаватись злочином – незаконним збагаченням лише за відсутності у вчиненому ознак хабарництва. Інакше кажучи, маємо справу з одним із тих випадків, коли, за слушним висловлюванням В. Навроцького, «кримінальний закон сам зобов'язує проводити розмежування між злочинами, передбачаючи відповідальність за певними статтями КК України лише за відсутності ознак інших посягань ...» [12, 477]. Втілена у ст. 368-2 чинного КК України ідея розмежування суміжних складів злочинів, передбачених ст. 368 і ст. 368-2 КК України, вочевидь заслуговує на схвалення. Хоч і без згаданого уточнення опису незаконного збагачення зрозуміло, що встановлення причинного зв'язку між отриманням певної вигоди і поведінкою належного суб'єкта на службі як обов'язкової ознаки об'єктивної сторони одержання хабара має виключати інкримінування норми КК України про відповідальність за незаконне збагачення.

Поза сумнівом, закріплене у ст. 368-2 КК України визначення незаконного збагачення не лише створюватиме на практиці труднощі, пов'язані з відмежуванням цього нового службового злочину від інших злочинних посягань, вчинюваних службовими особами, і передусім від традиційного одержання хабара, а й вихолощує основний зміст аналізованого корупційного діяння у розумінні Конвенції: живеш не на зароблені кошти і не можеш це належним чином пояснити – ти злочинець.

Невідповідність наведеної у ст. 368-2 КК України дефініції незаконного збагачення визначенню цього корупційного делікту, закріпленому у ст. 20 Конвенції, на перший погляд вбачається і в тому, що поняттям неправомірної вигоди як предмета незаконного збагачення, як це випли-

ває зі ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» і примітки до ст. 364-1 КК України, охоплюються переваги, пільги, послуги немайнового характеру, у той час як незаконне збагачення відповідно до Конвенції стосується майнового стану державної посадової особи. З цього приводу В. Тютюгін ставить слушне запитання: чи можна визнавати збагаченням одержання особою таких переваг, пільг чи послуг, які не носять майнового характеру [13]?

Щоправда, наразі кримінальну відповідальність за незаконне збагачення законодавцем диференційовано залежно від розміру неправомірної вигоди як предмета злочину. У примітці до ст. 368-2 КК України, зміст якої (треба так розуміти) зорієнтований на винятково майновий характер неправомірної вигоди у складі злочину «незаконне збагачення», зазначається, що значний розмір неправомірної вигоди має місце, якщо сума майна, переваг, пільг, послуг або нематеріальних активів перевищує горезвісний неоподатковуваний мінімум доходів громадян (нмдг) у 100 разів, великий розмір – в 200 разів, а особливо великий розмір – в 500 разів. У документах, пов'язаних зі становленням нового антикорупційного законодавства України, нам не вдалося відшукати бодай натяку на обґрунтування зазначених величин, а це вкотре змушує говорити про притаманну чинному КК України довільність кількісних показників, що характеризують предмети злочинів або суспільно небезпечні наслідки.

Заради справедливості зазначимо, що кількісні параметри криміноутворюючих ознак злочинів, пов'язаних із корупцією, беруться «зі стелі» не лише в Україні. Так, російський дослідник С. Максимов, пропонуючи на виконання рекомендації ООН встановити кримінальну відповідальність за незаконне збагачення – документально не підтверджене придбання майна (права на нього) у великому розмірі, визначає останній чомусь як суму, що дорівнює 30 млн руб. (близько 1 млн євро) [14, 64]

У диспозиції ч. 1 ст. 368-2 КК України згадуються близькі родичі, хоч за логікою оновленого антикорупційного законодавства у ній мали фігурувати близькі особи, поняття яких розкривається у ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». До того ж замість передачі (надання) службовою особою неправомірної вигоди близьким родичам у ст. 368-2 КК України мало б ітися про отримання неправомірної вигоди з відома (згоди) службової особи тими, хто є близькими особами цієї службової особи.

Водночас коло осіб, спроможних згідно з приміткою до ст. 364 КК України нести кримінальну відповідальність за незаконне збагачення (йдеться про так званих публічних службових осіб), загалом узгоджується зі ст. 2 Конвенції, що визначає поняття державної посадової особи, вказівка на яку міститься у ст. 20 Конвенції.

У зв'язку із запровадженням в Україні кримінальної відповідальності за незаконне збагачення як окремих злочин у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, викликають інтерес висловлювання деяких російських дослідників, переконаних у доцільності криміналізації незаконного збагачення як самостійного злочину. Вони виходять із того, що презумпція невинуватості не повинна перешкоджати притягненню до кримінальної відповідальності осіб, які становлять підвищену небезпеку для суспільства, а також з того, що встановлення факту надприбутків чиновника породжує серйозні сумніви у тому, що він не корумпований. Так, В. Борков, пропонуючи доповнити КК РФ статтю 290-1 під назвою «Корупційне збагачення», говорить про перевищення службовою особою своїх активів, а так само активів близьких родичів над законними доходами у значному або великому розмірі [15, 31]. О. Ведернікова висловлюється за включення до КК РФ норми про відповідальність за незаконне збагачення, розуміючи під останнім придбання службовою особою майна, а так само збільшення майна службової особи, що значно перевищує її законні доходи, якщо ці дії вчинені без встановлених законом, іншим правовим актом або правочинним підстав [10, 186–187].

Таким чином, акцент пропонується зробити на доведенні не факту конкретних правопорушень, які потягли за собою протиправне збагачення службової особи, а факту відсутності законних підстав для значного поліпшення майнового стану цієї особи (майно не отримане службовою особою як оплата за наукову чи педагогічну діяльність, не виграє, не успадковане, не отримане як подарунок тощо). Ідея зрозуміла і приваблива, однак реалізувати її в нинішній Україні проблематично: за відсутності проведеного у нашій країні декларування майнового стану громадян у службової особи зберігається можливість пояснити з'ясовану невідповідність належних їй активів своїм офіційним доходам використанням власних накопичень (накопичень близьких осіб). Як слушно зазначав свого часу М. Мельник, виступаючи проти розширення переліку приводів до порушення кримінальної справи за ра-

хунок вказівки у ст. 94 Кримінально-процесуального кодексу України (КПК України) на наявність у власності особи майна, джерело походження якого не може бути підтверджене на законних підставах, сама по собі відсутність підтвердження законності походження доходів в жодному разі не свідчить про злочинне походження таких доходів [16, 26].

Тут доречно нагадати, що відповідно до п. 3 ст. 86 Господарського кодексу України (ГК України) майновий стан громадян – засновників господарських товариств має бути підтверджений декларацією про їх доходи і майно, завіреною відповідним податковим органом. Практика застосування цієї законодавчої норми демонструє можливість її обходу за допомогою посилань на залучення коштів інших осіб, у тому числі близьких [17].

Викликає сумнів, що інтереси реальної боротьби з корупцією вимагали встановлення кримінальної відповідальності за отримання службовою особою неправомірної (без законних на те підстав) вигоди, зокрема «за встановлення дружніх стосунків», «про всяк випадок», «за встановленою хибною практикою», якщо відповідне ставлення з боку службової особи не містить дій чи бездіяльності з використанням службового становища. Взагалі, відсутність використання службовою особою свого службового становища має виключати кримінально-правову оцінку вчиненого нею як злочину у сфері службової діяльності. Для адекватного ж правового реагування на випадки одержання службовою особою неправомірної вигоди, пов'язаного з використанням службового становища, цілком вистачило б ст. 172-2 КУпАП під назвою «Порушення обмежень щодо використання службового становища» (звісно, якщо у вчиненому не бачається ознак передбаченого ст. 364 КК України зловживання владою або службовим становищем чи караного за ст. 368 КК України одержання хабара).

Розглядаючи склад злочину «незаконне збагачення» як загальний щодо складу злочину «одержання хабара», Н. Кісіль пише, що втілена у новому антикорупційному законодавстві України диференціація кримінальної відповідальності за незаконне збагачення в цілому узгоджується з принципами кримінально-правової політики і міжнародно-правовими стандартами щодо протидії корупції [18]. Автор, однак, не пояснює необхідність включення норми про незаконне збагачення до КК України, антикорупційний потенціал усталених норм якого про відповідальність за заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовим становищем, зловживання владою або службовим

становищем та одержання хабара навряд чи може вважатись вичерпаним. Нам імпонує позиція В. Тютюгіна, на думку якого випадки одержання службовою особою з корисливих мотивів вигод майнового характеру шляхом використання для цього свого службового становища охоплюються диспозиціями давно існуючих статей 191, 364, 368 КК України, а тому не потребували створення ще однієї норми КК України [13]. Додамо, що як зловживання владою або службовим становищем, вчинене в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, може розцінюватись одержання службовою особою неправомірної вигоди і немайнового характеру (звичайно, за умови спрчинення цим діянням істотної шкоди або тяжких наслідків).

Відповідно до п. 8 ст. 31 Конвенції держави – її учасниці можуть запровадити вимогу, щоб особа, яка вчинила злочин, доводила законне походження доходів, ймовірно отриманих унаслідок злочину, або іншого майна, що підлягає конфіскації, – тією мірою, якою ця вимога відповідає, зокрема, основоположним принципам внутрішнього законодавства країни. Багато сучасних держав, узгоджуючи національне законодавство із міжнародно-правовими стандартами, сприйняли ідею презумпції злочинного походження майна, належного особі, засудженій за вчинення певних злочинів (пов'язаних з наркотиками, організованою злочинністю, відмиванням «брудних» доходів тощо). Тягар доказування законності походження майна у цьому разі покладається на засудженого після того, як обвинувачення встановить, що у володінні особи перебуває майно, вартість якого непропорційна її законним доходам.

Більш перспективним напрямом, що даватиме змогу взагалі не чіпати конституційний принцип презумпції невинуватості, вважаємо вдосконалення цивільно-правового порядку вилучення безпідставно набутого майна (глава 83 Цивільного кодексу України), у межах якого (у тому числі для ефектної боротьби з корупцією) цілком природним буде покладати обов'язок доводити законність походження майна на володільця останнього. Вельми показовою є та обставина, що чимало фахівців, виступаючи проти криміналізації незаконного збагачення як самостійного корупційного злочину і відзначаючи міжгалузевий характер інституту незаконного збагачення, наголошують на переважно цивільно-правовій природі останнього [19, 109–110; 20, 2–8; 21, 245–246; 22, 187–189]. Вважається, що законодавче запровадження положення про незаконне збагачення як про оспорювану і врешті-решт нелегітимну власність означатиме ро-

зумне посилення публічних засад у цивільному праві. Тим більше, що практика Європейського суду з прав людини, а також держав, які протягом тривалого часу застосовують цивільну конфіскацію, підтверджує неспроможність доводів про те, що конфіскація у цивільно-правовому порядку порушує право на справедливий судовий розгляд і право власності. Адже володілець майна, як ніхто інший, обізнаний про джерела його походження і може легко продемонструвати їх законність [23, 9].

Проведене дослідження дає можливість зробити висновок про те, що Україна не була готова до встановлення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення у тому вигляді, в якому це діяння рекомендується визнавати злочином у Конвенції, а справжньої потреби в існуванні кримінально-правової заборони про незаконне збагачення у тому вигляді, в якому це діяння наразі визнається злочином нашим законодавцем, немає. Оскільки положення Конвенції, присвячене незаконному

збагаченню, носить рекомендаційний характер, виключення ст. 368-2 із КК України, на наш погляд, не означатиме, що Україна ігнорує міжнародно-правові зобов'язання щодо боротьби з корупцією.

Переконані і в тому, що основна проблема протидії корупції в сучасних умовах лежить не так у законодавчій, як у правозастосовній площині, полягає не у відсутності юридичних підстав для притягнення до кримінальної відповідальності за суспільно небезпечні діяння, що становлять злочинну корупцію, а в незастосуванні, неправильному або вибіркового застосуванні положень кримінального законодавства.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень вважаємо розроблення пропозицій, спрямованих на імплементацію положення Конвенції ООН проти корупції 2003 року про конфіскацію майна, що здійснюється поза кримінальним судочинством.

Список використаних джерел:

1. Медведько О. Боротьба з корупцією: не імітувати, а діяти / О. Медведько // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 179. – 26 вересня.
2. Кузнецова Н. Ф. Проблемы квалификации преступлений: лекции по спецкурсу «Основы квалификации преступлений» / Н. Ф. Кузнецова; науч. ред. и предисл. академика В. Н. Кудрявцева. – М.: Городец, 2007. – 336 с.
3. Офіційний вісник України. – 2010. – № 10. – Ст. 506.
4. Офіційний вісник України. – 2010. – № 15. – Ст. 717, ст. 718.
5. Смирнов А. В. К вопросу о введении в российское уголовное законодательство института конфискации «in rem» / Смирнов А. В.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=21&art=1568>
6. Stefan D. Cassella. «The Case for Civil Forfeiture: Why In Rem Proceedings are an Essential Tool for Recovering the Proceeds of Crime» // Journal of Money Laundering Control 11 (2008): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=stefan_cassella
7. Jean B. Weld, Forfeiture Laws and Procedures in the United States of America: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_06VE_Weld1.pdf
8. Богуш Г. И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Богуш Глеб Ильич. – М., 2004. – 194 с.
9. Богуш Г. И. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции / Г. И. Богуш // Вестник Московского университета. – 2006. – № 3. – С. 22–34. – (Серия 11. Право).
10. Взаимодействие международного и сравнительного уголовного права: учеб. пособ. / науч. ред. проф. Н. Ф. Кузнецова; отв. ред. проф. В. С. Комиссаров. – М.: Городец, 2009. – 288 с.
11. Гізімчук С. В. Механізм забезпечення дії положень ст. 11 Загальної декларації прав людини при притягненні до кримінальної відповідальності за незаконне збагачення // Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. праць / Гізімчук С. В.; ред. кол.: В. І. Борисов та ін. – Х.: Право, 2010. – С. 276–279.
12. Навроцький В. О. Основи кримінально-правової кваліфікації: навч. посіб. / Навроцький В. О. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 704 с.
13. Тютюгін В. Новели кримінального законодавства щодо посилення відповідальності за корупційні злочини: вирішення проблеми чи проблеми для вирішення? / В. Тютюгін // Юридичний вісник України. – 2010. – 6–12 лютого. – № 6.
14. Россия – Европа. Вместе против коррупции. Часть 1. – М.: ООО «Аванти: Издательство и типография», 2008. – 240 с.
15. Борков В. Проблемы криминализации коррупционного обогащения в России / В. Борков // Уголовное право. – 2007. – № 2. – С. 27–31.
16. Мельник Н. Предлагаются: революция и реквизиция / Н. Мельник // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1996. – № 10. – С. 25–26.

17. Айвазова А. Способи непрямого застосування ДПІ «непрямих методів»: чи має засновник підтверджувати свої доходи у зв'язку із зазначеними на поповнення СФ витратами? / А. Айвазова // Адвокат Бухгалтера. – 2009. – № 7. – С. 30–32.
18. Кісіль Н.М. Вдосконалення відповідальності за незаконне одержання неправомірної вигоди (незаконне збагачення) суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення як напряду реалізації антикорупційної політики держави / Н.М. Кісіль // Політика в сфері боротьби зі злочинністю: актуальні проблеми сьогодення: м-ли Всеукраїнської науково-практичної конференції. – 25–26 лютого 2011 року. – Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2011. – С. 132–134.
19. Алексеев А.И. Российская уголовная политика: преодоление кризиса / А.И. Алексеев, В.С. Овчинский, Э.Ф. Побегайло. – М.: Норма, 2006. – 144 с.
20. Алексеев А. Презумпции против коррупции / А.И. Алексеев // Законность. – 2008. – № 4. – С. 2–8.
21. Елисов П.П. Профилактическая функция антикоррупционного законодательства: проблемы ее развития / П.П. Елисов, Б.С. Болотский; глав. ред. А.И. Комарова // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник. – М.: Па, 2009. – Т. 1. – С. 244–248.
22. Лапунин М.М. Вторичная преступная деятельность: понятие, виды, проблемы криминализации и пенализации / Лапунин М.М. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 240 с.
23. Ильина Л.Г. Международно-правовое регулирование сотрудничества государств в решении вопросов, связанных с конфискацией доходов, полученных преступным путем: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Ильина Лидия Геннадьевна. – М., 2010. – 26 с.

**Олександр ДУДОРОВ,
Тайсія ТЕРТИЧЕНКО**

**НЕЗАКОННЕ ЗБАГАЧЕННЯ: СУМНІВНА НОВЕЛА АНТИКОРУПЦІЙНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Резюме

Висвітлено історію появи у Кримінальному кодексі України статті, присвяченої незаконному збагаченню, розкрито окремі проблемні аспекти кримінально-правової характеристики цього нового службового злочину. Аргументується висновок про недостатню обґрунтованість рішення вітчизняного законодавця запровадити кримінальну відповідальність за незаконне збагачення як самостійний корупційний злочин.

**Олександр ДУДОРОВ,
Тайсія ТЕРТИЧЕНКО**

**НЕЗАКОННОЕ ОБОГАЩЕНИЕ: СОМНИТЕЛЬНАЯ НОВЕЛЛА АНТИКОРУПЦИОННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ**

Резюме

Освещена история появления в Уголовном кодексе Украины статьи, посвященной незаконному обогащению, раскрыты отдельные проблемные аспекты уголовно-правовой характеристики этого нового должностного преступления. Аргументируется вывод о недостаточной обоснованности решения отечественного законодателя ввести уголовную ответственность за незаконное обогащение как самостоятельное коррупционное преступление.

**Oleksandr DUDOROV,
Taisia TERTYCHENKO**

ILLEGAL ENRICHMENT: DUBIOUS NOVEL IN UKRAINIAN ANTICORRUPTION LAW

Summary

The history of the implementation of the article on illegal enrichment into the Criminal Code of Ukraine is presented by the author. Some problem issues of the criminal law characteristics of the new official crime are disclosed. The conclusion on insufficiency of grounds by the native lawmaker's decision to introduce criminal liability on illegal enrichment as an independent corruption offense is argued.



Балджит УБХІ,
головний прокурор
округу долини Темзи Англії

Ендрю БАКСТЕР,
головний прокурор
графства Норфолк Англії



АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО АНГЛІЇ ТА УЕЛЬСУ: ІСТОРІЯ І СЬОГОДЕННЯ

Ключові слова: кримінальне переслідування; хабарництво; корупція; кримінальна справа; кримінальна відповідальність; правопорушення; конвенція; стандарти поведінки; законодавство.

Практика кримінального переслідування злочинів, пов'язаних із корупцією, в Англії та Уельсі не є поширеною. Однак поряд із випадками хабарництва розслідується значна кількість справ, пов'язаних з обвинуваченням за різноманітні шахрайські правопорушення. У результаті приблизно 12 справ щорічно підпадають під дію антикорупційного законодавства, яке використовується досить рідко.

Уперше антикорупційний закон почав діяти в системі загального права та застосовувався у справах про підкуп судді чи присяжного. Закон було посилено у 80-х роках XIX століття введенням Акта від 1889 року щодо протидії корупційній діяльності з боку громадських органів, що кваліфікував як злочин будь-яке вимагання або одержання подарунків, позик, винагород та інших переваг чи стимулів.

У 1906 році набув чинності Акт щодо попередження корупції, де злочином вважався підкуп будь-якої особи, що розширило сферу застосування попереднього закону.

Згодом, у 1916 році, було визначено: коли будь-яка сторона угоди дала подарунок чиновнику, це розглядалося як підкуп, якщо обвинувачена особа не могла довести протилежного. То був важливий крок для розвитку сучасного законодавства.

Юрисдикція судів Англії та Уельсу, які розглядають справи, пов'язані з хабарництвом, у тому числі й на міжнародному рівні, була змінена Актом про антитероризм, злочинність та безпеку від 2001 року в частині 108(1). Це означає, що з лютого 2002 року з'явилась екстратериторіальна юрисдикція.

Законопроект про хабарництво, який спрямований на подальше ширше його тлумачення

і значно поширюється на діяльність компаній, було опубліковано 25 березня 2009 року.

Якщо закон буде прийнято, то подібні правопорушення визнають як хабарництво у сфері міжнародної комерції. Ним передбачено вважати новим правопорушенням дії, пов'язані з пропонуванням, обіцянкою або даванням хабара особами за межами країни при здійсненні підприємницької діяльності, а також корпоративну кримінальну відповідальність за неналежне виконання обов'язків, пов'язаних із попередженням хабарництва. Тож компанії, що повністю або частково займаються підприємницькою діяльністю на території Великої Британії, нестимуть більш сувору відповідальність за будь-яке невиконання закону про хабарництво на управлінському рівні або неспроможність забезпечити адекватний контроль діяльності співробітників чи інших осіб.

Це стосуватиметься як давання, так і отримання хабара, що своєю чергою обумовить персональну кримінальну відповідальність чиновників високого рангу, якщо у підпорядкованій їм установі вчинено хабарницьке правопорушення з їх відома або з їх допомогою.

Досі було важко притягнути до відповідальності директорів без доведення прямої участі їх у злочині. Норма законопроекту змінить ситуацію на краще.

Захистом від кримінальної відповідальності стане застосування компанією адекватних заходів щодо запобігання вчиненню хабарницьких дій працівниками або іншими особами.

Максимальне покарання, передбачене цим законопроектом, становить десять років ув'язнення (нині це сім років) та необмежений штраф для компанії чи особи, яка брала участь у злочині.

Протидію проблемам корупції у Великій Британії покладено на такі установи: Міністерство юстиції розробляє політику щодо кримінального законодавства про корупцію; Департамент міжнародного розвитку вивчає проблеми корупційної діяльності за кордоном; Міністерство внутрішніх справ відповідає за діяльність поліції; Кабінет Міністрів несе відповідальність за цивільну службу.

У 1994 році прем'єр-міністр створив Комітет із питань стандартів громадського життя, наділений такими повноваженнями:

- забезпечення вивчення сучасного стану проблеми, яка стосується стандартів поведінки всіх керівників державних установ з урахуванням заходів фінансової та комерційної діяльності;

- розроблення рекомендацій, спрямованих на зміну існуючих положень, що допомогло б досягти належних умов функціонування державних установ.

Слово «державний» набуло ширшого змісту.

Отже, державну посаду мають обіймати: міністри, державні службовці та радники; члени Парламенту та представники Великої Британії у Європейському Парламенті; члени і чиновники високого рангу всіх недержавних громадських організацій та національних органів охорони здоров'я; керівники неурядових установ; члени та чиновники високого рангу інших установ, які здійснюють діяльність, що фінансується громадськістю; працівники та чиновники високого рангу, обрані до місцевої влади.

У 1997 році їхні повноваження було розширено з метою запровадження відповідних стандартів щодо фінансування політичних партій.

1995 року введено посаду парламентського комісара. Нею передбачається здійснення нагляду за поведінкою членів парламенту, що наразі є дуже актуальним у зв'язку з появою багатьох справ про перевищення фінансових витрат. Це набуло розголосу у мас-медіа.

Парламентський комісар відповідає за підтримання, нагляд, реєстрацію членів парламенту та їх права. Може надавати поради стосовно тлумачення Кодексу етики та коментарі до частини

Регламенту, що стосується поведінки членів парламенту, які, ймовірно, порушили етичний кодекс, а також одержувати та розслідувати скарги на них.

Велика Британія застосовує усталені міжнародні правові інструменти.

Передусім йдеться про Організацію з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), яка прийняла Конвенцію й оновлені рекомендації щодо хабарництва іноземних чиновників. До Організації увійшли 30 країн, маючи на меті співпрацю з покращення світової економіки та обмін експертними оцінками і думками.

Конвенція містить фундаментальні принципи про те, що: кожна сторона має вжити заходів щодо визнання кримінальним злочином для будь-якої особи умисного пропонування, обіцянки або надання будь-якої неправомірної переваги безпосередньо або через посередників іноземному чиновнику, який, використовуючи офіційний закон або утримуючись від його використання під час виконання офіційного обов'язку для одержання або утримання підприємницької чи іншої неправомірної переваги, здійснює міжнародну діяльність.

Для одержання більш детальної інформації рекомендуємо звернутися до сайту*.

Конвенція з Кримінального права Ради Європи проти корупції від 1998 року містить додатковий протокол від 2005 року. До неї приєдналося 47 країн, які прагнуть розвивати загальні та демократичні принципи, керуючись Європейською конвенцією з прав людини**.

У Конвенції Європейського Союзу проти корупції від 2003 року йдеться про попередження, криміналізацію, міжнародне співробітництво, віндикацію активів (ст. 51)***. Повернення активів – фундаментальний принцип цієї Конвенції та країн, які є сторонами угоди, дають змогу одна одній застосовувати ширше коло заходів щодо кооперації та надання допомоги у вказаній сфері.

Питання антикорупційного законодавства Англії та Уельсу врегульовані також у:

Конвенції по боротьбі з корупцією, яка стосується, зокрема, чиновників країн-членів Європейського Союзу від 1997 року****;

Рамкових рішеннях Європейського Союзу щодо корупції у приватному секторі від 2003 року*****.

* www.oecd.org

** <http://www.coe.int>

*** www.Eur-lex.europa.eu

**** http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/index_en.htm

***** www.Eur-lex.europa.eu

*Балджит УБХІ,
Ендрю БАКСТЕР*

**АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО АНГЛІЇ ТА УЕЛЬСУ:
ІСТОРІЯ І СЬОГОДЕННЯ**

Резюме

У статті розглядається історія законодавчого забезпечення кримінального переслідування таких кримінальних злочинів, як хабарництво та корупція, в Англії та Уельсі. Йдеться також про зміст антикорупційних законів, прийнятих відповідними міжнародними організаціями, членом яких є Велика Британія.

*Балджит УБХІ,
Ендрю БАКСТЕР*

**АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО АНГЛИИ И УЭЛЬСА:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Резюме

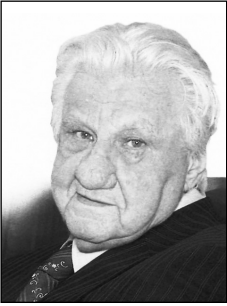
В статье рассматривается история законодательного обеспечения криминального преследования таких уголовных преступлений, как взяточничество и коррупция, в Англии и Уэльсе. Также идет речь о содержании антикоррупционных законов, принятых соответствующими международными организациями, членом которых является Великобритания.

*Baljit UBHEY,
Andrew BAXTER*

ANTI-CORRUPTION LAWS OF ENGLAND AND WALES

Summary

The article deals with the history of legislation provision in prosecuting bribery and corruption offences in England and Wales as well as international instruments to prevent such crimes the United Kingdom is a party of.



Юрій ГРОШЕВИЙ,
професор кафедри кримінального процесу
Національного університету «Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого»,
академік НАПрН України,
доктор юридичних наук

Євген ПОВЗИК,
аспірант кафедри кримінального процесу
Національного університету «Юридична
академія України
імені Ярослава Мудрого»



ВИЗНАННЯ ВИНИ ЯК ОДНА З УМОВ ЗАСТОСУВАННЯ СПРОЩЕНИХ ПРОЦЕДУР (порівняльно-правовий аналіз)

Ключові слова: кримінальне судочинство; визнання обвинуваченим вини; спрощені процедури; альтернативи кримінальному переслідуванню.

У сучасних умовах завдання кримінального судочинства не можна обмежувати притягненням особи, винної у вчиненні злочину, до кримінальної відповідальності та призначенням їй покарання. Адже важливою їх складовою є забезпечення відшкодування шкоди, завданої злочином потерпілому, поновлення прав, порушених у зв'язку з його вчиненням, врегулювання кримінально-правового конфлікту, обов'язковою умовою якого є визнання обвинуваченим своєї вини та здійснення ним певних дій, спрямованих на виконання завдань кримінального судочинства. Це можливо за умови запровадження спрощених і скорочених процедур, які є специфічними формами диференціації кримінально-процесуальної форми. Такі процедури наявні, зокрема, у законодавстві Німеччини, Франції, Італії, Іспанії, держав Бенілюксу, Польщі, Чехії, Словаччини, Росії, США тощо.

Сутність, підстави й порядок спрощених і скорочених процедур, передбачених законодавством різних держав, досліджено у роботах А.Р. Белкіна, У. Бернама, Н.Ю. Волосової, С.І. Гірко, Л.В. Головка, М.Є. Григор'євої, А.П. Гуськової, К.Ф. Гуценка, В.В. Дорошкова, М.П. Дубовика,

О.О. Житного, В.О. Коновалової, В.Л. Льовкіна, Ж.В. Мандриченко, А.В. Молдована, В.В. Молдована, О.О. Ніколаєва, Т.Б. Ніколаєнко, Т.П. Підюкової, П.В. Прилуцького, П.В. Пушкаря, Ю.В. Свірідової, О.Є. Соловійової, П.Л. Степанова, Л.Т. Ульянової, Б.О. Філімонова, А.М. Яценка й інших.

Напередодні прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України проблема запровадження альтернатив кримінальному переслідуванню особливо актуальна. Тому доречно звернутися до наукового аналізу їх законодавчих моделей, відомих в інших країнах.

Так, у США функціонує відомий інститут «угоди про визнання вини», який є органічною та невід'ємною частиною американського кримінального процесу, що застосовується на практиці вже понад сто п'ятдесят років. Історично «угоди про визнання вини» отримали процесуальне закріплення в США у XIX столітті і від початку існували як правозастосовний захід (на кшталт медіації у Франції). Але згодом їх офіційно визнали законодавець і судді. У 1968–1970 роках Верховний суд США в низці рішень з конкретних справ указав на конституційність практики «угод

про визнання вини», фактично остаточно їх легалізувавши [1, 656].

Суть такої угоди полягає в тому, що обвинувачений під час пред'явлення йому обвинувачення у судовому засіданні обстоює власну позицію, яка викладена в заяві про визнання себе винним, невинним або про те, що він не заперечуватиме проти висунутого звинувачення (*nolo contendere*) [2, 466]. Це потрібно для того, аби роз'яснити обвинуваченому його обов'язки, а також встановити добровільність і усвідомлення прийнятих ним рішень. Суддя повинен переконатися, що обвинувачений визнає себе винним не через погрози, насильство чи інший незаконний вплив, та роз'яснити його права, у тому числі право на розгляд справи великим журі, право на отримання кваліфікованої юридичної допомоги, право піддавати перехресному допиту свідків обвинувачення тощо [3, 152–154]. Результатом застосування такої процедури є акт суду, в якому зазначається, що заяву про визнання обвинуваченим себе винним зроблено добровільно, з повним розумінням висунутих проти нього звинувачень і можливих наслідків, а також те, що заява про визнання вини набирає чинності [4, 17]. Суддя зазвичай не бере участі в процесі переговорів щодо угоди. Питання про будь-які домовленості, які так чи інакше допоможуть вирішити справу, найчастіше обговорюють прокурор та обвинувачений.

Останнім часом угода про визнання вини стала об'єктом серйозної критики. Проте в деяких рішеннях Верховного суду США підтверджується правомірність угод про визнання вини як процедури, що відповідає конституційним вимогам. На нашу думку, слухним вбачається таке твердження американського юриста Уільяма Бернама: «Якби хоча б третина всіх обвинувачених у кримінальних справах реально наполягала на тому, щоб їх справи розглядалися в порядку повного судового розгляду, особливо за участю присяжних засідателів, то система кримінального правосуддя просто зруйнувалася б». Із 47 556 обвинувачених у кримінальних справах, засуджених у федеральних судах в 1995 році, 91,7% заявляло про свою винуватість. Подібне співвідношення існує і в судах штатів [2, 465–466, 467–468]. Однак слушно зауважує й інший правознавець Енн Ф. Джинджер: адвокати, судді та чиновники пенітенціарної системи виходять із суттєвого значення такої угоди між сторонами для продовження функціонування судової системи, і це пояснюється тим, що для розгляду спра-

ви кожного обвинуваченого в ідеальному судовому процесі необхідна достатня кількість суддів, залів для судових засідань і обвинувачів (не кажучи вже про платних адвокатів) [5, 182].

Окрім вказаної угоди, у США також є програми «виключення правопорушника з кримінального процесу», що можуть бути альтернативою кримінальному переслідуванню або застосовуватись на заміну позбавленню волі. Такі програми зазвичай поширюються на неповнолітніх правопорушників або на дорослих, які вперше скоїли злочин, вживають наркотичні засоби або зловживають спиртними напоями [2, 469].

Угода, укладена в англійському кримінальному процесі, майже не відрізняється від її американської моделі. Визнанню вини (*guilty plea*) приділяється особлива увага, їй надається таке саме процесуальне значення, як і визнанню позову відповідачем у цивільному процесі. Факт визнання обвинуваченим своєї вини виключає можливість розгляду справи за участю присяжних [6, 119, 129–130; 7, 41]. А питання про міру покарання вирішується за загальними правилами.

У Великій Британії також застосовують інститут «відстрочки покарання». Як альтернативу негайному винесенню вироку суддя має право застосувати відстрочку його «з метою дати можливість суду, визначаючи міру покарання, врахувати поведінку винного після засудження (включаючи у відповідних випадках компенсацію ним шкоди, завданої злочином) або будь-які зміни в його становищі». Відстрочка може бути надана тільки тоді, коли правопорушник дає на це згоду, і суд, враховуючи характер злочину, а також становище підсудного, вважає: так було б в інтересах правосуддя [8, 500, 521].

Набув також поширення заочний розгляд кримінальних справ, що допускається у випадку, коли підсудний визнає себе винним, а максимальне покарання не перевищує трьох місяців тюремного ув'язнення. Обвинувачений, отримавши наказ про явку до суду із зазначенням конкретних пунктів обвинувачення, має право визнати свою провину, повідомивши про це суд поштою, що звільняє його від участі в судовому розгляді (за недотримання таких умов неявка підсудного до суду без поважної причини може спричинити видання наказу про його арешт). Під час заочного розгляду справи суд за відсутності підсудного заслуховує обвинувача і розглядає запропоновані ним матеріали. Засуджений має право оскаржити судові рішення протягом

двадцяти одного дня з моменту ознайомлення з його текстом. Подання скарги може призвести до анулювання заочного провадження. Якщо обвинувач знову висуває в суді своє звинувачення, то справу розглядають у звичайному порядку з викликом обвинуваченого [6, 148–149].

На досудових стадіях можливим також є інститут попередження, який виник у 70-ті роки XX століття. Як правило, виділяють три варіанти його реалізації:

1) «неформальне попередження» (*informal warning*);

2) «формальне попередження» (*formal warning*);

3) «офіційне попередження» (*official caution*), яке на відміну від перших двох і є реальною правовою альтернативою кримінальному переслідуванню і особливою формою закінчення поліцейського розслідування. Воно полягає в тому, що поліція офіційно попереджає особу, яка скоїла злочин. У разі вчинення такою особою нового злочину суд, що розглядає справу, враховує це під час призначення покарання як попередню судимість. Вказана міра може замінити кримінальне переслідування тільки за наявності кількох умов: а) поліція повинна достовірно встановити всі фактичні обставини справи; б) «чітке і таке, що не викликає сумнівів» визнання обвинуваченим своєї вини [9, 109–110].

Кримінально-процесуальне законодавство Франції має доволі специфічні форми диференціації порядку провадження у кримінальній справі. Всі французькі альтернативи кримінальному переслідуванню зведені в статтях 41¹–41³ Кримінально-процесуального кодексу Франції (КПК Франції).

Так, відповідно до ст. 41¹ КПК Франції прокурор перед тим, як прийняти рішення про порушення кримінального переслідування, має право:

1) нагадати особі, яка підлягає кримінальному переслідуванню, про її обов'язки, передбачені законом;

2) запропонувати їй звернутися до санітарної, соціальної чи професійної структури;

3) запропонувати їй привести своє становище у відповідність до закону або підзаконних актів та відшкодувати завдану їй діями шкоду;

4) розпочати зі згоди сторін процедуру медіації між особою, яка підлягає кримінальному переслідуванню, і потерпілим. Цю статтю застосовують у будь-якій кримінальній справі, направлення відповідної пропозиції призупиняє сплив

строків давності притягнення до кримінальної відповідальності.

Також свобода оцінки прокурором доцільності кримінального переслідування (ст. 40 КПК Франції) призвела до широкого застосування інституту «умовної відмови в порушенні кримінального переслідування», що в кримінально-процесуальному законодавстві прямо не закріплений. Але «умовна відмова» як самостійна альтернатива кримінальному переслідуванню можлива лише у випадку, коли прокурор умовою звільнення обирає заходи, не передбачені ст. 41¹ КПК Франції.

«Штраф за угодою» (*composition penale*) – інститут, закріплений у статтях 412 і 413 КПК Франції, передбачає, що до прийняття рішення про порушення публічного позову у справах стосовно проступків, за які передбачено покарання не більше трьох років тюремного ув'язнення, прокурор має право запропонувати повнолітній особі, що визнала свою вину, вчинити такі дії або одну з них: а) сплатити протягом року до державного бюджету встановлену законом грошову суму, але не більше половини штрафу, передбаченого за відповідне діяння як покарання; б) передати державі предмети, що були знаряддям злочину або отримані в його результаті; в) передати секретарю трибуналу великої інстанції свої водійські права або дозвіл на полювання строком до чотирьох місяців; г) безоплатно виконати роботу загальною тривалістю до шістдесяти годин у строк до шести місяців [10, 100–116].

Параграфом 153 а Кримінально-процесуального кодексу Німеччини (КПК Німеччини) передбачено так званий інститут *die Auflagen und Weisungen*. У ньому йдеться про те, що за згоди суду і обвинуваченого прокурор має право у справах про кримінальні проступки відмовитися від порушення публічного обвинувачення та одночасно покласти на обвинуваченого обов'язок або виконати певну роботу для залагодження спричиненої діями шкоди, або сплатити грошову суму на користь суспільно корисної установи чи державної казни, виконати суспільно корисну роботу, надати відповідній особі (потерпілому) грошове утримання. Суд має право винести таке «компромісне» рішення до закінчення судового розгляду за обов'язкової згоди як прокурора, так і обвинуваченого [11, 82–83].

Що ж до окремих категорій кримінальних справ, то за деякими з них у Німеччині також існують спеціальні альтернативи кримінальному

переслідуванню. Звертає на себе увагу передусім «альтернатива», передбачена § 37 Закону про наркотичні засоби (*Betäubungsmittelgesetz*) від 1 січня 1982 року. Прокурор має право у кримінальних справах, пов'язаних із наркотичними засобами, відмовитися від порушення публічного обвинувачення за двох умов: а) якщо обвинувачений добровільно погоджується пройти не менш ніж тримісячний курс лікування; б) якщо злочин передбачає покарання, що не перевищує двох років позбавлення волі. Остання обставина унеможливорює застосування даної альтернативи кримінальному переслідуванню у справах про злочини, пов'язані з торгівлею наркотиками, що більш ніж виправдано, враховуючи їх підвищену соціальну небезпеку [10, 162].

Кримінально-процесуальний кодекс Російської Федерації (КПК РФ) містить подібні інститути. Зокрема, ним встановлено особливий порядок прийняття судового рішення за згоди обвинуваченого з пред'явленням йому обвинуваченням (глава 40 КПК РФ) та особливий порядок прийняття судового рішення при укладанні досудової угоди про співробітництво (глава 401 КПК РФ).

Процедура, закріплена в нормах глави 40 КПК РФ, передбачає визнання пред'явленого обвинувачення в повному обсязі; російський законодавець обмежує застосування глави 40 КПК РФ злочинами, покарання за які не перевищує десяти років позбавлення волі; остаточне рішення про застосування порядку, передбаченого вказаною главою, виносить суд, про що фіксується в обвинувальному вирокі; застосування глави 40 забороняється за відсутності на це згоди особи, яка постраждала від злочину, на відміну від американської «угоди про визнання вини», де згода потерпілого не потрібна. Зважаючи на такий розгляд справи, обвинуваченому не може бути призначено покарання більше двох третин максимального терміну або розміру найсуворішого виду покарання, передбаченого за скоєння злочину [12, 52].

Мета особливого порядку прийняття судового рішення під час укладання досудової угоди про співробітництво полягає в стимулюванні позитивної посткримінальної поведінки обвинуваченого (підсудного). У цьому сенсі за своїм соціально-правовим призначенням такий порядок подібний до інституту дієвого каяття. Механізм дії інституту угоди про співробітництво відрізняється від інституту дієвого каяття: останній починає діяти після скоєння злочину, а інститут досудової угоди про співро-

бітництво – лише після укладення такої угоди, відповідно, після визнання особи, яка скоїла злочин, підозрюваною або обвинуваченою [13, 14–15].

Законодавством України також передбачено певні спрощені та скорочені процедури, однією з умов яких є визнання обвинуваченим своєї вини, зокрема: інститут примирення потерпілого з особою, яка вчинила злочин (підсудним), що спричиняє відмову в порушенні кримінальної справи або її закриття суддею (ч. 1 ст. 27, ст. 251, ч. 3 ст. 282 Кримінально-процесуального кодексу України (КПК України) у справах приватного обвинувачення, та звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням обвинуваченого з потерпілим (ст. 8 КПК України, ст. 46 Кримінального кодексу України).

У проекті Кримінально-процесуального кодексу України, розробленому робочою групою з питань реформування кримінального судочинства (проект КПК України), яка створена відповідно до Указу Президента України від 17 серпня 2010 року № 820/2010, передбачено нові інститути, які стосуються укладення угод, а саме: угоди про примирення між потерпілим та підозрюваним, обвинуваченим та угоди між прокурором і підозрюваним, обвинуваченим про визнання винуватості.

Згідно з проектом КПК України ініціативу щодо укладання угод може виявити будь-яка сторона (потерпілий або підозрюваний, обвинувачений) у будь-який момент після повідомлення особі про підозру і до виходу суду до нарадчої кімнати для ухвалення вироку. Але неврегульованим залишається питання порядку та форми виявлення такої ініціативи. Якщо ж кримінальне провадження здійснюється стосовно кількох осіб, яких підозрюють чи обвинувачують, а згоди щодо укладення угоди досягнуто не з усіма, угода укладається з одним (кількома) підозрюваним (підозрюваними), обвинуваченим (обвинуваченими), кримінальне провадження стосовно особи виділяється в окреме провадження.

Якщо угоди укладено та затверджено вироком суду, він може бути оскаржений лише з таких підстав: для підозрюваного, обвинуваченого – з підстав призначення судом більш суворого покарання, ніж те, що узгоджене сторонами угоди; ухвалення вироку без його згоди на призначення покарання; нероз'яснення йому наслідків укладення угоди; для прокурора – з підстав призначення судом менш суворого покарання, ніж те, що узгоджене сторонами угоди, та якщо угода від-

повідно до ст. 462 проекту КПК України не могла бути укладена; для потерпілого – з підстав призначення судом менш суворого покарання, ніж узгоджене сторонами угоди; ухвалення вироку без його згоди на призначення покарання; нероз'яснення йому наслідків укладення угоди та позбавлення права вимагати в подальшому притягнення особи до кримінальної відповідальності за це кримінальне правопорушення та змінювати розмір вимог про відшкодування шкоди.

До затвердження угоди суд зобов'язаний переконатися, що її укладено добровільно, а не внаслідок застосування насильства, примусу, погроз, обіцянок чи за будь-яких інших не передбачених в ній обставин.

У разі невиконання угоди потерпілий або прокурор мають право звернутися до суду, який її затвердив, з клопотанням про скасування вироку, що

може бути подане упродовж встановлених законом строків давності притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення відповідного кримінального правопорушення. Суд своєю ухвалою скасовує вирок, яким затверджена угода, якщо особа, звернувшись із таким клопотанням, доведе, що засуджений не виконав умов угоди. Ця ухвала може бути оскаржена в апеляційному порядку. Наслідком скасування вироку є призначення судового розгляду в загальному порядку або направлення матеріалів провадження для завершення досудового розслідування у випадку, якщо угода була ініційована на стадії досудового розслідування. На нашу думку, в проекті КПК України доцільно було б передбачити обов'язкове складання документа, що засвідчував би виконання умов угоди. Це забезпечило б прозорість процедури та її передбачуваність для сторін [14].

Список використаних джерел:

1. Лобойко Л.Н. Уголовно-процессуальное право: учеб. пособ.: курс лекций / Л.Н. Лобойко. – [2-е изд.]. – Х.: Одиссей. – 2008. – 672 с.
2. Бернам Уильям. Правовая система США / Уильям Бернам. – М.: Новая юстиция, 2006. – Вып. 3. – 1216 с.
3. Волосова Н.Ю. Уголовно-процессуальное законодательство США: общая характеристика, законодательство штатов, сравнительный анализ / Н.Ю. Волосова, О.В. Федорова. – М.: Юрлитинформ, 2008. – 264 с.
4. Махов В. Сделка о признании вины / В. Махов, М. Пешков // Российская юстиция. – 1998. – № 7. – С. 17.
5. Джинджер Энн Ф. Верховный суд и права человека в США / Энн Ф. Джинджер. – М.: Юридическая литература, 1981. – 392 с.
6. Гуценко Г.Ф. Уголовный процесс западных государств / Г.Ф. Гуценко, Л.В. Головкин, Б.А. Филимонов. – [2-е изд., доп. и испр.]. – М.: Зерцало-М, 2002. – 528 с.
7. Петрухин И.Л. Судебная власть: контроль за расследованием преступлений / И.Л. Петрухин. – М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2008. – 288 с.
8. Уолкер Рональд. Английская судебная система / Рональд Уолкер. – М.: Юридическая литература, 1980. – 631 с.
9. Гуценко Г.Ф. Уголовный процесс западных государств / Г.Ф. Гуценко, Л.В. Головкин, Б.А. Филимонов. – М.: Зерцало-М, 2001. – 480 с.
10. Головкин Л.В. Альтернативы уголовному преследованию в современном праве / Л.В. Головкин. – СПб: Юридический центр Пресс, 2002. – 544 с.
11. The German code of criminal procedure: Original translation by Brian Duffett and Monika Ebinger, Coordinating Editor of the Translation Mrs. Mahdi. – Juris GmbH, Saarbrücken, 2009. – 202 p.
12. Дубовик М.П. «Сделка о признании вины» и «особый порядок»: сравнительный анализ / М.П. Дубовик // Российская юстиция. – 2004. – № 4. – С. 52–53.
13. Звечаровский И. Юридическая природа института досудебного соглашения о сотрудничестве / И. Звечаровский // Законность. – 2009. – № 5. – С. 14–15.
14. Проект Кримінально-процесуального кодексу України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/35980>

**Юрій ГРОШЕВИЙ,
Євген ПОВЗИК**

ВИЗНАННЯ ВИНИ ЯК ОДНА З УМОВ ЗАСТОСУВАННЯ СПРОЩЕНИХ ПРОЦЕДУР (порівняльно-правовий аналіз)

Резюме

Розглянуто передбачені законодавством зарубіжних держав та проектом КПК України альтернативні спрощені процедури в кримінальному процесі, однією з умов застосування яких є визнання вини. Запропонована авторська позиція вдосконалення окремих положень проекту КПК України.

Юрій ГРОШЕВОЙ,
Евгений ПОВЗЫК

ПРИЗНАНИЕ ВИНЫ КАК ОДНО ИЗ УСЛОВИЙ ПРИМЕНЕНИЯ УПРОЩЕННЫХ ПРОЦЕДУР
(сравнительно-правовой анализ)

Резюме

Проанализированы предусмотренные законодательством зарубежных стран и проектом УПК Украины альтернативные упрощенные процедуры в уголовном процессе, одним из условий применения которых является признание вины. Предложена авторская позиция усовершенствования отдельных положений проекта УПК Украины.

Yuriy GROSHEVYI,
Evgen POVZYK

PLEADING GUILTY AS A REQUISITION FOR SIMPLIFIED PROCEDURES APPLICATION
(legal comparative analysis)

Summary

Alternative simplified procedures in criminal proceedings, a prerequisite to the application of which is the plea of guilty by the accused, provided by both law of foreign countries and the draft Criminal Procedure Code of Ukraine are considered in the article. The author's position concerning the improvement of certain provisions of the draft Criminal Procedure Code is proposed.



Микола СИВАК,

доцент кафедри представництва інтересів громадян і держави у суді
та нагляду за додержанням і застосуванням законів
Національної академії прокуратури України,
здобувач кафедри кримінального права та процесу
Київського університету права НАН України, радник юстиції

**ПРИМІТКИ-ДЕФІНІЦІЇ СТАТЕЙ
ОСОБЛИВОЇ ЧАСТИНИ
КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

Ключові слова: примітки-дефініції; пізнавальна функція дефініції; інтерпретаційна функція дефініції; наказова функція дефініції.

Примітки-дефініції широко використовуються в Особливій частині Кримінального кодексу України (КК України). Аналіз наукової літератури з загальних питань права та кримінального права наочно продемонстрував, що в ній немає єдиного бачення доцільності дефініцій понять у праві та способу їх розташування у нормативних актах. Загалом проблему законодавчих дефініцій досліджували такі українські та зарубіжні науковці: П.П. Андрушко, Л.Ф. Апт, Н.В. Артикуца, В.М. Баранов, О.І. Бойко, Н.Н. Вопленко, Є.В. Ільюк, Т.В. Кашаніна, Д.С. Кондаков, В.О. Навроцький, А.С. Піголкін, А.А. Піонтовський, В.М. Савицький, З.А. Тростюк, М.І. Хавронюк, А.В. Хворостянкіна та інші. Біль-

шість законодавчих дефініцій Особливої частини КК України вміщено саме в примітках статей. А тому проблема законодавчого конструювання дефініцій стане предметом нашого вивчення у статті. Це питання актуальне ще й тому, що на сьогодні одним із напрямів розвитку правової науки, а також і кримінально-правової доктрини, є пошук шляхів удосконалення системи вітчизняного законодавства, зокрема дослідження різних типів нормативно-правових (дефінітивних) приписів.

У примітках-дефініціях закріплено визначення таких кримінально-правових понять: «експлуатація людини» (ч. 1 прим. ст. 149), «уразливий стан» (ч. 2 прим. ст. 149), «злісне ухилення від сплати коштів на утримання дітей (аліментів) або

утримання непрацездатних батьків» (прим. ст. 164), «документи на переказ» (прим. ст. 200), «суспільно небезпечне протиправне діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів» (прим. ст. 209), «бюджетні кошти» (прим. ст. 210), «особи, які вчинили дії, передбачені цією статтею» (ч. 3 прим. ст. 232¹), «воєнізоване формування» (прим. ст. 260), «збройне формування» (прим. ст. 260), «об'єкти житлово-комунального господарства» (ч. 1 прим. ст. 270¹), «транспортний засіб» (прим. ст. 286), «незаконне заволодіння транспортним засобом» (прим. ст. 289), «сутенерство» (прим. ст. 303), «допінг» (прим. ст. 323), «офіційний документ» (прим. ст. 358), «службова особа» (ч. 1 прим. ст. 364), «неправомірна вигода» (прим. ст. 364¹), «службові особи, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище» (ч. 2 прим. ст. 368), «вимагання хабара» (ч. 4 прим. ст. 368), «вимагання» (ч. 2 ст. 368³), «особи, уповноважені на виконання функцій держави» (прим. ст. 369²), «військова службова особа» (прим. ст. 423).

Перш ніж перейти до їх безпосередньої характеристики, запропонуємо своє бачення такого теоретичного питання, як проблема існування дефініцій у нормативних актах.

У тлумачних та словниках іншомовних слів дефініція (лат. – *definition*) тлумачиться як «речення чи система речень, що визначають зміст поняття» [1], «коротке визначення якогось поняття» [2], пояснення, тлумачення, витлумачення, визначення слова, поняття або предмета [3]. Поняття «визначення» у словниках тлумачиться таким чином: це пояснення (формулювання), що розкриває, роз'яснює зміст будь-чого; дефініція [4]. У цих джерелах зазвичай терміни «дефініція» та «визначення» вживаються як синоніми та використовуються у більшості випадків для розкриття змісту один одного. У філософії дефініція визначається як логічна операція, яка:

1) розкриває зміст (смісл) імені за допомогою опису істотних та відмітних ознак предмета або явища, що позначаються цим іменем (денотата імені);

2) експлікує значення терміна [5]. У логіці визначення (дефініція) – це «логічна операція, за допомогою якої розкривають зміст поняття» [6, 72]. У науці існують і доктринальні тлумачення цих понять, що відображають авторське бачення досліджуваного об'єкта. Так, Л.Ф. Апт вказує, що дефініція – це коротке визначення будь-якого поняття, яке відображає істотні, якісні ознаки

предмета або явища [7, 301]. А.В. Суперанська, Н.В. Подольська та Н.В. Васильєва зазначають: дефініція – це словесне вираження тих специфічних особливостей, що відрізняють це поняття від суміжних з ним, перерахування істотних ознак предмета, явища, яким дається дефініція, що репрезентують поняття [8, 162]. Також ще одне визначення дефініції – це словесне описання поняття, яке визначає його положення у системі всіх понять, що з ним співвідносяться [9, 1–2].

У більшості наукових праць слова «дефініція» та «визначення» ототожнюються. У межах статті ми також будемо це робити. Однак, якщо уважніше та прискіпливіше подивитися на цю проблему, то між відповідними словами все-таки є відмінності. Як зауважив Є.В. Ільюк, який спеціально досліджував дефініції, вони є короткими визначеннями і зазвичай використовуються саме в законодавчих текстах, а справжні або повні визначення, тобто з передбаченням більшості ознак явищ або понять, традиційні для теорії (науки) [10, 71–79]. Цю точку зору підтримав О.І. Бойко [11, 78]. Думка про те, що «дефініція» та «визначення» дещо відрізняються за змістом, базується на сучасних філософських та філологічних уявленнях про них. Адже, як зазначалося вище, у словниках тлумачиться дефініція саме як коротке визначення. Крім цієї відмінності, визначення з позиції логічного тлумачення є комплексним явищем, яке характеризується і динамікою (процес побудови судження), і статикою (кінцевим результатом). Недаремно Д.П. Горський тлумачить «визначення» як логічний прийом, що дає змогу: а) відрізнити, відшукувати, будувати предмет, який нас цікавить; б) уточнювати значення терміна, уже введеного в науку, а також формувати значення терміна, що у неї вводиться [12, 5]. Такого висновку дійшли й відомі російські теоретики Н.Н. Вопленко і М.Л. Давидова. Вони зазначають, що «визначення» можна розуміти і як певний процес (логічну операцію), і як його результат. Така ситуація створює враження розмитості, нечіткості термінології. Латинські синоніми зазвичай мають лише одне значення: «дефініція», зокрема, розуміється лише як результат відповідної логічної операції, формулювання визначення поняття [13, 64]. Тому більш вдалим терміном є саме дефініція, а в нашому випадку – примітка-дефініція.

Також зупинимось на тому, чому саме даються дефініції: поняттю чи терміну. В науковій літературі щодо цього існують різні погляди. Так, на дум-

ку Н.В. Артикуци, визначенню підлягають саме терміни [14, 39-44]. Такий самий підхід спостерігається і в окремих словниках [5]. Інші науковці стверджують, що дефініції даються лише поняттям. Наприклад, Г.Т. Чернобель робить імперативний висновок, що терміни пояснюються, роз'яснюються, але не визначаються [15, 82]. Таку ж думку висловлює і М.Б. Кострова [16, 186–192].

Якщо проаналізувати розуміння дефініції, то можна зробити висновок, що вона тісно пов'язана з поняттям. Однак, на нашу думку, дефініція має зв'язок і з терміном, оскільки саме він виражає відповідне поняття. Як вдало зазначає В.Ю. Туранін, традиційно поняття, термін та дефініція існують як єдине ціле, призначене для адекватної мовної конвертації думки, її належного розуміння. Можна навіть уявити таку схему: «поняття → термін → дефініція», де поняття – це абстрактна форма сприйняття дійсності (невидимий об'єкт), яка матеріалізується за допомогою терміна (видимого об'єкта) та дефініції (другого видимого об'єкта) у текстовому джерелі думки [17, 8]. Тому погодимось із цим науковцем, а також з А.В. Суперанською, Н.В. Подольською та Н.В. Васильєвою, які вважають, що дефініція може належати і до поняття, і до терміна [8, 161].

Існування законодавчих дефініцій важливе у КК України, кожне слово, термін, сполучник і навіть розділовий знак якого мають надзвичайно велике значення, оскільки впливають на прийняття правозастосовних рішень та долі людей. Однак потрібно пам'ятати, що законодавчі дефініції, відображаючи основний зміст поняття, виявляючи його істотні ознаки, ніколи повністю не вичерпують його змісту. Вони, за вдалим висловом В.Ю. Тураніна, лише вказують користувачу шлях до поняття, розставляючи потрібні акценти [17, 12]. Адже ще класики марксизму-ленізму помітили, що єдиною реальною дефініцією є розвиток самої суті справи, а це вже не є дефініція [18, 634–635].

Законодавчі дефініції виконують різноманітні функції. Зокрема, В.Н. Карташов виділяє установчу, пізнавальну, інформаційну, онтологічну, регулятивну, конкретизуючу, охоронну, моделюючу, аксіологічну, ідеологічну, комунікативну, інтегруючу, інтерпретаційну, праксеологічну (дидактичну, практично-прикладну тощо) функції, а також функцію формування і трансляції юридичного досвіду [19, 594]. Ця розгалужена система функцій законодавчих дефініцій є науко-

во обґрунтованою, допомагає усвідомити їх сутність. На нашу думку, законодавчі дефініції виконують три основні функції: пізнавальну, інтерпретаційну та наказову [17, 13]. Пізнавальну функцію дефініції надзвичайно влучно охарактеризував румунський логік Корнел Попа: кінцева мета будь-якого визначення – пізнання [20, 177]. За допомогою законодавчих дефініцій відбувається процес пізнання юридичного поняття, виявлення його суті, ступеня об'єктивації в законодавчому тексті. Інтерпретаційна функція дефініції полягає в тому, що з її допомогою законодавець формулює свою думку про роз'яснюване поняття, намагається надати йому чіткого змісту. Саме дефініція допомагає з'ясувати волю законодавця у разі прийняття тієї або іншої норми права. При цьому, як зазначає В.Ю. Туранін, особливо значимим є загальна нейтральність створюваної дефініції, якої можна досягти лише через призму консенсусу у науковому світі [17, 14]. Насамкінець, наказова функція законодавчих дефініцій полягає у визначенні підсумкового модусу впливу на законотворчий процес і його результати [17, 15]. Адже за допомогою законодавчих дефініцій законодавець закріплює припис того, у якому значенні потрібно вживати поняття у відповідному контексті. Законодавча дефініція як один із провідників юридичної думки може матеріалізуватися у своєрідне правило тлумачення поняття, лінгво-правову межу, за яку виходити не можна [17, 15].

Щодо загального формулювання законодавчих визначень привертає увагу те, що в усіх примітках статей Особливої частини КК України є тема (поняття, яке визначається) та її композиційний вигляд (власне сама дефініція). Та на відміну від класичного уявлення про визначення понять, у більшості приміток дефініювання відбувається з використанням терміна-іменника у формі орудного відмінка: «під експлуатацією», «під офіційним документом», «під транспортними засобами», «вимаганням хабара» – замість загальноновживаної форми називного відмінка. І лише в двох випадках законодавець допускає відступ від стандартної схеми використання терміна-іменника в орудному відмінку. Йдеться про примітку ст. 210 КК України, де вжито знахідний відмінок («до бюджетних коштів») та про примітку ст. 323 КК України, де відповідний термін вживається у називному відмінку («допінг – це...»). Терміни-іменники перебувають у зв'язі з сигнальними елементами визначень: «слід ро-

зуміти» (ч. 1 та 2 прим. ст. 149, прим. ст. 164, прим. ст. 200, ч. 1 прим. ст. 270¹, ч. 1 прим. ст. 303, прим. ст. 358, ч. 1 прим. ст. 364, прим. ст. 364¹ КК України), «є» (ч. 1 прим. ст. 209, прим. ст. 286, ч. 1 прим. ст. 289, прим. ст. 369² КК України), «розуміються» (прим. ч. 3 ст. 232¹, прим. ст. 423 КК України), «визначається» (ч. 4 прим. ст. 368, ч. 2 прим. ст. 368³ КК України), що відокремлені від понять, які визначаються зазвичай орієнтуючим елементом «в (у) цій статті» (ч. 1 та 2 прим. ст. 149, ч. 1 прим. ст. 270¹, ч. 1 прим. ст. 289, ч. 1 прим. ст. 303, прим. ст. 358, прим. ст. 364¹ КК України), «у статтях... цього Кодексу» (прим. ст. 164, ч. 1 прим. ст. 364 КК України), «відповідно до цієї статті» (ч. 1 прим. ст. 209 КК України), «передбачені цією статтею» (прим. ч. 3 ст. 232¹ КК України), «в цій статті та статтях...» (прим. ст. 286 КК України), «згідно з частиною... статті...» (ч. 2 прим. ст. 368³ КК України). Однак в окремих примітках цього орієнтуючого елемента немає (прим. статей 200, 210, 260, 323, 368, 369², 423 КК України).

Тепер розглянемо окремі недоліки, які містяться у примітках-дефініціях статей Особливої частини КК України.

1. Деякі законодавчі визначення сформульовано у вигляді так званого відкритого переліку, в якому приблизно наведено предмети, що їх законодавець відніс до поняття, яке визначається. Насамперед йдеться про примітку ст. 286 КК України, де зазначено, що «під транспортними засобами... слід розуміти всі види автомобілів, трактори та інші самохідні машини, трамваї і тролейбуси, а також мотоцикли та інші транспортні засоби». Як бачимо, у цій законодавчій дефініції містяться два відкритих переліки «інші самохідні машини» та «інші транспортні засоби». На думку О.І. Бойка, примітки такої якості (що потребують додаткових роз'яснень) не потрібні у КК України [21, 45]. Такого самого висновку доходить і А. Войтович, який вказує, що в цьому випадку має місце визначення невідомого через невідоме, така дефініція «розмиває» межі поняття транспортного засобу [22, 8].

2. Наявність у примітках бланкетних дефініцій. Йдеться про ті примітки статей Особливої частини КК України, в яких законодавець не передбачає жодних конкретизуючих ознак, а відсилає до інших нормативних актів або міжнародних договорів. Зокрема, такі бланкетні дефініції містяться у примітках статей 323, 368, 369² КК України. Так, у примітках ст. 323 КК України передбачено, що «допінг – це засоби і методи,

які входять до переліку заборонених Антидопінговим кодексом Олімпійського руху». Як зазначає А.І. Ситникова, у тих випадках, коли законодавець у примітці посилається на інші нормативно-правові акти без вказівки на конкретні об'єкти, які дають уявлення про поняття, що визначається, ступінь невизначеності поняття для адресата є доволі високим. Така примітка нічого не роз'яснює, а лише свідчить про певну поспішність. Науковець робить висновок, що законодавець повинен протидіяти внесенню до кримінального закону приміток, які мають виключно бланкетний характер [23, 102]. Повністю погоджуємося з викладеними вище твердженнями.

3. У примітках дефініції окремих понять не відповідають їх визначенням в інших нормативно-правових актах. Йдеться про дефініцію поняття «документи на переказ» у примітці ст. 200 КК України та в Законі України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» [24]. Такі ситуації є неприпустимими у практиці проектування кримінально-правових норм, оскільки є загальне правило нормопроєктування, а саме: поняття повинні використовуватися в однаковому значенні в усіх нормативно-правових актах, особливо, якщо йдеться про дефініції так званих спеціалізованих термінів, що вживають у спеціальних галузях знань.

4. Деякі дефініції не відповідають вимозі конвенційності, тобто не базуються на певному науковому пізнанні, консенсусі. Зокрема, йдеться про визначення поняття «воєнізовані формування» (ч. 1 прим. ст. 260 КК України), яке зазнало справедливої критики в теорії кримінального права, оскільки всі передбачені в примітці ознаки є другорядними [25, 583; 26, 117].

5. Велика кількість казуїстичних дефініцій (або визначень через переліки): «експлуатація людини» (ч. 1 прим. ст. 149 КК України), «особи, які вчинили дії, передбачені цією статтею» (ч. 3 прим. ст. 232¹ КК України), «об'єкти житлово-комунального господарства» (ч. 1 прим. ст. 270¹ КК України), «службові особи, які займають відповідальне становище», «службові особи, які займають особливо відповідальне становище» (ч. 2 прим. ст. 368 КК України). Як слушно зазначають вчені-правники, чим вищий рівень законодавчої техніки, тим абстрактніший характер мають нормативні приписи цієї системи, зокрема визначення понять. Казуїстичні положення, що вміщують не родові, а видові ознаки, зазвичай свідчать про недостатній рівень законодавчої техніки [15, 135; 26, 114]. Звичайно, в окремих випадках доволі складно запропонувати

узагальнююче визначення правового поняття, як от «експлуатація людини», оскільки в такому випадку важко віднайти видові ознаки та відобразити їх у визначенні.

Отже, ми розглянули, що таке примітки-дефініції статей Особливої частини КК України, які функції вони виконують і їхні недоліки в процесі нор-

мопроекування. Після відповідного аналізу можна зробити висновок: примітки-дефініції є невід'ємною складовою понятійного апарата Особливої частини КК України, однак в окремих випадках вони не спроможні виконати свою основну функцію – слугувати визначенням поняття, що є достатнім для розкриття його кримінально-правового значення.

Список використаних джерел:

1. Універсальний словник-енциклопедія: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovope-dia.org.ua/29/53396/10074.html>
2. Словник іншомовних термінів: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovope-dia.org.ua/36/53396/238392.html>
3. Толковый словарь Ушакова: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.slovope-dia.com/3/207/824426.html>
4. Ожегов С. Толковый словарь русского языка / Ожегов С., Шведова Н.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.slovope-dia.com/4/207/666539.html>
5. Новейший философский словарь: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.slovope-dia.com/6/196/770444.html>
6. Хоменко І. Логіка: [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / І. Хоменко. – К.: Абрис, 2004. – 256 с.
7. Апт Л.Ф. Правовые дефиниции в законодательстве / Л.Ф. Апт // Проблемы юридической техники: [сб. статей] / [под ред. докт. юрид. наук, проф. В.М. Баранова]. – Нижний Новгород, 2000. – С. 301–312.
8. Суперанская А.В. Общая терминология. Вопросы теории / А.В. Суперанская, Н.В. Подольская, Н.В. Васильева / [отв. ред. Т.Л. Канделаки]. – [3-е изд., стереотип.]. – М.: Editorial URSS, 2004. – 248 с.
9. Wuster E. Einfürung in die Allgemeine Terminologielehre und terminologische Lexicographie. – Wien; N.Y., 1979. – Bd. 1–2. – 154.
10. Ильюк Е.В. Дефиниции в тексте уголовного закона / Е.В. Ильюк // Уголовно-правовые меры борьбы с преступностью в условиях перестройки. – Свердловск: СВЮИ, 1990. – С. 71–79.
11. Бойко А.И. Язык уголовного закона и его понимание: [моногр.] / А.И. Бойко. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 320 с.
12. Горский Д.П. Определение (логико-методологические проблемы) / Д.П. Горский. – М.: Мысль, 1974. – 311 с.
13. Вопленко Н.Н. Правовые дефиниции в современном российском законодательстве / Н.Н. Вопленко, Л.М. Давыдова // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. – 2001. – № 1. – С. 64–71.
14. Артикуца Н.В. Законодавчі терміни та їх визначення / Н.В. Артикуца // Наукові записки НаУКМА. – 2009. – Т. 90: Юридичні науки. – 2009. – С. 39–44.
15. Законодательная техника: науч.-практ. пособ. – М.: Городец, 2000. – 272 с.
16. Кострова М.Б. Концептуальная модель разъяснения терминов, используемых в Уголовном кодексе Российской Федерации (в порядке постановки проблемы) / М.Б. Кострова // Пять лет действия Уголовного кодекса Российской Федерации: итоги и перспективы: м-лы международ. науч.-практ. конф., состоявшейся на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова 30–31 мая 2007 года. – М.: ЛексЭст, 2003. – С. 186–192.
17. Туранин В.Ю. Теория и практика использования законодательных дефиниций: моногр. / В.Ю. Туранин. – М., 2009. – 108 с.
18. Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1961. – Т. 20. – С. 634–635.
19. Карташов В.Н. Юридические дефиниции: некоторые методологические подходы, виды и функции / В.Н. Карташов // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного круглого стола (Черновцы, 21–23 сентября 2006 года) / под ред. проф. В.М. Баранова, проф. П.С. Пацуркивского, канд. юрид. наук Г.О. Матюшкина. – Нижний Новгород: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», 2007. – С. 580–597.
20. Попа К. Теория определения / К. Попа. – М.: Прогресс, 1976. – 230 с.
21. Бойко А.И. Система и структура уголовного права: в 3 т. / А.И. Бойко. – Т. III: Структура уголовного права и его идентификация в национальной юриспруденции. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2008. – 508 с.
22. Войтович А. Примечания-дефиниции в статьях Уголовного кодекса / А. Войтович // Законность. – 2006. – № 11. – С. 4–8.
23. Ситникова А.И. Законодательная текстология и ее применение в уголовном праве: моногр. / А.И. Ситникова. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 232 с.

24. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні: закон України від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 137.

25. Навроцький В.О. Кримінальне право України. Особлива частина: курс лекцій / В.О. Навроцький. – К.: Знання, 2000. – 771 с.

26. Тростюк З.А. Понятійний апарат Особливої частини Кримінального кодексу України / З.А. Тростюк. – К.: Атіка, 2002. – 154 с.

Микола СИВАК

**ПРИМІТКИ-ДЕФІНІЦІЇ СТАТЕЙ ОСОБЛИВОЇ ЧАСТИНИ
КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

Резюме

Розглядається питання використання в Особливій частині Кримінального кодексу України приміток-дефініцій. Наведено характеристику цих понять і зазначено про їх широке застосування у нормативно-правових актах.

Николай СИВАК

**ПРИМЕЧАНИЯ-ДЕФИНИЦИИ СТАТЕЙ ОСОБЕННОЙ ЧАСТИ
УГОЛОВНОГО КОДЕКСА УКРАИНЫ**

Резюме

Рассматривается вопрос использования в Особенной части Уголовного кодекса Украины примечаний-дефиниций. Дана характеристика этих понятий и отмечено их широкое применение в нормативно-правовых актах.

Mykola SYVAK

FOOTNOTES-DEFINITIONS OF SPECIAL CHAPTER OF CRIMINAL CODE OF UKRAINE

Summary

The issue of using footnotes-definitions in Special Chapter of Criminal Code of Ukraine is considered in the article. Their characteristics and wide using in legal acts are pointed out.



*Анатолій МЕЛЬНИК,
прокурор міста Києва,
державний радник юстиції 3 класу*

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД У СФЕРІ ВОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: прокурорська перевірка; природоохоронне законодавство; водоохоронне законодавство; санітарно-епідеміологічне законодавство; водні ресурси.

Екологічне оздоровлення басейну Дніпра є одним із найважливіших пріоритетів державної політики у галузі охорони та відтворення водних ресурсів.

27 лютого 1997 року Верховною Радою України затверджено Національну програму екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води (Національна програма). Основною метою Національної програми є відновлення і забезпечення сталого функціонування Дніпровської екосистеми, якісного водопостачання, екологічно безпечних умов життєдіяльності населення і господарської діяльності та захисту водних ресурсів від забруднення й виснаження.

Прокурорські перевірки засвідчили наявність грубих порушень вимог водоохоронного законодавства як в діяльності контролюючих органів, так і суб'єктів господарювання. Загалом промислові водокористувачі не відчувають відповідальності за ті порушення, які вони вчиняють у сфері водокористування.

Систематичні порушення законодавства були виявлені:

- у діяльності Київської міської та районних державних адміністрацій при здійсненні повноважень у сфері охорони водних ресурсів, забезпечення стану законності у столиці, виконання бюджетних програм;
- під час формування фонду охорони навколишнього природного середовища у місті Києві;
- при здійсненні контрольних функцій Державною екологічною інспекцією у місті Києві та Санітарно-епідеміологічною службою міста Києва з питань додержання водного законодавства у прибережно-захисних смугах та водоохорон-

них зонах, під час видобутку надр, проведення гідротехнічних робіт;

- при здійсненні водогосподарської діяльності Київським водоканалом, у тому числі його структурним підрозділом «Бортницька станція аерації»;
- при здійсненні діяльності щодо благоустрою об'єктів водного фонду ДКП «Плесо» та КП «Київкомунсервіс».

Наслідком виявлених порушень є 12 кримінальних справ стосовно службових осіб структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації (КМДА), комунальних підприємств. Встановлено збитків понад 10 млн грн, відшкодовано коштів на суму більше 1 млн грн. Лише за 10 днів прокурорських перевірок заявлено позови про стягнення коштів до місцевого бюджету на суму понад 1,2 млн грн, припинена діяльність понад 100 автомобільних комплексів, які працювали з порушенням закону, тощо.

Усі зазначені порушення були викриті за відносно стислий проміжок часу із залученням обмеженої кількості працівників прокуратури. Тобто практично кожна перевірка вказаних питань виявилася результативною. Це є свідченням суцільного характеру порушень вимог чинного законодавства при водокористуванні та водовідведенні. Більше того, посилення окремих чиновників на відсутність коштів у бюджеті столиці на вказані цілі є необґрунтованими, оскільки мають місце непоодинокі факти їх нецільового використання, а подекуди й розтрати.

Масштабність виявлених порушень вражає. І ситуація погіршується через фактичну бездіяльність державних органів, які покликані стежити за дотриманням діючого екологічного законодавс-

тва та відповідних стандартів, у тому числі скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти міста.

В той час, коли перевірки показали, що підприємствами свідомо здійснюються скиди забруднених стоків у водні об'єкти міста та каналізаційні мережі, де за результатами лабораторних досліджень гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин перевищують нормативи у кілька разів, органи контролю і надалі продовжують дотримуватись позиції споглядача.

Проте рівень забруднення водойм столиці та ділянки Дніпра у межах міста постійно зростає та, як і раніше, становить пряму загрозу для здоров'я мільйонів людей.

Прокуратура міста Києва намагається вплинути на ситуацію, передусім на покращення якості роботи контролюючих служб, за допомогою прокурорських заходів реагування, зокрема шляхом:

- наведення законного порядку в роботі водоканалу, комунального підприємства «Плесо», Бортницької станції аерації;
- припинення незаконних робіт на об'єктах водного фонду, у тому числі наміву піску;
- приведення у належний санітарний стан бюветних комплексів;
- забезпечення формування дохідної частини фонду охорони навколишнього природного середовища.

Вказаний перелік проблемних питань не є вичерпним. Багато з них накопичувалися роками.

Причому однією з головних причин виникнення ситуації, що склалася, є непослідовні дії, а точніше, фактична бездіяльність колишнього керівництва БАТ «АК «Київводоканал». Відреагувавши на це, прокуратура міста Києва за фактами зловживання службовим становищем і завдання збитків державі на суму майже 1 млн грн порушила кримінальну справу стосовно колишнього керівництва водоканалу. Слідство триває.

Однак існують проблеми, які кримінально-правовими заходами вирішити просто неможливо.

На балансі БАТ «АК «Київводоканал» перебуває 36% каналізаційних мереж в аварійному стані. Вони потребують негайного ремонту.

Проведеною перевіркою ми встановили, що заходи «Програми ремонту, реконструкції та розвитку каналізаційного господарства міста» фінансуються частково, а їх невиконання може призвести до екологічної катастрофи в місті та забруднення Дніпра.

Разом із тим вирішити цю проблему для підприємства цілком можливо. І це підтверджу-

ють результати перевірки прокуратури міста Києва.

Так, було встановлено, що водоканалом не проводилася робота з донарахувань коштів за перевищення концентрації гранично допустимих речовин у водні об'єкти. Після прокурорського втручання водоканалом було донараховано 18 млн грн вказаних коштів, з яких реально стягнуто вже понад 1 млн грн. І це лише вибіркові перевірки, проведені упродовж 10 днів.

Взагалі у столиці, наприклад, тисячі промислових водокористувачів, половина з яких здійснює скиди з перевищенням допустимих концентрацій. Тобто резервні можливості нарахування та стягнення вказаних коштів становлять десятки мільйонів гривень, які повністю задовольняють потребу в ремонті мереж.

Окремо слід наголосити на бездіяльності низки структур та контролюючих інстанцій, зобов'язаних належним чином здійснювати контроль у сфері охорони та використання водних ресурсів, у тому числі забезпечувати дотримання суб'єктами господарської діяльності Правил приймання стічних вод абонентів у систему каналізації міста, санітарно-епідеміологічного, природоохоронного та іншого законодавства.

Крім Управління екологічного нагляду БАТ «АК «Київводоканал» це міська та районні санітарно-епідеміологічні станції, які дозволяють працювати підприємцям без висновків санітарно-епідеміологічних експертиз, це Державна екологічна інспекція у місті Києві, що дотримується безініціативної позиції споглядача та працює лише за дорученням прокуратури міста Києва, Головне управління екології та охорони природних ресурсів Київської міської державної адміністрації, а також Державне управління охорони навколишнього природного середовища.

Заходи, що вживаються контролюючими службами до порушників, носять виключно формальний характер та не є дієвими.

Так, незважаючи на широке коло обов'язків і чисельну кількість суб'єктів господарювання, Державною екологічною інспекцією в місті Києві протягом I кварталу 2011 року проведено лише 35 перевірок з питань додержання вимог Водного кодексу України, з яких у 15 випадках взагалі не вживали заходів реагування, незважаючи на виявлені порушення природоохоронного законодавства у сфері водних ресурсів. А в 20 випадках вжито лише адміністративно-правові санкції, які

жодним чином не можуть вплинути на покращення стану водних ресурсів.

Динаміку бездіяльності Державної екологічної інспекції в місті Києві підтверджує і статистика 2010 року. Тоді було проведено понад 395 перевірок, з них 115 – у сфері використання водних ресурсів, однак до органів прокуратури не направлено жодного матеріалу.

Прикладом низької ефективності таких перевірок є реагування на незаконну діяльність автомийного комплексу на вул. Металістів у місті Києві, який упродовж 2-х років здійснював свою діяльність під виглядом малої архітектурної форми, без будь-яких дозвільних документів, договори із водоканалом на послуги водопостачання не укладались, вже не кажучи про умови на скид стічних вод у систему каналізації із перевищенням допустимих концентрацій забруднюючих речовин, у тому числі поверхнево активних, що завдають значної шкоди довкіллю.

Щороку до керівника цього підприємства районною санітарно-епідеміологічною службою (СЕС) застосовувались заходи адміністративного впливу, екологічною інспекцією виносилась постановою про заборону діяльності. Однак таке реагування здійснювалось фактично заради створення статистичного благополуччя проведеної роботи, а відтак, на реальне усунення порушень не вплинуло.

Посилання на відсутність достатніх повноважень не є чинником, що заслуговує на увагу, оскільки відключення від водопостачання та каналізаційної мережі шляхом звернення до БАТ «АК «Київводоканал» належало до компетенції відповідних органів контролю. Натомість із їх боку спостерігалася цілком бездіяльність. Тому лише за втручання прокуратури автомийку було демонтовано.

А загалом прокуратурою міста на сьогодні демонтовано 5 автомийних комплексів, що здійснювали свою діяльність без жодних дозвільних документів, припинено незаконну роботу понад 70 автомийок.

На адресу начальника Державної екологічної інспекції у місті Києві та головного санітарного лікаря Солом'янського району міста Києва внесено подання про усунення виявлених порушень. Аналогічним чином реагували прокурори Голосіївського, Дарницького, Дніпровського, Печерського, Подільського, Шевченківського районів.

Тим часом, за приблизними оцінками, грубих порушень в своїй роботі припускається майже кожен автомийний комплекс. Частина з них унаслідок технічної недосконалості та відсутності умов

для відведення стічної води становить пряму загрозу для столичної екосистеми. Згідно з інформацією БАТ «АК «Київводоканал» із суб'єктами господарювання (автомийними комплексами) не укладено жодного договору на скиди гранично допустимих концентрацій.

Наведений приклад бездіяльності контролюючих служб дає уявлення про масштабність проблем у сфері охорони водного законодавства. І це результат перевірок лише однієї категорії забруднювачів, що завдають найбільшої шкоди водним ресурсам. Але їх перелік можна продовжувати: це і поліграфічні, лакофарбові, хімічні виробництва тощо.

Взагалі санепідемслужбою неналежно здійснюється нагляд і контроль за виконанням органами влади та місцевого самоврядування повноважень із забезпечення санітарного законодавства при вирішенні питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод, за якістю питної води та охорони водойм.

Міською СЕС у 2011 році проведено перевірки Деснянського та Дніпровського водопроводів, Бортницької станції аерації та КП «Плесо», у 2010 році перевіряли ті ж самі об'єкти. За результатами вказаних перевірок фактично складались однотипні акти, у яких рік у рік зазначаються одні й ті самі порушення.

Разом із тим під час вказаних перевірок виявлялись численні порушення чинного законодавства зазначеними підприємствами. Однак, не дотримуючись Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та Статуту Київської міської СЕС, не вживались заходи щодо притягнення винних осіб до відповідальності.

Крім того, приписи про усунення виявлених порушень керівникам цих підприємств не вносились, що фактично позбавляє можливості контролювати їх усунення. Така позиція міської СЕС не може вплинути на покращення стану водних ресурсів та якості питної води.

Міською СЕС протягом 2010–2011 років жодна посадова особа не притягнута до адміністративної (дисциплінарної) відповідальності за порушення чинного санітарного законодавства у сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів. Матеріали перевірок щодо виявлених порушень санітарного законодавства, що становлять реальну загрозу довкіллю та здоров'ю людей, до прокуратури міста Києва не направлялись.

Тоді як проведені прокурорські перевірки на окремих напрямках охорони водних ресурсів засвідчили, що потреба в цьому є.

Зокрема, велике занепокоєння викликає ситуація з промисловим виробництвом фасованої питної води.

У місті Києві, відповідно до даних управління статистики, налічується 23 виробника, перевірені органами прокуратури із залученням органів державного контролю. В 11 випадках встановлені грубі порушення вимог санітарно-епідеміологічного та природоохоронного законодавства. До керівників підприємств застосовані заходи адміністративного впливу, а їхня діяльність тимчасово припинена, до фактичного усунення виявлених порушень.

Деякі ж виробники взагалі примудряються не лише порушувати санітарні норми під час виготовлення продукції, а й відбирати воду без жодних дозволів і санкцій. Так, нещодавно в столиці зареєстровано своєрідний рекорд, коли підприємець для виробничих потреб незаконно використав майже 30 тис. кубометрів води за відсутності дозвільних документів. Для порівняння: такого обсягу спожитої води вистачило б, щоб наповнити озеро.

За фактом незаконного виробництва води прокуратурою міста Києва порушено кримінальну справу за ст. 240 ч. 1 КК України.

Окрема гостра проблема, що постала перед міською владою і досі не вирішена, це порушення санітарного стану джерел альтернативного забезпечення питною водою населення столиці – бюветних комплексів, які живляться підземними водами з водоносних горизонтів.

У столиці налічується 204 бюветних комплекси, їх експлуатацією займається єдина спеціалізована організація бюветних комплексів КП «Київкомунсервіс», на яку такі обов'язки покладені рішенням Київської міської ради від 16 вересня 2010 року та розпорядженням адміністрації від 2 грудня 2010 року «Про впорядкування діяльності бюветних комплексів артезіанського водопостачання».

Однак сьогодні тільки 17 бюветних комплексів передано на баланс та обслуговування КП «Київкомунсервіс», незважаючи на те, що від часу прийняття відповідного рішення минув уже майже рік. Відповідно це підприємство позбавлено можливості належним чином виконувати свої обов'язки.

Контроль за виконанням відповідного рішення та розпорядження з боку Київської міської державної адміністрації та постійної комісії з питань власності відсутній.

Як наслідок, за даними санітарно-епідеміологічної станції міста Києва, експлуатація близько 50 відсотків бюветів щорічно призупиняється для

проведення ремонту та робіт з промивки і дезінфекції, оскільки їх технічні та санітарні характеристики не відповідають встановленим нормативам і стандартам. Усі міські бювети знаходяться в незадовільному стані.

Окрім того, в ході перевірки особливу увагу приділено додержанню вимог природоохоронного та водного законодавства при використанні об'єктів водного фонду, водних ресурсів. Виявлені такі порушення законодавства, як незаконне видобування підземної води, порушення порядку надання у користування земель водного фонду, невжиття заходів до встановлення прибережних захисних смуг тощо.

Так, у супереч вимогам ст. 88 Водного кодексу України (ВК України), ст. 60 Земельного кодексу України (ЗК України) і Національної програми екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води (затверджена постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1997 року), у місті Києві не винесені в натуру межі прибережних захисних смуг водних об'єктів, незважаючи на те, що протягом 2002–2004 років ДП «Інститут Київгенплан» розробив схеми меж таких смуг. Вони затверджені відповідним рішенням Київради.

Зазначене призводить до використання цих територій не за цільовим призначенням, а головне – до забруднення і виснаження водних об'єктів. Прокуратурою міста Києва до Київської міської ради неодноразово вносилися подання із вимогою прискорити проведення робіт з установлення цих меж на місцевості, проте роботи до сьогодні не виконано.

Мають місце факти безоблікового використання підземних прісних вод, що у свою чергу через відсутність контролю з боку погоджувальних (Державне управління охорони навколишнього природного середовища) та контролюючих служб (Державна екологічна інспекція у місті Києві), дає змогу підприємствам здійснювати господарську діяльність із порушенням порядку їх видобування.

Так, перевіркою встановлено, що у столиці буріння свердловин здійснює понад 400 підприємств.

Водночас згідно з інформацією Державного управління охорони навколишнього природного середовища упродовж 2 років видано лише 107 дозволів на спецводокористування. Тобто, згідно з офіційною статистикою, користувачів підземних вод у 4 рази більше, ніж суб'єктів, які займаються наданням послуг у цій сфері. Зрозуміло, що це – нонсенс.

Зіставлення статистичних відомостей вказує на масштаб незаконного видобування прісної води

та невідповідність державного контролю в цій сфері. Оскільки, якщо навіть за дуже скромними розрахунками прийняти за факт, що кожне з підприємств за цей термін провело такі роботи лише по два рази, – цифри будуть у 8 разів більші.

Можна наводити безліч прикладів. Та лише силами органів прокуратури без допомоги правоохоронних органів і органів контролю неможливо вплинути на покращення якості питної води й охорони водних ресурсів.

Ще одним яскравим прикладом належного реагування органів прокуратури на порушення закону, зокрема на факт незаконного видобування упродовж 2-х років підземних прісних вод, що являють собою корисні копалини загальнодержавного значення, є ситуація, що склалася під час експлуатації автозаправного комплексу на Столичному шосе у Києві. Прокуратурою столиці порушено кримінальну справу стосовно директора комплексу за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 2 ст. 240, ч. 3 ст. 365 КК України. Перевірка проведена за участю екологічної інспекції, але ж це єдиний факт на даному напрямі, оскільки інспекцією не надаються інші матеріали.

Безумовно, наявна кількість фактів самовільного видобування води вказує на іншу проблему – законодавчого врегулювання даного питання, наприклад, спрощення процедури оформлення дозвільних документів для фізичних осіб, оскільки на даний час приблизна вартість проектної документації становить майже 35–40 тис. грн. Але це питання також належить до компетенції органів виконавчої влади та не є предметом прокурорської перевірки.

Донедавна в межах прибережно-захисних смуг міста підприємцями здійснювалася діяльність щодо незаконного видобування піску у Дарницькому, Оболонському, Дніпровському та Деснянському районах. Усі незаконні роботи після втручання органів прокуратури з наміву піску у столиці припинено.

Так, за фактом незаконного видобування корисних копалин (піску) ТОВ «Будмайстер» на вулиці Колекторній, у прибережній смузі озера Тягле в Дарницькому районі міста, державі завдано збитків на суму 2 млн грн, у зв'язку з чим прокуратурою міста порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 240 КК України.

Крім того, перевіркою охоплено діяльність КП «Плесо», на яке в місті Києві покладено обов'язки проведення заходів з благоустрою та облашту-

вання водних об'єктів, охорони, утримання та експлуатації земель водного фонду в столиці.

Проте ці повноваження комунальним підприємством не виконуються. Більше того, дії керівництва КП «Плесо» завдають державі прямих матеріальних збитків. Зокрема, під приводом благоустрою прилеглої до водойм території комерційним структурам віддають в оренду земельні ділянки. Дії орендарів на вказаній території ніким не контролюються, ділянки використовуються не за призначенням – тобто в зоні відпочинку провадиться різноманітна господарська діяльність, у тому числі будівельні роботи, що завдають шкоди довкіллю, адже здійснюються вони у безпосередній близькості до відкритих водойм.

Так, за результатами перевірок було встановлено, що в межах земельної ділянки на прибережно-захисній смузі озера Лебедине проводились самочинні будівельні роботи. Також перевіркою виявлено факт засипання річки Любка тощо. За всіма цими фактами порушено кримінальні справи.

Територія, підпорядкована КП «Плесо», становить понад 1000 гектарів.

Те, що ця земля комерційно приваблива, ні для кого не є новиною, відтак виникає підґрунтя для зловживань і безконтрольного використання ресурсів.

Фактично суб'єкти господарювання користуються земельними ділянками у межах прибережно-захисних смуг під видом договорів на благоустрій територій, укладених із КП «Плесо», для різних комерційних потреб, без укладення у встановленому законом порядку договорів оренди, в результаті чого бюджет столиці не отримує значні кошти за фактичну оренду землі. Упродовж 2011 року було укладено 58 таких договорів. Прокуратура міста Києва також приділить увагу цьому питанню та дасть відповідну оцінку.

Численні порушення природоохоронного законодавства не лише завдають матеріальних збитків державі, а й руйнують довкілля. Зрештою вони можуть спричинити масштабну техногенну катастрофу з тяжкими наслідками. Насамперед це стосується об'єктів, на які покладено функцію очищення води та запобігання отруєнню довкілля.

На сьогодні найнебезпечнішою як для довкілля Києва, так і всього Подніпров'я є Бортницька станція аерації, що здійснює очистку стічних вод столиці.

Безумовно, на якість водних ресурсів негативно впливає низька ефективність роботи очисних споруд. Так, очисні споруди Бортницької станції аерації за період експлуатації, розпочатої 1964 року,

технічно та морально застаріли, потребують проведення капітального ремонту і реконструкції.

Навіть при тому, що коштів, виділених на вказані цілі, і так бракує, їх витрачають неефективно, а в окремих випадках такі дії мають ознаки кримінального злочину.

Зокрема, Київським прокурором захисту прав громадян та інтересів держави в екологічній сфері 15 вересня 2011 року стосовно службових осіб Головного управління капітального будівництва міста Києва виконавчого органу КМДА порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч. 5 ст. 191 КК України. Посадові особи цього управління, зловживаючи службовим

станом шляхом завищення вартості проектних робіт зі спорудження стічних каналізаційних вод і будівництва технологічної лінії з обробки та утилізації осадів Бортницької станції аерації, здійснили розтрату бюджетних коштів на суму 1,5 млн грн, чим спричинили збитки державі в особливо великих розмірах.

У цілому за результатами цієї перевірки органами прокуратури столиці порушено 12 кримінальних справ, за документами прокурорського реагування до відповідальності притягнуто 64 службові особи, з них 25 контролюючих органів, принесено 28 протестів, 182 приписи та подання, відшкодовано до бюджету понад 9 млн грн.

Анатолій МЕЛЬНИК

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД У СФЕРІ ВОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Резюме

За результатами прокурорських перевірок, проведених прокуратурою міста Києва, аналізується стан додержання водоохоронного законодавства. Вказується на грубі порушення в діяльності контролюючих органів і суб'єктів господарювання у цій сфері.

Анатолій МЕЛЬНИК

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СФЕРЕ ВОДООХРАНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Резюме

По результатам прокурорских проверок, проведенных прокуратурой города Киева, анализируется состояние соблюдения водоохранного законодательства. Указано на грубые нарушения в деятельности контролирующих органов и субъектов хозяйствования в этой сфере.

Anatoliy MELNYK

PROSECUTORIAL SUPERVISION IN WATER PROTECTION SPHERE

Summary

The state of observance the water protecting legislation is analyzed according to results of the Kyiv Prosecutor's Office inspections. The rude violations in the work of supervisory bodies and economic entities in this sphere have been pointed out.



Олександр ГОЛОВКІН,

професор кафедри представництва інтересів громадян і держави у суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів

Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції, кандидат юридичних наук, почесний працівник прокуратури України, заслужений юрист України

ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ

Ключові слова: державний контроль; державний контроль у галузі охорони довкілля; охорона довкілля; цілі державного контролю; завдання державного контролю.

Україна сьогодні перебуває у стані глибокої екологічної кризи. Система державного контролю в галузі охорони довкілля розбалансована.

Важливим показником доцільності функціонування механізму державного контролю у сфері охорони довкілля в Україні є наявність певних цілей і завдань даного виду державного контролю як та-

кого. Ці характеристики дають змогу оцінити якісний рівень розвитку вказаного виду державного контролю в Україні та чіткіше виявити прогалини, суперечності правового регулювання відповідного комплексу суспільних відносин, що складаються в галузі контрольно-наглядової діяльності з охорони навколишнього природного середовища.

Важливо зазначити, що передусім у цілях та завданнях такого контролю опосередковується та виявляється його сутність, правова природа, призначення та особливості правового регулювання відповідних суспільних відносин. Отже, осмислення цілей і завдань даного виду державного контролю є важливим як з точки зору оцінки його доцільності, закономірності, комплексності, так і з погляду виявлення важливих сторін і проявів такого контролю, які поки що законодавчо не врегульовані.

Окрім того, правильно визначені, сформульовані та осмислені цілі державного контролю у галузі охорони довкілля є орієнтовними для правотворців показниками, які виражають і детермінують напрями подальшого вдосконалення механізму правового регулювання даного виду державного контролю, тобто мають перспективне значення.

Метою даної статті є комплексний аналіз цілей і завдань державного контролю у галузі охорони довкілля в Україні.

В юридичній літературі питання аналізу цілей та завдань державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища не отримали належного розкриття. Окремі аспекти проблеми дослідили провідні вітчизняні вчені-правознавці, зокрема: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, Л.М. Здоровко, В.В. Костицький, Н.Р. Малишева, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші. Водночас окремого комплексного дослідження про цілі та завдання державного контролю у сфері охорони довкілля в Україні немає, а з огляду на відсутність системного, комплексного правового акта, спеціально присвяченого правовому регулюванню здійснення державного контролю у цій сфері, питання правового закріплення цілей такого контролю ще не перейшло з науково-теоретичної площини у практичну.

Слово «мета» означає предмет устремління, те, що бажано здійснити [1]. У філософському розумінні мета є одним із елементів поведінки і свідомої діяльності людини. Вона ж розглядається як елемент, що характеризує передбачення в мисленні результату діяльності і шляхів його реалізації за допомогою певних засобів. Мета уявляється також як вища форма інтеграції часткових

людських дій, зусиль у складі культурних цілісностей, в межах яких вони набувають свого сенсу та призначення. При цьому досягнення мети розглядається як процес подолання невідповідності між наявною життєвою ситуацією та метою [2].

Цілі в праві розглядають як те, що безпосередньо визначає певний характер або метод правового регулювання суспільних відносин і окреслює конкретні шляхи перетворення можливості на дійсність. У законодавстві вони виступають в ролі перетворювача об'єктивної можливості в ідеальну (до її практичної реалізації) дійсність. Це своєрідна форма майбутнього у теперішньому, прообраз того суспільного стану, до якого прагне законодавець [3, 298–299]. Тому в теорії права розглядаються (класифікуються) цілі найближчі, перспективні і кінцеві; загальні та специфічні; функціональні та предметні; істинні та хибні [3, 299–302] тощо.

На наш погляд, первинними, відправними положеннями для виокремлення цілей державного контролю у галузі охорони довкілля в Україні є визначення:

- 1) власне цілей екологічного законодавства;
- 2) цілей державного контролю, пов'язаних з його сутністю та ознаками. Сукупно вказані цілі становлять зміст державного контролю.

І.О. Ігнат'єва мету екологічного законодавства визначає як проєктований еталон, зразок стану суспільних відносин з природокористування, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки (тобто фактично правопорядок у зазначеній сфері). При цьому автор вважає, що безпосередньо пов'язаним з метою екологічного законодавства є результат правового регулювання екологічних правовідносин. Це повинен бути такий стан суспільних відносин у галузі взаємодії природи та суспільства, за якого якість довкілля є сприятливою для людини і для окремих природних компонентів, а якість та кількість природних ресурсів забезпечує існування нинішнього та наступних поколінь людей [4, 317].

Цілі екологічного законодавства України, визначені в актах цієї галузі, доволі розрізнені. Найважливішими для їх розуміння є цілі охорони довкілля, визначені у базовому екологічному законі – Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року. Ними є: здійснення екологічної політики, спрямованої на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємо-

дії суспільства і природи, охорона, раціональне використання і відтворення природних ресурсів [5].

Метою національної екологічної політики законодавець визначає стабілізацію і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України з метою гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем. Стратегічними цілями національної екологічної політики є: підвищення рівня суспільної екологічної свідомості; поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки; досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища; інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління; припинення втрат біологічного й ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі; забезпечення екологічно збалансованого природокористування; удосконалення регіональної екологічної політики [6].

Аналіз наукових позицій щодо визначення мети або цілей державного контролю у галузі охорони довкілля свідчить про врахування в цьому процесі того, що зазначений контроль покликаний сприяти досягненню цілей охорони довкілля, тобто має підпорядкований, вторинний характер.

З огляду на те що головні ознаки державного управління обумовлюють множинність і різноспрямованість його цілей, то воно може бути екстрапольоване на царину державного контролю у галузі охорони довкілля: провідні ознаки такого виду державного контролю, його сутність і спрямованість обумовлюють цілі такого контролю. Цілі державного контролю у галузі охорони довкілля також розкривають його головні сутнісні характеристики з погляду кінцевого результату впливу на об'єкти такого контролю. Тому залежно від якості цього кінцевого результату можуть визначати і цілі контролю.

Так, наприклад, О.С. Михайлова вважає, що метою державного контролю у галузі охорони атмосферного повітря є забезпечення виконання законодавства і додержання вимог (нормативів і нормативних документів) у галузі охорони атмосферного повітря [7, 24].

Дещо ширше цілі державного контролю у галузі охорони довкілля тлумачаться у ст. 4 Закону міста Москви «Про державний екологічний контроль у місті Москва». Зокрема, відповідно до

його норм цілями такого контролю визначено забезпечення органами державної влади та місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами виконання законодавства у галузі охорони довкілля, в тому числі норм і нормативних документів, а також забезпечення екологічної безпеки [8].

Відповідно до ст. 111 Екологічного кодексу Республіки Казахстан метою державного контролю у цій галузі визначено забезпечення екологічної безпеки, економію природних та енергетичних ресурсів, стійке використання біологічних ресурсів, підвищення конкурентоспроможності національної продукції [9]. Як бачимо, у даному разі цілі такого контролю мають не лише правовий та забезпечувальний, а також і економічний характер.

Існують також думки щодо розуміння сутності цілей такого контролю з погляду ефективності останнього. Так, А.О. Алпатов головною метою формування комплексної системи державного контролю у галузі охорони довкілля вважає підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності щодо додержання природоохоронного законодавства, а також інтересів громадян і суспільства в цілому при охороні довкілля, природних ресурсів та природних об'єктів [10, 42].

На думку Ю.С. Шемшученка, Н.Р. Малишевої та А.П. Гетьмана, цілями державного контролю в галузі охорони довкілля є попередження, виявлення та запобігання порушенням екологічного законодавства, забезпечення дотримання суб'єктами господарської та іншої діяльності вимог, в тому числі нормативів і нормативних документів, у галузі охорони довкілля [11].

З точки зору О.К. Голіченкова, розуміння цілей державного контролю у галузі охорони довкілля має ґрунтуватися на системному підході до вивчення цього явища. При цьому, на його думку, кінцева мета контрольної діяльності у цій галузі збігається з кінцевою метою екологічної діяльності як такої: здійснення заходів з охорони довкілля в інтересах нинішнього та майбутніх поколінь людей [12, 37–38].

Водночас цілями (цілями, нижчими в ієрархії цілей) такого контролю він визначив забезпечення:

- такої якості довкілля, за якої його фактори не чинять негативного впливу на здоров'я людини та умови її життєдіяльності;
- розумного використання природних ресурсів, збереження, відновлення і підтримання його продуктивності нині та в максимально далекому майбутньому;
- такої якості природного середовища, яка б сприяла збереженню генофонду, видового розма-

їття тваринного і рослинного світу, середовища їх проживання, природно-заповідного фонду [12, 38].

Отже, у наведеній концепції розуміння цілей державного контролю в галузі охорони довкілля набуває розширеного характеру і не зводиться лише до забезпечення виконання відповідного законодавства. На наш погляд, такий підхід заслуговує на увагу, оскільки забезпечення виконання природоохоронного законодавства не повинно бути самоціллю: результатами контрольної діяльності у сфері охорони довкілля мають стати сприятливі для життя і здоров'я людини якісні зміни у стані довкілля, природних компонентів та об'єктів. Звужувати весь зміст мети контрольної діяльності у даній сфері лише до забезпечення додержання законодавства означає свідомо обмежувати поле відповідної контрольної діяльності, зменшувати рівень вимогливості щодо її проведення та результатів.

Тож думки науковців щодо цілей державного контролю в галузі охорони довкілля значно різняться. Вочевидь однією з причин можна назвати відсутність загальноприйнятої класифікації цілей державного контролю у галузі охорони довкілля відповідно до заданих критеріїв такої систематизації.

Між тим основним критерієм наукової класифікації зазначених цілей є, на наш погляд, саме загальний і специфічний зміст контрольної діяльності в окресленій галузі суспільних відносин. Відповідно, можна виокремити такі цілі даного виду державного контролю:

- соціально-економічні: забезпечення узгодження публічних та приватних інтересів у ході екологічно значимої господарської й іншої діяльності фізичних і юридичних осіб; забезпечення досягнення економічного добробуту в гармонії з екологічними інтересами суспільства, нинішнього та майбутніх поколінь;
- власне екологічні (природоохоронні): забезпечення підвищення ефективності природоохоронної діяльності в цілому, а також заходів з охорони довкілля, окремих груп та видів природних ресурсів і природних об'єктів;
- забезпечувальні: забезпечення додержання і виконання фізичними та юридичними особами екологічного законодавства України, реалізації екологічних прав і свобод громадян; забезпечення екологічного правопорядку та екологічної безпеки держави;
- організаційно-профілактичні та правоохоронні: забезпечення попередження, виявлення і запобігання порушенням екологічного зако-

нодавства фізичними та юридичними особами; забезпечення належного, своєчасного та ефективного реагування на такі порушення для недопущення їх у майбутньому.

Виокремлення наведеної вище класифікації цілей даного виду державного контролю не має «закритого» характеру. Більше того, всі ці цілі так чи так мають правове значення і набувають правового характеру в зв'язку з їх правовим закріпленням у відповідних нормативно-правових актах, що, безумовно, має набути системного, комплексного характеру під час цілеспрямованої систематизаційної правової діяльності з упорядкування чинного екологічного законодавства України. На нашу думку, саме в ході такої діяльності дані цілі можуть отримати своє закріплення у відповідному систематизаційному акті.

Безумовно, подальший поглиблений науковий пошук у заданому напрямі дасть змогу виокремити також певну ієрархію («дерево») відповідних цілей, визначити їх взаємну обумовленість та інші системні зв'язки між ними.

Зазначимо також, що, з нашої точки зору, цілі державного контролю в галузі охорони довкілля можуть набувати конкретизації стосовно певної форми державного контролю, а також щодо того, в якій саме сфері екологічних відносин такий контроль реалізується (зокрема, мають розрізнятися цілі земельного, водного, лісового та інших підвидів державного екологічного контролю в галузі охорони довкілля).

Цілі державного контролю у галузі охорони довкілля мають переважно забезпечувальний характер. Вони є залежними, з одного боку, від цілей екологічного законодавства України, а з другого – від загальних цілей державного контролю в Україні як такого, маючи не лише специфічне правове, а й важливе соціально-економічне та екологічне значення. Адже їх досягнення прямо залежить від соціально-економічного розвитку суспільства, його здатності забезпечити людині сприятливе для життя та здоров'я довкілля. Отже, можна визначити залежний, похідний характер цілей державного контролю в галузі довкілля від цілей екологічного законодавства, охорони довкілля та державного контролю в Україні.

Зазначені цілі можуть впливати зі змісту чинних на сьогодні розрізнених актів законодавства, що визначає особливості здійснення державного контролю в галузі охорони довкілля. Водночас потребують подальшої конкретизації та нормативного уточнення через ухвалення си-

стематизуючого акта в галузі державного контролю щодо охорони довкілля, яким має стати Закон України «Про екологічний контроль». При цьому власне цілі такого контролю не можуть зводитися лише до правового значення та до правової складової. Очевидно, що вони мають соціально-економічне та екологічне значення, а їх досягнення повинно викликати гучний резонанс у зазначених сферах суспільних відносин.

Задля створення ефективно діючої моделі державного контролю у галузі охорони довкілля необхідним видається поряд із чітким визначенням цілей такого контролю також і визначення відповідних заданим цілям завдань даного виду державного контролю.

Слід відокремлювати завдання від цілей у праві. Зокрема, варто позитивно сприйняти позиції, що зводяться до тлумачення завдань як категорії нижчого щодо цілей рівня, які опосередковують рух цілей у конкретних рамках. Саме виходячи з цілей визначаються і завдання, що вказує на певну похідність, вторинність завдань. Більше того, завдання стосовно цілей виступають у ролі засобів; досягнення цілей вищого рівня потребує попереднього вирішення завдань нижчого рівня [3, 299–300].

З огляду на ці науково-теоретичні позиції О.К. Голіченков вказав на те, що стосовно державного контролю у галузі охорони довкілля (екологічного контролю) можна говорити про певну систему цілей, підцілей та завдань [12, 37].

Аналізуючи категорію завдань в екологічному законодавстві, І.О. Ігнат'єва наголосила на ролі посередника, яку виконують завдання, маючи своєю основою існування цілі в праві. Завдання можуть містити певні найбільш близькі орієнтири правового регулювання як інструменти для реалізації цілей цього регулювання. Тобто призначення завдань полягає в тому, щоб сформувати можливості розкриття єдиного сенсу правової мети через визначення конкретних шляхів її досягнення. У зв'язку із цим автор робить висновок, що завдання є практичними приписами щодо здійснення певних дій з реалізації поставленої мети, виступають юридичними засобами її досягнення. Більше того, завдання – це конкретний і найближчий напрям діяльності, безпосереднє керівництво до дії [4, 334–339].

З огляду на наведені міркування завданнями державного контролю у галузі охорони довкілля в Україні слід визначити такі практичні приписи щодо здійснення контрольної діяльності в зазна-

ченій сфері суспільних відносин (відносин, що складаються у сфері охорони довкілля), які в узагальненому вигляді відображають правові засоби досягнення поставлених цілей даного виду державного контролю.

При дослідженні таких завдань варто виходити з того, що вони обов'язково повинні враховувати зміст цілей даного виду державного контролю і виступати конкретизуючими елементами змісту таких цілей.

Завдання такого контролю для їх формулювання на законодавчому рівні, природно, повинні враховувати сформульовані завдання екологічного законодавства України та наукові позиції, висловлені з даної проблематики.

Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» завданнями законодавства про охорону довкілля є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання й ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на довкілля, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій і природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною [5].

Водночас у ст. 34 Закону визначається таке основне завдання контролю у галузі охорони довкілля, як забезпечення додержання вимог законодавства про охорону довкілля всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами [5]. Порівнюючи зміст даної норми з вищевикладеним розумінням поняття цілей державного контролю у галузі охорони довкілля, можемо зробити висновок, що в даній нормі має місце підміна понять: тут насправді йдеться не про завдання, а про цілі такого контролю.

Правильною вбачається позиція законодавця щодо визначення завдань як засобів досягнення стратегічних цілей національної екологічної політики, втілена в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI [6].

У науковій літературі зазначено, що основними завданнями екологічного законодавства слід розуміти: подолання екологічної кризи в цілому; обмеження впливу на довкілля антропогенної діяльності; оперативне проведення комплексу

відновлювальних заходів у зонах підвищеного екологічного ризику; розвиток окремих напрямів природоохоронної діяльності тощо [4, 342].

Основні, з погляду законодавця, завдання державного контролю у галузі охорони водних, лісових ресурсів та надр вміщені у відповідних кодифікованих законодавчих актах – Лісовому кодексі України (ЛК України), Водному кодексі України (ВК України) та в Кодексі України про надра (КУпН).

Відповідно до ст. 60 КУпН державний контроль і нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною спрямовані на забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, встановлених законодавством України [13].

Згідно зі ст. 18 ВК України контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів полягає в забезпеченні додержання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства [14].

Отже, завдання, сформульовані у цих двох кодексах, мають лише забезпечувальний характер і, по суті, не відрізняються від мети такого контролю.

Натомість розгорнута класифікація завдань у галузі державного контролю щодо охорони лісів вміщена у ст. 93 ЛК України. Вона, зокрема, передбачає такі завдання контролю:

- забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- забезпечення додержання лісового законодавства органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами;
- забезпечення додержання лісового законодавства власниками лісів, постійними і тимчасовими лісокористувачами;
- запобігання порушенням законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення [15].

Як бачимо, тут поряд із забезпечувальними завданнями сформульовані і завдання профілактичного характеру.

У ст. 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначені такі основні завдання державного контролю у цій сфері:

- забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України;
- забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель;
- запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;
- забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів [16].

З нашої точки зору, у даному нормативному акті не проведено розрізнення цілей і завдань відповідного підвиду державного контролю у галузі охорони земель.

У п. 3 Положення про Державну екологічну інспекцію, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011, основними завданнями цього центрального органу виконавчої влади є:

- внесення міністру екології та природних ресурсів України пропозицій щодо формування державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;
- реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду; за екологічною та радіаційною безпекою (у тому числі в пунктах пропуску через державний кордон і в зоні діяльності митниць призначення та відправлення) під час імпорту, експорту й транзиту вантажів та транспортних засобів; біологічною і генетичною безпекою щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі; поводженням з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами;
- інші завдання, визначені законами України та покладені на неї Президентом України.

Водночас у науковій літературі можна зустріти і детальнішу класифікацію завдань державного контролю у галузі охорони довкілля. Зокрема, А.О. Алпатов вважає, що в рамках створення комплексної системи державного контролю та нагляду у галузі охорони довкілля повинні вирішуватися такі завдання державного контролю:

- формування законодавчої бази для забезпечення ефективного функціонування системи державного контролю та нагляду у галузі охорони довкілля;
- чітке визначення функцій і повноважень органів контролю, що виключало б дублювання функцій та повноважень між цими органами;
- розроблення та затвердження єдиної методології здійснення контрольно-наглядової діяльності в зазначеній сфері;
- розроблення і впровадження єдиної інформаційної системи супроводження контрольно-наглядової діяльності в цій сфері;
- проведення матеріально-технічного, фінансового та інформаційно-аналітичного забезпечення контрольно-наглядових органів з нормативних параметрів, що вимагаються;
- формування необхідної кількості контрольно-наглядових органів та інспекторського складу;
- організація інформаційної відкритості і прозорості контрольно-наглядової діяльності в зазначеній сфері;
- забезпечення централізованого управління процесом, загального методичного керівництва і координації всіх контрольно-наглядових органів держави [10].

Натомість, на думку Ю.С. Шемшученка, Н.Р. Малишевої та А.П. Гетьмана, завданнями державного контролю в галузі охорони довкілля є перевірки:

- дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами вимог законодавства щодо використання і охорони земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони республіки, норм екологічної безпеки;
- виконання загальнодержавних, міжрегіональних та місцевих програм;
- здійснення заходів у галузі охорони довкілля;
- забезпечення екологічної безпеки на підприємствах, установах та організаціях [11].

Відповідно до ст. 113 Екологічного кодексу Республіки Казахстан визначені такі завдання державного контролю у галузі охорони довкілля: формування відповідального ставлення природокористувачів до довкілля; попередження правопорушень у галузі екологічного законодавства держави [9].

На думку О.К. Веселова, основними завданнями такого виду державного контролю є спостереження за станом довкілля та його змінами під впливом господарської й іншої діяльності; перевірка виконання планів і заходів з охорони природи, раціонального використання природних ресурсів, оздоровлення довкілля, виконання вимог природоохоронного законодавства, а також вжиття необхідних заходів з їх забезпечення.

Підсумовуючи наведені вище нормативні та наукові позиції, присвячені питанням визначення та закріплення завдань державного контролю у галузі охорони довкілля, маємо зауважити про відсутність: по-перше, єдиного доктринального підходу до осмислення сутності даної категорії в екологічному законодавстві України; по-друге, чіткого розмежування між цілями та завданнями державного контролю у цій галузі; по-третє, відповідної цілям державного контролю у галузі охорони довкілля класифікації завдань даного виду державного контролю.

На наш погляд, окреслені завдання мають визначатися з урахуванням цілей такого контролю, тобто класифікація завдань має відтворювати класифікацію цілей і конкретизувати їх системним набором закріплених правовими нормами засобів реалізації відповідних цілей державного контролю у галузі охорони довкілля в Україні: соціально-економічні завдання; власне екологічні (природоохоронні) завдання; забезпечувальні завдання; організаційно-профілактичні та правоохоронні завдання.

Вважаємо, ці завдання потрібно конкретизувати шляхом розкриття специфіки даного виду державного контролю стосовно певного виду екологічної діяльності: охорони земель, вод, атмосферного повітря, надр тощо.

Цілі та завдання державного контролю у галузі охорони довкілля потребують конкретизації, систематизації та нормативного уточнення через ухвалення систематизуючого акта в галузі державного контролю щодо охорони довкілля, яким має стати Закон України «Про екологічний контроль».

Регулювання здійснення цього виду державного контролю також має посісти гідне місце у структурі Екологічного кодексу України, на необхідності розроблення та прийняття якого наголошено, зокрема, в Основних напрямках державної полі-

тики України у галузі охорони довкілля, використан-
ня природних ресурсів та забезпечення екологічної

безпеки, затверджених Постановою Верховної
Ради України від 5 березня 1998 року №188/98.

Список використаних джерел:

1. Орлов М. Роль верховенства права в захисті прав людини у сфері екології / М. Орлов // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 1. – С. 117–124.
2. Философский энциклопедический словарь / [ред.-координатор Г.В. Осипов]. – М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1998. – 488 с.
3. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д.А. Керимов/ – М.: Аванта+, 2001. – 560 с.
4. Игнатьева И.А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России / И.А. Игнатьева. – М.: Изд-во МГУ, 2007. – 384 с.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
6. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року. Затверджено Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.
7. Михайлова Е.С. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха: учеб. пособ. / Е.С. Михайлова. – Оренбург: ГОУ ОГУ, 2004. – 99 с.
8. О государственном экологическом контроле в городе Москве. Закон г. Москвы от 12 мая 2004 года № 32: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uzao.mos.ru>
9. Экологическое право. Курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2003. – 438 с.
10. Алпатов А.А. Природопользование и охрана окружающей среды: Создание системы государственного контроля и надзора / Алпатов А.А. – М.: Экономика и жизнь, 2007. – 128 с.
11. Прокурорський нагляд в Україні: підруч. для юрид. вузів і факультетів / Марочкін І.Є., Грошевий Ю.М., Червякова О.Б. та ін.; за ред. Ю.М. Грошевого і І.Є. Марочкіна. – Донецьк: Донеччина, 1997. – 245 с.
12. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / А.К. Голиченков. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – 136 с.
13. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
14. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95// Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
15. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року № 3852-XII (в редакції Закону від 8 лютого 2006 року) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 21. – Ст. 170.
16. Про державний контроль за використанням та охороною земель: закон України від 19 червня 2003 року № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

Олександр ГОЛОВКІН

ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ

Резюме

Проаналізовано цілі та завдання державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні, запропоновано їх класифікацію. Визначено напрями вдосконалення екологічного законодавства у цій сфері.

Александр ГОЛОВКИН

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В УКРАИНЕ

Резюме

Проанализированы цели и задачи государственного контроля в сфере охраны окружающей среды в Украине, предложена их классификация. Определены направления усовершенствования экологического законодательства в этой сфере.

Oleksandr GOLOVKIN

AIMS AND TASKS OF STATE CONTROL IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN UKRAINE

Summary

Aims and tasks of state control in the field of environmental protection in Ukraine are analyzed as well as their classification is offered. Directions to improve ecologic law are identified.



Наталія ЯКИМЧУК,
*професор кафедри державно-правових дисциплін
Національної академії прокуратури України,
радикал юстиції,
доктор юридичних наук,
доцент*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПРИВАТНОПРАВОВОГО ТА ФІНАНСОВО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТУВАННЯ

Ключові слова: надходження та витрати бюджету; бюджетне кредитування; повернення простроченої заборгованості перед державою за кредитом.

Інтенсивний розвиток в Україні ринкових відносин викликав трансформацію багатьох фінансових інститутів, відмову від низки інструментів адміністративно-командної системи, що справило безпосередній вплив на відносини з формування і використання публічних фондів коштів. Фінансове право як правова галузь і наука перебуває в активному розвитку, кожен етап якого викликає гострі дискусії щодо уточнення предмета правового регулювання, структури галузі, її відмежування від інших правових утворень та визначення напрямів подальшого вдосконалення фінансового законодавства. При цьому спостерігається об'єктивне перетворення кола і специфіки суспільних відносин, що підпадають під фінансово-правове регулювання. Відповідно постає потреба постійного уточнення меж предмета правового регулювання фінансового права. Зокрема, на сьогодні привертають до себе увагу фінансово-правові відносини, що супроводжуються укладенням договорів, передбачених положеннями фінансового законодавства. Дослідження й аналіз інституту бюджетного кредитування в аспекті його подальшого вдосконалення є особливо актуальними для науки фінансового права, а також правозастосовчої практики. Такі дослідження важливі і в аспекті розмежування фінансово-та цивільно-правових відносин щодо бюджетного кредитування, а також уточнення інституту відповідальності за порушення бюджетного законодавства у вказаній сфері.

Аналізу питань правового регулювання відносин у сфері надання кредитів з бюджетів присвятили свої праці, зокрема, Л.К. Воронова, М.В. Карасьова, М.В. Кустова, С.О. Ніщимна, О.В. Покачалова, О.В. Сударенко, С.І. Федчук, Н.І. Хімічева. Однак із прийняттям у 2010 році Податкового (ПК України) та Бюджетного (БК України) кодексів України і зміною акцентів правового регулювання комплексу відносин щодо бюджетного кредитування набуває особливої актуальності аналіз сучасного балансу публічно- та приватноправового їх регулювання.

Кошти бюджетів усіх ланок бюджетної системи України виділяються не лише на умовах безповоротності та безоплатності, а й шляхом надання коштів на поворотній, строковій та (або) оплатній засадах. До числа таких методів виділення бюджетних коштів належить бюджетне кредитування. Так, відповідно до п. 14 ст. 2 БК України надання кредитів з бюджету визначається як форма витрат бюджету поряд з видатками, погашенням боргу та розміщенням бюджетних коштів на депозитах, а також придбанням цінних паперів.

При цьому до дискусійних належить питання розмежування цивільно-правового та фінансово-правового регулювання суспільних відносин щодо бюджетного кредитування, а також стосовно визначення норм, які застосовують при вирішенні спорів між публічним суб'єктом та позичальником. Відтак, сформувались три точки зору,

відповідно до яких відносини в сфері бюджетного кредитування:

1) регулюються виключно нормами приватного права [1];

2) регулюються виключно нормами фінансового (бюджетного) права [2; 3];

3) підпадають під змішане (комплексне) правове регулювання.

Отже, погляди вчених на систему правового регулювання відносин щодо надання кредиту з бюджету розділилися.

Згідно зі ст. 46 БК України відносини бюджетного кредитування – невід’ємний елемент бюджетного процесу. Відповідно, для належної характеристики усієї сукупності суспільних відносин у сфері надання кредиту з бюджету слід передусім провести аналіз груп відносин, що виникають саме на такій стадії бюджетного процесу, як виконання бюджету за видатками та кредитування, в межах якої і відбувається комплекс цих відносин.

1. *Передумови надання кредиту (позики).* Бюджетне кредитування здійснюється відповідно до бюджетних призначень, що передбачаються в бюджеті головним розпорядником бюджетних коштів з метою здійснення саме відповідної програми надання кредиту з бюджету (фінансової допомоги на умовах повернення, позики), згідно з якими визначений розпорядник чи одержувач бюджетних коштів уповноважується на укладення договорів. Повноваження передбачають право укладати договори кредиту та перераховувати кошти на відповідні цілі. У такому разі кошти використовуються згідно з Порядком використання коштів державного бюджету за визначеною бюджетною програмою, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України, зокрема для надання підтримки фермерським господарствам. При цьому розпорядники та одержувачі діють не від власного імені, а від імені відповідного публічно-правового утворення (держави, АР Крим, територіальної громади), оскільки згідно з ч. 4 ст. 16 БК України бюджетна установа, що виступає розпорядником, не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі (крім випадків, передбачених цією статтею) або надавати юридичним чи фізичним особам кредити з бюджету (якщо не встановлено відповідні бюджетні призначення на надання кредитів з бюджету). Отже, органи держави, інші бюджетні установи, надаючи кредити з бюджету, діють не від власного імені, а лише від імені публічно-правового утворення, якщо на цю

мету їм передбачені бюджетні призначення, навіть коли в договорі зазначені саме вони як кредитори.

Другою важливою передумовою надання кредиту з бюджету є конкурс, відбір кандидатів на укладення договору. Критерії та умови відбору суб’єктів господарювання, яким надається державна підтримка з бюджету, а також визначення обсягу такої підтримки, умови та критерії конкурсного відбору позичальників та проектів (програм), на реалізацію яких надаються кредити з бюджету; умови надання кредитів з бюджету та їх повернення, включаючи положення щодо здійснення контролю за їх поверненням, згідно з ч. 7 ст. 20 БК України прямо зазначаються у законі або у Порядку використання бюджетних коштів, що затверджується Кабінетом Міністрів України (місцевим органом влади). Так само визначаються підстави надання переваги під час вибору кандидатів у позичальники [4, п. 18]. Оскільки відносини надання бюджетних асигнувань, повноважень на здійснення представництва інтересів публічно-правових утворень із затвердження кошторисів відповідним розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів – кредиторами, відкриття їм рахунків в органах Державної казначейської служби України регулюються нормами фінансового права, то й окреслені суспільні відносини є фінансово-правовими.

2. *Укладення договору надання кредиту (позики) з бюджету.* Згідно з п. 7 ст. 2 БК України бюджетні зобов’язання щодо надання кредиту виникають на підставі відповідного договору. Як правило, кредитний договір укладається після прийняття уповноваженим розпорядником (одержувачем) бюджетних коштів (далі – уповноваженим суб’єктом) рішення про надання кредиту. Після підписання сторонами кредитного договору кандидат набуває статусу позичальника, на якого оформляється паспорт позичальника [4; 1]. Зміни та доповнення до кредитного договору вносяться шляхом укладення додаткового договору, що є невід’ємною частиною кредитного договору.

Уповноважений суб’єкт при укладенні договору бюджетного кредиту зобов’язаний суворо дотримуватись вимог бюджетного законодавства і вказувати в договорі, окрім загальних умов, передбачених цивільним (господарським) законодавством, зокрема, такі, як:

1) повернення платності та строковості (п. 31 ст. 2 БК України), відповідно – строк надання, розмір плати (якщо вона встановлюється) та механізм повернення;

2) породження в разі надання кредиту зобов'язання перед бюджетом: кредитора – надання кредитів з бюджету, а позичальника – повернення таких коштів до бюджету (повернення кредитів до бюджету) (п. 31 ст. 2 БК України);

3) мета й умови надання коштів кредиту та їх повернення (ч. 7 ст. 20 БК України);

4) повноваження зі здійснення контролю за їх поверненням (ч. 7 ст. 20 БК України);

5) положення про те, що з моменту надання кредиту з бюджету на суму отриманих коштів права кредитора та право вимагати від позичальника повернення таких кредитів до бюджету у повному обсязі переходять до держави (Автономної Республіки Крим, територіальної громади (ч. 1 ст. 50 БК України));

6) положення про те, що органами стягнення заборгованості позичальника перед державою за договором надання кредиту з бюджету виступатимуть органи Державної податкової служби України (ч. 9 ст. 17 та ч. 2 ст. 50 БК України);

7) посилання на БК України, положенням якого не може суперечити договір та зміни до нього;

8) відповідальність сторін, зокрема і положення про те, що стягнення заборгованості здійснюватиметься у порядку, передбаченому ПК України (ч. 9 ст. 17 БК України, п. 20.1.28 ПК України).

Межі розсуду уповноваженого суб'єкта при узгодженні з позичальником умов договору чітко окреслені і виключають можливість відходу від положень БК України, ПК України, Закону про Державний бюджет України, інших законів, які передбачають надання з бюджету кредиту (позики), та відповідних підзаконних нормативно-правових актів.

Щодо волі сторін слід зазначити, що позичальник має право на свій розсуд укладати або не укладати з уповноваженим суб'єктом – кредитором договір про надання кредиту з бюджету. При цьому позичальники не включають до мережі відповідного розпорядника і отримують кредитні ресурси на підставі укладених кредитних договорів та підтвердних документів [5, п. 17.1], а тому не набувають статусу суб'єкта бюджетно-правових відносин.

Проте уповноважений суб'єкт, навпаки, зобов'язаний за наявності бюджетних асигнувань та за відповідності позичальника всім зазначеним в законодавстві умовам укласти з ним договір. Та хоча він і є зобов'язаним, публічно-правове утворення, яке він представляє, вільне в наданні такого кредиту, а його воля виражається у намірі здій-

снювати відповідну програму бюджетного кредитування, що виявляється у закріпленні відповідного бюджетного призначення в акті про бюджет.

Досить спірне також питання про правову природу договору надання кредиту з бюджету та правовідносин, що виникають у зв'язку з наданням бюджетного кредиту.

Прихильники приватноправового підходу наголошують, що термін «договір» однозначно вказує на приватноправовий характер відносин. Однак укладення договору для бюджетних відносин відіграє роль юридичного факту, з яким пов'язане виникнення правовідносин. Він використовується не лише в цивільному (господарському) праві, а й в інших галузях (трудові договори, адміністративні договори, міжнародно-правові договори).

Також важливо, що в наукових дослідженнях договір розглядається і як форма реалізації владних повноважень відповідного органу влади [6, 28–29]. Тому цілком логічно виникає запитання про те, чи носять ці відносини лише цивільно-чи господарсько-правовий характер, особливо зважаючи на вказані умови договору надання кредиту з бюджету. В ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) встановлено: «Адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди». Проте в уповноваженого публічним утворенням суб'єкта щодо позичальника відсутні владні повноваження. Виходячи з положень ст. 3 КАСУ до адміністративної юрисдикції належить справа, предметом якої є спір, що виник між суб'єктами суспільних відносин стосовно їх прав та обов'язків у правовідносинах, в яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів. А цей суб'єкт, відповідно, зобов'язаний виконувати вимоги та приписи такого суб'єкта владних повноважень. Владні повноваження є лише у податкового органу як у стягувача, проте вони впливають не з договору, а із закону. Відповідно, договірні відносини між кредитором та позичальником є предметом господарського (цивільного) судочинства [7], а відносини щодо стягнення заборгованості з позичальника – предметом адміністративного судочинства [7; 8].

3. *Виконання зобов'язання кредитора.* Згідно з п. 7 ст. 2 БК України на підставі укладеного договору у розпорядника бюджетних коштів ви-

никає зобов'язання, яке в разі його реєстрації в органі Державної казначейської служби України визнається як бюджетне, і згідно з ним необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому. При цьому в ч. 3 ст. 48 БК України наголошено, що будь-які зобов'язання можуть бути взяті лише відповідно до встановлених бюджетних асигнувань. Укладений договір може передбачати необхідність здійснення платежів з бюджету протягом кількох бюджетних періодів. У такому разі виконання зобов'язання кредитора залежить від волі законодавця (місцевої ради), який затверджує обсяг бюджетних призначень на здійснення бюджетного кредитування. Згідно з ч. 5 ст. 21 БК України лише за бюджетними програмами, які забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій та визначені Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), Кабінет Міністрів України (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація, виконавчий орган відповідної місцевої ради) вживає заходів щодо пріоритетності передбачення бюджетних коштів на наступний бюджетний період у проекті Закону про Державний бюджет України (проекті рішення про місцевий бюджет) для продовження таких інвестиційних програм (проектів) з урахуванням необхідності поетапного їх завершення та введення в дію відповідних об'єктів. Вказане положення не поширюється на звичайні кредити з бюджетів. А отже, не виключено, що кредитор, який представляє державу, не зможе належно виконати свої зобов'язання за договорами, якщо обсяг асигнувань для нього не передбачений або обмежений. Також важливо, що згідно з ч. 2 ст. 41 та ч. 2 ст. 79 БК України до набуття чинності законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) на поточний бюджетний період забороняється із загального фонду відповідного бюджету здійснювати витрати в частині надання кредитів з бюджету. Тому вказані випадки повинні окремо обумовлюватись в договорі як такі, що не тягнуть за собою відповідальності кредитора.

Операції з надання кредитів здійснюються шляхом проведення платежів з реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків кредиторів, відкритих в органах Державного казначейства України, відповідно до кошторисів та планів

надання кредитів із загального фонду державного бюджету, планів спеціального фонду державного бюджету (за винятком власних надходжень та відповідних видатків) або планів використання бюджетних коштів відповідно до умов кредитних договорів [9, п. 17.6]. Підставою для здійснення операцій з кредитування розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів є укладені кредитні договори, платіжні доручення та інші підтвердні документи, передбачені бюджетним законодавством.

Зобов'язання щодо надання кредиту з бюджету вважаються виконаними з моменту перерахування коштів з рахунка в Державній казначейській службі України на визначений договором рахунок позичальника в фінансово-кредитній організації. Вказані кошти витрачаються позичальниками самостійно на передбачені договором цілі.

4. *Самостійне виконання зобов'язання позичальником.* Процедура повернення кредитів, наданих із загального/спеціального фонду державного бюджету, та сплати відсотків за користування ними здійснюється згідно із Законом про Державний бюджет України на відповідний рік, іншими нормативно-правовими актами та кредитним договором. Операції із зарахування коштів, що надходять як повернення кредитів та відсотків за користування ними, та відображення їх на відповідних рахунках бухгалтерського обліку виконання державного бюджету здійснюються у порядку, визначеному відповідними нормативно-правовими актами [9, п. 17.7]. Ці відносини повністю підпадають під правове регулювання тієї галузі права, згідно з положеннями якої було укладено договір, тобто є цивільно-правовими чи господарсько-правовими. Однак надходження зараховуються на рахунки органів Державної казначейської служби України відповідно до Закону про Державний бюджет України та положень частин 2 і 3 ст. 13 і ст. 69 БК України, в яких чітко зазначається, надходженнями якого саме фонду бюджету (загального чи спеціального) є вказані платежі.

5. *Відносини фінансового контролю в сфері бюджетного кредитування.* На органи Державної казначейської служби України покладено обов'язок здійснення контролю за відповідністю взятих розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) (ст. 112 БК України), зокрема

і контролю за цільовим спрямуванням бюджетних коштів на стадії проведення платежу на підставі підтвердних документів, наданих кредиторами [9, п. 17.6]. При цьому саме на уповноважених головних розпорядників бюджетних коштів покладено контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії (п. 8 ч. 5 ст. 22 БК України). Цей контроль поєднує в собі реалізацію: 1) повноважень кредитора, передбачених в Цивільному кодексі України щодо здійснення перевірок додержання позичальником цілі надання кредиту; 2) повноважень зі здійснення ним бюджетного контролю.

6. *Примусове виконання зобов'язання позичальником.* Оскільки згідно з ч. 9 ст. 17 та ч. 2 ст. 50 БК України та п. 20.1.28 ПК України саме органи Державної податкової служби України є органами стягнення заборгованості позичальників за кредитами з бюджетів, відповідно в механізмі примусового виконання зобов'язання позичальником кредитори виступають лише суб'єктами надання інформації про прострочення виконання зобов'язання. У разі невідшкодування позичальником витрат державного бюджету у місячний термін Державні податкові інспекції відповідно до подання територіальних органів Державної казначейської служби України стягують з боржника у безспірному порядку повну суму не здійснених у строк платежів з урахуванням пені. Для цього вони надсилають податкову вимогу. Територіальні органи Державного казначейства України надають до відповідних органів Державної податкової служби України подання на стягнення простроченої заборгованості перед державою за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками та фінансовою допомогою, наданою на поворотній основі [5, п. 10]. Подання на стягнення простроченої заборгованості готуються територіальними органами Державного казначейства України та подаються до відповідних органів Державної податкової служби України на всіх боржників, окрім тих, за якими існує державна реєстрація припинення юридичної особи.

Територіальні органи Державного казначейства України щомісяця зобов'язані надавати відповідним органам державної податкової служби України в паперовому вигляді інформацію стосов-

но простроченої заборгованості за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками та фінансовою допомогою, наданою на поворотній основі [5, п. 9].

Згідно з п. 11 ст. 10 Закону України «Про Державну податкову службу в Україні» від 4 грудня 1990 року № 509 державні податкові інспекції в районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції виконують такі функції: подають до судів позови до підприємств, установ, організацій та громадян про стягнення заборгованості перед бюджетом і державними цільовими фондами за рахунок їхнього майна. При цьому згідно з ч. 1 ст. 50 БК України позовна давність на вимоги щодо погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед державою (АР Крим чи територіальною громадою міста) за кредитами з бюджету не поширюється. Важливо, що бюджетне законодавство не передбачає повноважень органу стягнення на відмову від відстоювання публічного інтересу в суді в разі порушення зобов'язань позичальником: «Якщо за рішенням суду державі (Автономній Республіці Крим чи територіальній громаді міста) відмовлено у стягненні заборгованості перед державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) ... за кредитом з бюджету, органи державної податкової служби оскаржують його у встановленому законом порядку до прийняття рішення вищими спеціалізованими судами, Верховним Судом України» (ч. 10 ст. 17 БК України). Варто зауважити, що згідно з ч. 12 ст. 17 БК України Міністерство фінансів України має право здійснювати на відкритих аукціонах продаж права вимоги погашення простроченої більше трьох років заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, а також за кредитами з бюджету в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Аналогічне право закріплене і за Верховною Радою АР Крим та відповідними місцевими радами.

Органи Державної податкової служби України щомісяця мають направляти інформацію територіальним органам Державного казначейства України про вжиті заходи щодо стягнення простроченої заборгованості з наданням копій документів (постанови, ухвали, рішення суду тощо) та інформацію щодо ліквідації, реорганізації (шляхом злиття, приєднання, поділу, виділення, перетворення), зміни місцезнаходження боржника [5, п. 10].

7. Відносини з притягнення до відповідальності за порушення законодавства в сфері бюджетного кредитування. Слід зазначити, що стосовно договірних відносин вживаються норми господарського (цивільного) законодавства, однак лише до моменту порушення позичальником умов договору. Адже порушення такого роду договорів є суспільно шкідливими (небезпечними), а тому тягне за собою не лише договірну відповідальність – примусове стягнення з позичальників простроченого зобов'язання (в тому числі плати за надання кредиту та пені, передбачених договором), а й притягнення посадових осіб юридичної особи, фізичних осіб – позичальників до адміністративної (ст. 164-12 КУпАП) або кримінальної відповідальності (зокрема, згідно зі статтями 190, 191, 222 КК України). При цьому якщо позичальником виступає юридична особа, яка є суб'єктом бюджетних відносин і допустила порушення зобов'язань щодо повернення коштів за кредитом (п. 26 ст. 116 БК України), до неї може бути застосовано заходи примусу, передбачені в ст. 117 БК України.

Отже, все викладене вище вказує на змішаний характер правового регулювання відносин у сфері надання кредиту з бюджету і свідчить про те, що сьогодні відбувається процес становлення на рівні закону та підзаконних актів

певного балансу спільного регулювання нормами публічного та приватного права вказаних відносин. Важливо, що критерієм розмежування правового регулювання відносин у сфері бюджетного кредитування є правова природа груп відносин, що виникають на такій стадії бюджетного процесу, як виконання бюджету за видатками та кредитуванням, а також у сферах контролю за додержанням законодавства про бюджетне кредитування та примусового стягнення простроченої заборгованості позичальників. Однак система правового регулювання вказаної сфери відносин потребує подальшого вдосконалення. Так, з метою уточнення питань взаємодії кредиторів, органів контролю і стягнення як владних суб'єктів у сфері надання та повернення кредитів з бюджетів слід узгодити положення Бюджетного і Податкового кодексів України з питанням компетенції владних суб'єктів та примусового стягнення заборгованості. Важливо також чітко окреслити предмет правового регулювання Податкового кодексу України та окремо в ньому передбачити особливості здійснення органами державної податкової служби повноважень в сфері стягнення прострочених неподаткових зобов'язань, зокрема з повернення кредитів до бюджетів.

Список використаних джерел:

1. Финансово-правовое регулирование бюджетных инвестиций в Российской Федерации: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.juryev.ru/publikacii/korporativnoe-pravo/171-budjetnoe-regulirovanie-investicii>
2. Кустова М. В. К вопросу о правовой природе бюджетного кредита в России / М.В. Кустова: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kadis.ru/daily/?id=24766>
3. Ніщимна С. О. Правове регулювання державного кредитування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.О. Ніщимна; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2005. – 20 с.
4. Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла: постановою Кабінету Міністрів України від 29 травня 2001 року № 584 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – С. 57. – Ст. 996.
5. Про затвердження Порядку взаємодії між органами Державного казначейства України та органами Державної податкової служби України в процесі виконання державного та місцевих бюджетів за доходами та іншими надходженнями: наказ Державного казначейства України, Державної податкової адміністрації України від 25 квітня 2002 року № 74/194 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 21. – С. 196. – Ст. 1059.
6. Карасева М. В. О предмете финансового права на современном этапе / М.В. Карасева // Государство и право. – 1997. – № 11. – С. 22–31.
7. Постанова Верховного Суду України від 25 серпня 2009 року № 6/359: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS090464.html
8. Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету: наказ Державного казначейства України від 25 травня 2004 року № 89: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0716-04>
9. Постанова Вищого господарського суду України від 5 квітня 2007 року. Справа № 5/3414-2/382: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SD071022.html

Наталія ЯКИМЧУК

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПРИВАТНОПРАВОВОГО
ТА ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ БЮДЖЕТНОГО
КРЕДИТУВАННЯ**

Резюме

Висвітлено актуальні питання розмежування приватноправового та фінансово-правового регулювання відносин у сфері бюджетного кредитування. Акцентовано увагу на бюджетно-правових засадах надання кредитів з бюджетів, умовах, які обов'язково передбачаються в договорах з надання таких кредитів. Розкрито особливості примусового виконання зобов'язань позичальниками. Охарактеризовано відносини фінансового контролю в сфері бюджетного кредитування.

Наталія ЯКИМЧУК

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ЧАСТНОПРАВОВОГО
И ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ БЮДЖЕТНОГО
КРЕДИТОВАНИЯ**

Резюме

Освещены актуальные вопросы разграничения частноправового и финансово-правового регулирования отношений в сфере бюджетного кредитования. Сделан акцент на бюджетно-правовых основаниях предоставления кредитов из бюджетов, условиях, которые обязательно предусматриваются в договорах по предоставлению таких кредитов. Раскрываются особенности принудительного исполнения обязательств заемщиками. Охарактеризованы отношения финансового контроля в сфере бюджетного кредитования.

Natalia YAKYMCHUK

**CURRENT ISSUES OF DELIMITATION OF PRIVATE LEGAL AND FINANCIAL LEGAL
REGULATION IN BUDGET FINANCING**

Summary

Current issues of delimitation of private legal and financial legal regulation in budget financing are enlightened in the article. Budget and legal grounds of financing from budget as well as obligatory conditions of credit agreements are emphasized. The peculiar features of contract enforcement of debtor are revealed. Relations of financial control in budget financing are characterized.



Ілля ШУТАК,

*завідувач кафедри теорії та історії держави і права
Прикарпатського юридичного інституту
Львівського державного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор*

ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА (загальнотеоретичний аспект)*

Ключові слова: юридична техніка; екологізація; інтеграція; уніфікація; ядерний тероризм; адаптація; міжнародні договори; людина і суспільство; держава; світове співтовариство; соціосфера; правова матерія.

Нерозвиненість (або атрофія) розвитку юридичної техніки так само небезпечна, як і її гіпертрофія, що може призвести до важких соціальних наслідків, наприклад, розриву між метою норми та її змістом. У зв'язку із цим не можна стверджувати, що всі міжнародні правоположення придатні (повністю або частково) до реалізації в Україні. Не менш болючою є проблема усунення дисбалансу безпосередньо у міжнародно-правових актах. Це стосується як загального міжнародного права, так і регіонального, зокрема у рамках ЄС або СНД. Складним і поки що слабо розвиненим напрямом є усунення суперечностей між актами універсального та регіонального рівнів, актами ООН та актами інших міжнародних організацій.

Дотримання правил юридичної техніки зумовлює виникнення, зміну чи припинення як загальних, так і конкретних правовідносин, а порушення встановлених вимог призводить до несприятливих юридичних наслідків, різних заходів державного примусу. Сьогодні для юридичної техніки міжнародного права першочерговим є завдання гармонізації національних податкових законодавств і міжнародного права. З міжнародним розподілом праці та спеціалізацією, розвитком науково-технічного прогресу і транспортних зв'язків міжнародне співробітництво стало більш тісним, значно зріс товарообіг, у тому числі обіг інтелектуальної власності між країнами. Після розпаду СРСР, падіння комуністичного режиму й «залізної завіси», з оголошенням політичної незалежності й курсу переходу до ринкової економіки Україна стала налагоджувати взаємини

зі світовою спільнотою, входити в різні економічні, фінансові, торговельні союзи і клуби. Природно, це обумовлює переміщення матеріальних, фінансових, інтелектуальних та трудових ресурсів з України і назад, що вимагає нагального державного регулювання таких потоків і процесів. Важливе значення при цьому надається податку як одному з ефективних чинників регулювання соціально-економічних відносин не тільки в межах одного національно-територіального утворення, а й у міжнародній економічній діяльності. Функція гармонізації включає низку актуальних питань, що стоять перед юридичною технікою міжнародного права:

- усунення або мінімізація перекладення податкового тягаря на інші країни;
- запобігання ухиленню від сплати податків, обходу податків;
- обмеження сфери застосування податкового планування;
- координація податкових систем різних країн з метою створення сприятливих умов для торгівлі та співпраці;
- взаємне пом'якшення податкових режимів з метою тісної інтеграції та розширення перетікання капіталу й робочої сили;
- визначення податкової юрисдикції кожної із співпрацюючих сторін;
- захист прав платників податків;
- правила оподаткування майна та доходів резидентів, які використовують свою діяльність

*Закінчення. Початок статті читайте у «Віснику Національної академії прокуратури України» № 2(22)'2011.

в іноземній державі або отримують доходи із закордонних джерел;

- порядок вирішення спірних питань з оподаткування, що виникають під час торгово-посередницької діяльності;

- створення механізму приведення внутрішніх правил оподаткування кожної країни у відповідність до іншої та зближення податкових систем;

- заходи протистояння ухиленню від сплати і обходу податку.

Юридична сила, а з нею і законна сила, при-
таманні техніко-юридичному арсеналу міжнарод-
ного права, обумовлені тим, що багато його «інс-
трументів» безпосередньо зачіпають базові за-
гальнолюдські цінності, насамперед природні
(природжені) права і свободи людини. Регуля-
тивний вплив юридичної техніки здійснюється
з урахуванням динаміки і тенденцій розвитку
прав та свобод, конкретних правовідносин, їх
функціонування, аналізу найбільш ефективних
прийомів правореалізаційної діяльності, рівня
розвитку правової культури.

Юридична техніка міжнародного права має
міжгалузевий характер. Обумовлено це об'єк-
тивними процесами інтеграції національних за-
конодавств, що відбуваються шляхом: впливу на
зміст і структуру законодавчих актів національних
галузей законодавства; використання в націо-
нальних законодавствах принципів, правопо-
ложень, правил інших держав; конкретизації та
адаптації в законодавстві запозиченого матеріа-
лу; заповнення відправних норм галузей націо-
нальних законодавств.

Цілком конкретне завдання перед націо-
нальним законодавством з реалізації своїх по-
ложень ставить ст. 1 «Виконання взятих на себе
зобов'язань» Європейської Соціальної Хартії ETS
№ 163 (переглянута) (Страсбург, 3 травня
1996 року) [16]: «1. Без шкоди для методів вико-
нання зобов'язань, передбачених у цих статтях,
відповідні положення статей 1–31 частини II цієї
Хартії виконуються за допомогою: а) законів або
правил; б) угод між організаціями роботодавців і
працівників; с) поєднання цих двох методів;
d) інших відповідних засобів.

2. Вважається, що зобов'язання, які впли-
вають з положень пунктів 1, 2, 3, 4, 5 і 7 ст. 2, пун-
ктів 4, 6 і 7 ст. 7, пунктів 1, 2, 3 ст. 10 та статей
21 і 22 частини II цієї Хартії, вважаються викону-
ваними, якщо ці положення застосовуються
згідно з пунктом 1 цієї статті до переважної біль-
шості відповідних працівників».

Юридична техніка міжнародного права –
система прийомів та засобів цілеспрямованого
перетворення міждержавної та внутрішньосоці-
альної дійсності на взаємокорисний і ефективно
діючий організм. Юридична техніка дає змогу
«пізнати» фундаментальні закономірності фун-
кціонування всієї сфери міжнародних відносин.
У такому розрізі цей феномен постає як специ-
фічний гносеологічний механізм виявлення логіч-
ної структури міждержавних взаємодій, на основі
якого право будує свою регулятивну діяльність.

Найважливішою властивістю юридичної техні-
ки міжнародного права є системний характер реалі-
зації її елементів з урахуванням соціальних,
економічних, технологічних, організаційно-госпо-
дарських умов, публічноправових та приватнопра-
вових чинників. У сучасних умовах правильна оцінка
законодавчого регулювання міжнародних феноме-
нів і явищ неможлива без оцінки негативних гло-
бальних процесів у суспільстві, наприклад, тих, які
детермінують зниження цінності людського життя.

Широта взаємодії міжнародного права з на-
ціональними законодавчими масивами вимагає
насамперед визначення найбільш «цінних» скла-
дових його юридичної техніки. У цьому ракурсі
стає актуальним виявлення елементів як активно
використовуваних у практичній взаємодії, так
і малоцінних, рідко застосовуваних, а часом
і шкідливих для правозастосування.

На наш погляд, дуже корисним є не тільки
механічне об'єднання елементних одиниць юри-
дичної техніки міжнародного права в певні групи,
а й їхнє об'єднання за функціональним принци-
пом (призначенням).

Так, формально-конструкційні елементи
юридичної техніки міжнародного права націлені
на фіксацію зовнішнього «вигляду» правового
акта, закріплення системності і впорядкованості
його змісту. Вони містять такі елементи, як вка-
зівка самої форми акта, в яку він втілюється;
назва правотворчого органу або органів, які
прийняли, затвердили цей акт; найменування
(заголовок) акта; преамбула; постановна частина
з відповідним поділом на розділи, глави, підрозді-
ли, статті, пункти, підпункти, абзаци; вказівки на
наслідки недотримання нормативних приписів
і порядок відповідальності; вказівки про скасуван-
ня тих чи тих національних законодавчих актів, час
прийняття (видання) акта та набрання ним чиннос-
ті; підпису відповідних посадових осіб.

Вельми розповсюдженою практикою висту-
пає прийняття додаткових актів до основного.

Зокрема, йдеться про факультативні протоколи і додатки, які іноді мають самостійний характер. Так, Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції та дитячої порнографії (Нью-Йорк, 25 травня 2000 року) [17] визначає власне функціональне призначення наступним чином: «Держави-учасниці цього Протоколу, вважаючи, що для сприяння досягненню цілей Конвенції про права дитини та здійснення її положень, особливо статей 1, 11, 21, 32, 33, 34, 35 і 36, було б доцільно надати більш широкий характер тим заходам, які повинні вживати держави-учасниці з метою забезпечення гарантій захисту дитини від практики торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії».

Проблема зовнішнього вигляду, а точніше юридико-технічного дизайну, практично не досліджена сучасним правознавством. Тому зовнішні акти міжнародного права мають дуже строкатий вигляд: декларації, директиви, договори, заключні акти, заяви, конвенції, меморандуми, програми, протоколи, резолюції, угоди, статuti. Багато актів мають власне неповторне найменування, наприклад: Будапештська конвенція про договір перевезення вантажів внутрішніми водними шляхами (КПГВ) (Будапешт, 22 червня 2001 року); Шанхайська конвенція про боротьбу з тероризмом, сепаратизмом і екстремізмом (Шанхай, 15 червня 2001 року); Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 10 червня 2000 року № S-23/2 «Політична декларація»; Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 року; Рамкова конвенція про захист національних меншин ETS № 157 (Страсбург, 1 лютого 1995 року); Всесвітня поштова конвенція (прийнята в Сеулі 14 вересня 1994 року XXI Конгресом Всесвітнього поштового союзу); Хартія свободи друку (Лондон, 16 січня 1987 року); Сеульська конвенція 1985 про установи Багатостороннього агентства з гарантій інвестицій (Сеул, 11 жовтня 1985 року); Регіональна конвенція про визнання навчальних курсів, дипломів про вищу освіту і вчених ступенів у державах Азії і Тихого океану (Бангкок, 16 грудня 1983 року); Віденська конвенція про правонаступництво держав стосовно державної власності, державних архівів і державних боргів (Відень, 8 квітня 1983 року).

Серед структурно-текстуальних елементів важлива роль відводиться преамбулі міжнародних актів. Преамбули визначають не тільки мотиви, цілі та завдання правового акта, а й показують

гуманітарну, загальнолюдську значущість у відповідній галузі правового регулювання.

Загальновизнано, що преамбулу слід вводити у великих правових актах, які змінюють порядок регулювання в тій чи тій сфері. На наше переконання, використання преамбули в міжнародних правових актах особливо принципово. Регулятивна цінність преамбул значною мірою визначається потребами фіксації особливостей сфери правового регулювання.

Цінність преамбули підтверджує вже той факт, що гідність людської особи як основне право і фундамент основних прав у Загальній декларації прав людини 1948 року включено до преамбули: «Беручи до уваги, що визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних їх прав є основою свободи, справедливості та загального миру: ...Генеральна Асамблея проголошує цю Загальну декларацію прав людини як завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави з тим, щоб кожна людина і кожен орган суспільства, завжди маючи на увазі цю Декларацію, прагнули шляхом освіти сприяти поважанню цих прав і свобод та забезпеченню, шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів, загального та ефективного визнання і здійснення їх як серед народів держав-членів Організації, так і серед народів територій, що перебувають під їх юрисдикцією».

На окрему увагу заслуговують техніко-юридичні особливості принципів міжнародного права.

До цієї категорії належать такі різновиди, як-от: основні (загальновизнані) принципи, поширені переважно в гуманітарній сфері; спеціальні принципи, що застосовуються частіше в окремих галузевих напрямках, наприклад, в екологічній сфері (принципи в галузі охорони і використання тваринного світу, збереження та відновлення середовища його проживання).

Як справедливо зазначено в Декларації з нагоди п'ятдесятої річниці Організації Об'єднаних Націй (прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 50/6 від 24 жовтня 1995 року) [18], «Статут Організації Об'єднаних Націй забезпечив міцну основу для заохочення і розвитку міжнародного права. Необхідно продовжувати докладати зусиль щодо заохочення і розвитку міжнародного права з тим, щоб відносини між державами ґрунтувалися на принципах справедливості, суверенної рівності, загальновизнаних принципах міжнародного права і поваги до панування права. Ця діяльність має проводитися з урахуванням

розвитку подій у таких галузях як техніка, транспорт, сфери, пов'язані з інформацією та ресурсами, і міжнародні фінансові ринки, а також з урахуванням зростаючої складності роботи Організації Об'єднаних Націй в галузі надання гуманітарної допомоги й допомоги біженцям».

Базовим елементом змісту міжнародних актів виступають правові норми. Питання про класифікацію правових норм розроблено в юридичній літературі досить ґрунтовно. У міжнародному праві виявляються практично всі відомі різновиди юридичних норм: норми-дефініції; норми-принципи; норми-цілі; норми-пріоритети; норми-домінанти; норми-імперативи; норми-дозволи; норми-заборони; компетенційні норми; компенсаційні норми; процедурні норми; процесуальні норми; норми-стимули; технічні норми.

Численні норми-заборони містить, наприклад, Міжнародна конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму (прийнята резолюцією № 59/290 Генеральної Асамблеї ООН від 13 квітня 2005 року) [19]. Зокрема, у ст. 1 встановлено: «1. Будь-яка особа чинить злочин за змістом цієї Конвенції, якщо вона незаконно і навмисно: а) володіє радіоактивним матеріалом або виготовляє пристрій чи володіє ним: i) з наміром заподіяти смерть чи серйозне каліцтво або ii) з наміром завдати істотної шкоди власності чи навколишньому середовищу; б) використовує радіоактивний матеріал чи пристрій будь-яким чином або використовує чи ушкоджує ядерний об'єкт таким чином, що відбувається вивільнення або створюється небезпека вивільнення радіоактивного матеріалу: i) з наміром заподіяти смерть чи серйозне каліцтво; або ii) з наміром завдати істотної шкоди власності чи навколишньому середовищу; або iii) з наміром змусити фізичну чи юридичну особу, міжнародну організацію або державу вчинити будь-яку дію чи утриматися від неї».

Норми-цілі міжнародного права мають характер аргументування (пояснення) правового установлення чи обґрунтування (орієнтування) перспективних нормотворчих новацій у національному законодавстві.

Норми-імперативи фіксують вимоги вчинення активних дій суб'єктами міжнародного права. Основне завдання цих норм – не допустити або принаймні запобігти можливим негативним наслідкам для світової спільноти або знизити їх. Норми-імперативи найбільш поширені у сфері юридичної відповідальності за міжнародні правопорушення.

Відповідно до чинного міжнародного права за правопорушення настає дисциплінарна, адміністративна, кримінальна, цивільно-правова і матеріальна відповідальність, тобто традиційні в українському праві види юридичної відповідальності.

Стаття 12 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року [20, 5] передбачає, що «1. Держави-учасниці вживають, у максимальному обсязі, можливого в межах їхніх внутрішніх правових систем, таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення можливості конфіскації: а) доходів від злочинів, визначених цією Конвенцією, або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів; б) майна, обладнання або інших засобів, які використовувалися або призначалися для використання під час вчинення злочинів, визначених цією Конвенцією».

За допомогою норм-дозволів держави інформуються про наявні у них можливості здійснення позитивних активних дій. Дозвіл – це прийом нормативного регулювання, пов'язаний з наданням суб'єктам міжнародного права можливості реалізувати ту чи іншу поведінку.

Значний обсяг міжнародних актів займають компетенційні норми. Залежно від владно-управлінського рівня розрізняють норми загальної та спеціальної компетенції. Перші спрямовані на регламентацію діяльності державних органів із реалізації функцій держави. Відповідно до норм міжнародного права помітна увага приділяється діяльності органів судової влади, громадських об'єднань, неформальних утворень, міждержавних органів.

Норми спеціальної компетенції закріплюють напрями діяльності національних державних органів, спеціально уповноважених на вирішення конкретних завдань безпосередньо у внутрішньодержавній або в міжнародній сферах.

Закріплення взаємозв'язків між чинними нормами міжнародного права і національного законодавства, а також між діючими та проєктованими нормами здійснюється за допомогою класифікацій, відсилань, приміток, додатків.

Серед відсилань міжнародного права найпоширеніші: відсилання до норм національного закону; відсилання до правових актів, рівних за юридичною силою; відсилання до міжнародних правових актів; відсилання до підзаконних правових актів.

Значно поширені в міжнародному праві й класифікації. Класифікації не тільки включаються в зміст правових актів, а й утворюють окремі їх види.

Особливістю міжнародно-правових класифікацій є те, що вони мають не лише формально юридичний характер, а й формуються з урахуванням онтологічних (позаправових) ознак об'єктів. Видатний учений-мислитель Є.М. Трубецької так писав з цього приводу: «Природничо-наукова класифікація поділяє предмети зовнішнього світу на роди і види залежно від природних їх властивостей. У юридичній класифікації природні властивості мають другорядне значення та беруться до уваги лише остільки, оскільки вони впливають на юридичний стан речей, визначають їх юридичне становище і значення» [21].

Розвиток міжнародних взаємозв'язків, міжкультурних суспільних процесів динамічний і не стоїть на місці. Очевидно, наприклад, що надзвичайні ситуації, які виникають у суспільному житті, змінюються як за характером, так і за формою свого вияву. У зв'язку із цим використання гнучких та оперативних прийомів і засобів юридичної техніки дає змогу адаптувати чинні правовоположення до реалій змін дійсності. Одним із таких засобів є примітки.

Примітки в міжнародному праві зазвичай мають юридичну силу «супроводжуваної» юридичної норми, що найбільш наочно виявляється у природоохоронній галузі. За змістом примітки підрозділяються на примітку-тлумачення, примітку-роз'яснення, примітку-доповнення. Наприклад, Додаток 6 (Національне водійське посвідчення) поправок до Конвенції про дорожній рух від 8 листопада 1968 року [22] містить таке зауваження: «Примітки: (1) У цьому підпункті може бути прізвище батька чи чоловіка. (2) Якщо дата народження невідома, то вказується приблизний вік на дату видачі посвідчення. Якщо місце народження невідоме, то воно не вказується. Замість місця народження можуть зазначатися інші відомості, що визначаються національним законодавством. (3) Зазначення місця проживання необов'язкове. (4) Ця вказівка необов'язкова, якщо термін дії посвідчення необмежений. (5) В іншому випадку відбиток великого пальця».

Основою логічної системи координат міжнародного права є поняття, що забезпечують поєднання доступності й переконливості правових установлень за наявності їх точності та суворой визначеності.

Кожна наука, у тому числі й юриспруденція, формує свою власну систему категорій. «Правові категорії – найбільш глибокі, фундаментальні поняття, які є межею узагальнення як у певній

галузі юридичних знань, так і в правознавстві в цілому. У цьому сенсі можна говорити про категорії, наприклад, державного, цивільного, кримінального права і про основні правові категорії, якими оперує теорія права» [23, 87–88].

Міжнародні правові акти рясніють унікальними понятійними конструкціями. Багато понять відображають не лише суто галузеву проблематику, а й мають державне та міжнародне значення.

Особливістю сучасного розвитку понятійного апарату міжнародного права є акцент на конкретизації понять тільки з метою певного правового акта. Поряд із градацією понять на загальнодоступні, стійкі (дефініції) та логічно інтерпретовані (визначення) досить чітко виділяються абстрактні (невизначені), оцінні поняття, поняття юридичної і неюридичних сфер (економіки, екології, біології та ін.), первинні та похідні, власні та реципієнтні поняття. У ст. 1 Конвенції Міжнародної організації праці № 187 про засади, які сприяють безпеці та гігієні праці (Женева, 15 червня 2006 року) [24] встановлено, що «... в цілях цієї Конвенції: а) термін національна політика означає національну політику в галузі безпеки і гігієни праці та виробничого середовища, розроблену відповідно до принципів, закладених у статті 4 Конвенції 1981 року про безпеку та гігієну праці (155); б) термін національна система безпеки та гігієни праці або національна система означає потужності, що передбачають основні рамки для проведення національної політики і національних програм у галузі безпеки та гігієни праці; с) термін національна програма з безпеки та гігієни праці або національна програма означає будь-яку національну програму, включає завдання, які належить вирішити у встановлені терміни, пріоритети і засоби дій, сформульовані з метою вдосконалення безпеки та гігієни праці, а також засоби оцінки досягнутих результатів; д) термін національна культура профілактики в області безпеки і гігієни праці означає культуру, в якій право на безпечну і здорову виробничу сферу дотримується на всіх рівнях, коли уряди, роботодавці і працівники беруть активну участь у забезпеченні безпечного і здорового виробничого середовища за допомогою системи встановлених прав, відповідальності та обов'язків і коли принципам профілактики надається найвищий пріоритет».

Водночас прагнення суб'єктів міжнародної правотворчості охопити всі сторони інтерпретованого поняття не завжди можуть бути реалізо-

вані, а часом тільки заплутують ситуацію з його визначенням. Наприклад, ст. 1 Декларації принципів терпимості (затверджена резолюцією 5.61 Генеральної конференції ЮНЕСКО від 16 листопада 1995 року) [25] дає таке визначення поняття терпимості: «1.1. Терпимість означає повагу, прийняття і правильне розуміння багатого різноманіття культур нашого світу, наших форм самовираження і способів проявів людської індивідуальності. Їй сприяють знання, відкритість, спілкування та свобода думки, совісті і переконань. Терпимість – це гармонія в різноманітті. Це не тільки моральний обов'язок, але і політична, і правова потреба. Терпимість – це чеснота, яка робить можливим досягнення миру і сприяє заміні культури війни культурою світу. 1.2. Терпимість – це не поступка, поблажливість чи потурання. Терпимість – це насамперед активне ставлення, сформоване на основі визнання універсальних прав і основних свобод людини. Ні за яких обставин терпимість не може слугувати виправданням зазіхань на ці основні цінності, терпимість повинні проявляти окремі люди, групи і держави. 1.3. Терпимість – це обов'язок сприяти утвердженню прав людини, плюралізму (в тому числі культурного плюралізму), демократії та правопорядку. Терпимість – це поняття, що означає відмову від догматизму, від абсолютизації істини і затверджує норми, встановлені в міжнародних правових актах у галузі прав людини. 1.4. Вияв толерантності, який співзвучний повазі прав людини, не означає терпимого ставлення до соціальної несправедливості, відмови від своїх або поступки чужим переконанням. Це означає, що кожен вільний у дотриманні своїх переконань та визнає таке ж право за іншими. Це означає визнання того, що люди за своєю природою різняться зовнішнім виглядом, становищем, мовою, поведінкою і цінностями й володіють правом жити в світі і зберігати свою індивідуальність. Це також означає, що погляди однієї людини не можуть бути нав'язані іншим».

Таке громіздке поняття не тільки утруднює сприйняття його предмета, а й, вважаємо, помітно ускладнює реалізацію зазначеної декларації.

Досить поширеним прийомом у міжнародному праві є обмовка: застереження-відступ («крім випадків», «за винятком»); застереження-уточнення («у тому числі», «включаючи»); застереження-обмеження («у встановлених законом випадках»).

Очевидним є поділ застережень на матеріальні й процедурні («у встановленому порядку»), імперативні та альтернативні («якщо», «або»). Застереження до міжнародних договорів або їх окремих положень дають державі можливість брати участь у договірному процесі без прийняття на себе зобов'язання дотримуватися положення, щодо якого була зроблена обмовка. При цьому слід зауважити, що не всі міжнародні акти допускають наявність до них застережень. Заборони застережень реалізуються як безпосередньо під час вироблення і прийняття міжнародного правового акта, так і в процесі ратифікації, затвердження або приєднання до нього.

Стаття 19 «Формулювання застережень» Віденської конвенції про право міжнародних договорів (Відень, 23 травня 1969 року) [26, 183] імперативно встановлює, що «держави можуть під час підписання, ратифікації, прийняття або затвердження договору чи приєднання до нього формулювати застереження, за винятком тих випадків, коли: а) таке застереження забороняється договором; б) договір передбачає, що можна робити тільки певні застереження, до числа яких це застереження не входить; або с) у випадках, які не підпадають під дію пунктів «а» і «б», застереження несумісне з об'єктом і цілями договору».

Навпаки, диференційований підхід до застережень використовується у ст. 56 Конвенції про міжнародні гарантії стосовно рухомого обладнання (Кейптаун, 16 листопада 2001 року) [27]: «не допускаються жодні застереження до цієї Конвенції, але можуть бути зроблені заяви, які дозволяються статтями 39, 40, 50, 52, 53, 54, 55, 57, 58 і 60, відповідно до положень цих статей».

Зазначене вище – лише частина проблем юридичної техніки міжнародного права і не охоплює всього арсеналу наданих нею інструментів. Юридична техніка міжнародного права повинна бути виведена на концептуальний, загальноправовий рівень осмислення, потрібно знайти міцну методологічну базу, стати в один ряд із насущними дослідними завданнями теоретичного правознавства. Назріла потреба відійти від практики формальної інтерпретації (частіше – невмілої і непрофесійної) положень загальної теорії права про юридичну техніку, розробивши оптимальні шляхи наукової діяльності стосовно специфіки міжнародного права. Цього вимагають як реалії, так і перспективи законодавчого регулювання соціальної модернізації України.

Список використаних джерел:

16. Центр інформації та документації Ради Європи: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.ru>
17. Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії (Нью-Йорк, 25 травня 2000 року): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org>
18. Дипломатичний вісник. – 1995. – № 12. – 158 с.
19. Бюлетень міжнародних договорів. – 2008. – № 12. – 415 с.
20. Бюлетень міжнародних договорів. – 2005. – № 2. – 380 с.
21. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права / Е. Н. Трубецкой. – СПб: Лань, 1998. – 224 с.
22. Бюлетень міжнародних договорів. – 2007. – № 10. – 286 с.
23. Васильев А. М. Правовые категории / А. М. Васильев – М., 1976. – 189 с.
24. Офіційний сервер Міжнародної організації праці: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ilo.org>
25. Офіційний сайт ООН: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.un.org
26. Робота Комісії міжнародного права. – Нью-Йорк, ООН, Док. ООН А/31/10. – 1989. – 380 с.
27. Офіційний сайт International institute for the unification of private law: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unidroit.org>

Ілля ШУТАК

**ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА
(загальнотеоретичний аспект)**

Резюме

Одним із пріоритетних орієнтирів у напрямі вдосконалення українського законодавства є юридична техніка міжнародного права. В останнє десятиліття Україна зіткнулася з низкою небезпечних за своїми наслідками внутрішньодержавних соціально-політичних явищ і тенденцій.

З огляду на це основний акцент має бути зроблено не тільки на вдосконаленні техніко-юридичної якості чинного законодавчого масиву, а й на ґрунтовному загальнотеоретичному аналізі тих правових джерел, з якими українське законодавство тісно пов'язане.

Ілля ШУТАК

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
(общетеоретический аспект)**

Резюме

Одним из приоритетных ориентиров в направлении усовершенствования украинского законодательства является юридическая техника международного права. В последнее десятилетие Украина столкнулась с рядом опасных по своим последствиям внутригосударственных социально-политических явлений и тенденций.

В этой связи основной акцент должен быть сделан не только на усовершенствовании технико-юридического качества действующего законодательного массива, но и на основательном общетеоретическом анализе тех правовых источников, с которыми украинское законодательство тесно связано.

Ілля ШУТАК

**LEGAL TECHNIQUE OF INTERNATIONAL LAW
(general theoretical aspect)**

Summary

One of the priority guidelines of Ukrainian legislation improving is legal technique of international law. In the last decade the Ukrainian government faced a number of dangerous as for their results internal social and political events and tendencies.

In this regard emphasis should be done not only on improving technical and legal quality of the current legislation but on a profound general theoretic analysis of legal sources to which Ukrainian legislation is closely related.



Микола ТУРКОТ,

*завідувач кафедри підтримання
державного обвинувачення та нагляду
за виконанням судових рішень у кримінальних справах
Національної академії прокуратури України,
старший радник юстиції,
кандидат юридичних наук*

ДІЯЛЬНІСТЬ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ПРАВОПОРЯДКУ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ ЯК ВІЙСЬКОВОГО ПРАВООХОРОННОГО ФОРМУВАННЯ

Ключові слова: військовий правопорядок; Військова служба правопорядку; Збройні Сили України; військові формування.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [1], Військова служба правопорядку у Збройних Силах України (Служба правопорядку) є спеціальним правоохоронним формуванням у складі Збройних Сил України, призначеним для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил України у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у Збройних Силах України, їх розкриття і припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних Сил України, а також для захисту майна Збройних Сил України від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах.

Коли йдеться про призначення та завдання Служби правопорядку, слід мати на увазі, що вони випливають із положень Закону України «Про основи національної безпеки України» [2], відповідно до якого національна безпека держави розглядається як певна система, шкода інтересам якої може бути заподіяна як зовнішніми, так і внутрішніми військовими загрозами. Стаття 1 вказаного Закону визначає національну безпеку України як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своє-

часне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам. До суб'єктів забезпечення національної безпеки законодавець відніс Воєнну організацію держави, а також правоохоронні органи, у більшості з яких передбачена військова служба. Тобто Воєнна організація та правоохоронні органи держави, у яких передбачена військова служба, покликані забезпечувати не лише обороноздатність, а й національну безпеку України в цілому. Цей обов'язок, покладений Законом України «Про основи національної безпеки України» на Воєнну організацію та правоохоронні органи держави, збігається із закріпленими в законах та інших нормативно-правових актах функціями, що визначають статус Служби правопорядку.

Національна безпека України як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави неможлива без додержання військової безпеки. Оскільки суб'єктами забезпечення військової безпеки є Воєнна організація та правоохоронні органи держави, в яких передбачена військова служба, автор підтримує позицію, відповідно до якої військова безпека є складовою частиною національної безпеки України.

Аналізуючи поняття «правопорядок», потрібно зазначити, що воно не притаманне лише військовій сфері, а широко використовується в чинному законодавстві. Найбільш поширений погляд на правопорядок як на реалізовану законність, суспільний порядок, що встановлюється та охороняється державою на основі чинних норм права та в режимі законності. Військовий правопорядок

водночас має свої специфічні риси, обумовлені особливістю військово-правових відносин у сфері проходження та несення військової служби. Юридична енциклопедія визначає поняття «порядок» як певним чином врегульований стан суспільних відносин [3, 679]. Порядок проходження військової служби входить до складу військового правопорядку і охоплює ті суспільні відносини, які виникають у зв'язку з регулюванням процесу життєдіяльності Збройних Сил України та інших військових формувань, пов'язаного з виконанням поставлених перед цими військовими формуваннями завдань. Бездоганне виконання кожним військовослужбовцем своїх службових обов'язків є домінуючим чинником підтримання бойової готовності військ [4, 40–44].

Водночас порядок несення військової служби регулює більш вузьке коло суспільних відносин. Ідеться про ті з них, що виникають у зв'язку з регулюванням діяльності, пов'язаної з реалізацією військовослужбовцями спеціальних прав і обов'язків щодо виконання завдань бойового чергування, внутрішньої, прикордонної, вартової (вахтової) та патрульної служб на певний період часу. Фактично порядок несення військової служби є складовою частиною порядку проходження військової служби і також входить до поняття військового правопорядку. Тобто, на мою думку, військовий правопорядок можливо ототожнити з порядком проходження або несення військової служби. На користь викладеного свідчать положення Особливої частини Кримінального кодексу України (КК України), де законодавець у ст. 401 розділу XX поставив під охорону кримінального закону саме встановлений законодавством порядок несення або проходження військової служби.

За своїми функціями, структурою та завданнями Військова служба правопорядку у Збройних Силах України подібна до військової поліції, яка сприяє забезпеченню законності у збройних силах багатьох країн світу та робить суттєвий внесок у боротьбу зі злочинністю й профілактику правопорушень серед військовослужбовців. Структура, чисельність, комплектування й підготовка особового складу підрозділів військової поліції різних держав визначаються їхньою роллю в системі військового управління, характером завдань, що виконуються.

Військова поліція відіграє значну роль у підтриманні правопорядку у збройних силах розвинених держав НАТО, разом з іншими правоохоронними органами бере активну участь у запобі-

ганні та протидії вчиненню злочинів і правопорушень. Це сприяє більш ефективному виконанню завдань, поставлених перед військовими формуваннями як у мирний, так і воєнний час, створенню здорового клімату у військових колективах. Водночас досвід останніх військових конфліктів вказує на необхідність посилення цивільного контролю над збройними силами, а також правоохоронними військовими формуваннями, у тому числі й такими як військова поліція.

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України складається із: 1) органів управління; 2) підрозділів та 3) навчального центру Служби правопорядку.

Органами управління Служби правопорядку на даний час є: Головне управління Служби правопорядку Збройних Сил України; Центральне управління Служби правопорядку по місту Києву і Київській області; територіальні управління Служби правопорядку; зональні відділи (відділення) Служби правопорядку тощо.

До структури Служби правопорядку входять підрозділи: а) охорони військових об'єктів; б) патрульно-постової служби; в) безпеки дорожнього руху; г) дізнання; г) спеціального призначення.

Загальне керівництво Службою правопорядку здійснює міністр оборони України через начальника Генерального штабу Збройних Сил України, а безпосереднє керівництво – Головне управління Служби правопорядку Збройних Сил України.

Фактично органи управління Служби правопорядку, так само як і інших військових формувань, поділяються за «горизонтально-вертикальним» принципом. При цьому «горизонтальний» поділ передбачає наявність сукупності апаратів управління відповідної ланки всіх без винятку військових формувань, у яких передбачена військова служба, а «вертикальний» – сукупність структурних одиниць, які разом складають апарат управління конкретного військового формування і функціонують з додержанням відносин підпорядкованості, а також у межах встановленого для кожної з них ступеня компетенції у виконанні поставлених завдань. Система служби правопорядку є «триступеневою» і складається з Головного управління Служби правопорядку Збройних Сил України як центрального апарату зазначеного військового формування, територіальних управлінь Служби правопорядку як регіональних органів військового управління, і зональних відділів (відділень) як місцевих органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

Слід зауважити, що горизонтально-вертикальний поділ притаманний не лише військовим формуванням, навіть зі статусом правоохоронних органів, а й для правоохоронної системи України в цілому.

Не викликає жодних сумнівів те, що завдання, функції та призначення будь-якого військового формування не можуть суперечити інтересам військової служби, а навпаки, повинні збігатися одне з одним. Поняття «*інтерес*» позначає цінність і значення, що ми надаємо речам, які, відповідно, оволодівають нашими думками та почуттями, оскільки мають позитивне або негативне значення для наших практичних чи теоретичних потреб. Що ж стоюється поняття «*інтереси служби*», то воно не є абстрактним, а має конкретний зміст і віднесено насамперед до тих цінностей, для забезпечення безпеки яких функціонує вся система державних органів. На це, зокрема, вказував у своїх роботах Ю.І. Ляпунов: «... інтереси державної служби полягають у бездоганно точному виконанні службовими особами Конституції, ... належній, відповідній приписам і вимогам законів діяльності із забезпечення повноважень державних органів» [5, 586].

На ту обставину, що захисту підлягають лише законні інтереси, вказав Конституційний Суд України у пп. 3.5 п. 3 мотивувальної частини Рішення від 1 грудня 2004 року № 18/рп-2004: «Інтерес може бути як охоронюваним законом, правоохоронюваним, законним, так і незаконним, тобто таким, який не захищається ні законом, ні правом, не повинен задовольнятися або забезпечуватися ними, оскільки такий інтерес спрямований на обмеження прав і свобод інших фізичних та юридичних осіб, обмежує захищені Конституцією і законами України інтереси суспільства, держави або загальновизнані принципи права [6, 2039]».

Характеристику інтересів державної служби можна визначити, звернувшись до положень ст. 32 Закону України «Про державну службу» [7]. У ній йдеться про принципи, на яких ґрунтується даний вид служби, та про обов'язки державних службовців. Так, державною службою в Україні визнається професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави. Службовці державних органів у своїй діяльності зобов'язані керуватися Конституцією України, законами України, іншими нормативними актами, служити народу України, спрямовувати свою діяльність на додержання законних прав громадян та інтересів держави, демократизму і законності. При цьому самі державні

службовці зобов'язані сумлінно виконувати свої обов'язки, бути професійними та компетентними, чесними і відповідальними працівниками.

Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» [8, ст. 1261] військову службу у Збройних Силах України та інших військових формуваннях визначено як державну службу особливого характеру.

Щоб визначити сферу інтересів військової служби, необхідно звернутися до Закону України «Про основи національної безпеки України», у ст. 1 якого національними інтересами України названо життєво важливі матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності українського народу, визначальні потреби суспільства та держави, реалізацію яких гарантує державний суверенітет України і її прогресивний розвиток. Тому інтереси, пов'язані з проходженням або несенням військової служби всіх без винятку військових формувань як суб'єктів забезпечення національної безпеки України, не можуть перебувати поза сферою її національних інтересів. Таким чином, *під інтересами військової служби слід розуміти забезпечення військовими формуваннями України військової безпеки держави на рівні, який гарантує захист зумовлених потребами особи, суспільства і держави матеріальних, інтелектуальних і духовних цінностей українського народу.*

Завдання Військової служби правопорядку у Збройних Силах України визначені статусним законом, яким передбачено, зокрема, організацію та основні принципи діяльності цього військового формування. Виходячи зі змісту ст. 3 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України», основні завдання Служби правопорядку залежно від напрямів її діяльності можуть бути класифіковані як пов'язані із:

- *забезпеченням громадського порядку або статутного порядку у військових частинах (участь в охороні військових об'єктів та забезпеченні громадського порядку і військової дисципліни серед військовослужбовців у місцях дислокації військових частин, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; участь у гарнізонних заходах);*

- *захистом військового майна (захист майна Збройних Сил України від розкрадання та інших злочинних посягань);*

- *здійсненням окремих оперативних функцій за дорученням компетентного органу (участь у протидії диверсійним проявам та терористичним актам на військових об'єктах; розшук осіб,*

які самовільно залишили військові частини (місця служби));

- *проведенням дізнання* (провадження) у встановленому законом порядку дізнання в справах про злочини, вчинені військовослужбовцями Збройних Сил України та військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків або в розташуванні військової частини;

- *виконанням судових рішень у кримінальних справах* (виконання покарань у виді тримання військовослужбовців на гауптвахті або в дисциплінарному батальйоні);

- *забезпеченням безпеки дорожнього руху транспортних засобів;*

- *запобіганням та протидією корупції, профілактикою злочинів і правопорушень серед військовослужбовців, службовців Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків, військовозобов'язаних (резервістів) під час проходження зборів.*

Військовослужбовці Військової служби правопорядку у Збройних Силах України як працівники правоохоронного органу (формування), в якому передбачена військова служба, під час виконання службових обов'язків є представниками влади.

До представників влади згідно з п. 1 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» від 26 квітня 2002 року № 5 [9, 209–210] належать працівники державних органів та їх апарату, які наділені правом у межах своєї компетенції ставити вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання юридичними і фізичними особами незалежно від їх відомчої приналежності або підпорядкованості.

Виходячи зі змісту ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України», належність до правоохоронного органу (формування) законодавцем пов'язується з виконанням саме правоохоронних функцій, якими згідно з п. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 23 грудня 1999 року [10] є участь у: розгляді судових справ в усіх інстанціях; провадженні і розслідуванні кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення; оперативно-розшуковій діяльності; охороні громадського порядку і громадської безпеки; виконанні вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів; контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів

та інших предметів чи речовин через державний і митний кордони України; нагляді і контролі за виконанням законів.

Тому військові службові особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, які не мають відношення до здійснення зазначених повноважень, а виконують суто «внутрішні» функції (наприклад, начальник стройової частини або канцелярії структурного підрозділу), до представників влади законом не віднесені.

Не є представниками влади й технічні працівники (секретарі, прибиральниці, водії тощо) Служби правопорядку, що випливає з п. 5 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів» від 26 червня 1992 року № 8 [9, 218].

Статтею 5 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [11, 7] Військову службу правопорядку у Збройних Силах України вперше віднесено до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [11, 31] змінено редакцію ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) і в частині, яка визначає повноваження органів управління Служби правопорядку щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення. Водночас не до кінця вирішеним залишається питання про визначення кола осіб, на яких поширюється компетенція зазначеного правоохоронного формування з питань ініціювання притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. Так, відповідно до ч. 1 ст. 255 КУпАП протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України за умови, що ці правопорушення вчинені військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, а також працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків. Аналізуючи дане законодавче визначення, постає потреба відповісти на запитання, чи стосується частина речення такого змісту: «... про правопорушення, вчинені військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів» суб'єктів проходження військової служби (зборів. – М.Т.) лише у Збройних Силах України або також

і в інших військових формуваннях? Вважаємо, наведена частина речення стосується лише військовослужбовців, військовозобов'язаних, резервістів, які проходять службу у Збройних Силах України. Викладене, зокрема, впливає з положень ст. 1 Закону України «Про військову службу правопорядку у Збройних Силах України», де прямо зазначається коло осіб, на яких поширюється повноваження відповідних посадовців Служби правопорядку, а саме: військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних Сил України тощо.

Перелік *військовослужбовців* наведено в Законі України «Про військовий обов'язок і військовою службу» (статті 1, 5), згідно з яким до військовослужбовців належать: особи офіцерського складу, прапорщики, мічмани, військовослужбовці строкової служби, військової служби за контрактом Збройних Сил України, а також інших утворених відповідно до законів України військових формувань, військовослужбовці-жінки, курсанти військових навчальних закладів. *Військовозобов'язаними* є особи, які перебувають у запасі для комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань на особливий період, а також для виконання робіт із забезпечення оборони держави. Крім того, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» введено нову категорію військовозобов'язаних – *резервістів*. До останніх законодавець зараховує військовозобов'язаних, які в добровільному порядку проходять службу у військовому резерві Збройних Сил України та інших військових формуваннях. Резервісти проходять підготовку і збори в порядку, встановленому Положенням про проходження громадянами України служби у військовому резерві [12].

Потрібно зазначити, що протоколи про адміністративні правопорушення уповноважені на те особи органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України мали право складати і раніше. Зокрема, за наявності підстав їм належали повноваження щодо ініціювання притягнення військових службових осіб, службо-

вих осіб, а також посадових осіб – службовців Збройних Сил України до адміністративної відповідальності також за ст. 184-1 КУпАП (Неправомірне використання державного майна).

Заслугує на увагу й те, що статтею 184-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення був доповнений 5 жовтня 1995 року на підставі Закону України № 358/95-ВР, тобто після внесення 11 липня 1995 року змін до КК України 1960 року. При цьому істотною шкодою в статтях 165–167, 172 КК України (у службових злочинах. – М.Т.), якщо вона полягала в заподіянні матеріальних збитків, визнавалася така шкода, яка у п'ять і більше разів перевищувала неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Таким чином, службова особа, яка заподіяла матеріальні збитки державі шляхом незаконного використання, наприклад, державного майна на суму менш ніж п'ять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, несла відповідальність за ст. 184-1 КУпАП. Якщо ж матеріальна шкода перевищувала п'ять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, то за наявності підстав така особа підлягала кримінальній відповідальності. У чинному Кримінальному кодексі України кримінальна відповідальність за вчинення злочину у сфері службової діяльності настає за умови спричинення охоронюваним законом суспільним відносинам істотної шкоди, що в матеріальному вимірі має становити сто і більше неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Це треба враховувати при вирішенні питання про притягнення особи за вчинене суспільно небезпечне діяння до відповідальності певного виду.

Отож вбачається, що зміни в чинному законодавстві вимагають від службових осіб Військової служби правопорядку у Збройних Силах України активізації, з одного боку, діяльності щодо запобігання та протидії злочинам і правопорушенням у військах, а з другого боку, прийняття обґрунтованих та виважених рішень з метою додержання конституційних прав військовослужбовців.

Список використаних джерел:

1. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: закон України № 3099-III від 7 березня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208 (в редакції закону України від 16.02.2010, ВВР, 2010, № 19, ст. 151).
2. Про основи національної безпеки України: закон України № 964-IV від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2002. – Т. 4: Н-П. – 720 с.
4. Давиденко В.В. Типові способи вчинення злочинів, пов'язаних з ухиленням від військової служби / В.В. Давиденко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 1(21). – С. 40.
5. Уголовное право: Особенная часть: учеб. / под ред. Н.И. Ветрова и Ю.И. Ляпунова. – М.: Новый юрист, 1998. – 768 с.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – Ст. 2039.
7. Про державну службу: закон України № 3723-XII від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 490 (в редакції Закону України № 2105-IV від 21 жовтня 2004 року // ВВР. – 2005. – № 2. – Ст. 32).
8. Про військовий обов'язок і військову службу: закон України № 2232-XII від 25 березня 1992 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 17. – Ст. 1261.
9. Постанови Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах (1973-2004). Офіційне видання / за заг. ред. Голови Верховного Суду України В.Т. Маляренка. – К.: Ін Юре, 2004. – 337 с.
10. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: закон України № 3781-XII від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50 (зі змінами та доповненнями).
11. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції». Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». – Х.: Одиссей, 2011. – 48 с.
12. Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України: указ Президента України від 1 лютого 2007 року № 66/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – 12 лютого. – № 8. – С. 24. – Ст. 235.

Микола ТУРКОТ

ДІЯЛЬНІСТЬ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ПРАВОПОРЯДКУ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ ЯК ВІЙСЬКОВОГО ПРАВООХОРОННОГО ФОРМУВАННЯ

Резюме

Розглянуто окремі питання правового регулювання та проблеми законодавчого забезпечення діяльності Військової служби правопорядку у Збройних Силах України на сучасному етапі реформування органів кримінальної юстиції України.

Николай ТУРКОТ

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРАВОПОРЯДКА В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ УКРАИНЫ КАК ВОИНСКОГО ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО ФОРМИРОВАНИЯ

Резюме

Рассмотрены отдельные вопросы правового регулирования и проблемы законодательного обеспечения деятельности Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины на современном этапе реформирования органов уголовной юстиции Украины.

Mykola TURKOT

THE ACTIVITY OF LAW AND ORDER MILITARY SERVICE IN THE ARMED FORCES OF UKRAINE AS A MILITARY LAW ENFORCEMENT FORMATION

Summary

The article deals with the specific issues of legal regulation and problems of legislative provision of the activities of the law and order Military service in the Armed Forces of Ukraine at the stage of the criminal justice system reform in Ukraine.



Георгій ПОПОВ,

старший науковий співробітник відділу проблем управління та науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності Національної академії прокуратури України, юрист 2 класу, кандидат юридичних наук

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

Ключові слова: організація роботи; захист прав і свобод дітей; робота з кадрами; організаційне та методичне керівництво; координація діяльності.

Р аціонально організована робота є запорукою ефективного виконання покладених на працівника завдань. Не є винятком і діяльність прокуратур обласного рівня та Генеральної прокуратури України із захисту прав і свобод дітей.

Слід зазначити, що окремі організаційні аспекти свого часу досліджували П.М. Каркач, В.І. Малюга, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, Г.П. Середа, М.К. Якимчук та інші науковці. Однак організація роботи прокуратури у сфері захисту прав і свобод дітей, маючи свої особливості, досі належного дослідження не мала і потребує окремого розгляду.

Передусім потрібно зауважити, що відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України спрямовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їх діяльністю. Виходячи з наведеної норми, можна зробити висновок, що Генеральний прокурор України здійснює загальне керівництво діяльністю органів прокуратури нашої держави.

Крім того, згідно з п. 5 наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи та управління в органах прокуратури України» від 19 вересня 2005 року № 1 гн (наказ № 1 гн) діяльність органів прокуратури належить організовувати за територіальним і функціональним (галузевим) принципами. Так, останній принцип передбачає розподіл обов'язків між працівниками за напрямками прокурорської діяльності з урахуванням визначених законом функцій прокуратури [1, 29]. Отже, захист прав і свобод дітей можна вважати певною складовою діяльності органів прокуратури із захисту прав і свобод людини та громадянина саме за наведеним галузевим (функціональним) принципом.

Згідно з пп. 6.4 наказу № 1 гн структурні підрозділи створюються на єдиних для центрального й обласних апаратів засадах зазвичай за галузевим принципом. Самостійні підрозділи, на які покладається виконання одночасно кількох функцій органів прокуратури, підлеглих прокурорів зобов'язано утворювати лише за напрямками діяльності спеціалізованих прокуратур та у сфері оборонного комплексу. Крім того, заборонено утворювати підрозділи, що не мають функціонального навантаження і не виконують самостійних управлінських функцій.

Коли йдеться про межі нагляду Генеральної прокуратури України, необхідно зауважити, що згідно з пп. 5.3 наказу № 1 гн остання безпосередньо здійснює нагляд за додержанням законів Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та правоохоронними органами. Тобто у наказі № 1 гн чітко визначені об'єкти, за діяльністю яких здійснює нагляд Генеральна прокуратура України. Що ж стосується безпосередньо підрозділу, який здійснює нагляд за додержанням законів щодо захисту прав та свобод дітей, то таким є відділ захисту прав і свобод дітей Головного управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави.

Потрібно зауважити, що згідно з пп. 5.4 Положення про Головне управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави (Положення про Головне управління) начальник відділу, зокрема, здійснює керівництво діяльністю відділу, організовує, спрямовує і контролює роботу його працівників, а також забезпечує здійснення працівниками відділу контролю за роботою закріплених підпорядкованих прокуратур відповідно до напрямів діяльності та предмета нагляду.

Відповідно до пп. 5.5 зазначеного положення, заступник начальника відділу, з-поміж іншого, забезпечує виконання покладених на відділ завдань, вживає заходів щодо вдосконалення організації роботи відділу, організовує надання практичної допомоги підпорядкованим прокуратурам, особисто надає таку допомогу.

Отже, начальник і заступник начальника відділу захисту прав і свобод дітей мають повноваження з організації роботи за напрямками діяльності відділу як у самому відділі, так і поза його межами. Важливо також зауважити, що відповідно до пп. 5.6 Положення про Головне управління старший прокурор і прокурор відділу організовують роботу за територіально-предметним принципом. Крім того, у пп. 5.6.2, закріплено, що старший прокурор і прокурор відділу контролюють стан організації роботи у підпорядкованих прокуратурах відповідно до напрямів діяльності та предмета правозахисту.

Таким чином, зазначені особи є суб'єктами, які безпосередньо організовують роботу з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей як на рівні Генеральної прокуратури України, так і поза її межами, тобто стосовно прокуратур обласного та районного (міського) рівнів.

Важливо також додати, що значною залишається роль прокуратур обласного рівня в організації роботи з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Зокрема, згідно з пп. 5.2 наказу № 1 гн прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя зобов'язали безпосередньо здійснювати нагляд за додержанням законів відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами.

На рівні прокуратур обласного рівня організацію роботи з нагляду за додержанням законів покладають на керівників відповідних структурних підрозділів. Так, наприклад, відповідно до пп. 4.3 Положення про управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави прокуратури Київської області, затвердженого наказом прокурора Київської області від 9 червня 2011 року № 12/1-43, (Положення) основними завданнями відділу захисту прав і свобод дітей є здійснення правозахисної діяльності стосовно дітей, у тому числі у порядку цивільного судочинства, передусім з питань, що стосуються забезпечення майнових, житлових, соціальних та особистісних прав дітей; запобігання правопорушенням, бездоглядності та безпритульності серед дітей; по-

міщення, тримання дітей і підлітків у спеціальних установах.

Відповідно ж до пп. 5.1 згаданого вище Положення, начальник управління здійснює загальне керівництво діяльністю управління, організовує, спрямовує і контролює його роботу. Підпунктом 5.2 наведеного Положення передбачено, що начальник відділу захисту прав і свобод дітей (відділ є структурним підрозділом Управління захисту прав і свобод та інтересів держави прокуратури Київської області) здійснює загальне керівництво та забезпечує ефективне виконання покладених на відділ завдань щодо реалізації правозахисної функції, контролює роботу його працівників.

Згідно з пп. 5.4.2 вказаного Положення, старші прокурори та прокурори відділу контролюють стан організації роботи підпорядкованих прокуратур відповідно до напрямів та предмета правозахисної діяльності; забезпечують методичне керівництво та контролюють виконання наказів, розпоряджень, вказівок, доручень Генерального прокурора України, прокурора області, рішень колегії Генеральної прокуратури та прокуратури області, координаційних, міжвідомчих, оперативних нарад, завдань, доручень і вказівок керівництва прокуратури області, управління та відділу з питань правозахисної діяльності. Отже, вказані працівники прокуратур обласного рівня є суб'єктами, які безпосередньо організовують роботу з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей як у межах обласної прокуратури, так і поза її межами, тобто стосовно прокуратур районного (міського) рівня.

Зауважимо, що в прокуратурах області іноді відсутні галузеві підрозділи з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Так, наприклад, можливим є введення посад старшого помічника та помічника прокурора області з питань захисту прав і свобод дітей, які виконують свої обов'язки під керівництвом заступника прокурора області.

Необхідно звернути увагу на те, що штатна чисельність працівників відповідного галузевого підрозділу Генеральної прокуратури України та відповідних галузевих підрозділів прокуратур обласного рівня є значно меншою за загальну кількість працівників прокуратур районної (міської) ланки, які здійснюють нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. У цьому зв'язку основними напрямками організаційної роботи працівників, зазначених підрозділів з нагляду за додержанням законів щодо

захисту прав і свобод дітей, на нашу думку, повинні стати:

1) *активна робота з кадрами*: участь у підготовці працівників підпорядкованих прокуратур за галузевою тематикою (складання планів підвищення кваліфікації молодих спеціалістів, супроводження працівниками галузевих підрозділів передатестаційного стажування оперативних працівників (наприклад, консультації, виїзди на місця для надання допомоги), проведення семінарських занять тощо).

Слід зауважити, що навчання молодого спеціаліста має бути орієнтоване передусім на практичні аспекти діяльності органів прокуратури із захисту прав і свобод дітей. Окрім того, така підготовка повинна ґрунтуватися на принципах безперервності та оперативного супроводження досвідченими працівниками. У цьому контексті важливою буде роль саме галузевого підрозділу вищестоящої прокуратури.

В.В. Сухонос також справедливо вказує, що методи професійного навчання (конкретних ситуацій, інциденту, тренування чутливості та інші), вибір яких залежить від ефективності впливу на тих, хто навчається, а також стилі навчання (конкретний досвід, абстрактне мислення, активне спостереження, експериментування тощо) визначаються внаслідок попереднього тестування за спеціальною програмою і формування на цій основі навчальних груп [2, 13].

2) *організаційне та методичне керівництво, а також контроль виконання покладених на працівників обов'язків*. Так, відповідно до пп. 5.4 наказу № 1 гн на апарати Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня Генеральним прокурором України покладено обов'язок з організаційного й методичного керівництва підпорядкованими прокуратурами та контролю за їх діяльністю. В контексті цього напряду одним із визначальних елементів організаційної роботи є інформаційно-аналітична діяльність галузевого підрозділу. Так, Г.П. Середя та М.К. Якимчук зауважують, що важливим орієнтиром для належної організації нагляду є інформаційні листи Генеральної прокуратури України, прокуратур обласного рівня про поширення передового досвіду роботи і, навпаки, присвячених аналізу найхарактерніших недоліків у наглядовій діяльності. Такі листи доцільно накопичувати на електронних і паперових носіях, ознайомлювати з ними молодих фахівців і використовувати в роботі зі здійснення нагляду [3, 285].

Як свідчить практика, за належної якості аналітичних документів результати проведених аналізів і узагальнень дають змогу володіти ситуацією, що склалася зі злочинністю, її проявами, тенденціями, а також більш ефективно здійснювати прокурорські повноваження. Це також дає можливість виробити перспективну програму спланованих дій, спрямованих на виявлення й усунення порушень закону та вжиття заходів до викорінення причин і умов, які їх породжують, використати узагальнення для пошуку шляхів поліпшення управлінської діяльності. А тому недооцінювати аналітичний фактор у прокурорській діяльності – неприпустимо [4, 11].

В.В. Долежан зазначає, що для аналітичних досліджень необхідно використовувати: власні матеріали прокурорського нагляду; матеріали участі прокурорів у розгляді цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах; статистичні дані, які характеризують стан законності в місті, районі; динаміку та характер скарг і заяв громадян, що надходять до місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; матеріали обговорення питань зміцнення правопорядку на засіданнях колегіальних органів, зокрема на пленарних засіданнях рад, постійних комісій і виконкомів [5, 285].

Однак зауважимо, що діяльність з підготовки інформаційних листів про поширення позитивного досвіду роботи також викликає певні зауваження. Аналіз наведених документів дає змогу зробити висновок про те, що в інформаційних листах із тематики захисту прав і свобод дітей інколи лише наведено приклади виявлених порушень і заходи, вжиті прокурорами щодо їх усунення, та не вказано методів виявлення порушень, що, на нашу думку, обов'язково повинно бути зазначено у документах такого характеру.

3) *взаємодія з відповідними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадськими організаціями у сфері захисту прав і свобод дітей та координація такої діяльності*. Відповідно до пп. 1.2 наказу Генерального прокурора України «Про особливості правозахисної діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 21 червня 2011 року № 3/1 гн (наказ № 3/1 гн) Генеральний прокурор України зобов'язав прокурорів усіх рівнів активно співпрацювати з цих питань з громадськими організаціями, які здійснюють діяльність у сфері охорони дитинства.

У пункті 4 наказу № 3/1 гн Генеральний прокурор України також зобов'язав усіх підпорядкованих прокурорів вивчати стан виконання органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, органами внутрішніх справ покладених на них обов'язків стосовно попередження правопорушень та злочинів серед дітей і підлітків, координувати цю роботу.

Обґрунтовуючи наведені вище положення щодо напрямів організаційної роботи працівників галузевих підрозділів, зауважимо: така позиція пов'язана з особливостями комплектування кадрами Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня. Так, пп. 1.4 наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури» від 20 січня 2006 року № 2 гн містить положення, відповідно до якого апарати Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня слід укомплектовувати за рахунок працівників, які:

- до призначення на посаду в апарат прокуратури обласного рівня мали стаж роботи в органах прокуратури не менше трьох років;
- до призначення на посаду в апарат Генеральної прокуратури України – не менше п'яти років в органах прокуратури, в тому числі працювали у прокуратурах обласного рівня чи на посадах міськрайпрокурорів. Наведена вимога стосовно комплектування працівниками Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня є загальною для підрозділів з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав та свобод дітей і, окрім загальних вимог, працівники таких підрозділів, на нашу думку, також повинні відповідати й вимогам, які випливають з особливостей наглядової діяльності із захисту прав і свобод осіб до 18 років.

Важливим є питання про оптимальний склад працівників структурних підрозділів (старшого помічника, помічника прокурора області) прокуратур обласного рівня та Генеральної прокуратури України, оскільки, як зазначалося вище, коло службових обов'язків, покладених на працівників галузевих підрозділів, є доволі широким. Тож вважаємо, що для визначення оптимальної штатної чисельності працівників підрозділів з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, зокрема прокуратур обласного рівня, обов'язково потрібно враховувати кількість адміністративно-територіальних одиниць в області, кількість нижчестоящих прокуратур та об'єктів нагляду на відповідній території.

Варто також звернути увагу й на п. 3 наказу № 3/1 гн, згідно з яким прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя зобов'язано розмежовувати повноваження галузевих підрозділів апаратів та прокурорів районного рівня при організації діяльності із захисту прав дітей, які виховуються у дитячих закладах та утримуються у спеціальних установах для дітей республіканського, обласного та районного підпорядкування.

Отже, випадки проведення наглядових заходів відповідними підрозділами мають стосуватися додержання і застосування законів установами відповідного рівня.

Галузеві підрозділи з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей на інших напрямках роботи повинні активно взаємодіяти з відповідними структурними підрозділами прокуратур. Так, у контексті наведеного положення слушною є точка зору Н. Шестакової, яка зазначає, що цілком обґрунтовано було б акумулювати в галузевому підрозділі Генеральної прокуратури України та галузевих відділах обласних прокуратур комплекс питань щодо захисту прав дітей. Компетенцію цих підрозділів доцільно розширити повноваженнями із здійснення нагляду за додержанням законів при розслідуванні кримінальних справ про злочини та суспільно небезпечні діяння неповнолітніх; за законністю в діяльності виховних колоній, інших спеціальних установ для неповнолітніх, участі у розгляді судами кримінальних справ щодо неповнолітніх [6, 36]. Важливим є те, що наведену позицію підтримали 89% зі 137 опитаних нами прокурорських працівників, які працюють або мають досвід роботи у сфері нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Зосередження зазначених функцій в одному галузевому підрозділі, на нашу думку, оптимізує витрату робочого часу оперативними працівниками, а врахування рекомендації з професійних вимог до осіб, які працюють на зазначених напрямках, дасть змогу підвищити ефективність діяльності органів прокуратури із захисту прав і свобод однієї з найуразливіших категорій членів нашого суспільства – дітей.

Таким чином, врахування науково обґрунтованих пропозицій з організації роботи структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня сприятиме підвищенню ефективності захисту прав і свобод дітей, а як наслідок – оптимізуватиме витрати людських та матеріальних ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району: [метод. посіб. з організації роботи в міських, районних прокуратурах] / П.М. Каркач. – Х.: Право, 2006. – 352 с.
2. Сухонос В.В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В.В. Сухонос. – Х., 1999. – 19 с.
3. Організація діяльності районної (міської) прокуратури: наук.-практич. посіб. / [Г.П. Середа, М.К. Якимчук, В.М. Куц та ін.]; за заг. ред. Г.П. Середи. – Кіровоград: Антураж А, 2009. – 468 с.
4. Мудров А. Належна організація роботи – запорука успіху / А. Мудров // Вісник прокуратури. – 2003. – № 7. – С. 8–11.
5. Організація діяльності районної (міської) прокуратури: наук.-практич. посіб. / [Г.П. Середа, М.К. Якимчук, В.М. Куц та ін.]; за заг. ред. Г.П. Середи. – Кіровоград: Антураж А, 2009. – 468 с.
6. Шестакова Н. Роль прокурора у захисті прав та інтересів неповнолітніх / Н. Шестакова // Вісник прокуратури. – 2008. – № 1. – С. 33–36.

Георгій ПОПОВ

**ОСНОВНІ НАПРЯМИ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ
ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ**

Резюме

У статті досліджуються окремі аспекти організаційної роботи прокуратур обласного рівня та Генеральної прокуратури України із захисту прав і свобод дітей. На основі чинних відомчих нормативно-правових актів висловлюється авторська позиція щодо основних напрямів такої діяльності.

Георгій ПОПОВ

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ
ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ДЕТЕЙ**

Резюме

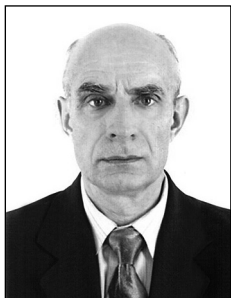
В статье исследуются отдельные аспекты организационной работы прокуратур областного уровня и Генеральной прокуратуры Украины по защите прав и свобод детей. На основании действующих ведомственных нормативно-правовых актов высказывается авторская позиция относительно основных направлений такой деятельности.

Georgiy POPOV

**MAIN DIRECTIONS OF PROSECUTOR'S OFFICE ACTIVITY ORGANIZATION ON RIGHTS
AND FREEDOMS OF CHILDREN PROTECTION**

Summary

Particular aspects of prosecutor's office organization (regional prosecutor's offices and General prosecutor's office) on children rights and freedoms protection are studied in the article. The author's point of view as for the main directions of such activity is expressed on the basis of valid subordinate normative acts.



Микола ШИЛИН,
професор Національної академії
Служби безпеки України,
кандидат юридичних наук, доцент

Ірина АНДРУЩЕНКО,
помічник судді
Конституційного Суду України,
аспірант Національної академії
Служби безпеки України



СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ, РОЛЬ І МІСЦЕ В НІЙ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Ключові слова: забезпечення національної безпеки; система забезпечення національної безпеки; суб'єкт забезпечення національної безпеки; правоохоронні органи; судова влада; Конституційний Суд України.

Одним із найголовніших завдань для України, яка здійснює розбудову самостійної, незалежної, правової держави та формування громадянського суспільства, як і для будь-якого державного утворення, є створення надійної системи забезпечення національної безпеки. Розв'язання цієї найважливішої проблеми розпочалося в Україні в досить складних умовах, оскільки на той час не було ні належної теоретичної бази, ні відповідного досвіду. Це не дивно, оскільки за радянських часів формувалася і розвивалася доктрина державної безпеки, об'єктом захисту якої виступала суто держава. Після проголошення в 1991 році незалежності України вплив на формування та становлення політики безпеки мали потенційні територіальні загрози, а також бажання влади захистити та укріпити кордони молодого держави. Тому пріоритетним напрямом у сфері безпеки став розвиток зовнішньої та оборонної політики, що активно запроваджувалася українською владою. Цей період теоретичного і практичного пошуку триває й нині, хоча за роки незалежності кількість проблем національної безпеки значно збільшилася [1, 8]. Під час проведення багатьох реформ у сучасній Україні особливої актуальності й значимості набуває вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення національної безпеки.

Основи побудови та «життєдіяльності» системи забезпечення національної безпеки України законодавчо розроблено в багатьох нормативно-правових актах: Конституції України від 28 червня 1996 року [2], законах України «Про Службу безпе-

ки України» від 25 березня 1992 року [3], «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року [4], «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року [5] тощо.

За останні роки результати дослідження питань національної безпеки знайшли відображення у багатьох наукових джерелах: теоріях, концепціях та доктринах. Цю проблему в різних аспектах розглядали як вітчизняні вчені (О. Андрєєва, С. Гордієнко, О. Данільян, О. Дзьобан, В. Картавцев, В. Ліпкан, Г. Новицький, М. Панов, В. Пилипчук, В. Тихий, О. Українчук, О. Шмоткін), так і зарубіжні (А. Возженіков, А. Гончаренко, О. Буркін, М. Сінеок, Р. Голдсміт, Є. Спайкмен та інші). Вивчення проблем національної безпеки відбувалося в основному в межах військової науки, теорії держави та права, адміністративного права, натомість з конституційно-правового погляду цим питанням приділялося мало уваги. Тому завданням цієї статті є дослідження актуальних питань правового регулювання системи суб'єктів забезпечення національної безпеки України, виділення наявних колізій та прогалин у вітчизняному законодавстві у цій сфері, пошук шляхів їх подолання. Окрему увагу приділено місцю та ролі Конституційного Суду України у системі забезпечення національної безпеки.

Успішний розвиток і саме існування України як суверенної держави неможливе без дієвого механізму забезпечення національної безпеки, основою якого має бути ефективне законодавче врегулювання, оскільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зо-

бов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Для формування збалансованої державної політики й ефективного проведення комплексу узгоджених заходів захисту національних інтересів у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах створюється система забезпечення національної безпеки України. Вітчизняне законодавство не містить норми-дефініції поняття «забезпечення національної безпеки», що є суттєвою прогалиною.

Використовуючи зарубіжний досвід і науково-теоретичні джерела, вважаємо за доцільне розкрити зміст зазначеного поняття, що може бути використане надалі на законодавчому рівні.

Тлумачний словник трактує слово «забезпечити» як: «1. Постачаючи щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах... 2. Створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось. 3. Захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки» [6, 281].

Вдалим вважаємо визначення змісту системи забезпечення національної безпеки, висловлене російськими науковцями, які розуміють її як широкий комплекс різних державних і недержавних інститутів, утворень, органів та організацій, що діють в інтересах забезпечення необхідного рівня соціально-політичної, економічної, оборонної, інформаційної, технологічної, екологічної безпеки, створюються з метою реалізації життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави з урахуванням та на основі взаємозалежності найважливіших факторів і на відповідних потенціалах [7, 176].

Врахувавши зазначене, можна констатувати, що в широкому розумінні забезпечення національної безпеки – це цілеспрямована, ефективна, узгоджена діяльність законодавчої, виконавчої та судової гілок влади у сфері національної безпеки і дієвий громадський контроль системи національної безпеки з метою гарантування та захисту національних інтересів особистості, суспільства та держави.

Отже, система забезпечення національної безпеки України за колом суб'єктів містить два рівні: державний і громадський. Наявність і одночасне функціонування громадської та державної систем забезпечення національної безпеки гарантує єдність національних інтересів, створює потрібну рівновагу, що слугує стримуючим фактором від розколу суспільства й держави.

Реалізація державної політики у сфері національної безпеки здійснюється суб'єктами забезпечення національної безпеки. Для безпосереднього виконання функцій із забезпечення безпеки людини, суспільства та держави в системі влади відповідно до закону створюються державні органи із забезпечення безпеки. На сьогодні законодавчого визначення поняття «суб'єкт забезпечення національної безпеки» також немає. Згідно з теорією права, правосуб'єктність може бути загальною (здатність бути суб'єктом права взагалі [8, 680]), галузевою і спеціальною. Характерною ознакою для суб'єктів забезпечення національної безпеки є галузева і спеціальна правосуб'єктність, оскільки їм притаманна конкретна сфера діяльності, специфічні права і обов'язки та юридична відповідальність.

Можна зробити висновок, що суб'єкти забезпечення національної безпеки – це учасники відповідних правовідносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки із забезпечення національної безпеки [9, 291].

Конституція України, хоча прямо й не визначає коло суб'єктів забезпечення національної безпеки, але через сферу суспільних відносин і сукупність суспільно-юридичних якостей зараховує до них: народ (ст. 17); Верховну Раду України (статті 85, 92); Президента України (ст. 106); Раду національної безпеки і оборони України (ст. 107); Кабінет Міністрів України (ст. 116); Збройні Сили України (ст. 17); військові формування України (ст. 17); правоохоронні органи (ст. 17).

Стаття 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» чітко визначає, що суб'єктами забезпечення національної безпеки є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції; прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, а також громадяни України та об'єднання громадян.

У науковій літературі є приклади систематизації суб'єктів забезпечення національної безпеки. Так, В. Новицький пропонує їх поділити на три групи:

– суб'єкти загальної компетенції, що здійснюють керівництво всіма чи більшістю напрямів забезпечення національної безпеки (Президент України, Верховна Рада України, Кабі-

нет Міністрів України, Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, Рада національної безпеки і оборони України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування);

- суб'єкти галузевої компетенції, що здійснюють керівництво окремими напрямками забезпечення національної безпеки (галузеві міністерства та інші галузеві центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Збройні Сили України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України);

- органи міжгалузевої компетенції, які здійснюють міжгалузеве регулювання, міжгалузеву координацію, контрольно-наглядові функції (Генеральна прокуратура України, правоохоронні органи, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України) [9, 295–296].

Зіставлення наведеного законодавчого переліку суб'єктів із конституційними положеннями дає підстави запропонувати авторську класифікацію суб'єктів забезпечення національної безпеки, в якій виділено сім груп.

1. Суспільство, людина (суспільні структури у сфері забезпечення національної безпеки створюються в різних юридичних та організаційних формах – асоціації, фонди, науково-дослідні та інформаційні центри, акціонерні товариства, консорціуми, клуби, служби, групи та відділи, добровільні товариства тощо)*.

Стосовно громадян та їх об'єднань як суб'єктів забезпечення національної безпеки слід погодитися із думкою В. Новицького, який вважає, що належність їх за законом до суб'єктів забезпечення національної безпеки має суто умовний характер, і це пов'язано більше з виховною функці-

єю права, ніж із забезпеченням національної безпеки у повному розумінні цього поняття [9, 295].

2. Держава (забезпечує національну безпеку через діяльність її уповноважених органів, які законодавством наділені певною компетенцією, мають структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюються в порядку, встановленому законами та іншими нормативно-правовими актами, організовують діяльність із забезпечення національної безпеки та визначають спрямованість такої діяльності, здійснюють загальне керівництво у сфері національної безпеки, а саме: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України).

3. Інші державні органи, які в межах своєї компетенції забезпечують національну безпеку (міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України).

4. Регіональні органи (місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування).

5. Правоохоронні органи та військові формування (органи прокуратури України, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Збройні Сили України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України тощо).

6. Судові органи (суди загальної юрисдикції, Конституційний Суд України).

7. Спеціально уповноважений орган (Рада національної безпеки і оборони України – координаційний і контролюючий орган у сфері національної безпеки і оборони при Президентові України).

Враховуючи законодавчо встановлений перелік суб'єктів забезпечення національної безпеки, слід зазначити, що в Конституції України й Законі України «Про основи національної безпеки України» є розбіжності щодо визначення кола цих суб'єктів. У ч. 3 ст. 17 Конституції України зазначається, що на правоохоронні органи держави покладється забезпечення державної безпеки** і захист державного кордону. У Законі України «Про основи національної безпеки України» визначено, що правоохоронні органи – це органи державної влади, на які Конституцією України і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій (ст. 1), але як суб'єкти забезпечення національної безпеки (ст. 4) вони прямо не названі. Водночас наголошується, що прокуратура, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України є такими суб'єктами. При цьому Служба безпеки України згідно з цим законодавчим актом у системі забезпечення національної безпеки посідає місце серед військових формувань, тоді як За-

*Що стосується визнання людини суб'єктом забезпечення національної безпеки, то в цьому випадку обов'язок щодо забезпечення безпеки виникає в конкретній життєвій ситуації – наприклад, обов'язок батьків відповідати за своїх дітей.

**У цьому контексті варто звернути увагу, що в Конституції України вжито поняття «державна безпека», і взагалі, Основний Закон частіше оперує цим поняттям, ніж поняттям «національна безпека». На нашу думку, забезпечення національної безпеки неможливе без забезпечення державної безпеки і навпаки, оскільки ці два поняття перебувають у діалектичному зв'язку, співвідносяться як категорії «форма» і «зміст», а також як «загальне» і «частина».

коном України «Про Службу безпеки України» визначено, що Служба безпеки України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення. Однак у ст. 9 про повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки Закону України «Про основи національної безпеки України» Служба безпеки України вже визначається не як правоохоронний орган, не як структурна одиниця військової організації України, а як певною мірою самостійний суб'єкт у сукупності з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Зі змісту цієї статті випливає, що правоохоронні органи також є самостійними суб'єктами, хоча й не зрозуміло, які саме це органи, оскільки повноваження таких правоохоронних органів, як прокуратура України та Служба безпеки України, взагалі визначено окремо (частини 10, 11 ст. 9).

Тобто, попри наявність законодавчого врегулювання, правовий статус Служби безпеки України лишається не до кінця визначеним. Питання її правового статусу було розглянуто Конституційним Судом України як предмет компетенційного спору. Президент України вніс конституційне подання, в якому просив визнати неконституційним розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування наказу Служби безпеки України», мотивуючи це тим, що Кабінет Міністрів України, видавши розпорядження, вийшов за межі своїх повноважень, оскільки Служба безпеки України не належить до центральних органів виконавчої влади. Рішенням від 20 жовтня 2009 року № 27-рп/2009 [10] Конституційний Суд України підтвердив, що Служба безпеки України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України; вона підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді України. Указом Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573» від 28 квітня 2007 року № 365 Службу безпеки України виключено зі Схеми організації центральних органів виконавчої влади. Відтак, Кабінет Міністрів України не має визначених Конституцією України та законами України повноважень скасовувати акти Служби безпеки України, зокрема накази голови Служби безпеки України (підпункти 3.3, 3.4 п. 3 мотивувальної частини).

Отже, законодавцю варто визначитися зі статусом Служби безпеки України і усунути відповідні колізії та неточності в галузевому законодавстві.

Поряд зі Службою безпеки України чинне законодавство України (ст. 11 Закону України «Про

державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [11]) державним правоохоронним органом спеціального призначення визначає також Управління державної охорони України, яке взагалі Законом України «Про основи національної безпеки України» не названо суб'єктом забезпечення національної безпеки.

У переліку суб'єктів забезпечення національної безпеки (ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України») відсутні й такі державні органи, як Міністерство внутрішніх справ України (МВС України), Державна податкова служба України і Державна митна служба України. Можливо, це не зроблено через те, що суб'єктами забезпечення національної безпеки визначені Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а МВС України є органом, підпорядкованим Кабінету Міністрів України; Державна податкова служба України та Державна митна служба України, в свою чергу, – іншим центральним органам виконавчої влади. На наш погляд, у даному випадку така позиція законодавця є не зовсім виваженою. Стосовно МВС України необхідно визнати: це передусім – правоохоронний орган, що, по-перше, впливає із Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [12]. По-друге, серед правоохоронних структур органи внутрішніх справ посідають найважливіше місце, адже боротьба з правопорушеннями є їх основним завданням. Вони здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство (понад 80 % зареєстрованих злочинів виявляють і розслідують насамперед органи внутрішніх справ) [13], що свідчить про виконання ними саме правоохоронної функції. Основним напрямом діяльності Державної податкової служби України відповідно до визначених завдань (ст. 2 Закону України «Про Державну податкову службу в Україні» [14]) також є правоохоронна діяльність, зокрема: здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, внесення у встановленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства, прийняття нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування серед платників податків, запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесенням законом до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження справ про адміністративні правопорушення. Виходячи з положень Митного

кодексу України [15] (розділи XVII, XVIII, XIX), Державна митна служба України також виконує певні правоохоронні функції, як-от: захист економічних інтересів держави, контроль за валютними операціями, боротьба з контрабандою та іншими порушеннями митних правил.

Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [16] до правоохоронних органів України, окрім органів прокуратури, органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, митних органів, належать: органи військової служби правопорядку, охорони державного кордону, органи податкової служби, органи й установи виконання покарань, органи державної контрольно-ревізійної служби, органи рибохорони, органи державної лісової охорони та інші, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Як позитивний досвід у підході до визначення суб'єктів національної безпеки та їх статусу можна назвати правове врегулювання цього питання російським законодавством, що у ч. 1 ст. 2 Закону Російської Федерації «Про безпеку» від 5 травня 1992 року № 2446-І (втратив чинність) закріплювало загальне положення, згідно з яким основним суб'єктом забезпечення безпеки є держава, що здійснює функції в цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Це положення, на жаль, не збереглося в новому Законі РФ «Про безпеку» від 28 грудня 2010 року № 390-ФЗ. Окрім того, у ст. 10 попереднього закону було зазначено, що судові органи забезпечують захист конституційного ладу в Російській Федерації, керуючись Конституцією РСФСР та законами РФ, конституціями і законами республік у складі РФ; здійснюють правосуддя у справах про злочини, що посягають на безпеку особистості, суспільства й держави; забезпечують судовий захист громадян, громадських та інших організацій та об'єднань, права яких були порушені у зв'язку з діяльністю із забезпечення безпеки. Тобто судова влада, до якої належать як суди загальної юрисдикції, так і Конституційний Суд, була визнана законом, поряд з іншими державними інституціями, повноцінним суб'єктом забезпечення національної безпеки.

У цьому контексті важливо звернути увагу на те, що вітчизняним законодавцем в Законі України «Про основи національної безпеки» статус суб'єкта забезпечення національної безпеки закріплено лише за судами загальної юрисдикції (ст. 4), які виконують свої повноваження в цій сфері шляхом

здійснення судочинства у справах про злочини, що завдають шкоди національній безпеці (ст. 9).

Виконуючи поставлені завдання, суди, як і інші державні органи, зобов'язані: вирішувати правові конфлікти, що виникають у суспільстві, захищаючи при цьому суб'єктів, які беруть участь у процесі; гарантувати дотримання правопорядку та всіх існуючих в державі правових норм, створюючи таким чином умови для безперешкодної реалізації права всіма учасниками правовідносин. Функції судової влади реалізуються через конституційне, цивільне, кримінальне, адміністративне та господарське судочинство, і через усі названі сфери судочинства гарантують та захищають національну безпеку держави.

Для ліквідації загроз національній безпеці функція правосуддя може ефективно використовуватись у кримінальному судочинстві. Захист державної таємниці під час розгляду та вирішення цивільних справ, визнання організацій терористичними, призупинення або припинення діяльності громадських об'єднань, аж до ліквідації, якщо їх мета та діяльність спрямовані на підірвання основ конституційного ладу, розглядаються в рамках цивільного судочинства. У межах господарського судочинства суди впливають на життєво важливі інтереси держави при розгляді та вирішенні справ, пов'язаних із банкрутством або приватизацією стратегічно важливих для держави підприємств, установ, а інколи – справ, пов'язаних із захистом державної власності тощо. Адміністративні суди вирішують публічно-правові спори, що мають важливе значення в забезпеченні національної безпеки держави.

Особливим різновидом судового контролю є судовий конституційний контроль, що здійснюється Конституційним Судом України. Діяльність Конституційного Суду України спрямована на зміцнення непорушності демократичної правової держави, захист основних прав і свобод людини й громадянина, інтересів суспільства, основ конституційного ладу, державного суверенітету, територіальної цілісності тощо. У зв'язку з цим незрозуміло, чому вітчизняний законодавець не побачив важливості органу конституційної юрисдикції у сфері забезпечення національної безпеки. Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції покликаний забезпечувати стабільність, верховенство норм Конституції України. Основний Закон України є нормативно-правовою основою безпеки особистості, суспільства та держави. Орган конституційного правосуддя сприяє проце-

су правового й суспільно-політичного розвитку держави, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та розв'язуючи державно-правові конфлікти між суб'єктами публічного права.

Влучно щодо ролі і значення Конституційного Суду сказав голова Конституційного Суду Російської Федерації у відставці М. Баглай: «Сприяння укріпленню та посиленню нашої держави впливає для Конституційного Суду аж ніяк не з кон'юнктурних міркувань. Наша діяльність органічно пов'язує ідею сильної держави з державою правовою і конституційною... Конституційний Суд з перших кроків своєї діяльності виступив на захист єдиного правового та конституційного поля, з позицій конституціоналізму обґрунтував єдність системи державної влади та цілісність Росії в умовах федералізму...» [17].

Згідно з Конституцією України (статті 150, 151), Законом України «Про Конституційний Суд України» (статті 13, 14) Конституційний Суд України виступає суб'єктом забезпечення національної безпеки через реалізацію своїх основних повноважень, а саме: вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та офіційне тлумачення Конституції України і законів України.

Прикладами безпосередньої участі Конституційного Суду України у забезпеченні національної безпеки України є його рішення у справах про: зворотню дію кримінального закону в часі [18], про адміністративно-територіальний устрій [19], про безоплатну медичну допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я [20], про недоторканність та імпідмент Президента України [21], про утворення політичних партій в Україні [22], про додержання процедури внесення змін до Конституції України [23], про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів [24] тощо.

Також доречно навести рішення Конституційного Суду Російської Федерації, що відображають ті чи інші аспекти безпеки громадян, суспільства, держави. Наприклад, постанову Конституційного Суду Російської Федерації у справах щодо перевірки конституційності указу президента РФ «Про заходи щодо захисту конституційного ладу Російської Федерації» від 28 жовтня 1992 року № 1308 [25], окремих положень статей 3, 18 і 41 Федерального закону «Про політичні

партії» [26], положень пп. 1 п. 3 та абзацу 1 п. 6 ст. 9 Закону Російської Федерації «Про вимушених переселенців» [27], окремих положень Конституції Республіки Алтай і Федерального закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) та виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» [28] тощо.

Стаття 151 Конституції України наділила Конституційний Суд України повноваженням надавати висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, що є дуже важливою функцією органу конституційної юрисдикції у сфері забезпечення захисту національних інтересів, зокрема від зовнішніх загроз.

Слід констатувати, що правові позиції Конституційного Суду України є важливим гарантом захисту національних інтересів країни, а також одним із джерел правового регулювання національної безпеки нашої держави.

Насамкінець зазначимо, що правове регулювання питань забезпечення національної безпеки в Україні, зокрема щодо кола суб'єктів такого забезпечення, на сьогодні характеризується безсистемністю, має неточності та прогалини, у зв'язку з чим потребує вдосконалення шляхом внесення змін і доповнень до галузевого законодавства. Законодавцям варто або визначитися з повним переліком тих органів, що безпосередньо чи опосередковано мають повноваження у сфері забезпечення національної безпеки України, або закріпити на законодавчому рівні загальну формулу: «Основними суб'єктами забезпечення національної безпеки України є держава, яка здійснює функції в цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а також громадяни України, їх об'єднання». Слушно було б узяти до уваги рекомендації науковців та експертів сектору безпеки європейських країн, зокрема Женевського центру демократичного контролю над збройними силами [29], відповідно до яких в основу подальшого розвитку суб'єктів сектору безпеки мають бути покладені також і змістовні трансформації, зокрема: розвиток законодавчого регулювання організації та діяльності суб'єктів сектору безпеки; створення ефективної системи управління сектором безпеки; підвищення професіоналізму та ефективності діяльності спецслужб, правоохоронних органів; формування належного право-

вого захисту і додержання державою соціальних гарантій для персоналу спецслужб і правоохоронних органів, а також для осіб, які співпрацюють із ними на конфіденційній основі; розвиток системи демократичного контролю.

Також у законодавстві України немає єдиного підходу до визначення поняття «правоохоронні органи» та переліку їх суб'єктів. На жаль, не існує одностайної думки щодо шляхів розв'язання цієї проблеми і в теорії права. Це, на наш погляд, негативно вплинуло на визначення в за-

конодавстві правоохоронних органів як суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, їх функцій і повноважень.

Дещо не врегульованим лишається питання місця й ролі судової влади в механізмі забезпечення національної безпеки. Тому необхідно внести зміни до чинного законодавства шляхом включення до переліку суб'єктів забезпечення національної безпеки, визначеного у ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України», Конституційного Суду України.

Список використаних джерел:

1. Андрєєва О. М. Національна безпека України в контексті національної ідентичності і взаємовідносин з Росією. – К.: Парламентське видавництво, 2009. – С. 8.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
3. Про Службу безпеки України: закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
4. Про Раду національної безпеки і оборони України: закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
5. Про основи національної безпеки України: закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь, Перун, 2004. – С. 281.
7. Буркин А.И. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов / А.И. Буркин, А.В. Возжеников, Н.В. Синеок. – [2-е изд., дополн.]. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С. 176.
8. Суб'єкт права – фізична або юридична особа, яка є учасником національних чи міжнародних правовідносин. Особа фізична є індивідуальним, а особа юридична – колективним суб'єктом права. До першої категорії належать: громадяни України, іноземці, особи без громадянства, особи з подвійним громадянством. До колективних суб'єктів права належать держава в цілому, державні та недержавні організації, релігійні організації тощо, які володіють згідно з законом здатністю мати і здійснювати як безпосередньо, так і через представника права юридичні обов'язки (правосуб'єктність) / Юридична енциклопедія: в 6 т. // Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл. – Т. 5.: П-С. – 2003. – С. 680.
9. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: моногр. / Г.В. Новицький. – К.: Інтертехнологія, 2008. – 496 с.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування наказу СБУ» від 20 жовтня 2009 року № 27-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 6. – С. 83–91.
11. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: закон України від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
12. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: закон України від 30 червня 1993 року № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
13. Ведерніков Ю. А. Щодо визначення поняття правоохоронної діяльності / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа, В.П. Карпунчев // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту (ДЮІ) МВС України. – 2001. – № 3(6). – С. 102–111.
14. Про державну податкову службу України: закон України від 4 грудня 1990 року № 509-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 6. – Ст. 37.
15. Митний кодекс України: від 11 липня 2002 року № 92-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.
16. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: закон України від 23 грудня 1993 року № 3781/XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
17. Баглай М.В. Слово о конституционном правосудии в России / М.В. Баглай // Закон и право. – 2002. – № 2. – С. 13–16.

18. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2000 року № 6-рп/2000 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 74–80.
19. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 488–494.
20. Рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2002 року № 10-рп/2002 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002 / відп. ред. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 293–299.
21. Рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / відп. ред. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 465–468.
22. Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2007 / Відп. ред. канд. юрид. наук А.А. Стрижак. – К.: Ін Юре, 2008. – С. 22–33.
23. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 5. – С. 36–57.
24. Рішення Конституційного Суду України від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 6. – С. 7–26.
25. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 3-П/1993 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1994. – № 1.
26. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года 10-П/2000 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2000. – № 5.
27. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2002 года № 15-П/2011 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2003. – № 1.
28. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 11-П/2007 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2007. – № 5.
29. Деятельность спецслужб и демократический контроль – профессиональный взгляд // Бюллетень № 3. – Женева; Киев: Geneva centre the democratic control of armed forces (DCAF). – 2005. – С. 25, 61–62.

**Микола ШИЛИН,
Ірина АНДРУЩЕНКО**

**СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ,
РОЛЬ І МІСЦЕ В НІЙ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

Резюме

У статті досліджено конституційно-правові основи системи суб'єктів забезпечення національної безпеки України, визначено наявні колізії та прогалини у вітчизняному законодавстві, обґрунтовано необхідність внесення відповідних змін до нього, викладено деякі пропозиції щодо удосконалення законодавчої бази у сфері безпеки. Особливу увагу приділено місцю та ролі Конституційного Суду України в системі забезпечення національної безпеки.

**Николай ШИЛИН,
Ирина АНДРУЩЕНКО**

**СИСТЕМА СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ,
РОЛЬ И МЕСТО В НЕЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ**

Резюме

В статье исследуются конституционно-правовые основы системы субъектов обеспечения национальной безопасности Украины, определены существующие коллизии и пробелы в отечественном законодательстве, обосновывается необходимость внесения в него соответствующих изменений, изложены некоторые предложения по усовершенствованию законодательной базы в сфере безопасности. Отдельное внимание уделено месту и роли Конституционного Суда Украины в системе обеспечения национальной безопасности.

**Mykola SHYLIN,
Iryna ANDRUSHCHENKO**

**SYSTEM OF NATIONAL SECURITY BODIES, ROLE AND PLACE OF CONSTITUTIONAL COURT
OF UKRAINE IN IT**

Summary

The author examines constitutional grounds of national security system as well as defects of current legislation. The necessity of amending current national legislation is grounded as well as some propositions are given. Certain attention is paid to the place and role of Constitutional Court of Ukraine in this system.



*Микола ФРАНТОВСЬКИЙ,
прокурор Житомирської області,
державний радник юстиції 3 класу*

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОКУРОРСЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРИ ІНІЦІЮВАННІ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЩОДО НАБУВАЛЬНОЇ ДАВНОСТІ

Ключові слова: набувальна давність; право власності; нерухоме майно; земельні ділянки; прокурорські повноваження; давність володіння; законність судових рішень; державна та комунальна власність.

Право приватної власності, гарантоване ст. 41 Конституції України, набувається у визначеному діючим законодавством порядку [1].

З 2004 року, від часу набуття чинності Цивільним кодексом України (ЦК України), у силу вступила нова норма, передбачена ст. 344, про набувальну давність [2]. Зокрема, ч. 1 ст. 344 Цивільного кодексу України визначає, що правом про набувальну давність може скористатися особа, яка добросовісно заволоділа чужим майном і продовжує відкрито, безперервно володіти нерухомим майном протягом десяти років або рухомим майном – протягом п'яти років, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

По суті, Цивільним кодексом України вперше до національного законодавства запроваджується інститут набувальної давності, що надає існуючим фактичним відносинам юридичного значення. Є всі підстави вважати: якщо власник майна тривалий час не виявляв наміру визнати річ своєю, то він погодився з її втратою, і за відсутності презумпції права державної власності слід визнати цю річ власністю фактичного добросовісного володільця. Тобто інститут набувальної давності захищає права теперішнього володільця проти попереднього [3].

З 1 січня 2011 року особи, які добросовісно володіють нерухомим майном упродовж десяти років без правовстановчих документів, отримали можливість оформити право власності на майно за давністю володіння.

Однак під час фактичного застосування даних норм виникають певні труднощі як у судовій,

так і прокурорській практиці. Зокрема, науковці зауважують, що в судовій практиці спори про визнання права власності за набувальною давністю є доволі складними та актуальними [4]. Передусім зазначене пов'язано з відсутністю наукових досліджень зазначеної новели вітчизняного цивільного законодавства.

Це, у свою чергу, створює відповідні перешкоди і в діяльності органів прокуратури, які є учасниками судового процесу щодо реалізації ст. 344 ЦК України про набувальну давність.

Розглянемо деякі практичні аспекти застосування прокурорських повноважень при ініціюванні перегляду судових рішень щодо набувальної давності.

Зокрема, вивчення судової практики з вказаного питання засвідчує, що протягом 2010 року судами Житомирської області розглянуто 19 справ вказаної категорії. Поточного року кількість позовів юридичних та фізичних осіб про узаконення права власності за набувальною давністю зросла.

Враховуючи викладене, питання набуття права власності на земельні ділянки та нерухоме майно за набувальною давністю на підставі судових рішень потребує невідкладного вивчення та принципового реагування прокурорів на факти ухвалення суддями незаконних судових рішень шляхом їх оскарження та ініціювання питання про притягнення суддів до відповідальності. Особливу увагу слід зосередити на фактах винесення судами рішень про визнання права власності за набувальною давністю на майно, яке перебувало у державній та комунальній власності.

Відповідно до ч. 1 ст. 344 ЦК України особа, яка добросовісно заволоділа чужим майном і продовжує відкрито, безперервно володіти нерухомим майном протягом десяти років, набуває право власності на це майно, якщо інше не встановлено ЦК України. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 344 ЦК України право власності на нерухоме майно, що підлягає державній реєстрації, виникає за набувальною давністю з моменту державної реєстрації. З цієї норми випливає, що набувальна давність як спосіб набуття права власності на нерухомість застосовується лише з моменту її державної реєстрації.

Отже, особа, яка має намір набути право власності на нерухомість за набувальною давністю, відповідно до ч. 4 ст. 344 ЦК України повинна звернутися до суду і надати докази того, що об'єкт введений в експлуатацію та зареєстрований, а також докази добросовісного володіння майном протягом встановленого строку.

Відповідно до ч. 2 ст. 331 ЦК України право власності на новостворене нерухоме майно (житлові будинки, будівлі, споруди тощо) виникає з моменту завершення будівництва (створення майна). Якщо договором або законом передбачено прийняття нерухомого майна в експлуатацію, право власності виникає з моменту його прийняття в експлуатацію.

Порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів встановлений постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 461.

Згідно з п. 1.4 Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 7 лютого 2002 року № 7/5, обов'язковій реєстрації прав підлягає право власності на нерухоме майно фізичних та юридичних осіб, у тому числі іноземців та осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб, міжнародних організацій, іноземних держав, а також територіальних громад в особі органів місцевого самоврядування та держави в особі органів, уповноважених управляти державним майном.

Відтак, при вивченні справ вказаної категорії у судах необхідно перевіряти, чи закінчене будівництво нерухомого майна, чи введено воно в експлуатацію, чи дотримано вимоги ч. 1 ст. 344 ЦК України та п. 8 Перехідних і Прикінцевих положень ЦК України.

Якщо будівля чи споруда не є об'єктом нерухомості, прийнятим в експлуатацію, право на який зареєстровано в установленому порядку, то набу-

ти право власності за давністю володіння на таке майно неможливо. Згідно з абз. 3 ч. 1 ст. 344 ЦК України право власності на нерухоме майно, що підлягає державній реєстрації, виникає за набувальною давністю з моменту державної реєстрації. Із 3 серпня 2004 року набрав чинності Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 липня 2004 року, який визначив систему і порядок державної реєстрації прав на нерухомість [5].

Виходячи зі змісту ст. 344 ЦК України, обставинами, які мають значення для справи та які повинен довести позивач у суді, є:

- законність об'єкта володіння;
- добросовісність володіння;
- відкритість володіння;
- давність володіння та його безперервність (тобто строк володіння).

Суди повинні враховувати добросовісність тільки на момент передачі фактичному володільцю майна (речі), тобто на початковий момент, який буде включено до повного строку давності володіння, визначений законом. Разом із тим незаконний володільць упродовж усього часу володіння майном повинен бути впевнений, що на це майно не претендують інші особи і він отримав це майно з підстав, достатніх для того, щоб мати право власності на нього. Доказами добросовісного володіння може бути відкриття на особу особового рахунка на користування послугами, квитанції про сплату послуг за електропостачання, водопостачання тощо. Набувальна давність не стосується випадків заволодіння чужим майном обманним чи злочинним шляхом.

Безперервність володіння, яке відповідає всім зазначеним у законі умовам, повинна відповідати встановленим законом строкам залежно від об'єкта (для нерухомого майна – 10 років, для рухомого – 5 років, для земельної ділянки – 15 років).

Пунктом 8 Прикінцевих та Перехідних положень ЦК України встановлено, що правила ст. 344 ЦК України про набувальну давність поширюються також на випадки, коли володіння майном почалося за три роки до набрання чинності цим Кодексом.

Оскільки ЦК України набрав чинності з 1 січня 2004 року, норми його ст. 344 поширюються на правовідносини, що виникли з 1 січня 2001 року, а отже, визнати право власності за набувальною давністю за позовами сторін суди можуть лише після 1 січня 2011 року.

За таких обставин усі винесені упродовж минулих років судові рішення, якими визнавалося

право власності юридичних та фізичних осіб на нерухомість за набувальною давністю, суперечать вимогам цивільного законодавства.

Відповідно до ч. 1 ст. 119 Земельного кодексу України (ЗК України) громадяни, які добросовісно, відкрито і безперервно користуються земельною ділянкою протягом 15 років, але не мають документів, які свідчили б про наявність у них прав на цю земельну ділянку, можуть звернутися до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з клопотанням про передачу її у власність або надання в користування [6].

Водночас згідно з п. 1 Прикінцевих положень ЗК України цей Кодекс набув чинності з 1 січня 2002 року. Таким чином, норма ст. 119 Земельного кодексу України щодо набуття права власності на земельну ділянку за набувальною давністю може застосовуватися з 1 січня 2017 року. Вказана позиція узгоджується з позицією Верховного Суду України, викладеною у листі від 29 жовтня 2008 року № 19-3767/0/8-08. При цьому використання земельної ділянки має бути безперервним, тобто щорічним.

Стосовно набуття земельної ділянки у власність за давністю користування варто зауважити, що Земельним кодексом України не передбачено набуття права власності на земельну ділянку юридичними особами. Це право мають тільки фізичні особи.

Підсумовуючи викладене, зазначимо: запровадження в українському законодавстві інституту набувальної давності супроводжується певними труднощами щодо прийняття судами відповідних рішень. У цьому зв'язку застосування прокурорських повноважень під час вивчення судових рішень про визнання права власності на нерухоме майно та земельні ділянки за набувальною давністю потребує не лише чіткішого теоретико-правового підґрунтя, а й вивчення та узагальнення практичних аспектів прокурорської діяльності.

Зокрема, нині серед найпоширеніших порушень норм закону при винесенні суддями рішень

про визнання прав власності за набувальною давністю можна назвати такі:

- винесення судами рішень без урахування строків володіння майном позивачами;
- винесення судами рішень щодо визнання права власності на земельні ділянки за набувальною давністю;
- винесення судових рішень щодо об'єктів, не прийнятих в експлуатацію;
- незалучення судами до розгляду справ, у разі необхідності, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (якщо спір стосується державного або комунального майна).

Саме на такі аспекти має звертатися особлива увага під час здійснення прокурорських повноважень при вивченні судових рішень про визнання права власності на нерухоме майно та земельні ділянки за набувальною давністю.

Судові рішення, як свідчить практика, потребують ретельного вивчення та застосування правового аналізу.

Основними джерелами отримання інформації про судові рішення, винесені з порушеннями закону, є:

- дані судової статистичної звітності щодо кількості розглянутих судами справ про визнання прав власності за набувальною давністю;
- дані єдиного державного реєстру судових рішень – окремі рішення справ вказаної категорії;
- відомості із державного земельного кадастру та органів державної реєстрації прав на нерухоме майно – стосовно реєстрації земель на підставі судових рішень;
- інформація з контролюючих органів та органів державної влади, звернень громадян, підприємств, установ, повідомлень у засобах масової інформації.

Розглянута нами законодавча новела про набувальну давність значною мірою сприяє становленню цивілізованого приватного права в Україні. Саме тому важливо, щоб таке становлення відбувалося винятково на основі грамотного законодавчо-правового забезпечення.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Цивільний кодекс України: офіц. текст: за станом на 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.
3. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apelyacia.org.ua/taxonomy/term/2>

4. Луспенник Д. Спори про набувальну давність: проблеми теорії і судової практики / Д. Луспенник: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua>

5. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

6. Земельний кодекс України: офіц. текст: за станом на 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

Микола ФРАНТОВСЬКИЙ

**ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОКУРОРСЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ
ПРИ ІНІЦІЮВАННІ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЩОДО НАБУВАЛЬНОЇ ДАВНОСТІ**

Резюме

Проаналізовано особливості впровадження законодавчої новели про набувальну давність – ст. 344 Цивільного кодексу України. Зокрема, акцентовано увагу на практичних аспектах у застосуванні прокурорських повноважень при вивченні судових рішень про визнання права власності на нерухоме майно та земельні ділянки за набувальною давністю.

Николай ФРАНТОВСКИЙ

**ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОКУРОРСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ ПРИ
ИНИЦИИРОВАНИИ ПЕРЕСМОТРА СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ ПО ПРИОБРЕТАТЕЛЬНОЙ ДАВНОСТИ**

Резюме

Проанализированы особенности внедрения законодательной новеллы о приобретательной давности – ст. 344 Гражданского кодекса Украины. В частности, внимание сосредоточено на практических аспектах в применении прокурорских полномочий при изучении судебных решений о признании права собственности на недвижимое имущество и земельные участки по приобретательной давностью.

Mykola FRANTOVSKIY

**PRACTICAL ASPECTS OF APPLICATION OF PROSECUTOR'S POWERS WHEN INITIATING
COURT DECISIONS REVISION ON ACQUISITIVE PRESCRIPTION**

Summary

The peculiarities of implementation of legal novel on acquisitive prescription (article 344 of the Civil Code of Ukraine) are analyzed. Particular attention is stressed on practical aspects of the use the prosecutor's power when examining judicial decisions on admission of real-estate and plot of lands property right through acquisitive prescription.



Анатолій ПЕТРУНЯ,

*прокурор Закарпатської області,
державний радник юстиції 3 класу*

**ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

Ключові слова: правозахисна функція; земельні правовідносини; корупція; зловживання; закони; контролюючі та правоохоронні органи; земельний фонд.

Порушення закону у сфері земельних відносин завдають суттєвої шкоди гарантованим Конституцією України правам та законним інтересам громадян, тому вказане питання є актуальним і потребує постійного проку-

рорського нагляду [1–6]. Відповідно до положень ст. 13 Конституції України та ст. 1 Земельного кодексу України земля – основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави. Генеральним прокурором України та рішенням ко-

легії прокуратури області захист інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин визнано одним із пріоритетних напрямів прокурорської діяльності, який необхідно здійснювати шляхом комплексного застосування наглядових, представницьких та кримінально-правових засобів прокурорського реагування на порушення закону. Головним критерієм оцінки ефективності цієї діяльності є реальне поновлення прав громадян та інтересів держави, територіальних громад, у тому числі фактичне повернення землі у власність держави.

При цьому особлива увага звертається на захист інтересів держави і територіальних громад у сфері земельних відносин, а також прав громадян, які неспроможні самостійно себе захистити; на цільове використання, збереження земель природно-заповідного, лісового, водного фондів, сільськогосподарського, оздоровчого, рекреаційного, культурного призначення, підприємств оборонної промисловості та транспортної галузі, що перебувають у державній власності; на планування й забудову населених пунктів і своєчасність та повноту внесення плати за землю.

Підвищення рівня правозахисної діяльності у сфері земельних відносин – питання завжди актуальне. Адже близько 60% питань, з якими громадяни звертаються до прокуратури Закарпатської області, безпосередньо пов'язані з порушенням їхніх прав саме у цій сфері.

На жаль, земельні ресурси були й залишаються найпривабливішим об'єктом для зловживань, махінацій, злочинних схем та одержання хабарів. В Україні є адміністративно-територіальні одиниці, в яких питанням галузі земельних відносин доцільно приділяти значно більше уваги, що передусім пов'язано зі специфікою тамтешніх земель.

До таких регіонів належать Київ, Київська й Одеська області, Автономна Республіка Крим та Закарпаття, в яких при прокуратурах нещодавно створено окремі відділи зі здійснення нагляду за дотриманням земельного законодавства. Вважаємо таке рішення правильним, враховуючи збільшення кількості виявлених правопорушень у сфері земельних відносин в зазначених регіонах за останні роки, а також той факт, що працівники вказаних прокуратур раніше виконували велику за обсягом роботу. Порушення земельного законодавства на цих територіях досить поширені та системні. До того ж, якщо в Одеській області та Криму такий стан справ об'єктивно пов'язаний із цінністю причорноморських земель, особливо сільськогосподарського, рекреаційного призна-

чення та водного фонду, то на Закарпатті насамперед – з малоземеллям.

Як відомо, і малоземелля, і густота населення є факторами, що передусім породжують масові зловживання у сфері земельних відносин. Як наслідок – органами прокуратури області досить часто виявляються факти незаконного вилучення земель із державної та комунальної власності, протиправної зміни їх цільового призначення, самовільного та нецільового використання, оренди, забруднення.

Під час прокурорських перевірок нерідко виявляються зловживання службовим становищем працівниками державних структур і контролюючих органів – тими, хто мав би в першу чергу допомагати громадянам у здійсненні їхнього конституційного права на володіння землею, її виділення, оформлення відповідної документації. Дії чиновників у таких випадках не пов'язані з виконанням функцій держави. І найбільше занепокоєння викликає факт, що зазначене проявляється у вимаганні грошової винагороди за фактично абсолютно законне право громадян на підписання тих чи тих документів. На Закарпатті порушено низку резонансних кримінальних справ, які стосуються отримання хабарів в особливо великих розмірах.

На всій території України відомими стали ганебні випадки вимагання і отримання хабарів сільськими головами у Свалявському районі та на Ужгородщині у розмірі, відповідно, 900 та 800 тисяч гривень. Нещодавно справи цієї категорії прокуратурою області порушено і проти державних службовців. Так, резонансною стала кримінальна справа стосовно начальника Головного управління земельних ресурсів у Закарпатській області, який вимагав та отримав за виділення земельної ділянки поблизу Ужгорода хабар у розмірі 8 тисяч доларів.

Об'єктами протиправних посягань на території області доволі часто стають землі природно-заповідного і водного фондів, історико-культурного, лісгосподарського, рекреаційного призначення. Вказаному сприяє невинесення їх меж на місцевості, незавершеність розмежування земель державної і комунальної власності, їх інвентаризації та грошової оцінки.

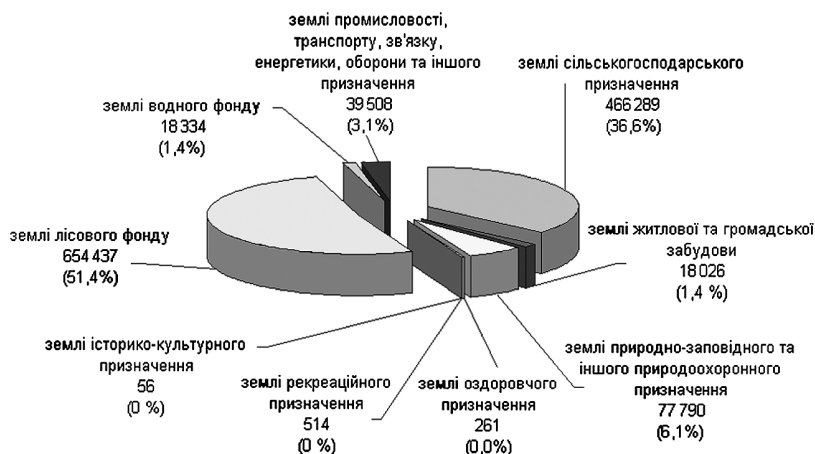
Закарпаття має порівняно невеликий земельний фонд, що становить понад 1,27 млн га (2,1% території України). За характером рельєфу область поділяється на три частини: Закарпатська низина, передгір'я та гірська частина. Із загальної площі земель області землі сільськогосподарського

призначення становлять 466 289 га (36,6%), землі житлової і громадської забудови – 18 026 га (1,4%), землі природно-заповідного й іншого природоохоронного призначення – 77 790 га (6,1%), землі оздоровчого призначення – 261 га (0%), землі рекреаційного призначення – 514 га (0%), землі історико-культурного призначення – 56 га (0%), землі лісового фонду – 18 334 га (1,4 %), землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони й іншого призначення – 39 508 га (3,1%).

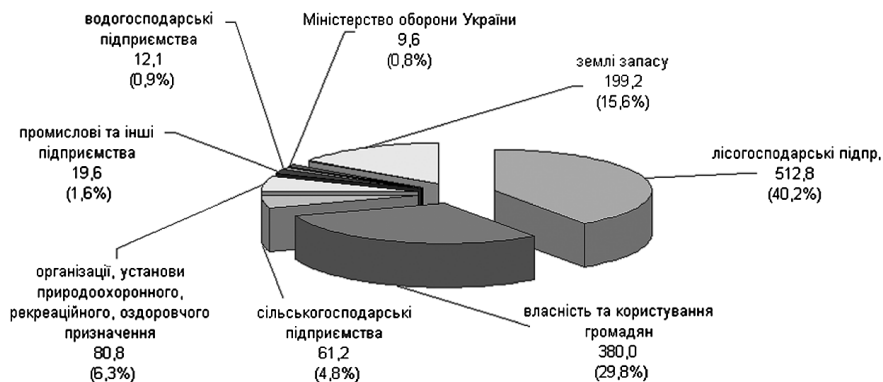
Основними власниками закарпатської землі та землекористувачами є лісгосподарські підприємства, їм належить 512,8 тис. га, або 40,2% земель області. У власності та користуванні громадян перебувають 380,0 тис. га земель. Землі

запасу становлять 199,2 тис. га. Сільськогосподарським підприємствам належить тільки 61,2 тис. га земель. 80,8 тис. га – це землі, надані організаціям, установам природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого призначення; 19,6 тис. га – землі промислових та інших підприємств; 12,1 тис. га – землі водогосподарських підприємств; 9,6 тис. га – землі Міністерства оборони України. Землі тимчасової консервації із загальної площі земель сільськогосподарського призначення становлять 533,2 га, а землі, які перебувають у стадії меліоративного будівництва та відновлення родючості, із загальної площі земель сільськогосподарського призначення, – 2 926,5 гектара (див. діаграму).

Склад земель Закарпатської області за категоріями (га)
Загальна площа території області – 1 275 215 га



Склад земель Закарпатської області у розрізі власників та землекористувачів (тис. га)



Реалізуючи правозахисну функцію у сфері земельних відносин, прокуратура Закарпатської області вживає низку організаційних і практичних заходів, спрямованих на підвищення рівня її ефективності. Зокрема, 25 травня 2011 року проведено міжвідомчу нараду керівників правоохоронних та інших уповноважених державних органів «Про стан додержання земельного законодавства, протидії злочинності у цій сфері, передусім з виявлення, розкриття і розслідування злочинів, вчинених організованими злочинними групами та з корумпованими зв'язками», на якій гострій критиці піддано роботу контролюючих органів, уповноважених здійснювати реалізацію державної політики у сфері земельних відносин та ефективний контроль за використанням і охороною земель.

Прокуратурою Закарпатської області в цьому році виявлено численні недотримання вимог земельного законодавства в діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, власників землі, землекористувачів; порушено за п'ять місяців поточного року 24 кримінальні справи у галузі земельних відносин, внесено понад 80 приписів і подань та задоволено близько 190 протестів на незаконні рішення органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у цій сфері. За актами прокурорського реагування до відповідальності притягнуто 25 посадових осіб, 5 з яких – із контролюючих органів.

Прокуратура Закарпатської області продовжує виявляти факти, коли посадовці місцевих рад, районних державних адміністрацій, контролюючих органів замість того, щоби стояти на сторожі закону, власноруч підробляють документи з метою виведення земель із державної та комунальної власності. Згідно з документами прокурорського реагування тільки за п'ять місяців 2011 року на Закарпатті попереджено незаконне вилучення земель із державної і комунальної власності загальною площею 191 га. На сьогодні у провадженні суду перебувають позови, за якими поверненню підлягають землі загальною площею 2 тис. 973 га. Завдяки діям прокуратури у державну та комунальну власність уже повернуто 930 га земель.

Переважно порушення земельного законодавства допускаються внаслідок прийняття органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування незаконних рішень. Водночас не завжди належним чином діють також контролюючі та правоохоронні органи, які досить часто не реагують на, здавалося б, очевидні порушення. Так, серед порушених прокуратурою Закарпат-

ської області кримінальних справ: 6 – стосовно посадових осіб органів Держкомзему, 16 – щодо посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Неодноразово на міжвідомчих нарадах прокуратури області наголошувалося: проведена правоохоронними та контролюючими органами робота не відповідає вимогам сьогодення, потребує активізації та комплексного підходу до вирішення проблем. Порушення земельного законодавства усуваються повільно, що зумовлено відсутністю належного державного контролю за раціональним використанням та охороною земель, зловживаннями службових осіб контролюючих органів, органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Проведені перевірки з питань законності користування, володіння та розпорядження землями з боку посадових осіб контролюючих органів на стан законності у цій сфері не повною мірою сприяють усуненню виявлених порушень, поверненню земель у державну і комунальну власність. Робота вказаних контролюючих органів доволі часто зводиться лише до констатування фактів порушення законів і не скерована на їх попередження та усунення.

Наприклад, Головне управління Держкомзему в Закарпатській області не забезпечує належну реалізацію державної політики у сфері земельних відносин та ефективний контроль за використанням і охороною земель. Зокрема, відсутній дієвий контроль за діяльністю територіальних підрозділів земельних ресурсів, які допускають системні порушення земельного законодавства.

Прикро констатувати, але внаслідок бездіяльності органів Держкомзему нині в Закарпатській області на місцевості розмежовано тільки 1% земель державної та комунальної власності. У роботі цього органу поширені факти незаконної видачі погоджень проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, державних актів на право власності на землю. Як свідчить практика, найчастіше саме працівники цієї установи підробляють документи та отримують хабарі, надсилають неякісно підготовлені матеріали перевірок про дріб'язкові порушення. Крім того, не повною мірою управління Держкомзему використовує надані законодавством повноваження у сфері державної експертизи землепорядної документації, що призводить до незаконного відчуження земель державної і комунальної власності.

Пріоритетними в даному напрямі прокурорської діяльності є землі рекреаційного, оздоровчого, сільськогосподарського й іншого призначення.

Так, 31 березня 2011 року прокуратура Закарпатської області порушила кримінальну справу за фактом перевищення службових повноважень і службового підроблення стосовно службових осіб Перечинської районної державної адміністрації та відділу Держкомзему у Перечинському районі за ознаками складу злочинів, передбачених ч. 3 ст. 365, ч. 2 ст. 366 КК України, які в порушення вимог ч. 9 ст. 149 Земельного кодексу України видали незаконні розпорядження про вилучення у Лумшорського державного підприємства, лікувально-оздоровчого комплексу «Полонина» земельних ділянок рекреаційного призначення загальною площею 0,5139 га, що розташовані за межами населеного пункту села Лумшори на території Туричківської сільської ради Перечинського району, тоді як вилучення вказаної категорії земель належить до компетенції Кабінету Міністрів України. Службові особи Перечинської РДА, грубо порушуючи вимоги Земельного кодексу України та Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації», без зміни цільового призначення землі та обов'язкової державної експертизи землевпорядної документації за погодженням із службовими особами відділу Держкомзему в Перечинському районі видали незаконні розпорядження про передачу безоплатно вказаних земельних ділянок у власність та користування стороннім особам.

До того ж службові особи відділу Держкомзему в Перечинському районі надали розробнику технічної документації довідки, в які внесли завідомо неправдиві відомості про те, що вказані земельні ділянки належать до категорії земель житлового будівництва і комерційної діяльності та своїми висновками незаконно погодили можливість надання цих земельних ділянок у власність та користування і водночас технічні завдання на розробку техдокументації із землеустрою стосовно складання документів, що посвідчують право власності на земельні ділянки.

Аналогічні порушення виявлено Берегівським та природоохоронним міжрайонними прокурорами, які порушили три кримінальні справи стосовно посадових осіб органів Держкомзему. А прокурорами Тячівського, Свалявського, Перечинського, Міжгірського районів порушено кримінальні справи за фактами підроблення рішень сесії сільських рад та видачі завідомо неправдивих державних актів на право приватної власності на земельні ділянки.

Не забезпечено дієвий контроль за додержанням законності у сфері земельних відносин і дер-

жавною екологічною інспекцією області, якою, до речі, нараховано збитків на суму 18 млн 495 тис. грн, тоді як претензій виставлено на суму тільки 139 тис. грн, позови до суду не заявлялись.

Неефективною є робота у сфері додержання земельного законодавства і Закарпатського обласного виробничого управління по меліорації та водному господарству, що не вживає усіх можливих заходів із винесення на місцевості меж прибережно-захисних смуг і посилення контролю за охороною та станом використання водоохоронних зон у прибережних захисних смугах, в результаті чого допускаються факти незаконної передачі земель водного фонду під забудову.

Незважаючи на непоодинокі факти самовільного будівництва на земельних ділянках прибережних захисних смуг уздовж річок, навколо водойм, землях сільськогосподарського призначення, землях залізничного, автомобільного, повітряного та магістрального транспорту, інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю в області такі порушення не виявляються, до органів прокуратури області не надійшло жодного матеріалу стосовно вказаного.

Прокуратура пильно стежить та контролює і сферу земельних відносин лісового фонду, який становить 51,4% території Закарпатської області (654 тис. га). Тут необхідно посилити державний контроль обласним управлінням лісового та мисливського господарств при проведенні перевірок щодо законності вилучення та використання земельних ділянок лісового фонду. У поточному році до органів прокуратури області направлено матеріали щодо порушення при вилученні земель лісового фонду в одному лише Рахівському районі.

Невизначеність меж земельних ділянок державної і комунальної власності, особливо лісового, водного та природно-заповідного фондів, дає змогу місцевим державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування приймати незаконні рішення про передачу іншим особам цих земель у власність, оренду чи користування. У більшості випадків рішення про передачу майнових прав на землі ухвалюються без попередньої зміни цільового призначення, за відсутності висновків контролюючих органів та необхідної землевпорядної документації.

Порушенням у сфері земельних відносин сприяє також недотримання суб'єктами підприємницької діяльності, які мають ліцензії на виконання робіт із землеустрою, землеоціночних, топографо-геодезичних та картографічних робіт, вимог чинно-

го законодавства про державну експертизу землепорядної документації, що, у свою чергу, призводить до незаконного відчуження земель державної та комунальної власності. Нині в області залишилося 86 ліцензіатів – розробників технічної документації. Досить часто вони не дотримуються умов ліцензування, не подають звітність, вносять неправдиві дані у проекти землеустрою та не подають їх на обов'язкову державну експертизу. А тому на міжвідомчій нараді, що відбулася у прокуратурі області наприкінці травня цього року, було прийнято рішення про створення у кожному районі й місті постійних робочих груп за участю працівників правоохоронних та інших контролюючих органів під керівництвом прокурорів, які перевіряють діяльність суб'єктів, що проводять роботи із землеустрою і земельної оцінки.

За вказівкою прокуратури області по кожній сільській, селищній, міській радах та місцевих державних адміністраціях підпорядкованими прокурорами заведено папки накопичення і їх зобов'язано надсилати вимоги до органів місцевого самоврядування та виконавчої влади про інформування останніми щодо місця та часу розгляду судами різних інстанцій справ у сфері земельних відносин, в яких стороною виступає відповідна територіальна громада, органи виконавчої влади.

Крім того, міськрайпрокурорами на вимогу прокуратури області визначено проблемні питання застосування чинного законодавства у сфері земельних відносин по кожному населеному пункту, регіону, піднаглядному об'єкту, а також категоріях земель і розроблено плани конкретних заходів, спрямованих на їх усунення.

Варто зазначити, що прокурори постійно контролюють питання належного виконання податковою службою покладених на них функцій щодо забезпечення своєчасного стягнення земельного податку й орендної плати.

Відомо, що операції із землею є одними з найбільш прибуткових для бюджетів, а відтак, і досить проблемними. Це питання взагалі актуальне практично для всього малоземельного Закарпаття. У регіоні, де майже кожен шматочок землі – на вагу золота, цим природним скарбом якраз і не вміють ефективно розпоряджатися. А даремно, бо наповнення місцевих бюджетів залежить, зокрема, від «розумного» використання земельних ресурсів. Аудиторськими перевітками підтверджено: значна частина їх коштів втрачається від неефективного здійснення органами місцевого самоврядування та органами влади операцій, пов'язаних із землею.

Тому станом на 1 травня 2011 року заборгованість із земельного податку та орендній платі за землю в Закарпатській області становила 9 млн 565 тис. грн, а за договорами купівлі-продажу 7 млн 420 тис. грн. До того ж спостерігається тенденція до зростання заборгованості. За результатами роботи в цьому напрямі у поточному році прокурорами внесено 27 приписів, заявлено до судів 27 позовів, за документами прокурорського реагування до відповідальності притягнуто 2 посадові особи та відшкодовано до бюджету 600 тисяч гривень.

Як бачимо, у сфері земельних правовідносин питання правозахисної функції надзвичайно актуальні. Щоб їх вирішити, потрібен час, удосконалена законодавча база й активізація застосування всього спектра заходів прокурорського реагування. Звичайно, одних заходів, які вживає прокуратура у сфері земельних відносин, недостатньо. Необхідний комплексний підхід щодо їх вирішення, в тому числі з боку органів місцевої влади та самоврядування. Лише у такий спосіб проведена правоохоронними та контролюючими органами робота відповідатиме вимогам сьогодення, а порушення земельного законодавства можна буде усунути набагато швидше.

Ще однією складовою, яка сприяє зловживанням у сфері земельних правовідносин, є недостатнє законодавче забезпечення. Сподіваємось, із прийняттям законів України «Про ринок землі» та «Про державний земельний кадастр» ситуація у галузі земельних правовідносин покращиться. Наші думки збігаються із позицією влади. Приміром, голова Верховної Ради України Володимир Литвин нещодавно заявив: «Держава зобов'язана очолити процеси регулювання відносин на ринку землі, а працювати на землі повинні люди, які на ній живуть, які знають цю землю і які виконуватимуть цілий перелік умов, необхідних для роботи на землі. Зараз тінювим чином проходить процес скупки-продажу, перепродажу землі. Я виходжу з того, що нам потрібно прийняти і задіювати закон про кадастр, потрібно провести інвентаризацію земель в країні і чітко знати, що у нас в країні відбувається із землею. Наприклад, у нас до 2 млн га землі – земельні паї людей, які не мають своїх нащадків і які пішли з життя, – де ця земля, хто її використовує?», – сказав В. Литвин [7].

До переваг запровадження ринку землі, очевидно, можна віднести і той факт, що це позитивно вплине на ціни на ринку земельної оренди. Завдяки розвитку земельного ринку посту-

пово підвищиться і рівень концентрації землеволодіння.

На наш погляд, основними напрямками розвитку земельних відносин є: побудова інформаційної основи системи гарантування державою прав власності на землю шляхом створення єдиної автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру та відповідної земельно-інформаційної бази

даних; стратегічне планування використання земель та землеустрій, здійснення заходів щодо розмежування земель державної і комунальної власності, проведення їх інвентаризації, нормативної грошової оцінки, створення системи економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, активізації робіт з організації інвестиційно-привабливого землекористування.

Список використаних джерел:

1. Олійник О. Земля – основне національне багатство України / О. Олійник // Вісник прокуратури. – 2010. – № 9. – Ст. 34.
2. Земельний кодекс України. – К.: Видавець ПАЛИВОДА А.В., 2008. – Ст. 97.
3. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року № 1789 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Проценко І. Проблемні питання прокурорського нагляду у сфері земельних правовідносин (на прикладі роботи органів прокуратури Одеської області) // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 4. – С. 104–109.
5. Баганець О. Прокурорський нагляд у сфері земельних відносин / О. Баганець // Вісник прокуратури. – 2009. – № 1. – С. 11–17.
6. Присяжнюк В. Покласти край земельному свавіллю / В. Присяжнюк // Вісник прокуратури. – 2007. – № 10. – С. 17–20.
7. Прес-служба Верховної Ради України. «В. Литвин прогнозує ухвалення закону про земельний кадастр до кінця поточної сесії»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: сайт ліги захисту землевласників і землекористувачів (www.zemukr.org.ua). – 23 травня 2011 року.

Анатолій ПЕТРУНЯ

ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Резюме

За результатами діяльності органів прокуратури Закарпатської області аналізуються стан дотримання законодавства, причини його численних порушень, а також корумпованість у сфері земельних правовідносин у специфічному за своїм рельєфом, географічними особливостями регіоні – Закарпатті.

Автор наводить власне бачення подолання вказаних проблемних явищ шляхом координації зусиль усіх причетних до цього державних органів та вказує на недоліки у роботі останніх.

Анатолій ПЕТРУНЯ

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ФУНКЦИИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Резюме

По результатам деятельности органов прокуратуры Закарпатской области анализируются состояние соблюдения законодательства, причины его многочисленных нарушений, а также коррумпированность в сфере земельных правоотношений в специфическом за своим рельефом, географическими особенностями регионе – Закарпатье.

Автор приводит собственное видение преодоления указанных проблемных явлений путем координации усилий всех причастных к этому государственных органов и указывает на недостатки в работе последних.

Anatoliy PETRUNYA

LAW PROTECTING FUNCTION IN LAND RELATION

Summary

The state of legislation abidance as well as reasons for its numerous violations and corruption in the sphere of land relations are analyzed as the results of Zakarpattya region prosecutor's office activity.

The author proposes his own opinion as for overcoming such events through coordination of efforts of all the state agencies.



Сергій НЯНЬЧУР,
військовий прокурор
Військово-Морських Сил України,
генерал-майор юстиції

ПРОТИДІЯ РЕЙДЕРСТВУ І ПОВЕРНЕННЯ НА КОРИСТЬ ДЕРЖАВИ НЕЗАКОННО ВИЛУЧЕНОГО ДЕРЖАВНОГО ТА ВІЙСЬКОВОГО МАЙНА

Ключові слова: рейдерство; державне майно; військове майно; віндикація.

Останніми роками на території України поширилися різні протиправні способи і так звані рейдерські схеми захоплення державного військового нерухомого майна. У зв'язку із цим питання протидії вказаному виду рейдерства та повернення (витребування) незаконно відчуженого державного військового майна набуло особливої актуальності.

Однією зі «схем» незаконного заволодіння державним військовим майном, починаючи з 2007 року, стало укладення фіктивних договорів про спільну діяльність щодо будівництва житла для військовослужбовців. Зазначені договори уклалися Філією Центрального спеціалізованого будівельного управління Міністерства оборони України «Укроборонбуд» з комерційними структурами. Як пайовий внесок з боку держави в такі договори вносилися цілі майнові комплекси військових містечок. Надалі ті ж самі сторони уклали договори викупу паю Міністерства оборони України в договорі про спільне будівництво. Таким чином, договори купівлі-продажу нерухомого майна маскували під видом інших правочинів. В подальшому вказані договори викупу паю у судовому порядку визнавалися дійсними з переходом права власності на об'єкти нерухомого військового майна від держави до приватних юридичних осіб. Правовий аналіз договорів про спільне будівництво та викуп паю Міністерства оборони України засвідчив порушення існуючого порядку відчуження військового майна, передбаченого ст. 6 Закону України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» [1], пунктами 2, 6, 12 «Положення про порядок відчуження та реалізації військового майна Збройних Сил», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 року № 1919, а також Земельним кодексом України (ЗК Украї-

ни) [2] щодо зміни цільового призначення земель оборони.

Іншим способом незаконного захоплення державного майна є доведення до банкрутства державного підприємства – боржника із подальшим відчуженням у процесі санації «частини» майнового комплексу нібито з метою відновлення його платоспроможності. На практиці ж виходить так, що питанням відновлення платоспроможності насправді ніхто не переймається, а умовно названа «частина майна», що відчужується за відповідним планом санації, фактично становить цілісний майновий комплекс підприємства разом із усіма будівлями, інфраструктурою та земельною ділянкою. Для прикриття незаконної реалізації виокремлюється і залишається у державній власності невелика частина майна, насамперед рухомого (кілька станків, автомобільна техніка тощо), яке фактично не використовується підприємством. У результаті таких дій має виникнути уявлення про те, що нібито продається не ціле підприємство, а лише його частина.

Наведена процедура, особливо у разі, якщо боржником є підприємство Міністерства оборони України, окрім очевидного недотримання вимог статей 19, 20 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом Земельним кодексом України» [3], порушує також низку норм матеріального права.

Так, відповідно до вимог абз. 2 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» продаж частини майна боржника – державного підприємства в процедурі санації проводиться відповідно до законодавчих актів з питань приватизації. Згідно з ч. 3 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна» [4] та Закону України «Про особливості приватизації підприємств, що входять до сфери управління Мініс-

терства оборони України» [5] продаж майна державних підприємств Міністерства оборони України (МО України) проводиться шляхом його корпоратизації з подальшим продажем частини акцій, але не більш ніж 49 відсотків.

Також непоодинокими є випадки, коли приватні фірми, так би мовити, «розігрують на двох» і шляхом укладення договорів купівлі-продажу чи мирових угод між собою відчужують одна на користь іншої майно, що їм насправді не належить, а є власністю держави. Надалі ці договори за позовом однієї особи до другої визнають дійсними в судовому порядку чи затверджують відповідну мирову угоду.

Ефективність роботи на вказаному напрямі оцінюється передусім фактичним поверненням незаконно захопленого майна та скасуванням державної реєстрації на це майно за приватними фірмами.

При витребуванні незаконно відчуженого майна постає питання про визнання недійсними договорів щодо продажу державного майна або про його витребування. Особливо це актуалізується, якщо майно встигають кілька разів перепродати чи укладають мирову угоду в процесі виконання рішення суду про стягнення боргу, ухвала про затвердження якої оскарженню не підлягає. У даному випадку необхідно вибрати правильний спосіб захисту порушеного права, щоб результат справи «не загубився» у множинності судових справ та безкінечній судовій тяганині.

Військовою прокуратурою ВМС України протягом 2007–2010 років напрацьовано певний досвід у питаннях повернення незаконно вилученого майна в різних з наведених ситуаціях.

Так, ухвалою Господарського суду Автономної Республіки Крим від 28 грудня 2009 року затверджено план санації ДП МО України «Феодосійський судномеханічний завод». Ним як захід фінансового оздоровлення підприємства передбачено продаж цілісного майнового комплексу заводу, розташованого на вул. Горького, 19 в місті Феодосія.

У зв'язку з цим 12 січня 2010 року заступником військового прокурора Феодосійського гарнізону внесено апеляційне подання на ухвалу від 28 грудня 2009 року, задоволене постановою Севастопольського апеляційного господарського суду від 17 серпня 2010 року, ухвала господарського суду про затвердження плану санації скасована, справу направлено на новий розгляд до Господарського суду АР Крим [6].

Підставою скасування ухвали господарського суду про затвердження плану санації стало порушення при складанні плану санації вимог ч. 2 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна», якою заборонено відчужувати об'єкти, що мають загальнодержавне значення, зокрема причали, та Закону України «Про особливості приватизації підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України».

Окрім того, за наслідками проведеної перевірки та вжитих заходів заступником Генерального прокурора України 20 серпня 2010 року за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 364 КК України, порушено кримінальну справу стосовно колишнього першого заступника міністра оборони України, який, виконуючи обов'язки міністра оборони України, погодив вказаний вище план санації.

На підставі затвердженого судом плану санації 14 січня 2010 року на Кримській аграрній біржі відбулися торги з продажу майна ДП МО України «Феодосійський судномеханічний завод», за результатами яких переможцем визнано ТОВ «Авіа-Інвест», що запропонувало як оплату за купівлю заводу суму в розмірі 17 млн грн. Однак згідно з експертною оцінкою реальна вартість вказаного майна – 73 млн грн. Між ТОВ «Авіа-Інвест» та ДП МО України «Феодосійський судномеханічний завод» 19 січня 2010 року укладено договір купівлі-продажу цілісного майнового комплексу підприємства.

Військовим прокурором Військово-Морських Сил України (ВМС України) в інтересах МО України 26 січня 2010 року пред'явлено позов до ТОВ «Авіа-Інвест» про визнання недійсним договору купівлі-продажу ЦМК ДП МО України «Феодосійський судномеханічний завод», який рішенням Господарського суду АР Крим від 14 грудня 2010 року [7] задоволений в повному обсязі, визнано недійсним договір купівлі-продажу майна та в порядку реституції зобов'язано ТОВ «Авіа-Інвест» повернути у державну власність цілісний майновий комплекс заводу.

Задовольняючи позов прокурора, суди першої та апеляційної інстанцій погодилися з його позицією у цій справі, що ґрунтувалася на наведених нижче нормах права.

Відповідно до ст. 204 (ЦК України) правочин є правомірним, якщо його недійсність прямо не встановлена законом або він не визнаний судом недійсним. Вимоги щодо дійсності правочинів, викладені у ст. 203 ЦК України, в пунктах 1, 2 якої, зокрема, зазначено, що зміст правочину не може

суперечити цьому Кодексу, іншим актам цивільного законодавства, а також інтересам держави і суспільства, його моральним засадам (враховуючи загальні принципи цивільного права, правочини не повинні суперечити положенням законів, галузевих законодавчих актів та нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до Конституції України), особа, яка вчиняє правочин, повинна мати необхідний обсяг цивільної дієздатності.

Згідно з положеннями ст. 215 ЦК України підставою недійсності правочину є недодержання в момент вчинення правочину стороною (сторонами) вимог, встановлених частинами 1–3, 5, 6 ст. 203 вказаного Кодексу.

Саме через порушення вимог дійсності правочину, викладених у пунктах 1, 2 ст. 203 ЦК України, і слід визнавати недійсними договори, спрямовані на незаконне вилучення державного нерухомого майна, оскільки вони суперечать цілій низці норм матеріального права, наведених вище (дефект змісту правочину), та мають дефект волі у вигляді недостатніх повноважень особи, яка їх підписує.

Визнання правочину недійсним пов'язане з анулюванням майнових наслідків його вчинення і встановленням наслідків, передбачених законом. Визнані недійсними правочини не створюють для сторін тих прав і обов'язків, які вони мають встановлювати, а породжують наслідки, передбачені законом. Таким наслідком є реституція, передбачена ст. 216 ЦК України.

У даному випадку шляхом визнання недійсним правочину та застосування реституції вдалося повністю поновити порушені інтереси держави та повернути майно ДП МО України «Феодосійський судномеханічний завод» у державну власність. Вартість його становить понад 73 млн грн, що в чотири рази перевищує суму, сплачену комерційною структурою на виконання договору купівлі-продажу. На сьогодні майно заводу повернуто у державну власність.

Проте не завжди застосування реституції при визнанні договору недійсним може призвести до реального поновлення порушених економічних прав та інтересів держави і повернення незаконно вилученого державного майна.

Реституція як спосіб захисту цивільного права застосовується лише за наявності між сторонами укладеного договору, який є нікчемним чи в судовому порядку визнаний недійсним. У цьому зв'язку вимога про повернення майна, переданого на виконання недійсного правочину, за пра-

вилами реституції, може бути пред'явлена тільки стороні недійсного правочину. В такому випадку ефективність поновлення порушених інтересів буде максимальною.

У кожній конкретній ситуації, при визнанні правочинів недійсними слід уважно підходити до питання про необхідність застосування реституції та звертати увагу на конкуренцію між нею і віндікацією.

Так, на відміну від норм ст. 216 ЦК України, що передбачає реституцію, у главі 29 ЦК України містяться норми, якими закріплено основні способи захисту права власності, які можуть застосовуватися власником майна з метою повернення його в натурі як переданого за недійсним правочином, зокрема віндікація. Стаття 330 ЦК України чітко розмежовує випадки, в яких належним способом захисту порушеного права є визнання правочину недійсним та застосування наслідків його недійсності, і випадки, коли необхідно заявити позов про витребування майна з чужого незаконного володіння.

Так, якщо майно передане власником за недійсним правочином, то позов про визнання правочину недійсним та застосування реституції правочину має пред'являтися у разі, якщо майно залишається у першого набувача. У ситуації, за якої набувач, придбавши майно за недійсним правочином, надалі відчужив його іншій особі (особам), при визнанні недійсним первинного правочину не треба ставити питання про реституцію, необхідно звертатися до суду з віндікаційним позовом, тобто про повернення майна з незаконного володіння в останнього набувача.

У такий спосіб протягом 2010–2011 років судами задоволено шість позовів військового прокурора ВМС України про витребування майна з незаконного володіння, яке незаконно вилучено у Державного підприємства МО України «Балаклавський судноремонтний завод «Металіст», загальною вартістю понад 10 мільйонів гривень.

Так, ще у 2004 році Господарським судом міста Севастополя затверджено мирову угоду між ДП МО України «Феодосійський судномеханічний завод» та ТОВ «Об'єднання «Технохімкомплект», відповідно до якої відповідач – ДП МО України «ФСМЗ» передав позивачу в рахунок погашення заборгованості нерухоме та рухоме майно Балаклавської філії ДП МО України «ФСМЗ» загальною вартістю понад 10 млн грн, у тому числі плавучий автономний док ПД-51 та ремонтну плавмайстерню ПМР-152 загальною вартістю близько 4 млн грн. За результатами розгляду касаційного подання

військового прокурора ВМС України Вищим господарським судом України у травні 2005 року ухвала суду першої інстанції про затвердження мирової угоди скасована, справа за позовом товариства направлена на новий судовий розгляд. Однак на момент скасування незаконної ухвали спірне майно було перепродано першим набувачем на користь інших приватних структур.

З огляду на це військовий прокурор ВМС України пред'явив позов до ПП «Соріус» як останнього набувача про повернення у державну власність плавучого автономного доку ПД-51 та ремонтної плавмастерні ПМР-152. Позов мотивований тим, що первинний правочин щодо відчуження спірного майна (мирова угода) скасований і обґрунтований з посиланням на вимоги статей 330, 387 та 388 ЦК України, які регулюють право власника на витребування майна з чужого незаконного володіння. Рішенням Господарського суду міста Севастополя від 4 листопада 2010 року, залишеним без змін постановою Севастопольського апеляційного господарського суду від 7 грудня 2010 року, позов задоволено в повному обсязі [8].

За аналогічних обставин рішеннями господарських судів міста Севастополя та АР Крим задоволено ще чотири позови військового прокурора ВМС України в інтересах Міністерства оборони України про витребування нерухомого державного та військового майна вартістю понад сім мільйонів гривень.

Водночас практика цивільно-правових відносин щодо повернення майна з незаконного володіння засвідчує: не завжди є підстави та потреба визнавати недійсним і первинний правочин. Зазначені факти мають місце, коли приватні фірми укладають правочин або передають за борги майно, що належить державі в особі Міністерства оборони України. Після цього такий договір чи мирова угода узаконюються рішенням або ухвалою суду шляхом визнання дійсним договору або затвердження мирової угоди.

Верховний Суд України в своїх Рекомендаціях від 24 листопада 2008 року зауважує, що право на витребування майна з чужого володіння не потребує визнання недійсним правочину, за яким майно вибуло від законного власника. Воно лише обмежене добросовісністю набувача і зберігається за власником за умови, якщо вибуває з володіння власника поза його волею, що й повинно бути доведено в суді. Іншими словами, передусім необхідно встановити в суді факт вибуття майна з володіння держави поза її волею (без

належної згоди, без належного рішення), і саме це питання є визначальним при вирішенні справи про витребування майна.

Так, ще у 2002 році, під час виконання рішення Господарського суду міста Севастополя про стягнення на користь приватного підприємства «Адепт» з Будівельного управління ЧФ РФ боргу на суму 40 тис. грн, останнє, без будь-яких правових підстав, шляхом укладення мирової угоди на стадії виконання судового рішення передало на користь ПП «Адепт» нерухоме майно – будівлю грязелікарні, що перебувала у державній власності (в оперативному управлінні ВМС ЗС України), вартістю близько півмільйона гривень. У такій ситуації за умов, що Господарським процесуальним кодексом України (ГПК України) не передбачено оскарження ухвал про затвердження мирової угоди на стадії виконання судових рішень, військовий прокурор ВМС України обрав єдино можливий спосіб захисту порушених інтересів держави, а саме: пред'явив позов про визнання права власності та витребування спірного недобудованого (нерухомого) майна з незаконного володіння. Справу тричі слухали в судах першої та апеляційної інстанцій, і єдиною підставою для відмови у задоволенні позову прокурора суди вважали наявність затвердженої мирової угоди.

Однак у 2010 році постановою Вищого господарського суду України касаційне подання військового прокурора ВМС України задоволено та прийнято рішення, яким задоволені позовні вимоги у повному обсязі. Мотивуючи рішення, касаційна інстанція звернула увагу, що дійсним власником спірного майна є держава Україна в особі Міністерства оборони України, а мирова угода, укладена між будівельним управлінням ЧФ РФ та ПП «Адепт», не має і не може мати жодних правових наслідків для дійсного власника, який не був учасником мирової угоди чи стороною у судовому процесі [9].

За подібних обставин у 2005 році мале приватне експериментальне підприємство «Акварин» на підставі рішення його засновників про внесення у статутний фонд нерухомого майна науководослідного центру «Державний океанаріум» звернулося до Господарського суду міста Києва з позовом про визнання права власності на це майно.

Водночас військовий прокурор ВМС України у 2010 році пред'явив позов про визнання права власності на це майно, виходячи з того, що дії МСЄП «Акварин» фактично ставлять під сумнів право державної власності на спірне майно та створюють передумови для його незаконного вилучення з відання держави. Рішенням Госпо-

дарського суду міста Севастополя від 27 вересня 2010 року, залишеним без змін постановою Вищого господарського суду України, позов прокурора задоволено в повному обсязі [10].

Виконання рішень судів щодо повернення незаконно відчуженого майна має певні труднощі, суть яких полягає в тому, що органи технічної інвентаризації відмовляються скасовувати чи змінювати реєстрацію права власності на майно на підставі рішень суду.

З огляду на це варто звернути увагу на постанову Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 року № 9, в абз. 5 п. 10 якої зазначено: рішення суду щодо задоволення позову про повер-

нення майна, переданого за недійсним правовим актом, чи витребування майна із чужого незаконного володіння є підставою для здійснення державної реєстрації права власності на майно, що підлягає державній реєстрації, за власником, а також скасування попередньої реєстрації. Викладене підтверджується змістом статей 19, 27 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень».

У випадку відмови органів БТІ вчиняти дії стосовно зміни реєстраційних записів за рішенням судів необхідно звертатися до окружних адміністративних судів з відповідним позовом про спонукання до вчинення певних дій.

Список використаних джерел:

1. Про правовий режим майна у Збройних Силах України: закон України від 21 вересня 1999 року № 1075-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 407.
2. Земельний кодекс України від 7 серпня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №№ 3–4. – Ст. 27.
3. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: закон України від 14 травня 1992 року № 2343-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 31. – Ст. 440.
4. Про приватизацію державного майна: закон України від 4 березня 1992 року № 2163-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 348.
5. Про особливості приватизації підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України: закон України від 18 травня 2000 року № 1741-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 35. – Ст. 279.
6. Постанова Севастопольського апеляційного господарського суду від 17 серпня 2010 року по справі № 2–19/1595-2008 за заявою гр. Підченко Д.Г. та інших про визнання банкрутом ДП МО України «Феодосійський судномеханічний завод» (апеляційна скарга військового прокурора Феодосійського гарнізону).
7. Рішення Господарського суду АР Крим від 14 грудня 2010 року по справі 2-6/872-2010 за позовом військового прокурора ВМС України в інтересах Міністерства оборони України до ТОВ «Авіа-Інвест» про визнання недійсним договору.
8. Рішення Господарського суду м. Севастополя від 4 листопада 2010 року по справі № 5020-9/141-4/310-1/014-2/207 за позовом військового прокурора ВМС України в інтересах Міністерства оборони України до Приватного підприємства «Соріус» про витребування майна. Додаткове рішення від 24 січня 2011 року.
9. Постанова Вищого господарського суду України від 10 березня 2010 року по справі № 5020-1/018-7/124-11/260-13/120-11/403-9/284 за позовом військового прокурора ВМС України в інтересах Міністерства оборони України до приватного підприємства «Адепт» про визнання права власності та витребування майна.
10. Рішення Господарського суду м. Севастополя від 27 вересня 2010 року по справі № 5020-9/063 за позовом військового прокурора ВМС України в інтересах Міністерства оборони України до малого спільного експериментального підприємства «Аквамарин».

Сергій НЯНЬЧУР

ПРОТИДІЯ РЕЙДЕРСТВУ І ПОВЕРНЕННЯ НА КОРИСТЬ ДЕРЖАВИ НЕЗАКОННО ВИЛУЧЕНОГО ДЕРЖАВНОГО ТА ВІЙСЬКОВОГО МАЙНА

Резюме

Висвітлюються питання повернення у власність держави нерухомого державного та військового майна, що стало об'єктом рейдерських атак та вибуло з володіння держави. Наголошується, що в питаннях його витребування з незаконного володіння слід передусім з'ясувати наявність чи відсутність належної волі держави щодо відчуження цього майна та його набувачів, після чого визначитися зі способом захисту порушеного інтересу держави.

Сергей НЯНЬЧУР

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ РЕЙДЕРСТВУ И ВОЗВРАЩЕНИЕ В ПОЛЬЗУ ГОСУДАРСТВА НЕЗАКОННО ИЗЪЯТОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И ВОЕННОГО ИМУЩЕСТВА

Резюме

Освещаются вопросы возвращения в собственность государства недвижимого государственного и военного имущества, ставшего объектом рейдерских атак и выбывшего из владения государства.

Отмечается, что в вопросах его истребования из незаконного владения следует прежде всего выяснить наличие или отсутствие надлежащей воли государства относительно отчуждения этого имущества и его приобретателей, после чего определяться со способом защиты нарушенного интереса государства.

Sergiy NYANCHUR

ENTERPRISE BANKRUPTCY FRAUD COUNTERACTION AND REVERSION OF ILLEGALLY
WITHDRAWN GOVERNMENT AND MILITARY PROPERTY TO THE STATE

Summary

The issues of reversion of military estate property which was withdrawn from the state ownership because of enterprise bankruptcy fraud are enlightened in the article. The author emphasized that in such issues it is necessary to clear up the government's position on alienation of this property and the way of protection of violated state interest.



Валентина НІНДИПОВА,

начальник відділу
проблем функціональної діяльності прокуратури
Національної академії прокуратури України,
державний радник юстиції 3 класу,
почесний працівник прокуратури України

**ПРАВОВАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА
У СФЕРІ ОПЛАТИ ПРАЦІ: ОРГАНІЗАЦІЯ ПЕРЕВІРОК**

Ключові слова: правовахисна діяльність прокурора; логіко-структурна схема перевірок; перевірки-рейди; інформаційне забезпечення; підприємство-боржник; заробітна плата; приховані трудові відносини; керуючий санацією.

В умовах складної фінансово-економічної ситуації у державі особливої уваги потребує проблема заборгованості з виплати заробітної плати, яка на 1 січня 2011 року становила 1 млрд 218 млн грн. Із загальної суми боргу 513,5 млн грн припадає на підприємства-банкрути та підприємства, що призупинили свою виробничо-господарську діяльність. Заборгованість працівникам економічно-активних підприємств від початку року хоча і зменшилася майже на 118 млн грн, але становить все ще значну суму – 528,5 млн грн.

Чинним законодавством, зокрема ст. 43 Конституції України [1], статтями 94, 115 Кодексу законів про працю України (КЗ пП України) [2] та статтями 21, 24 Закону України «Про оплату праці» [3] передбачено, що заробітна плата виплачується працівникам регулярно в робочі дні у строки, встановлені колективним договором, але не менш ніж два рази на місяць через проміжок ча-

су, що не перевищує шістнадцяти календарних днів. Якщо день виплати заробітної плати збігається з вихідним, святковим або неробочим днем, заробітна плата виплачується напередодні. Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом.

Окрім того, законами України визначено мінімальний розмір заробітної плати (на відповідний рік) та передбачено своєчасне проведення її індексації. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення своєчасної виплати заробітної плати» від 21 жовтня 2004 року було внесено зміни до ст. 97 КЗпП України та ст. 15 Закону України «Про оплату праці», згідно з якими оплата праці працівників підприємств здійснюється в першочерговому порядку. Всі інші платежі проводять після виконання зобов'язань перед працівниками.

Зазначені правові норми цілком відповідають вимогам міжнародно-правових актів, які містяться

в Загальній декларації прав людини, Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Європейській соціальній хартії, конвенціях Міжнародної організації праці.

З метою реального забезпечення прав кожного на заробітну плату, не нижчу від визначеної, держава створює спеціалізовані відповідні органи та установи й уповноважує їх на здійснення контролю та нагляду за додержанням законів у цій сфері. Серед них важливу роль відведено органам прокуратури.

Відповідно до наказу Генерального прокурора України «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» від 12 квітня 2011 року № 3 гн [4] правозахисна діяльність здійснюється шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів, невід'ємною складовою якого є нагляд за додержанням прав і свобод людини, зокрема на одержання винагороди за працю.

Нагляд, окрім загальних ознак, має і певні особливості, оскільки здійснюється в одній із найважливіших сфер суспільних відносин, що врегульована в Основному Законі держави – Конституції України. Правопорушення, які допускаються щодо оплати праці, грубо порушують гарантовані державою конституційні права людини, призводять до негативних економічних наслідків і посилення соціальної напруги в суспільстві. Прокурор, діючи поза межами кримінального судочинства, використовуючи засоби прокурорського нагляду та свої повноваження, під час перевірок має можливість своєчасно і в найстисліші строки не лише виявити й усунути правопорушення, але і запобігти їм.

Сутність правозахисної діяльності у зазначеній сфері полягає в здійсненні Генеральним прокурором і підпорядкованими йому прокурорами від імені держави на всій її території специфічних функцій, спрямованих на точне та неухильне додержання і застосування законів органами та установами, зайнятими у сфері захисту прав громадян на оплату праці.

Мета цієї діяльності – захист прав громадян на працю та її оплату, а основне *завдання* – своєчасне виявлення і фактичне усунення порушень законодавства щодо оплати праці в результаті прокурорського втручання; поновлення їх порушених прав; відшкодування втрат; притягнення винних осіб до встановленої законом юридичної відповідальності; усунення причин порушень і умов, що їм сприяють.

Пріоритетність нагляду, його значення для захисту прав кожного працівника на своєчасне одержання винагороди за працю зумовлюють високі вимоги та особливі підходи до організації перевірок. Тож під час підготовки до перевірки важливо правильно визначити її логіко-структурну схему, першим і традиційним елементом якої є вивчення нормативно-правових актів про оплату праці, методичних рекомендацій, листів про позитивний досвід, листів-орієнтувань, а з них – нових нестандартних форм і методів роботи, організаційних, тактичних і технічних прийомів. Далі слід визначити джерела інформації (статистичну, матеріали органів влади і контролю у розрізі підприємств за економічною активністю, формою власності, галузями виробництва), витребувати та вивчити їх.

Зазвичай від місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування витребують дані про: суму заборгованості із заробітної плати суб'єктами господарювання та вжиті заходи для її погашення; органів статистики – динаміку заборгованості із заробітної плати за певний період, у розрізі галузей, підгалузей економіки та суб'єктів господарювання за формами власності (за потреби по окремих підприємствах-боржниках відповідно до державного статистичного спостереження № 1-ПВ «Звіт з праці») і матеріали документування виявлених фактів, надання недостовірної звітності та вжиті заходи реагування; органів Пенсійного фонду України у містах і районах – щодо сум заборгованості із заробітної плати відповідно до звітів платників, даних про кількість розглянутих судами справ за заявами прокурорів про стягнення заробітної плати (у разі представництва ними інтересів громадян у суді), а також справ про адміністративні правопорушення та результати їх розгляду територіальними управліннями Державної судової адміністрації України.

Інформацію стосовно кількості виданих приписів, складених протоколів, розглянутих адміністративних справ, внесених пропозицій про накладення дисциплінарних стягнень, переданих матеріалів до правоохоронних органів та здійснення заходів щодо запобігання корупції і контролю за їх виконанням отримують від Державної інспекції України з питань праці.

Від територіальних органів Державного департаменту з питань банкрутства витребують інформацію про: виявлені факти безпідставного затягування проваджень у справах про

банкрутство; суб'єктів господарювання, яких визнано банкрутами і які мають заборгованість із заробітної плати, а також її суму; вжиті заходи, спрямовані на погашення заборгованості із заробітної плати; результати перевірок додержання арбітражними керуючими ліцензійних умов і вжиття заходів реагування на виявлені порушення, а від реєстраційно-екзаменаційних підрозділів ДАІ МВС України та органів технічної інвентаризації – дані щодо реєстрації суб'єктами підприємницької діяльності транспортних засобів, об'єктів нерухомого майна у період існування заборгованості із заробітної плати.

Найбільш повною має бути інформація, що надходить від суб'єктів підприємницької діяльності. Вона повинна містити дані щодо: облікової кількості працівників взагалі та яким своєчасно не було виплачено заробітну плату; періоду утворення боргу із заробітної плати, суми заборгованості; місячного фонду оплати праці; сум, що належать до виплати та фактично виплачені, в тому числі за минулий період; коштів, нарахованих працівникам та керівникам підприємств (заробітної плати, преміальних, отриманих позик і матеріальної допомоги); обсягу виробництва та реалізації продукції, надання послуг, виконання робіт, одержання прибутку; коштів, які надійшли на рахунки та в касу підприємств у період виникнення заборгованості із виплати заробітної плати; нарахованих і сплачених до бюджету податків та інших платежів; коштів, використаних на придбання сировини та іншу господарську діяльність, придбання транспортних засобів, оргтехніки, офісних меблів, мобільних телефонів, погашення кредитів та ін.; кредиторської і дебіторської заборгованості; статистичної звітності, наданої підприємствами до органів статистики та підрозділів Пенсійного фонду України; фактичного погашення заборгованості за позовами і приписами прокурорів; проведених контролюючими органами перевірок і документів реагування, внесених за їх результатами, та вжитих заходів на підприємстві, установі, організації до усунення виявлених порушень.

Для ефективнішого визначення стану законності у сфері оплати праці як додаткові джерела отримання інформації доцільно використовувати відомості Державного реєстру обтяжень рухомого майна, Державного реєстру іпотек та Єдиного реєстру довіреностей Державного підприємства «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України, а також інформацію органів нотаріату про

факти набуття прав власності або відчуження майна тощо.

Елементами логіко-структурної схеми перевірки також є: визначення об'єктів перевірок; аналіз структури і динаміки заборгованості підприємств з виплати заробітної плати та з'ясування можливих джерел її погашення; взаємодія з органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та контролю, іншими правоохоронними органами; використання спеціальних знань для вивчення фінансово-господарської діяльності підприємств-боржників, а саме: дослідження документів, звітів, актів і відомостей, податкових декларацій, угод, структури дебіторської заборгованості (за суб'єктами, сумами, строками, причинами непогашення); підстав і приводів для нарахування заробітної плати, відпускних, преміальних, матеріальної допомоги, позик. Прокурорам доцільно мати переліки фахівців із різних сфер діяльності (ревізорів, аудиторів, економістів, бухгалтерів, працівників територіальних державних інспекцій праці, податкових служб тощо).

Важливою складовою зазначеної схеми є застосування правових засобів прокурорського нагляду, новітніх технологій підготовки та проведення перевірок, форм і способів їх реалізації («раптові перевірки» та перевірки-рейди, надання доручень про їх проведення керівникам органів управління, контролю, господарюючим суб'єктам із вжиттям заходів, використанням матеріалів аудиту, ревізій, призначення одночасно зі спільними перевірками відомчих і позавідомчих експертиз, поєднання засобів прокурорського реагування для усунення порушень закону та притягнення до юридичної відповідальності порушників із правовими засобами впливу органів влади, правоохоронних і контролюючих органів).

Згідно з наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2011 року № 3 гн/2011 перевірки слід проводити за зверненнями та повідомленнями про порушення законів щодо неналежного виконання своїх обов'язків посадовими особами контролюючих і правоохоронних органів, за їх матеріалами, а за наявності приводів – також із власної ініціативи прокурора. Такі перевірки доцільно здійснювати з урахуванням стану законності в регіоні, не підміняючи органи державного управління та контролю. Підставами для проведення позапланових перевірок є рішення колегій органів прокуратури, координаційних і міжвідомчих нарад, доручення керівництва

Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня.

Під час перевірок у міністерствах, відомствах, місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування і державного контролю, організаціях, на підприємствах особливу увагу потрібно звертати на додержання законів у сфері запобігання правопорушенням. Перевіряти законність, повноту вжитих заходів щодо усунення порушень закону, притягнення винних до відповідальності. За потреби перевірки проводити безпосередньо на об'єктах, підконтрольних їм.

Останнім елементом цієї схеми є складання і затвердження плану перевірки (готується з дотриманням основних елементів логіко-структурної схеми підготовки до перевірки).

Найбільш поширені правопорушення, які можуть бути виявлені під час перевірок: умисна не виплата працівникам заробітної плати; приховування заборгованості з неї від обліку органів статистики, нецільове використання коштів, спрямованих на виплату заробітної плати; привласнення коштів та зловживання; використання праці найманих працівників без належного оформлення трудових відносин; неналежне виконання органами державного контролю у сфері оплати праці своїх обов'язків щодо захисту трудових прав працівників; бездіяльність створених комісій із питань погашення заборгованості тощо.

Прокурорська перевірка з'ясовує таке: достовірність поданої до органів статистики звітності суб'єктів господарювання щодо виплати заробітної плати та кількості працюючих (достовірність вказаної звітності визначається при порівнянні статистичної інформації про розмір заборгованості із заробітної плати, яку суб'єкти господарювання подавали до органів статистики, та даних про сплату збору на обов'язкове державне пенсійне страхування підприємствами, установами, організаціями, одержаних від підрозділів Пенсійного фонду України з фактичними даними бухгалтерського обліку); додержання вимог законів щодо виплати мінімального розміру заробітної плати, дотримання строків її виплати та проведення компенсації втрати доходів працівникам у зв'язку з їх порушенням; додержання закону при виплаті заробітної плати натурою і своєчасного проведення індексації заробітної плати; виконання вимог ст. 1 Закону України «Про колективні договори і угоди»; здійснення розрахунків з працівниками при ліквідації підприємства, визнаного банкрутом. При цьому

правозахисна діяльність прокурора у сфері оплати праці повинна розпочинатися зі з'ясування ролі контролюючих органів під час здійснення ними своїх функцій і повноважень, а закінчуватися правовою оцінкою їх діяльності.

Спеціальним органом державного контролю у зазначеній сфері є створена указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 [5] Державна інспекція України з питань праці – правонаступник прав та обов'язків Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю – урядового органу, що діяв у системі Міністерства праці та соціальної політики України. Відповідно до Положення, затвердженого указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 386/2011, Державна інспекція України з питань праці (Держпраці України) [6] – центральний орган виконавчої влади, і забезпечує реалізацію державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Під час прокурорської перевірки необхідно з'ясувати питання ефективності вжитих територіальними органами Держпраці України заходів щодо повноти, своєчасності та об'єктивності здійснення контролю за додержанням законодавства у сфері оплати праці, рішень, прийнятих за результатами перевірок, та з'ясувати, чи мали місце факти проведення ними поверхових перевірок підприємств, суб'єктів господарювання, що використовують найману працю, неякісного оформлення матеріалів перевірок, порушень під час вирішення питання про притягнення винних до відповідальності. Водночас треба звертати увагу на забезпечення органами Держпраці України, в межах їхніх повноважень, заходів у сфері запобігання та протидії корупції.

У місцевих державних адміністраціях потрібно перевірити здійснення контрольних функцій щодо своєчасної оплати праці, її виплати не нижче визначеного державою мінімуму, забезпечення реалізації державних гарантій у сфері праці (статті 16, 24 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») шляхом використання права на звернення до власників підприємств або уповноважених осіб з поданням про притягнення до відповідальності їхніх керівників у разі порушення ними законів; вжиття заходів щодо досудової санації та порушення справ про банкрутство підприємств, неспроможних виконати зобов'язання із заробітної плати, тощо.

В органах Державної служби статистики України прокурору потрібно перевірити: виконання вимог закону щодо забезпечення координації дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування в питаннях організації діяльності, пов'язаної зі збиранням статистичної інформації про стан виплати заробітної плати; реалізацію права здійснення перевірок достовірності первинних і статистичних даних, поданих респондентами щодо заборгованості з виплати заробітної плати; притягнення до адміністративної відповідальності винних посадових осіб та стягнення штрафів; внесення пропозицій правоохоронним органам про притягнення до відповідальності суб'єктів господарювання.

В органах державної податкової служби прокурор при перевірці з'ясовує питання, які є загальними для кожного контролюючого органу, зокрема: відповідності закону заходів реагування, вжитих за фактами виявлених правопорушень; виконання вимог закону про передачу матеріалів щодо правопорушень органам розслідування; додержання вимог законодавства про адміністративні правопорушення; достовірність статистичних звітів про контрольну діяльність; відповідність закону заходів, вжитих керівником органу контролю; підвищення відповідальності посадових осіб за виконання покладених на них обов'язків.

Факти бездіяльності контролюючого органу можна встановити шляхом зіставлення показників його роботи з даними інших контролюючих органів, уповноважених здійснювати контроль у цій сфері; матеріалами кримінальних справ, порушених не у зв'язку з діяльністю цього органу; матеріалами цивільних, адміністративних справ, розглянутих судами з приводу порушень, встановлених без участі цього органу; матеріалами перевірок, проведених прокуратурою безпосередньо на підприємствах і в організаціях.

Перевірки свідчать, що органи податкової служби вживають недостатньо заходів до виявлення фактів приховування трудових відносин, які належним чином не оформлені, та виплати заробітної плати «в конвертах», що призводить до несплати відповідних платежів до бюджету і фондів соціальної спрямованості.

Перевіряючи підприємство-боржника слід з'ясувати такі питання: період утворення заборгованості; суму заборгованості; обсяг виробництва та реалізації продукції, надання послуг, виконання робіт, одержання прибутку.

Відповідні фахівці повинні перевірити: рух коштів, які надходили на рахунки підприємств у період виникнення заборгованості із виплати заробітної плати; законність договорів про спільну діяльність та укладених із фіктивними комерційними структурами; факти розбазарювання і присвоєння коштів, необґрунтованого списання дебіторської заборгованості, використання бюджетних коштів не за призначенням, розкрадання товарно-матеріальних цінностей тощо.

Перевірка збанкрутілих підприємств, які мають заборгованість із заробітної плати, містить певні особливості. Тож зупинимося на ній більш детально. Чинне законодавство покладає на такі підприємства вжиття вичерпних заходів до погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками. Сприяти цьому можуть відповідні заходи та спеціальні процедури, які застосовуються у ході банкрутства підприємств.

До перевірок краще залучати спеціалістів територіальних органів з питань банкрутства, органів державної інспекції України з питань праці, проводити їх слід із дотриманням вимог Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [7].

Відповідно до п. 3 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» представникам територіальних органів з питань банкрутства можна доручати перевірки зазначених суб'єктів підприємницької діяльності в частині дотримання ними вимог законодавства щодо особливостей банкрутства, додержання ліцензійних умов провадження господарської діяльності арбітражними керуючими (розпорядниками майна, керуючими санацією, ліквідаторами), вжиття ними заходів до анулювання ліцензій, усунення зазначених осіб від виконання обов'язків, забезпечення умов реалізації процедур відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом та погашення заборгованості перед працівниками. Ці органи здійснюють також ведення єдиної бази даних про підприємства, стосовно яких порушено провадження у справі про банкрутство, організують проведення експертизи фінансового становища державних підприємств і підприємств із часткою державної власності, що перевищує 25 % у статутному капіталі, готують висновки про наявність чи відсутність ознак прихованого, фіктивного банкрутства або доведення до банкрутства на запити суду, прокуратури (ст. 2 Закону України), що також може бути використано прокурором під час перевірки.

Готуючись до перевірки, прокурор з'ясовує дані про кількість збанкрутілих підприємств, які мають заборгованість із виплати заробітної плати перед працівниками, роль органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у питаннях банкрутства та його запобігання, а безпосередньо на підприємстві перевіряє: наявну заборгованість із виплати зарплати (суму, за який період), причину виникнення та чи є вона реальною; яких заходів вживали керівники (орган управління), власник для запобігання банкрутству, відновлення платоспроможності та погашення заборгованості із заробітної плати; законність банкрутства, своєчасність порушення справи, чи немає у кожному конкретному випадку ознак фіктивного банкрутства або доведення до банкрутства підприємства; забезпечення умов реалізації процедур відновлення платоспроможності боржника чи визнання його банкрутом; вжиття заходів до погашення заборгованості чи внесення до планів досудової санації вимог про її погашення та в які строки; дотримання порядку й умов ведення реєстру вимог кредиторів і вжиття заходів до захисту майна боржника; повноту й своєчасність реалізації повноважень арбітражними керуючими взагалі та щодо погашення заборгованості з виплати зарплати зокрема; чи не допущено зловживань при проведенні інвентаризації майна, його оцінки та реалізації, операцій з позиками, кредитами, дебіторською заборгованістю; обґрунтованість отримання винагороди арбітражним керуючим і залученими для забезпечення виконання його повноважень іншими особами та спеціалізованими організаціями; додержання законодавства щодо черговості задоволення вимог, що виникають із зобов'язань підприємства-банкрута перед працівниками підприємства. (При цьому слід мати на увазі, що відповідно до ст. 31 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» кошти, одержані від продажу майна банкрута, спрямовуються на виплату заборгованості із заробітної плати хоча і в першу чергу, але після задоволення вимог, забезпечених заставою. У цьому зв'язку вважаємо, в зазначену статтю потрібно внести відповідні зміни.) Доцільно перевірити також, чи вживали заходів до: погашення заборгованості за рахунок реалізації майна боржника, повернутих сум дебіторської заборгованості, коштів власника; усунення виявлених правопорушень, достатності заходів та чи не допущено у ході банкрутства державного підприємства порушення прав трудового

колективу на його переважне право вимагати передачі йому цілісного майнового комплексу підприємства-боржника в оренду за умови взяття на себе грошових зобов'язань боржника за наявності згоди на це кредиторів (ст. 17 Закону України). Наведений перелік питань не є вичерпним.

Увагу прокурори мають спрямовувати на виявлення правопорушень у сфері прихованих трудових відносин.

«Тіньова зарплата» стала однією із найбільших проблем сучасної економіки. За даними експертів, нині в Україні приблизно 45–50% заробітної плати виплачується «в конвертах». Така ситуація призводить до значних негативних наслідків не лише для держави, а й для самих працівників. Головною передумовою детінізації заробітної плати, безумовно, має стати дієвий контроль з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, Державної податкової служби України, Державної інспекції України з питань праці за додержанням трудового і податкового законодавства. Передусім прокурори мають спрямовувати зусилля на організацію та здійснення перевірок додержання законодавства щодо забезпечення державними органами контрольної діяльності у сфері правовідносин.

Особливістю проведення таких перевірок на підприємствах, в організаціях є те, що сторони нелегальних трудових відносин ретельно їх приховують, тому непросто довести саме їх існування, оскільки бухгалтерські й інші документи про облік часу та нарахування заробітної плати здебільшого не ведуться або ведуться з викривленням фактичних даних.

Методика виявлення такого виду правопорушень полягає у відстежуванні та виявленні суб'єктів господарювання, які можуть виплачувати заробітну плату «в конвертах». Для цього органи прокуратури: витребовують інформацію від органів виконавчої влади, інспекцій праці, центрів зайнятості, санітарно-епідеміологічних служб, органів Пенсійного фонду, податкових служб, Управління Міністерства внутрішніх справ України, Державної автоінспекції Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, пожежного нагляду тощо); вивчають та аналізують її; відбирають суб'єктів господарювання згідно з поданою податковою звітністю (спільно з податковою службою відстежують випадки, коли при великій кількості працівників розміри заробітної плати на підприємстві мізерні, при значних валових обо-

ротах не використовують найманих працівників чи за їх відсутності виконуються певні види робіт – будівельні та ремонтні, збирання зернових, овочів і фруктів тощо); ініціюють обстеження виробничих і складських приміщень, придатних для здійснення підприємницької діяльності, які зазвичай проводять за дорученнями чи на вимогу прокурорів.

За результатами аналізу інформації визначають об'єкти перевірок, органи, з якими потрібно взаємодіяти, спеціалістів, яких треба залучити. Вирішують питання про внесення деяких суб'єктів господарювання у план-графік проведення органами податкової служби документальних перевірок, надання вимог керівникам і колегіальним органам щодо проведення перевірок діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, організацій, використання рейдів-перевірок. З метою виявлення фактів прихованих трудових відносин доцільно при перевірках залучати працівників органів внутрішніх справ (наприклад, кримінальної міліції у справах дітей, оскільки одночасно нерідко виявляють випадки незаконного використання праці неповнолітніх) та працівників зазначених вище органів (матеріали яких є джерелом інформації).

Найчастіше зазначені порушення законодавства про працю допускають суб'єкти малого підприємництва (їх перелік можна отримати в органах державної реєстрації, статистики, податкової служби), а також у будівельній, харчовій, лісопереробній галузях, при наданні побутових послуг, у закладах торгівлі, громадського харчування, при збиранні зернових, овочів і фруктів тощо. На об'єктах перевірок прокурор з'ясовує питання щодо: кількості осіб, які перебувають у трудових відносинах; чи стосовно кожного працівника було укладено трудові угоди та оформлено трудові книжки; достовірності звітних даних про працівників та виплату їм заробітної плати; місячного фонду заробітної плати та її фактичної виплати, а також кількості осіб, із доходів яких сплачуються податки й інші обов'язкові платежі; обліку робочого часу та явки працівників на роботу.

Якщо на підприємстві запроваджено пропускну систему, слід витребувати дані про тривалість часу перебування осіб на підприємстві, видачу їм пропусків. Відомості про реальну кількість працівників можна отримати шляхом зіставлення даних про обсяги виробництва, споживання електроенергії, газу, води, сплачених комунальних послуг тощо. Детальній правовій оцінці підлягають під

час перевірки наявні підрядні відносини між підприємством і працівниками, інші угоди, під виглядом яких можуть бути приховані трудові відносини. Бажано також ознайомитися з актами документальних перевірок додержання податкового законодавства, зокрема Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» і заходами, вжитими для усунення порушень.

У ході перевірок із залученням спеціалістів встановлюють факти порушення вимог статей 21, 24, 24-1 КЗпП України, а саме: недодержання письмової форми трудового договору із найманим працівником та відсутність його реєстрації у Державній службі зайнятості; неповідомлення або надання недостовірної інформації про трудові відносини до Державної податкової служби, Пенсійного фонду України, інших відповідних фондів; не-виплата заробітної плати або виплата її нижче встановленого мінімального розміру; ведення недостовірного обліку робочого часу або його відсутність.

Перевіряючи об'єкти, діяльність яких передбачає обов'язкове медичне обстеження персоналу, ще до початку перевірки доречно витребувати від закладів охорони здоров'я, що проводять медичний огляд працівників, повну інформацію про осіб, які пройшли обстеження з метою працевлаштування, і щодо їх майбутнього місця роботи. Ці огляди проводяться на платній основі, тому громадяни зазвичай проходять їх після отримання згоди роботодавця на працевлаштування. Тож під час перевірки працівниками Санітарно-епідеміологічної служби особистих медичних книжок можна легко встановити фактичну дату допуску працівника до роботи, тривалість трудових відносин.

Під час перевірок-рейдів факти прихованих трудових відносин встановлюються за допомогою методу безпосереднього сприйняття. Виявлені порушення слід обов'язково фіксувати. Так, від працівника, керівників суб'єкта підприємництва, свідків-очевидців потрібно відібрати пояснення щодо режиму й тривалості прихованих трудових відносин, забезпечення соціальних прав і гарантій працівника, у тому числі на оплату праці, її розмір. За наявності підстав слід вилучити записи про облік робочого часу, явку на роботу, інші документи, що можуть бути використані як докази при порушенні кримінальної справи.

У разі встановлення прихованих трудових відносин доцільно перевірити, чи не перебувають такі працівники на обліку в центрі зайнятості як безробітні та чи не отримують вони допомогу по безробіттю.

Зниженню рівня детінізації заробітної плати сприяло б удосконалення законодавства про працю, зокрема в частині встановлення гаранто-

ваного для виплати розміру зарплати відповідно до галузі і посад, посилення кримінальної та адміністративної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року № 254к/96 ВР] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Кодекс законів про працю України: затверджено законом України від 10 грудня 1971 року № 322 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Про оплату праці: закон України від 24 березня 1995 року № 108 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 121.
4. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2011 року № Згн.
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.nau.ua
6. Положення про Державну інспекцію України з питань праці від 6 квітня 2011 року № 386/201: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua
7. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: закон України від 14 травня 2011 року № 3265-17 (з наступними змінами та доповненнями).

Валентина НИНДИПОВА

**ПРАВОЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА У СФЕРІ ОПЛАТИ ПРАЦІ:
ОРГАНІЗАЦІЯ ПЕРЕВІРОК**

Резюме

Висвітлені сутність, мета і завдання правозахисної діяльності прокурора у зазначеній сфері. Наведено аргументи, що її ефективність у захисті конституційних прав людини й громадянина на оплату праці залежить від інформаційного забезпечення, належної організації прокурорської перевірки і дотримання її логіко-структурної схеми.

Валентина НИНДИПОВА

**ПРАВОЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРА В СФЕРЕ ОПЛАТЫ ТРУДА:
ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОВЕРОК**

Резюме

Освещены суть, цель и задачи правозащитной деятельности прокурора в указанной сфере. Приведены аргументы, что ее эффективность в защите конституционных прав человека и гражданина на оплату труда зависит от информационного обеспечения соответствующей организации прокурорской проверки и следования ее логико-структурной схеме.

Valentyna NYNDYPOVA

**ADVOCACY ACTIVITY OF A PROSECUTOR IN THE SPHERE OF LABOUR PAYMENT:
INSPECTION ORGANISATION**

Summary

The core, aims and problems of law protecting prosecutor's activity in mentioned sphere are enlightened in the article. It is stated that the efficiency of protecting constitutional rights of a human or citizen on labour payment depends on information provision of prosecutorial inspection by an appropriate organization as well as the structure and logic of such inspection.



Валерій КРАВЧУК,

*аспірант кафедри державно-правових дисциплін
Національної академії прокуратури України,
юрист 3 класу*

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ (невирішені правові проблеми)

Ключові слова: оцінювання ефективності діяльності прокуратури; значення оцінювання діяльності прокуратури; правові проблеми оцінювання ефективності прокурорської системи.

Актуальними напрямками вдосконалення інституту прокуратури є загальна оптимізація прокурорської системи, підвищення ефективності її діяльності, досягнення максимальної відкритості та прозорості функціонування, формування високої довіри громадян до цього правоохоронного органу тощо. Проте вказані заходи можна реалізувати за умови наявності правового механізму оцінювання роботи прокуратури, оскільки, крім контрольної, оцінювання виконує ще важливішу – інформативну функцію індикації прокурорської системи. Окреслена проблематика завжди викликала інтерес у науковців, але сьогодні він посилюється необхідністю вироблення науково обґрунтованих підходів та стандартів вимірювання ефективності прокурорської роботи.

У цьому аспекті потрібно наголосити на значенні наукових досліджень вітчизняних вчених-юристів: Л. Давиденка, О. Крюкової, О. Литвака, А. Мудрова, М. Мичка, В. Пшонки, Г. Середи, С. Стеценка, В. Сухоноса, Р. Трагнюка, П. Шумського, М. Якимчука та інших, в яких відображено основні питання оцінювання діяльності прокуратури. Водночас наукові розробки за цією тематикою додатково вказують на вагомість наступних таких досліджень і сприяють розширенню кола наукових пошуків, зокрема щодо вироблення єдності у підходах до методик, системи критеріїв і правових механізмів оцінювання ефективності інституту прокуратури. Тому метою цього дослідження є аналіз значення оцінювання ефективності діяльності прокуратури, висвітлення правових проблем

його забезпечення та здійснення, а також з'ясування ролі категорій «мета», «ціль», «завдання» діяльності прокурорської системи в контексті підвищення рівня об'єктивності оцінювання роботи органів прокуратури.

Важливість оцінювання діяльності органів державної влади, у тому числі прокуратури, нині не викликає жодних сумнівів. Однак не завжди юристи-практики й деякі теоретики однозначно розуміють значення і потребу таких заходів. Оцінювання діяльності прокуратури в сучасних умовах, з-поміж іншого, можна вважати дієвим засобом управління прокурорською діяльністю, оскільки воно:

- забезпечує можливість встановлення рівня ефективності її функціонування;
- сприяє виробленню напрямів розвитку та вдосконалення прокуратури;
- надає дані для обґрунтування ролі та суспільно корисного внеску прокуратури як органу державної влади;
- дає змогу здійснити необхідні висновки щодо оптимізації структури та фінансування прокуратури.

Тож справді важливим фактором у забезпеченні повноцінного реформування органів прокуратури є впровадження правового механізму оцінки на всіх ділянках їх роботи.

Як вказує В. Прусс, ще в 1999 році відсутність об'єктивних критеріїв оцінки ефективності роботи прокуратури, орієнтування передусім на так звані статистичні показники, невизначеність та неконкретність наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури України» в цій частині породили нега-

тивні тенденції ставлення до статистичної звітності прокурорів, що дотепер резонують у сучасній прокурорській діяльності [1, 194–195].

Нині ситуація змінилася на краще, проте для усунення всіх негативних наслідків та тенденцій у прокурорській практиці потрібно детальніше дослідити правові проблеми, що їх породжують. Зокрема, серед таких правових проблем можна назвати:

- основним критерієм оцінювання діяльності прокуратури наразі залишається статистична звітність про роботу органів прокуратури (система показників);
- відсутність законодавчої бази в частині нормативно-правової регламентації оцінювання діяльності прокуратури, встановлення відповідних критеріїв;
- недостатність правових механізмів забезпечення оцінювання діяльності прокуратури (проведення оцінювання, досягнення високого рівня об'єктивності, визначення суб'єктів оцінювання тощо);
- необхідність деталізації й уточнення мети, цілей і завдань діяльності прокуратури;
- нечіткість теоретико-правового розмежування понять «результативність», «якість» та «ефективність» діяльності прокуратури;
- ускладненість оцінювання діяльності прокуратури тим, її функціонування є різноплановим, а це вимагає індивідуального вироблення критеріїв оцінювання за кожним напрямом її діяльності;
- відсутність конкретних методик оцінювання діяльності прокуратури та загальний характер вказівок, які неможливо застосувати у практичній роботі;
- складність у виборі інституційної та функціональної моделі прокуратури у процесі її реформування, що забезпечило б найвищу ефективність діяльності прокурорської системи в новітніх умовах державно-правової дійсності.

Окрім цього, неправильний підхід до оцінювання або його необ'єктивність, некоректність призводять до формування негативного іміджу органів прокуратури в суспільстві, що значно ускладнює досягнення ефективності у функціонуванні інституту прокуратури. Адже його існування в механізмі держави передусім обумовлюється суспільною потребою, а тому й рівень довіри суспільства повинен бути високим.

Сучасні наука й практика прагнуть не до формального оцінювання діяльності державних відомств, зокрема і прокуратури, а до встановлення дійсного рівня ефективності їх практичної діяль-

ності. На це налаштована й міжнародна спільнота, внаслідок чого вироблено міжнародні стандарти оцінювання ефективності діяльності органів державної влади. Так, за методологією *Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS)* один раз на рік вираховується індекс ефективності державного управління в понад 200 країнах світу [2, 20]. Проте ця методологія застосовується Світовим банком для зовнішнього оцінювання ефективності діяльності урядів різних країн світу.

Стосовно методології внутрішнього оцінювання діяльності органів державної влади можна відзначити: міжнародній практиці відома певна кількість відмінних моделей оцінювання ефективності та результативності діяльності органів держави на різних рівнях державної влади, до яких належать моделі досягнення мети та завдань; всебічної оцінки; модель, орієнтована на клієнта; моделі продуктивності, ефективності, експертного оцінювання, самооцінювання тощо [3; 4, 78].

Щодо оцінки роботи прокуратури доцільно звернути увагу й на досвід окремих розвинених державах світу. Наприклад, у США в основу оцінювання функціонування прокуратури покладено стандарти оперативності, якості та ефективності. При цьому оперативність і якість не є взаємовиключаючими ні в теорії, ні на практиці. Ефективне функціонування прокуратури означає досягнення відповідних успіхів з погляду своєчасності та якості, тобто своєрідну рівновагу цих стандартів. Окрім того, у США найвища ефективність прокурорського відомства забезпечується у кримінальному судочинстві завдяки розвинутій системі змагальності сторін обвинувачення та захисту [5, XIII–XIV; 6]. Також зазначимо: в цій державі поширена практика звернення до конкретно визначених справ, що вирішувалися в минулому (прецедентів), які є, в тому числі і для прокуратури, стандартами вирішення справ. Тому особливих проблем розуміння якості діяльності та ефективності прокурорської системи не виникає, а оцінювання її функціонування можливе крізь призму відповідності вирішення справ встановленим прецедентам [5, 106].

Слід зауважити, й у вітчизняній науці та практиці вже склалося певне розуміння ефективності у сфері прокурорської діяльності. Зокрема, Л. Давиденко вказує: під цим потрібно розуміти ступінь досягнення мети і завдань, сформульованих у Законі України «Про прокуратуру», наказах Генерального прокурора України, інших правових та управлінських актах [6, 22]. Якщо вважати найбільш прийнятним для органів прокуратури саме вказа-

ний підхід у визначенні ефективності, тоді важливим є визнання динамічності завдань і відмінності між офіційними й оперативними завданнями прокуратури. Такий підхід дієвий, якщо організаційні завдання прокуратури – коректні, охоплюють широкий спектр її діяльності та піддаються вимірюванню. Зокрема, такої позиції дотримуються М. Мичко та Р. Трагнюк [7, 99; 8, 2].

Як зазначає І. Артим, сьогодні набувають поширення моделі оцінювання, орієнтовані на людину як суб'єкта оцінювання (тобто на кожну особу, яка звертається до органів державної влади) [4, 78]. Проте такий підхід оцінювання ефективності діяльності прокуратури, що полягає в розумінні ефективності як ступеня задоволеності або довіри до неї населення, не має належної підтримки серед вітчизняних науковців та практиків. Головною особливістю цього підходу слід вважати те, що його можна застосовувати в ситуації, за якої потужні групи осіб поза відомством здатні чинити істотний вплив на організацію функціонування органів прокуратури [9, 109]. Наприклад, за умови існування механізму виборності регіональних (місцевих) прокурорів територіальними громадами (народом), як це відбувається у деяких країнах світу (США, Швейцарії).

І якщо впровадження в Україні виборності прокурорів нині неможливе, то нехтувати оцінкою ефективності діяльності прокуратури через призму довіри громадськості до її функціонування є хоча найменше нерозумним, оскільки діяльність головного правоохоронного органу держави передусім спрямована на забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, а тому найбільш об'єктивна оцінка ефективності діяльності прокуратури України не повна без урахування цих даних. Тож доцільно дотримуватися плюралізму в підходах до оцінювання ефективності діяльності прокуратури та рівнозначно враховувати як досягнення мети, завдань її діяльності, результативність, так і рівень довіри громадськості до роботи цього органу державної влади. Перевагу багатовекторного оцінювання діяльності будь-якої публічної організації довів ще в 1997 році Е. Ведунг у своїй науковій праці «Оцінювання державної політики і програм» [3, 55, 61, 63, 78–85].

Враховуючи, що оцінювання діяльності інституту прокуратури здебільше зосереджено на досягненні мети, цілей і його завдань, виникає потреба в науковому опрацюванні цих понять, оскільки в науковій та методичній літературі їх трактують неоднозначно. Це

спричиняє додаткові труднощі під час оцінювання та вимірювання ефективності прокурорської роботи [10, 66].

У цілому взаємозв'язок між метою, цілями, завданнями та оцінюванням ефективності діяльності прокуратури зрозумілий, проте визначення завдань прокуратури у ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» видається загальним і абстрактним. На цьому акцентують увагу деякі науковці [11, 82; 7, 99].

У довідковій літературі поняття «мета» та «ціль» є синонімічними. Поняття «мета» та «завдання» теж дуже близькі за змістом, але між ними є чітка різниця, що полягає у рівні конкретизації першої, тобто, якщо мета – це те, до чого хтось прагне, чого хтось хоче досягти, то завдання – це наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи [12, 284, 520, 1365].

Так, у Законі України «Про прокуратуру» при встановленні завдань цього правоохоронного органу є неточність у поняттях «мета» та «завдання». Мета (ціль) – це стан у майбутньому, який можливо змінити відносно теперішнього та варто, бажано або необхідно досягти. Тим самим мета є бажаною кінцевою точкою процесу. З досягненням мети пов'язаний успіх діяльності. Виконання ж конкретних завдань сприяє досягненню мети діяльності [13; 11, 81].

Таким чином, зазначений закон встановлює мету діяльності прокуратури, а в ст. 4, що має назву «Завдання прокурорського нагляду за додержанням законів», мета роботи прокуратури обмежується сферою нагляду за додержанням законів, хоча вказана стаття міститься у Розділі 1 «Загальні положення» і тому повинна встановлювати мету та завдання щодо всіх сфер діяльності прокуратури.

На практиці межа між метою і завданнями діяльності прокуратури стирається. На думку М. Мичка, це і є причиною того, що в чинному Законі сформульовано лише завдання прокуратури (ст. 4), а термін «мета прокуратури» в його тексті навіть не вживається [7, 99–100].

З цього приводу Л. Давиденко вказує: в аспекті окремої проблеми теоретична дискусія про співвідношення понять «мета» і «завдання» не має практичного сенсу та пропонує для усунення будь-яких наукових розбіжностей використовувати об'єднуючий термін «мета-завдання» прокуратури [6, 22–23].

Вважаємо, якщо для творців Закону України «Про прокуратуру» різниця між метою та завдан-

нями діяльності прокуратури була не важливою, то нинішня дійсність потребує уточнення їх значення і конкретизації, оскільки це посилює чіткість змісту вказаного інституту, дає змогу унеможливити будь-які суспільні сумніви щодо значення його функціонування та об'єктивізує розуміння ефективності прокуратури при її оцінюванні.

Якщо проаналізувати смисловий ряд «мета (ціль) – завдання», то логічним буде висновок, що кожна наступна категорія конкретизує попередню. Мета діяльності прокуратури є довгостроковим, майбутнім уявленням про наслідки, точніше, набором якісних положень, якими характеризується спрямованість усієї діяльності цього органу. У більш узагальненому вигляді категорія «мета» діяльності може виражатися у формі «місія» (наприклад, місією діяльності прокуратури України є всемірне утвердження верховенства закону).

Різниця між категоріями «мета» («ціль») та «завдання» полягає в ступені узагальненості відтворення в них напрямів і наслідків, а саме: у меті (цільях) відтворюються триваліші та більш значущі, ніж у завданнях, показники діяльності. Тому в межах однієї цілі діяльності може бути сформульовано кілька завдань, що розкривають її. Водночас усі завдання є цілями стосовно завдань нижчого рівня, а ціль правомірно розглядати як завдання в парі з ціллю вищого рівня [14, 260; 7, 101].

Враховуючи зазначене, зовсім не безпідставною є класифікація цілей діяльності прокуратури на ідеальні та реальні, причому останні повинні виражатися у завданнях найнижчого рівня з максимальним врахуванням можливості їх досягнення. На підставі цього безрезультатною видається спроба створення теорії вимірювання й оцінювання ефективності діяльності прокуратури на основі вибору ідеальних цілей, яких прокуратура не в змозі досягти самостійно. Чим вищий рівень завдань (цілей), тим менша питома вага в її досягненні належить прокуратурі і більша – іншим органам [15, 11, 23–24].

Дослідження вказаних вище понять розкриває не лише теоретичне, а й практичне їх значення у функціонуванні органів прокуратури. Оскільки оцінювання діяльності тісно пов'язане

з вимогами стандартів, за відсутності останніх немає сенсу й оцінювати, адже неможливо встановити, чи належним чином виконано роботу, чи все зроблено, чи того результату досягнуто. Тому правильне та чітке визначення мети, завдань прокуратури, їх конкретизація можуть і повинні слугувати такими стандартами ефективності діяльності прокуратури.

Отже, правильно визначені мета, завдання прокуратури та конкретизація останніх за всіма напрямками прокурорської практики можуть одночасно слугувати і критеріями ефективності прокурорської діяльності, або ж ці критерії повинні тлумачитися відповідно до них. Законом визначено загальні та спеціальні завдання діяльності прокуратури, причому їх ще більше конкретизовано у відповідних галузевих наказах Генерального прокурора України. Проте система оцінювання діяльності прокуратури потребує залучення й такого управлінського елемента як планування. Оскільки саме в планах роботи Генеральної прокуратури України, прокуратурах обласного рівня повинні ще точніше деталізуватися завдання діяльності підпорядкованих прокуратур, це:

- дасть змогу, враховуючи динаміку розвитку суспільних відносин, оперативно реагувати на їхні зміни, визначати нові завдання прокурорської діяльності без необхідності внесення змін до нормативно-правових актів;
- сприятиме повноцінному застосуванню підходу визначення ефективності функціонування прокуратури щодо реалізації конкретних завдань її діяльності;
- об'єктивізуватиме систему оцінювання ефективності діяльності інституту прокуратури.

Насамкінець доречно наголосити на тому, що значення та потреба формування дієвої системи оцінювання ефективності діяльності прокуратури не викликає сумнівів ані з позиції теорії, ані з позиції практики. Проте для створення такої системи слід розв'язати низку правових проблем, однією з яких є деталізація й уточнення мети та завдань діяльності прокуратури, причому це варто зробити з якомога більшим наближенням до прокурорської практики.

Список використаних джерел:

1. Прусс В. М. Суб'єктивне та об'єктивне в оцінці роботи прокуратури / В. М. Прусс // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: зб. наук. праць; редкол: Л. М. Давиденко, П. М. Каркач (відп. редактори) та ін.; ІПК ГП України. – Х., 1999. – С. 194–199.

2. Kaufmann D. The Worldwide Governance Indicator: Methodology and Analytical Issues / Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi. Policy Research Working Paper № 5430. The World Bank Development Research Group. – September 2010. – 31 p.
3. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм: [моногр.] / Е. Ведунг; пер. з англ. В. Шульга. – К.: Всеуито, 2003. – 351 с.
4. Артим І.І. Застосування моделі стейкхолдерів для оцінки ефективності державного управління / І.І. Артим // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції: м-ли щоріч. наук.-практ. конф. – 23 січня 2004 року; за заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – Ч. І. – С. 78–82.
5. Brian J. Ostrom. Efficiency, timeliness, and quality: a new perspective from nine state criminal trial courts / Brian J. Ostrom, Roger A. Nanson. – National Institute of Justice and the State Justice Institute. National Center for State Courts. 1999. – 182 p.
6. Давиденко Л. Поняття ефективності прокурорської роботи і теоретичні основи її вимірювання / Л. Давиденко // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 1. – С. 21–27.
7. Мычко Н.И. Цели-задачи прокуратуры как критерии измерения эффективности ее деятельности / Н.И. Мычко // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: зб. наук. праць / редкол: Л.М. Давиденко, П.М. Каркач (відп. редактори) та ін.; ІПК ГП України. – Х., 1999. – С. 99–103.
8. Трагнюк Р.Р. Щодо критеріїв оцінки ефективності прокурорського нагляду на досудовому слідстві / Р.Р. Трагнюк // Часопис Академії адвокатури України. – 2009. – № 5. – С. 1–4.
9. Туровец О.Г. Теория организаций: [учеб. пособ.] / О.Г. Туровец, В.Н. Родионова. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 128 с.
10. Середа Г.П. Категорія ефективності як засіб удосконалення роботи органів прокуратури / Г.П. Середа // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: зб. наук. праць / редкол: Л.М. Давиденко, П.М. Каркач (відп. редактори) та ін.; ІПК ГП України. – Х., 1999. – С. 63–67.
11. Подкопаев С. Мета та завдання прокуратури / С. Подкопаев, А. Матвієць Вісник прокуратури. – 2011. – № 1. – С. 80–84.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
13. Wikipedia, the free encyclopedia: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://en.wikipedia.org>
14. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. – Т. 1: Загальна частина; редкол: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
15. Скворцов К.Ф. Проблемы эффективности прокурорского надзора: [моногр.]; под ред. К.Ф. Скворцова. – М.: Юридическая литература, 1977. – 160 с.

Валерій КРАВЧУК

**ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ
(невирішені правові проблеми)**

Резюме

Статтю присвячено аналізу значення оцінювання ефективності діяльності прокуратури, висвітленню правових проблем його забезпечення та здійснення, а також з'ясуванню ролі категорій «мета», «ціль», «завдання» діяльності прокурорської системи в контексті підвищення об'єктивності оцінювання роботи органів прокуратури.

Валерий КРАВЧУК

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ
(нерешенные правовые проблемы)**

Резюме

Статья посвящена анализу значения оценки эффективности деятельности прокуратуры, освещению правовых проблем ее обеспечения и осуществления, а также выяснению роли категорий «цель», «задача» деятельности прокурорской системы в контексте повышения объективности оценки работы органов прокуратуры.

Valeriy KRAVCHUK

**THE EVALUATION OF PROSECUTORS ACTIVITY EFFECTIVENESS OF UKRAINE
(problematic legal issues)**

Summary

The article analyzes the importance of evaluating the effectiveness of prosecutor's activity as well enlightening of this procedure. The author reveals the role of such categories as «aim», «objectives» in the activity of the prosecutorial system in the context of the overall increase of objectivity of the prosecutorial activity assessment.



Олена НАЗАРУК,

аспірант кафедри нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, Національної академії прокуратури України, юрист 3 класу

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ЩОДО ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАПОДІЯНОЇ ЗЛОЧИНОМ, ЗА НОВИМ ПРОЕКТОМ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Ключові слова: прокурор; нагляд; шкода; форми відшкодування; реформування кримінального процесу; проект Кримінально-процесуального кодексу України; злочин; кримінальне правопорушення; досудове провадження.

Після проголошення незалежності Україна почала вибудовувати власну державу зі своєю правовою системою, відповідними механізмами та національною атрибутикою. Дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, прагнучи розвивати та зміцнювати демократичну, соціальну і правову державу, народні депутати у 1996 році прийняли основний нормативно-правовий акт – Конституцію України, яка заклала фундамент для різних галузей права та законодавства, а також визначила їх пріоритетні напрями розвитку.

За останні роки зроблено чимало реформацийних кроків у національній системі права. Зокрема, прийнято нові Цивільний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський кодекс України, Кримінальний кодекс України та інші законодавчі акти. На часі питання вдосконалення кримінально-процесуального законодавства. Такі процеси обумовлені не лише становленням України як демократичної та правової держави, а й назрілою перебудовою в системі державних органів: судів, прокуратури, органів внутрішніх справ тощо, переосмисленням концепції кримінального процесу відповідно до міжнародних нормативів та зарубіжного досвіду.

Одна з центральних проблем у межах кримінального судочинства – реальне забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної злочином. Дієвим засобом такого забезпечення є прокурорський нагляд за додержанням вимог законів щодо відшкодування шкоди, заподіяної злочином, чим і обумовлюється актуальність дослідження проблематики цього виду нагляду.

Відповідно до вимог чинного Кримінально-процесуального кодексу України (КПК України) прокурор на стадії досудового слідства діє як актив-

ний суб'єкт забезпечення реалізації права на відшкодування шкоди, заподіяної злочином. Виконання ним вказаної ролі полягає у здійсненні нагляду за додержанням вимог законів стосовно відшкодування шкоди, заподіяної злочином, що є складовою конституційної функції прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Основна ж мета цієї статті – проаналізувати шляхи трансформації вказаного виду прокурорського нагляду відповідно до нового проекту Кримінально-процесуального кодексу України, підготовленого Адміністрацією Президента України та оприлюдненого на сайті Міністерства юстиції України (проект КПК України) [1].

Дослідження прокурорського нагляду за додержанням вимог законів щодо відшкодування шкоди, заподіяної злочином, започатковано у працях таких вітчизняних вчених та практиків, як В.А. Азаров, Н. Анікіна, А.М. Бойко, Я.О. Клименко, В.В. Кривобок, В.Т. Маляренко, І.Є. Мезенцева, В.О. Навроцький, В.Т. Нор, М. Орлов, Т.М. Присяжнюк, В.Б. Сегедин та багато інших.

Новизна статті полягає в ґрунтовному аналізі перспектив розвитку прокурорського нагляду за додержанням вимог законів щодо відшкодування шкоди, заподіяної злочином, у контексті очікуваних змін кримінально-процесуального законодавства.

Донедавна пильна увага наукової спільноти була звернена до двох проектів Кримінально-процесуального кодексу України. Один із них внесений народними депутатами В. Мойсиком, І. Вернидубовим, С. Ківаловим, Ю. Кармазіним і зареєстрований у Верховній Раді України 13 грудня 2007 року за номером 1233 [2], другий внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами В. Мойсиком, О. Бандуркою, І. Вернидубо-

вим, С. Гавришем, М. Маркушем та зареєстрований 18 листопада 2005 року, реєстраційний № 3456-д [3]. Щодо останнього багато критичних зауважень висловили вітчизняні правники й експерти Ради Європи, оскільки він є спробою кардинально змінити кримінальний процес: перейти від «змішаного», переважно континентального типу, до суто змагального [4, 44].

Цього року Адміністрацією Президента України підготовлено новий проект КПК України, який перекладено англійською мовою та передано на розгляд Венеціанської комісії. Постає запитання: що нового пропонує проект КПК України прокурорському нагляду за додержанням вимог законів щодо відшкодування шкоди, заподіяної злочином?

Варто зазначити: вказаний проект КПК України встановлює порядок кримінального (досудового й судового) провадження щодо кримінальних правопорушень (кримінальних проступків і злочинів) [1].

В попередньому проекті КПК України за № 1233 поняття «кримінальне переслідування» застосоване у контексті процесуальної діяльності, що здійснюється прокурором, а у випадках, передбачених Законом, – і потерпілим, і його законним представником чи представником з метою викриття, засудження та покарання осіб, винних у вчиненні злочину [2].

У проекті КПК України, підготовленому Адміністрацією Президента України, відмовилися від поняття кримінального переслідування, але в окремому параграфі визначено норми, що регламентують статус прокурора в кримінальному провадженні. Так, прокурор здійснює прокурорський нагляд за додержанням законів на досудовому слідстві у формі процесуального керівництва. Власне визначення поняття процесуального керівництва не надано, але перераховуються повноваження, що їх має прокурор під час реалізації процесуального керівництва. Однак у них не йдеться про права та обов'язки щодо забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної злочином, як це прописано в чинному КПК України серед повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства. Аналіз інших норм проекту дає підстави стверджувати, що питання відшкодування шкоди, заподіяної злочином, та роль при цьому прокурора розглянуто у проекті на належному рівні. Проте наявні недоліки нормативного регулювання окресленої сфери, що потребують теоретичного обґрунтування та усунення.

Повне відшкодування заподіяної злочином шкоди (як матеріальної, так і моральної) є одним

із завдань кримінального процесу, на досягнення якого спрямовано діяльність правоохоронних органів та посадових осіб, які беруть у ньому участь. Але новий проект КПК України з-поміж завдань кримінального судочинства безпосередньо не називає відшкодування шкоди, заподіяної злочином, і водночас визначає як такі захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорону прав та законних інтересів учасників кримінального процесу, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування з тим, щоб кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений і жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу.

У проекті КПК України, зареєстрованому за № 1233, одним із основних завдань кримінального провадження є охорона прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави, яким заподіяно шкоду злочином [2]. Така постановка питання ще раз наголошує на важливості для кожної особи та держави реального забезпечення відшкодування шкоди і зобов'язує органи досудового слідства, а також прокурора до активних дій у цьому напрямі. Тому доцільно в майбутньому КПК України закріпити серед завдань кримінального процесу:

- захист прав та свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави від злочинів, забезпечення відшкодування їм шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням;

- забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування з тим, щоб кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений і жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу;

- захист прав та законних інтересів учасників кримінального процесу;

- сприяння зміцненню законності, запобігання кримінальним правопорушенням, усунення причин, що породжують злочинність, і виховання громадян з метою дотримання Конституції та законів України.

Таке формулювання завдань кримінального судочинства відновлюватиме баланс між правами та законними інтересами суб'єктів кримінального процесу.

Окрім того, проект зберігає положення про обов'язковість доказування в кримінальному провадженні виду й розміру шкоди, яку було завдано

кримінальним правопорушенням. Обов'язок такого доказування покладається на слідчого, прокурора та, у встановлених КПК України випадках, на потерпілого. Тому у цій сфері діяльності прокурор самостійно або через реалізацію своїх наглядових повноважень зобов'язаний виконати всі необхідні слідчі чи процесуальні дії для встановлення виду та розміру шкоди, заподіяної злочином.

З-поміж повноважень прокурора під час здійснення нагляду за досудовим слідством у новому проекті КПК України виділено право затверджувати обвинувальний акт чи відмовляти у його затвердженні або самостійно складати такий акт. Обвинувальний акт складається слідчим, після цього його затверджує прокурор. Такий процесуальний документ може бути складений прокурором, зокрема, якщо він не погодиться з обвинувальним актом слідчого, але у будь-якому випадку вказаний документ має містити відомості про розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням. Тому і в контексті вирішення цих питань прокурор зобов'язаний звертати увагу на повноту встановлення розміру шкоди, заподіяної злочином.

У зазначеному проекті КПК України збережено статус потерпілого, однак зовсім не йдеться про таких фігурантів кримінального процесу, як цивільний позивач та цивільний відповідач, тому до повноважень прокурора не належить здійснення нагляду за додержанням прав і законних інтересів цивільного позивача та відповідача.

Натомість потерпілого визначено як фізичну особу, якій кримінальним правопорушенням або іншим діянням, передбаченим законодавством України про кримінальну відповідальність, завдано моральної, фізичної або майнової шкоди, а також як юридичну особу, якій кримінальним правопорушенням або іншим діянням, передбаченим законодавством України про кримінальну відповідальність, завдано майнової шкоди. Крім того, у проекті вказано, що права і обов'язки потерпілого виникають в особи з моменту подання заяви про вчинення стосовно неї кримінального правопорушення або іншого діяння, передбаченого законодавством України про кримінальну відповідальність. Потерпілим вважається особа, яка не є заявником, але якій кримінальним правопорушенням або іншим діянням, передбаченим законодавством України про кримінальну відповідальність, заподіяна шкода і у зв'язку з цим вона після початку кримінального провадження подала заяву про її залучення до провадження як потерпілого [1]. Отже, заява потерпілого про вчинення стосовно нього кримінального правопорушення або іншого діяння, передбачених законодавством Укра-

їни про кримінальну відповідальність, або заява про залучення у справу як потерпілого свідчить про волевиявлення особи щодо поновлення у кримінальному провадженні її прав, порушених злочином, зокрема права на відшкодування шкоди, заподіяної злочином. Утім, якщо особа не подала заяву про вчинення стосовно неї кримінального правопорушення, але слідчим, прокурором виявлені обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення щодо цієї особи, слідчий, прокурор визнає її потерпілою та повідомляє їй про це. У будь-якому випадку прокурор стежить за процесуальним порядком визнання особи потерпілою та реалізацією нею своїх законних прав.

У новому проекті КПК України питанням відшкодування (компенсації) шкоди в кримінальному провадженні відведено окрему главу [1]. Положення цієї глави виокремлюють підстави відшкодування шкоди у кримінальному провадженні, серед яких:

- завдана кримінальним правопорушенням майнова та/або немайнова шкода;
- завдана обмеженням прав, свобод чи інтересів особи під час кримінального провадження майнова та/або немайнова шкода.

Передбачено форми відшкодування шкоди, заподіяної злочином. Так, підозрюваний, обвинувачений, а також за його згодою будь-яка інша фізична чи юридична особа мають право на будь-якій стадії кримінального провадження відшкодувати шкоду, заподіяну потерпілому, територіальній громаді, державі внаслідок кримінального правопорушення. Засуджений же зобов'язаний відшкодувати шкоду, завдану кримінальним правопорушенням. Шкода, заподіяна потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, компенсується йому за рахунок Державного бюджету України у випадках та в порядку, передбачених законом [1].

Норми вказаної глави досить «скупі» регламентують питання відшкодування шкоди в кримінальному провадженні, зокрема називають лише форми такого відшкодування, не прописуючи реальні механізми їх втілення в життя: процедуру здійснення, суб'єктів та учасників здійснення, процесуальні документи, якими оформлялося б таке здійснення. У проекті не визначено і ролі прокурора в контексті цих питань.

Водночас у ньому передбачено можливість відшкодування шкоди за рахунок Державного бюджету України. Дискусії з приводу такої форми відшкодування шкоди ведуться давно, зокрема щодо джерела фінансування відшкодування, ким встановлюватиметься така процедура. Наведена норма проекту зобов'язує до прийняття окремого закону, який регламентував би ці питання.

Так, на розгляд Верховної Ради України 27 жовтня 2010 року народним депутатом В.Д. Швецем був поданий проект Закону України «Про відшкодування за рахунок держави матеріальної шкоди фізичним особам, які потерпіли від злочину», реєстраційний № 7303. Метою цього законопроекту є посилення гарантій прав фізичних осіб, потерпілих від злочину, на відшкодування їм шкоди за рахунок держави.

Разом із тим абсолютно не застосовується така форма відшкодування шкоди, як цивільний позов.

Відповідно до положень зазначеного проекту одним із видів забезпечення кримінального провадження є накладання арешту на майно з метою забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням. Із клопотанням про арешт майна має право звер-

нутися прокурор або слідчий за погодженням з прокурором. У клопотанні потрібно вказати:

1) розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням;

2) докази факту завдання шкоди і її розмір.

Вартість майна, яке підлягає арешту з метою забезпечення відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, має бути пропорційною розміру шкоди, завданої кримінальним правопорушенням.

Отже, в контексті змін кримінально-процесуального законодавства прокурорський нагляд на сьогодні є одним із дієвих засобів забезпечення права фізичних та юридичних осіб, а також держави на відшкодування шкоди, заподіяної злочином. Однак зазначені зміни потребують подальшого теоретичного осмислення та вдосконалення.

Список використаних джерел:

1. Проект Кримінально-процесуального кодексу України станом на 1 липня 2011 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/discuss>
2. Кримінально-процесуальний кодекс України: проект, внесений народними депутатами України В.Р. Мойсиком, І.В. Вернидубовим, С.В. Ківаловим, Ю.А. Кармазіним 13 грудня 2007 року. – Реєстр. № 1233: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=31115
3. Кримінально-процесуальний кодекс України: проект, поданий народними депутатами В. Мойсиком, О. Бандуркою, І. Вернидубовим, С. Гавришем, М. Маркушем 18 листопада 2005 року. – Реєстр. № 3456-д: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=26190.
4. Нор В. Захист у кримінальному судочинстві майнових та особистих прав потерпілих від злочину за проектами КПК України: здобутки та прорахунки / В. Нор // Право України. – 2009. – № 2. – Ст. 43–52.

Олена НАЗАРУК

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ЩОДО ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАПОДІЯНОЇ ЗЛОЧИНОМ, ЗА НОВИМ ПРОЕКТОМ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Резюме

Враховуючи численні наукові дискусії з приводу реформування кримінально-процесуального законодавства, досліджено можливу перспективу розвитку прокурорського нагляду за додержанням законів щодо відшкодування шкоди, заподіяної злочином, який реалізується в межах кримінального судочинства, на стадії досудового слідства. Проаналізовано недоліки в таких реформаційних процесах та шляхи їх подолання.

Олена НАЗАРУК

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ВОЗМЕЩЕНИИ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЕМ, ПО НОВОМУ ПРОЕКТУ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА УКРАИНЫ

Резюме

Учитывая многочисленные научные дискуссии по поводу реформирования уголовно-процессуального законодательства, изучена возможная перспектива развития прокурорского надзора за исполнением законов о возмещении ущерба, причиненного преступлением, реализуемого в рамках уголовного судопроизводства, на стадии предварительного следствия. Проанализированы недостатки в таких реформационных процессах и пути их устранения.

Олена NAZARUK

PROSECUTOR'S SUPERVISION ON LAW ABIDENCE IN DAMAGE INDEMNITY CAUSED BY CRIME ACCORDING DRAFT CRIMINAL PROCEDURE CODE OF UKRAINE

Summary

Possible prospect of prosecutor's supervision on law abidance at pre-trial stage in the field of damages indemnity caused by crime is examined on the ground of scientific discussion on criminal procedure reform. The disadvantages of such reforming process and ways of their remedy are analyzed.

ХРОНІКА МІЖНАРОДНИХ ЗВ'ЯЗКІВ

У період з липня по вересень 2011 року в Національній академії прокуратури України відбулись наступні події міжнародного характеру.

16 вересня 2011 року ректор Національної академії прокуратури України **Григорій Середа** взяв участь у презентації Плану дій Ради Європи для України на період до 2014 року, що відбулася в Дипломатичній академії Міністерства закордонних справ України. Захід відкривали Генеральний секретар Ради Європи **Торбйорн Ягланд** та Голова Комітету міністрів Ради Європи, міністр закордонних справ України **Костянтин Грищенко**.

План є програмним документом на наступний трирічний термін і складається з 51 проекту із загальним бюджетом понад 22 млн євро. Проекти спрямовані на підтримку захисту прав людини та належного виконання судових рішень, верховенства права на національному, регіональному та місцевому рівнях, демократії і демократичних інститутів соціальної єдності, реформ судової системи та кримінального судочинства, зміцнення місцевої демократії, сприяння реформам місцевого самоврядування тощо.

Національна академія прокуратури України спільно з Генеральною прокуратурою України візьме участь у реалізації таких проектів:

- посилення боротьби з жорстоким поведінням і безкарністю;
- посилення професійної підготовки щодо Європейської конвенції з прав людини – Європейська програма освіти в галузі прав людини для юристів;
- забезпечення ефективної імплементації на національному рівні Європейської конвенції з прав людини ключовими групами правників;
- підтримка реформи прокуратури в рамках реформи національного правосуддя.

23 вересня 2011 року завідувач кафедри представництва інтересів громадян і держави в суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів Національної академії прокуратури України **Тетяна Мироненко** виступила із доповіддю на тему: «Структура кримінально-виконавчої системи» на семінарі з питань юстиції та кримінально-виконавчої системи України для суддів Швейцарії, що проходив у м. Києві. Захід було організовано Посольством Швейцарської Конфедерації в Україні за сприяння Швейцарського бюро співробітництва в Україні.

29 вересня 2011 року в Національній академії прокуратури України за сприяння Посольства США в Україні та Департаменту юстиції США/OPDAT спільно з Проектами USAID «Україна: верховенство права» та програмою «Ініціатива з верховенства права» Американської Асоціації Юристів відбулась демонстрація судового розгляду за процедурами, прийнятими у США. З інформацією про програму захід відкрив радник Посольства США в Україні – керівник Проекту боротьби з корупцією **Джон Енгстром**.

Участь у показовому судовому розгляді взяли голова окружного суду Східного округу штату Мічиган **Джеральд Розен**, федеральний прокурор Східного округу штату Мічиган **Марк Чутков**, спеціальний агент Федерального бюро розслідувань США **Роберт Бікман** та представник юридичної компанії Plunkett, Cooney з Детройту, США **Джеймс Томас**. Членами журі присяжних були запрошені студенти Академії, які в кінці показового судового засідання приймали рішення про винуватість чи невинуватість підсудного. Окрім студентів другого року навчання на заході були присутні викладачі та співробітники Академії. По завершенні відбулись жваве обговорення і дискусія.

**Відділ міжвузівських та міжнародних зв'язків
Національної академії прокуратури України**

ОГОЛОШЕННЯ

МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ «Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи розвитку»

10–11 листопада 2011 року в Національній академії прокуратури України відбудеться міжнародна науково-практична конференція «Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи розвитку», присвячена 20-й річниці утворення органів прокуратури України.

Запрошуємо взяти участь у заході практичних працівників органів прокуратури, науковців, які спеціалізуються на вивченні проблем, пов'язаних із реформуванням органів прокуратури, вдосконаленням і наближенням її діяльності до європейських стандартів, а також представників органів державної влади й управління.

ВИМОГИ

щодо оформлення наукових статей, які публікуються в журналі «Вісник Національної академії прокуратури України»

1. Структурно наукова стаття обов'язково має складатися з таких частин, як: постановка проблеми; огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми; формулювання завдання дослідження; виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з цього дослідження; список використаних джерел.
2. Автор несе відповідальність за достовірність викладеного матеріалу.
3. Стаття має бути надрукована через півтора комп'ютерні інтервали шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом до 10-ти сторінок; обов'язково додається електронна копія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word).
4. У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має зазначатися повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори).
5. Після інформації про автора (співавторів) наводиться назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і виділяється напівжирним шрифтом.
6. Перед викладом статті слід навести від п'яти до десяти ключових слів. (Ключове слово – це слово (словосполучення) із тексту статті, що несе смислове навантаження і відображає основний її зміст поза контекстом.)
7. Бібліографічні посилання у тексті позначаються цифрами у квадратних дужках в порядку зростання.
8. Перелік використаних джерел наводиться після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання», що набрав чинності 1 липня 2007 року.
9. На статтю необхідно надати резюме українською, російською та англійською мовами. Викладення матеріалу в ньому повинно бути точним і стислим.
10. Автор має вказати структурний підрозділ вищого навчального закладу (наукової установи), яким стаття рекомендована до друку. Аспіранти та здобувачі повинні подати рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по батькові, науковий ступінь, вчене звання.
11. На останній сторінці рукопису автор обов'язково має вказати свої координати (службовий чи домашній телефони, електронну та домашню адреси).
12. Автор має надати фотокартку розміром 3 x 4 см.
13. Редакція вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті.
14. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх.
15. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.
16. Надані для публікації матеріали не повертаються.
17. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій.

Над випуском працювали:

Редактори
*Світлана Барандич, Зоя Пономаренко,
Тетяна Рябокінь, Ольга Буряченко, Ірина
Байдачна*

Переклад англійською
Владислав Якименко, Тетяна Погорєлова

Комп'ютерна верстка
ТОВ «Європа принт»

Дизайн обкладинки
Тетяна Малишева

Оригінал-макет виготовлено
ЗАТ «ВІПОЛ»

Підписано до друку 04.10.11.
Формат 70 x 100 1/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 10,32. Обл.-вид. арк. 13,5.
Наклад 1000 прим.
Зам. № 11-876.

Віддруковано на ЗАТ «ВІПОЛ».
03151, Київ, вул. Волинська, 60.
Свідцтво про внесення до Державного реєстру
Серія ДК № 752 від 27.12.01.