

# **ВІСНИК**

---

## **НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

# 2(26)'2012

**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**

Дьомін Ю.М.

**Рекомендовано до друку**

Вченою радою Національної академії  
прокуратури України  
(протокол № 9 від 1 червня 2012 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

**Дьомін Юрій Михайлович**

доктор юридичних наук, професор,  
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»)

**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)

**Маяренко Василь Тимофійович**

доктор юридичних наук, професор  
(Національна школа суддів України)

**Мірошніченко Сергій Сергійович**

кандидат юридичних наук  
(прокурор Чернігівської області)

**Мироненко Тетяна Євгенівна**

кандидат юридичних наук  
(Національна академія прокуратури України)

**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 Деонізієвич**

доктор юридичних наук, професор  
(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)

# ЗМІСТ

<b>АКТУАЛЬНО</b> .....	5
<i>Григорій СЕРЕДА</i> Особливості угоди про визнання винуватості в кримінальному провадженні .....	5
<i>Вячеслав ПАВЛОВ</i> Актуальні питання здійснення прокурорського нагляду за додержанням земельного законодавства в Автономній Республіці Крим .....	10
<i>Євген СКУЛИШ</i> Негласні слідчі (розшукові) дії за кримінально-процесуальним законодавством України.....	15
<i>Михайло КОСЮТА</i> Деякі аспекти вдосконалення Закону України «Про прокуратуру» .....	24
<b>ПИТАННЯ ТЕОРІЇ</b> .....	29
<i>Андрій БОЙКО</i> Загальносоціальні чинники корупції в Україні.....	29
<i>Леонід ГРИЦАЄНКО</i> Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення .....	34
<i>Георгій ПОПОВ</i> Організація роботи прокуратури із захисту прав і свобод дітей .....	39
<b>КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО</b> .....	44
<i>Тетяна ШАПОВАЛ</i> Президент України і виконавча влада (конституційний аспект) .....	44
<b>КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ</b> .....	50
<i>Андрій ОРЛЕАН</i> Кримінально-правова охорона людини від сексуальної експлуатації .....	50
<i>Сергій МІРОШНИЧЕНКО</i> Злочини проти правосуддя за кримінальними кодексами радянської доби (історико-правовий аналіз) .....	55
<b>КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА</b> .....	60
<i>Олександр ТОЛОЧКО</i> Правова природа процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням .....	60
<i>Іван ПРИСЯЖНЮК</i> Запровадження медіації як форми відновного правосуддя.....	65
<i>Василь ЛУЦИК</i> Інститут повернення кримінальної справи прокурору: сучасний стан і перспективи розвитку .....	70

<b>ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС</b> .....	77
<i>Алефтина ТЕСЛЕНКО, Ігор ПИЛИПЕНКО</i>	
Захист прокурором у суді інтересів держави в бюджетній сфері.....	77
<b>ТРУДОВЕ ПРАВО</b> .....	83
<i>Антоніна ЧЕРНОБАЙ</i>	
Нелегальна зайнятість населення та шляхи її подолання в Україні .....	83
<b>ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО</b> .....	89
<i>Ігор КОЗЬЯКОВ</i>	
Проблеми визначення поняття «надра» в гірничому законодавстві України.....	89
<b>СУДОУСТРІЙ І СУДОЧИНСТВО</b> .....	95
<i>Артем МАЛЯРЕНКО</i>	
Відповідальність суддів за вчинення адміністративних та кримінальних правопорушень .....	95
<b>ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД</b> .....	101
<i>Тетяна ФУЛЕЙ</i>	
Добір і підготовка суддів та прокурорів у Португалії.....	101
<b>ПРОКУРОРСЬКА ТА СЛІДЧА ПРАКТИКА</b> .....	107
<i>Олександр ГАЛКІН</i>	
Основні напрями протидії корупції у сфері охорони природних багатств річки Дніпро .....	107
<i>Сергій ПОГОРЕЛОВ</i>	
Прокурорський нагляд за додержанням бюджетного законодавства при здійсненні державних соціальних виплат .....	112
<i>Ігор РОГАТЮК</i>	
Правозахисна діяльність прокуратури за додержанням законів щодо безпечності та якості харчових продуктів .....	116
<b>Трибуна молодого вченого</b> .....	121
<i>Андрій ВОЄВОДА</i>	
Предмет злочину, передбаченого статтею 415 Кримінального кодексу України .....	121
<b>ЖИТТЯ АКАДЕМІЇ</b> .....	125
Хроніка міжнародних зв'язків .....	125
<b>ОГОЛОШЕННЯ</b> .....	127
<i>Вимоги до оформлення наукових статей</i> .....	128



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

## ОСОБЛИВОСТІ УГОДИ ПРО ВИЗНАННЯ ВИНУВАТОСТІ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

**Ключові слова:** угода про визнання винуватості; кримінальне провадження; скорочене (спрошене) судочинство, нововведення Кримінального процесуального кодексу України.

Останнім часом у юридичній літературі багато уваги приділяється як перевагам, так і недолікам процедури скороченого судочинства. Немає жодної підстави вважати, що скорочення призводить до неповноцінності кримінального провадження. Процесуальна форма в ньому відіграє ту саму роль, що і в звичайному процесі: забезпечення завдань правосуддя, дотримання гарантій прав учасників судочинства. Такий вид судового процесу, вводиться законодавцем винятково з метою максимального пришвидшення і здешевлення вирішення кримінальних справ.

Вступаючи до Ради Європи 9 листопада 1995 року, Україна зобов'язалася якісно реформувати кримінальне судочинство. Підґрунтям цього стали міжнародні правові акти, практика Європейського суду з прав людини та рекомендації Ради Європи у вказаній сфері.

Основна мета реформування кримінального процесу полягає в тому, щоб привести його у відповідність до міжнародних принципів і стандартів із врахуванням історичних традицій, а також реального стану державного та суспільного розвитку України. Було поставлено завдання не тільки реформувати більшість інститутів кримінального процесу, а й максимально якісно імплементувати зарубіжний досвід з метою оптимізації кримінального переслідування. Результатом такої роботи має бути позбавлення кримінального судочинства формалізму і бюрократизації.

Одним із важелів пришвидшення процедур вітчизняного кримінального процесу слід вважати запровадження такого інституту, як угода між прокурором та підозрюваним чи обвинувачуваним.

Вивчення досвіду зарубіжних країн (Англія та Уельс, Італія, Іспанія, Німеччина, Російська Федерація, США, Франція та деякі країни СНД) свідчить про його ефективність. Проте закріплена у КПК України модель угоди про визнання винуватості не є копією жодного із іноземних варіантів, оскільки в ній враховано особливості української правової системи.

Насамперед зауважимо, що скорочення процедури судового розгляду та попереднього слідства відображено в Рекомендації № 6 R (87) 18 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 17 вересня 1987 року «Стосовно спрощення кримінального правосуддя».

Так, у пп. 6 п. а «Судове слідство до і під час слухання справи» зазначеного документа країнам учасникам рекомендується ввести процедуру «заяви підсудного про визнання провини» (так звану угоду про визнання вини) або подібну до неї процедуру, якщо конституційні та правові традиції це допускають.

Водночас необхідно, щоб обвинувачений з'явився до суду на ранній стадії провадження, аби заявити публічно про те, що він приймає звинувачення проти себе. Таким чином, передбачено необхідність судового контролю щодо добровільності зазначеної угоди.

Суд першої інстанції повинен мати змогу у цих випадках вирішувати, чи можна обійтися без усього процесу розслідування або його частини і негайно приступити до розгляду особистості правопорушника, винесення вироку та, за можливості, вирішення питання про компенсацію.

Але витоки системи такого виду угод, як угода про визнання вини, потрібно шукати в англо-

саксонській юриспруденції, де вказаний інститут з'явився ще на початку XIX століття і має понад 150-річну практику. Угода про визнання вини є домінуючим інститутом кримінального процесу в США, до того ж не елементом, що доповнює систему кримінального правосуддя, а фактично цією системою [1, 152–153].

Найважливіша особливість англосаксонської моделі угоди про визнання вини у цій державі – майже абсолютна дискреційність повноважень сторони обвинувачення. Отже, найбільш характерні ознаки такої угоди в США полягають у наступному:

а) відмова однієї із сторін від «змагання» зі своїм процесуальним опонентом впливає на судові рішення по суті справи: якщо від кримінального переслідування відмовляється сторона обвинувачення, суд не вправі винести обвинувальний вирок, навіть якщо переконаний у його обґрунтованості, а якщо обвинувачений визнає себе винним, суд, переконавшись у добровільності визнання, зобов'язаний винести обвинувальний вирок і призначити покарання без проведення судового слідства;

б) визнання особою вини повністю звільняє сторону обвинувачення від тягаря доказування;

в) якщо обвинувачений і обвинувач не дійшли згоди під час переговорів, обвинувачений має право вступити у такі перемовини безпосередньо із суддею;

г) у разі відмови особи від угоди суд найчастіше разом із судом присяжних призначає обвинуваченому більш суворе покарання.

Крім того, в американському кримінальному процесі укладаються два типи угод – про визнання вини та про співробітництво зі слідством (може бути суміщено із визнанням вини або без такого, коли відбувається так зване перетворення у свідка обвинувачення).

У країнах континентального права угода про визнання вини має низку принципових відмінностей, обумовлених тим, що повноваження обвинувачення обмежені законом, враховуючи принципи доцільності (Франція, Нідерланди) та законності (Німеччина, Італія), на яких ґрунтуються прокурорські повноваження при здійсненні кримінального переслідування [2, 30–31]. Також необхідно зазначити, що у судочинстві деяких європейських держав мається на увазі не угода про визнання вини, а згода зі стороною обвинувачення (наприклад, *conformidat* в Іспанії, *abbreviato* в Італії) [3, 27].

У Німеччині, де інститут угоди про визнання вини фактично було введено у 2009 році, її укла-

дання не звільняє сторону обвинувачення від доказування усіх істотних обставин справи і не замінює суд (аналогічна практика наявна в Іспанії, на відміну від практики США). Також, на противагу американській моделі, перед тим, як укласти угоду, підсудний має право ознайомлюватись із матеріалами справи, щоб, відповідно, мати уявлення про доказову базу сторони обвинувачення, реально оцінювати власні шанси під час проведення переговорів. Угода про визнання вини у Німеччині має, зокрема, такі особливості:

а) покарання може передбачати тільки штрафні санкції, позбавлення волі на строк до одного року, обмеження спеціального права та конфіскацію доходів, одержаних внаслідок вчинення злочину;

б) прокурор повинен отримати дозвіл від судді, щоб документ набув чинності, після чого він передається обвинуваченому, який протягом 14 днів приймає пропозицію або вибирає судовий розгляд своєї справи на загальних підставах [4, 7–9].

У Франції, як і в США, більшість зареєстрованих фактів про скоєння злочинів не закінчуються судовим розглядом (інститут угоди введено у Кримінальний процесуальний кодекс 1999 року). Угода про визнання вини у Франції характеризується тим, що:

а) домовленість може бути укладена лише у конкретній категорії злочинів (як міру відповідальності за них передбачено штраф або позбавлення волі строком до 5 років);

б) обвинуваченому надається можливість укласти угоду про визнання вини або відмовитись від цієї процедури упродовж 10 днів;

в) скорочена судова процедура розгляду справи відбувається у дві стадії: заслуховування обвинуваченого суддею, управління кримінальним звинуваченням (фактично це є судовим контролем укладеної угоди); покарання набирає законної сили, коли суддя його затверджує (а не схвалює угоду, укладену між прокурором і обвинуваченим, як передбачено в Німеччині) [5, 30–31].

У Франції і Німеччині участь захисника при укладанні угоди про визнання вини є обов'язковою.

Інститут угоди між обвинуваченим та обвинувачем існує і в деяких країнах СНД. Згідно з КПК Республіки Молдова при укладанні угоди з правосуддям сторона обвинувачення не звільняється від тягаря доказування, до того ж закон забороняє судовій інстанції брати участь в переговорах. У КПК Республіки Узбекистан щодо угоди про визнання провини закріплено: однією з її

умов є відсутність заперечень з боку потерпілого; таку угоду можна укладати як у період досудового, так і судового слідства. В Республіці Узбекистан угода про визнання вини має місце в переважній більшості випадків [6]. Відповідний правовий інститут передбачено і в КПК Грузії 2009 року.

Зазначене нововведення наявне і у процесуальному законодавстві Російської Федерації – Законом від 2009 року № 141-ФЗ КПК РФ доповнено главою 40-1 «Особливий порядок прийняття судового рішення при укладанні досудової угоди про співробітництво». Аналіз російського правового інституту свідчить про його подібність до американської угоди, що вбачається в умовах застосування, правилах реалізації тощо. Разом із тим ця подібність не дає підстав для висновку про єдину природу американської і російської моделей угод. Що ж до їх відмінності, то, наприклад: в Росії позиція суду більш активна, ніж в США, російська процедура угоди застосовується у вужчій категорії справ.

Таким чином, очевидно те, що запровадження інституту угоди про визнання вини, безперечно, здатне забезпечити значно більшу ефективність системи кримінального переслідування будь-якої країни.

**Порівняльна таблиця щодо відсотка справ, які вирішуються за результатами укладання угод між обвинуваченим та стороною обвинувачення в зарубіжних країнах**

Держава	Відсоток справ, які вирішуються за результатами укладання угоди
США	~ 95 %
Франція	~ 15 %
Росія	~ 20 %
Грузія	~ 45 %

Ключовими перевагами інституту угоди про визнання вини доцільно вважати: уникнення небажаних судових витрат; зниження навантаження на прокуратуру і суд [5, 2–3]; легітимізацію компромісу між стороною обвинувачення і обвинуваченим; розширення принципу індивідуалізації покарання; зниження відсотка нерозглянутих справ; закладення потенціалу до поступового зменшення кількості ізоляторів тимчасового тримання, слідчих ізоляторів; кримінально-виконавчих установ тощо.

Проте угода про визнання вини має і низку недоліків, до яких належить, зокрема, загроза зловживання владою з боку прокурорів і суддів [7; 8], сприяння правопорушникам в отриманні більш м'якого покарання, збільшення ризику судової помилки.

Згідно з КПК України угода про визнання винуватості може бути укладена за ініціативою прокурора або підозрюваного, обвинуваченого, на відміну, наприклад, від законодавства США, відповідно до якого таку угоду має право укласти і захисник.

Вітчизняне кримінальне процесуальне законодавство передбачає певну категорію справ, під час провадження яких можливо укласти угоду про визнання вини, а саме: щодо кримінальних проступків, злочинів невеликої тяжкості, злочинів середньої тяжкості, тяжких злочинів. Тобто, враховуючи наведені положення, такий вид угоди може бути укладений лише щодо злочинів, у яких санкція Кримінального кодексу України не перевищує штраф у розмірі 425 000 гривень або 10 років позбавлення волі.

Крім того, важливим зауваженням є те, що угоду можна укласти лише щодо злочинів, у результаті яких збитків завдано тільки державним чи громадським інтересам. Укладання угоди в кримінальному провадженні, в якому бере участь потерпілий, не допускається. Дещо подібна умова наявна у практиці застосування угоди про визнання вини у Республіці Узбекистан. Так, згідно з КПК цієї країни передбачено відсутність заперечень щодо угоди з боку потерпілого.

На відміну від деяких держав континентального права (Німеччина, Франція), у яких угода про визнання вини може бути укладена лише на стадії досудового слідства, в КПК України передбачено досить великий проміжок допустимості укладання угоди – після повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину і до виходу судді (суддів) в нарадчу кімнату для постановлення вироку.

Зазначене положення має дуалістичний характер. З одного боку, укладання угоди після того, як справа вже потрапила до суду з обвинувальним актом, майже позбавлена такого позитивного аспекту, як процесуальна економія часу, та державних витрат, а з другого – це положення надає обвинуваченому додаткову можливість реалізувати власні права й інтереси у разі, якщо зі стороною обвинувачення за якихось суб'єктивних умов ним не досягнуто такої угоди.

Прокурор, вирішуючи питання щодо укладання угоди про визнання вини, зобов'язаний враховувати певні обставини, а саме: ступінь і характер сприяння підозрюваного або обвинуваченого у проведенні кримінального розслідування стосовно нього або інших осіб; характер і тяжкість обвинувачення; наявність громадського інтересу

в забезпеченні більш швидкого досудового розслідування та судового провадження, запобігання, виявлення або припинення більшої кількості кримінальних правопорушень чи інших більш тяжких кримінальних правопорушень. Наведене свідчить про суттєве розширення дискреційних повноважень прокурора, тим самим дозволяючи якісно реалізовувати принцип доцільності у кримінальному судочинстві, як, наприклад, це передбачено у Франції і Нідерландах.

Новим Кримінальним процесуальним кодексом України визначено низку обмежень прав, які виникають у сторін в результаті укладання і затвердження угоди про визнання винуватості. Так, для прокурора існує обмеження права на оскарження вироку. Ця процедура можлива тільки при призначенні судом покарання менш суворого, ніж передбачено сторонами угоди, або при затвердженні судом угоди у провадженні, в якому угода не може бути укладена.

Підозрюваний (обвинувачений) також має обмеження щодо оскарження вироку. Укладаючи угоду, він відмовляється від здійснення певного кола передбачених законодавством прав – права на судовий розгляд, в ході якого прокурор зобов'язаний довести кожну обставину злочину, у скоєнні якого його звинувачують, права допитати в процесі судового розгляду свідків, подавати клопотання про виклик свідків і представляти докази, що свідчать на його користь. Виняток становлять такі випадки, як: призначення судом покарання більш суворого, ніж передбачено сторонами угоди; винесення вироку без згоди підозрюваного (обвинуваченого) на призначення покарання; невиконання судом вимог, встановлених для вказаного виду проваджень, зокрема і нероз'яснення підозрюваному (обвинуваченому) наслідків укладання угоди.

Подібна практика щодо обмеження права сторін на оскарження вироку наявна і в законодавстві США.

Варто зупинитися на передбаченій процедурі затвердження судом угоди про визнання винуватості. Якщо таку угоду укладено в ході досудового розслідування, обвинувальний акт разом із підписаною сторонами угодою негайно направляється до суду, після чого розгляд здійснюється під час підготовчого судового засідання. У разі досягнення угоди на етапі судового провадження, суд призупиняє проведення процесуальних дій і негайно розпочинає її розгляд.

Суд обов'язково має перевірити, чи добровільно сторони уклали угоду і чи відповідає вона

закону. Передбачено також, що повторне звернення з угодою в одному кримінальному провадженні не допускається. Після проведеної перевірки суд своїм вироком затверджує угоду і призначає узгоджену сторонами міру покарання.

Згідно з КПК України у випадку невиконання угоди прокурор, який її затвердив, має право звернутися до суду з клопотанням про скасування вироку, наслідком чого є призначення судового розгляду у загальному порядку або направлення матеріалів кримінального провадження для завершення досудового розслідування в загальному порядку в разі, якщо угода була ініційована на стадії досудового розслідування.

З метою детальнішої розробки інституту угоди про визнання винуватості та конкретного його законодавчого забезпечення необхідно насамперед урегулювати обов'язковий доступ до правової допомоги під час укладання цієї угоди (участь захисника має бути забезпечена у будь-якому випадку) та винесення рішення щодо угоди про визнання винуватості судами під час публічного слухання (для забезпечення дотримання процесуальних стандартів під час її прийняття) [9, 124–125].

Підсумовуючи викладене, потрібно зазначити, що КПК України пройшов дві міжнародні експертизи і обговорювався на спільних зустрічах експертів Ради Європи і представників України в Страсбурзі та Києві.

Основна проблема, з якою може зіткнутися наша держава при практичному застосуванні такого інституту, як угода про визнання винуватості – це можливі корупційні прояви в діяльності прокурорів і суддів. У цьому зв'язку вчені та практики у сфері юриспруденції продовжують працювати над пошуком засобів, які допомогли б їх мінімізувати. Процесуальний контроль за забезпеченням прав особи, яка виявила бажання укласти угоду про визнання винуватості, повинен мати місце як з боку прокурора, так і безпосередньо судді.

Таким чином, запровадження вказаного інституту значно спростить процедуру розгляду певної категорії кримінальних справ, сприятиме скороченню строків тримання осіб під вартою, загальних процесуальних строків розгляду кримінальних справ та економії бюджетних витрат, що виділяються на здійснення правосуддя у кримінальних справах, а також зменшенню навантаження на систему судових і правоохоронних органів.



## Список використаних джерел:

1. Головки Л. В. Альтернативы уголовному преследованию в современном праве / Головки Л. В. – СПб, 2002. – 544 с.
2. Ma Y. Prosecutorial discretion and plea bargaining in the United States, France, Germany and Italy: a comparative perspective / Y. Ma // International Criminal Justice Review. – 2002. – Volume 12. – P. 22–52.
3. Шамордин А. А. К вопросу о правовой природе особого порядка судебного разбирательства и проблемах его совершенствования / А. А. Шамордин, М. С. Бурсакова // Российский судья. – 2005. – № 10.
4. Bagirov Anar Ramiz Oglu. Technical paper on Plea bargaining and issues related to its implementation in Azerbaijan / Bagirov Anar Ramiz Oglu // Support to the anticorruption strategy of Azerbaijan (AZPAC). – 2008. – 30 p.
5. Fisher G. Plea bargaining's triumph: a history of plea bargaining in America / G. Fisher. – Stanford, CA: Stanford University Press, 2003. – 397 p.
6. Курдова А. В. Практика применения ускоренного порядка рассмотрения уголовных дел судом в УПК Республики Армения (Сравнительно-правовой анализ законодательствами ряда европейских стран, стран СНГ, США) / А. В. Курдова // Вектор науки ТГУ. – 2009. – № 4(7).
7. Potrebic Piccinato M. Plea bargaining / M. Potrebic Piccinato. The International Cooperation Group – Department of Justice of Canada. – 2004. – 22 p.
8. Alkon C. Plea Bargaining as a Legal Transplant: A Good Idea for Troubled Criminal Justice Systems? / C. Alkon // Transnational law & contemporary problems. – 2010. – Vol. 19. – P. 355–418.
9. Пушкар П. В. Угода про визнання вини у сучасному кримінальному процесі: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Пушкар П. В. – Х., 2005. – 182 с.

Григорій СЕРЕДА

ОСОБЛИВОСТІ УГОДИ ПРО ВИЗНАННЯ ВИНУВАТОСТІ  
В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ**Резюме**

Проведено порівняльний аналіз особливостей угод про визнання винуватості в ряді зарубіжних країн з метою виявлення тотожностей та відмінностей. Досліджується застосування такого інституту в кримінальному судочинстві України.

Григорій СЕРЕДА

ОСОБЕННОСТИ СОГЛАШЕНИЯ О ПРИЗНАНИИ ВИНЫ  
В УГОЛОВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ**Резюме**

Проведен сравнительный анализ особенностей соглашений о признании вины в ряде зарубежных стран с целью выявления тождественных и отличительных признаков. Исследовано применение такого института в уголовном судопроизводстве Украины.

Grygoriy SEREDA

PLEA BARGAINING PECULIARITIES  
IN UKRAINIAN LEGISLATION**Summary**

The comparative analysis of the plea bargaining in a number of foreign countries is made with the aim of identifying its similarities and specific features. The opportunities of such institute implementation in Ukrainians criminal justice are analyzed.



**Вячеслав ПАВЛОВ,**

*заступник Генерального прокурора України –  
прокурор Автономної Республіки Крим,  
державний радник юстиції 3 класу,  
заслужений юрист України*

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ**

**Ключові слова:** земельні відносини; прокурорський нагляд; додержання законодавства; захист інтересів; законність виділення та використання земель.

Здійснення правозахисної діяльності у сфері земельних відносин є одним із головних завдань у роботі органів прокуратури АР Крим. Протяжні прибережні смуги, рекреаційні території з лікувальними властивостями клімату та незрівнянними ландшафтами, родючі землі є надбанням Криму, а тому потребують захисту, особливо з огляду на наявність комплексу невирішених проблем у землевпорядкуванні, що нерідко призводить до протиправних зазіхань на ці території.

Насамперед цьому сприяють незавершеність інвентаризації землі, її грошової оцінки, відсутність встановлених меж населених пунктів і природоохоронних територій, розробленої і затвердженої містобудівної документації. Дуже повільно здійснюються заходи щодо визначення територій курортів місцевого і державного значення, передусім у таких регіонах, як Велика Ялта, Алушта, Феодосія, гірських і передгірських районах Криму. До сьогодні не завершено роботу з визначення меж об'єктів природно-заповідного фонду, наприклад, Ялтинського гірсько-лісового заповідника (ЯГЛЗ).

Потреба максимального зосередження зусиль на захисті інтересів держави та громадян у сфері землекористування обумовила запровадження Генеральним прокурором України низки змін в організації прокурорського нагляду на цьому напрямі. У структурі прокуратури АР Крим створено відділ нагляду за додержанням законодавства у сфері земельних відносин, який здійснює наглядові та представницькі функції.

Відповідно до покладених законом повноважень органи прокуратури АР Крим комплексно відпрацьовують питання законності виділення та використання земель.

У ході такого відпрацювання, зокрема, виявлено незаконну схему безоплатного надання великих масивів землі нібито для кооперативного будівництва. Під час перевірки законності надання ділянок встановлено порушення умов створення кооперативів, що насправді є уявними, фактично їх представляє лише декілька осіб.

Так, прокуратурою міста Євпаторії порушено кримінальну справу за фактом незаконного відчуження в приморському селищі 20 га вартістю 3,8 млн грн. Посадовим особам відділу Держкомзему в місті Євпаторії інкриміновано незаконне погодження на виділення під житлову забудову земельної ділянки площею 20 га обслуговуючому кооперативу, який згідно із законом не міг претендувати на безкоштовне отримання у власність землі та складався всього з трьох осіб.

Ялтинські чиновники у такий спосіб «подарували» декільком особам 3 га вартістю 3,8 млн грн на Південному узбережжі Криму. Як встановлено, у Ялті, в районі «Поляни казок», ділянку незаконно віддано на умовах безкоштовної приватизації житлово-будівельному кооперативу, що насправді складався лише з чотирьох засновників.

Під слідством за лобювання інтересів членів кооперативу, зареєстрованого з порушенням закону, опинилися посадові особи Ялтинської міської ради та один із керівників Ялтинського міського управління земельних ресурсів.

За аналогічною схемою незаконно узгоджено виділення безкоштовно у власність під житлову забудову земель у приморському селищі Сакського району двом обслуговуючим кооперативам. Прокуратурою АР Крим порушено кримінальну справу за фактом зловживання службовим становищем посадовими особами міської

райуправління Держкомзему в місті Саки і Сакському районі, у результаті протиправних дій яких із земель громади незаконно вилучено 5,5 га вартістю 2,6 млн гривень.

Позов Сімферопольської міжрайонної природоохоронної прокуратури про визнання протиправними дій чиновників Ленінської районної державної адміністрації, що погодили виділення житлово-будівельному кооперативу земельної ділянки площею 5 га у прибережній смузі Азовського моря, задоволено судом.

Суд погодився з доводами прокуратури про те, що у даному випадку виділення землі суперечить закону. Зокрема, немає законних підстав для отримання ділянки кооперативом, який створено без додержання всіх необхідних вимог чинного законодавства і складається з трьох осіб.

За касаційною скаргою прокуратури АР Крим скасовано рішення судів першої та апеляційної інстанцій, якими за обслуговуючим кооперативом визнано право безкоштовного отримання у власність земельної ділянки площею 9,5 га у Феодосійському регіоні на узбережжі Чорного моря.

Касаційна інстанція погодилася з доводами наглядового відомства про відсутність правових підстав для безкоштовного отримання ділянки. У цьому випадку не дотримано норми законодавства про виділення землі кооперативу, зокрема щодо його членів, які мають бути постійними мешканцями регіону та потребувати поліпшення житлових умов.

Треба зазначити, що йдеться про ділянки у курортних приморських регіонах, де земля користується особливим попитом, адже Ялта, Євпаторія, Саки, Феодосія – відомі та улюблені туристами міста.

Одночасно активізовано роботу щодо захисту земель водного фонду, прибережних територій.

Так, за результатами перевірок законності розпорядження земельними ділянками, розташованими у двокілометровій зоні Чорного моря на території від Сак до Євпаторії, пред'явлено позови щодо земель загальною площею понад 54 гектари.

Зокрема, Сакською міжрайонною прокуратурою пред'явлено до суду дві позовні заяви про розірвання договорів оренди ділянок на узбережжі площею 46,6 га. Вимоги прокурора мотивовано тим, що протягом багатьох років ділянки не використовуються за призначенням, при цьому вони огорожені, що перешкоджає вільному проходу до моря, та ще й забруднені сміттям.

Вищим господарським судом України задоволено касаційну скаргу прокуратури АР Крим і визнано недійсним рішення про розпорядження частиною водного об'єкта – озера Донузлав площею 374 гектари.

Касаційна інстанція погодилася з доводами наглядового відомства про те, що передачу комерційній структурі в користування земель водного фонду здійснено з порушенням закону: не уповноваженою на це особою та за відсутності погодження з державними органами охорони навколишнього природного середовища і водного господарства.

У ході комплексних перевірок законності використання прибережних територій встановлено численні факти виділення землі у двокілометровій зоні моря для дачного будівництва, а також для ведення сільського господарства, попри те, що нерідко такі ділянки є солончаками.

Окружним адміністративним судом АР Крим задоволено позов прокуратури автономії про скасування постанови Ради міністрів АР Крим, якою обслуговуючому кооперативу узгоджено місце розташування дачного будівництва на земельній ділянці площею 22 га під Алуштою.

Суд підтвердив доводи наглядового відомства про те, що постанова кримського уряду прийнята з порушенням законодавства, оскільки законом заборонено дачне будівництво в прибережній захисній смузі.

Прокуратурою АР Крим порушено кримінальну справу стосовно першого заступника голови Сакської районної державної адміністрації. Указаній посадовій особі інкриміновано незаконне, з перевищенням повноважень, виділення дачникам земельних ділянок у прибережній смузі загальною площею понад 1 га вартістю 220 тис. гривень.

Тривалий час без належної уваги залишалося питання повноти та своєчасності здійснення плати за землю. Через відсутність контролю у цій сфері в автономії утворилася заборгованість, що дорівнює декільком десяткам мільйонів. Зважаючи на такий борг перед бюджетом, органами прокуратури АР Крим ініційовано проведення відповідної роботи, вжито заходів до стягнення заборгованості та припинення права користування землею недобросовісними орендарями.

Так, прокуратурою міста Феодосії пред'явлено позов до Господарського суду АР Крим про розірвання договору оренди земельної ділянки площею 4,6 га вартістю 30 млн гривень.

Підставою для вжиття заходів цивільно-правового реагування стало невиконання своїх зобов'язань забудовником, який протягом усього терміну користування не платив орендну плату за землю, накопичивши борг у розмірі 1,8 млн гривень.

Реагувала також прокуратура на факти незаконного звільнення орендарів від обов'язку відшкодувати заборгованість.

Зокрема, задоволено касаційну скаргу прокуратури автономії та скасовано попередні рішення судів, що звільнили підприємство у Бахчисарайському районі від обов'язку відшкодувати заборгованість із плати за користування земельною ділянкою площею 11 га у розмірі 2,2 млн гривень.

Ще одна проблема – законність використання земель сільськогосподарського призначення. Враховуючи високий попит на кримські землі, зокрема сільськогосподарського призначення, прокуратурою АР Крим організовані перевірки додержання законодавства щодо охорони та використання земель зазначеної категорії.

Наглядовим відомством проаналізовано інформацію робочої групи кримського уряду з виявлення фактів самовільного засівання територій, надано доручення органам земельних ресурсів і внутрішніх справ щодо перевірки кожного факту самовільного використання земель з метою отримання врожаю. У результаті комплексного підходу до проблеми минулого року заходами кримінально- та цивільно-правового реагування охоплено майже 1,2 тис. га самовільно зайнятих земель, майже половину цієї площі вже повернуто у власність держави. Зазначені перевірки тривають.

Актуальним є питання реагування на незаконні судові рішення, якими легалізуються протиправні посягання на державні та комунальні землі. Наглядове відомство активно реалізовує представницькі повноваження щодо захисту інтересів держави шляхом оскарження судових рішень. Так, лише за три місяці поточного року вивчено півтори тисячі судових рішень.

Зокрема, оскаржено рішення, яким Сакську районну державну адміністрацію зобов'язано укласти договір оренди земельної ділянки площею 10 га, що розташована у 150 м від урізу води за межами населених пунктів.

Аналізуючи прокурорську практику, наглядове відомство вимушене констатувати невиважений підхід органів влади і самоврядування при

розпорядженні головним багатством Криму. Прокуратурою постійно виявляються факти ігнорування містобудівної документації, схем планування територій, використання невизначеності меж об'єктів заповідного і водного фондів, уникнення орендних правовідносин і торгів.

У ході прокурорських перевірок і надалі виявляються факти незаконного розпорядження землями державних підприємств, природоохоронними територіями.

Наприклад, у поточному році прокуратурою АР Крим порушено кримінальну справу за фактом незаконного вилучення у державного підприємства понад 430 га землі.

Ділянку такою площею під дослідними полями, що належать до особливо цінних земель, відчужено внаслідок протиправних дій посадових осіб Білогірської райдержадміністрації, районного відділу земельних ресурсів і державного підприємства дослідницького господарства «Кримська роза».

Згідно з попередніми підрахунками збитки від незаконного вилучення земель становлять понад 2 млн гривень.

Вищим господарським судом України задоволено касаційну скаргу прокуратури АР Крим та скасовано попередні рішення судів, якими ДП «Дослідне господарство Кримської дослідної станції овочівництва Кримського інституту агропромислового виробництва УААН» припинено право користування майном площею 4 тис. кв. м та земельною ділянкою під садом кісточкових розміром 12 гектарів.

Касаційна інстанція підтвердила доводи наглядового відомства автономії про порушення судами норм права при затвердженні звіту керуючого санацією. Зокрема, законом накладено мораторій на примусову реалізацію майна державних підприємств, також законодавством не передбачено перехід права власності до інвестора при розгляді спорів про банкрутство.

Окружним адміністративним судом АР Крим задоволено позов прокуратури міста Ялти щодо визнання недійсним рішення Фороської селищної ради про розпорядження земельною ділянкою площею 7 га Південного філіалу Національного університету біоресурсів та природокористування України «Кримський агротехнологічний університет».

Суд підтвердив доводи наглядового відомства про відсутність у органу місцевого самоврядування повноважень з розпорядження

особливо цінними сільськогосподарськими землями державного навчального закладу.

Нагадаємо: раніше зусиллями наглядового відомства визнано недійсними видані приватним підприємствам державні акти на ділянки площею понад 0,5 га із незаконно вилучених земель виробничо-навчальних закладів та скасовано рішення про виділення товариству з обмеженою відповідальністю із земель університету 3 гектари.

Особливого захисту потребують землі науково-виробничого об'єднання (НВО) «Масандра». Зокрема, встановлено факти незаконного скорочення території структурного підрозділу НВО «Масандра» ДП «Алушта» на 30 га. Прокуратурою міста Алушти порушено кримінальні справи. Під слідством опинилися посадові особи державного виноробного підприємства, протиправними діями яких унаслідок припинення права користування землями вказаної категорії завдано збитків державі на суму майже 45 млн гривень.

Постійної уваги потребує питання законності розпорядження землями заповідних територій.

Поточного року встановлено факти незаконного вилучення з території Ялтинського гірсько-лісового заповідника земельних ділянок. Унаслідок протиправних дій посадових осіб ЯГЛЗ та управління екологічної інспекції Південно-Кримського регіону територія об'єкта природно-заповідного фонду скоротилася за рахунок появи приватних землеволодінь на 1,35 га, вартість яких становить понад 2 млн гривень. Сімферопольською міжрайонною природоохоронною прокуратурою порушено кримінальні справи.

Окрім зазначених перевірок охоплено також питання розпорядження землями оздоровчого призначення, а саме: збереження та використання територій оздоровчих закладів, ділянками лісового фонду тощо. За результатами перевірок вживаються вичерпні заходи.

Загалом протягом 2011–2012 років органами прокуратури АР Крим за фактами порушень у земельній сфері порушено 72 кримінальні справи. Злочинами завдано збитків на суму 155 млн грн, а площі земель, які стали предметом протиправного зазіхання, перевищують 10,5 тис. гектарів. За протестами і позовами прокуратури автономії повернуто і попереджено незаконне використання земельних ділянок загальною площею понад 3 тис. гектарів.

Прокуратурою вживалися заходи щодо призначення за злочини у сфері земельних відносин адекватного покарання.

Так, ухвалено вирок стосовно Малоріченського сільського голови та землевпорядника сільради. Їх затримано при одержанні 750 тисяч доларів США – частини від суми, що зажадалася за виділення 5 га землі на території Малоріченської сільради. Загалом чиновники вимагали 1 мільйон 100 тисяч американських доларів. Голові сільради інкриміновано, крім цього, ще один епізод замаху на вимагання хабара у розмірі 300 тисяч доларів США за надання 0,5 га на ввіреній йому території.

Прокуратурою доведено вину зловмисників в одержанні хабарів, зловживанні службовим становищем, перевищенні повноважень та посадовому підробленні. За ці злочини суд призначив голові покарання у вигляді 9,5 років позбавлення волі, а землевпоряднику – 8,5 років ув'язнення. Засуджені також позбавлені права протягом 3 років обіймати посади в органах місцевого самоврядування, а їх майно конфісковано. Посадовців узято під варту в залі суду.

Згідно з рішенням суду спільнику засуджених призначено покарання у вигляді 5 років позбавлення волі та права обіймати певні посади протягом 3 років.

Також ухвалено вирок стосовно Новофедорівського селищного голови й депутата місцевої ради. Вказані посадові особи обвинувачувались прокуратурою в одержанні 60 тисяч доларів США як частини хабара за виділення земельних ділянок у селищі загальною площею 1,2 га. Загалом чиновники вимагали 225 тисяч доларів США.

Під час судового слідства повністю підтверджено зібрані прокуратурою докази вчинення засудженими злочину, передбаченого ч. 3 ст. 368 Кримінального кодексу України.

За хабарництво голові та депутату призначено покарання у вигляді позбавлення волі строком на 5 років. Їх також було позбавлено всього майна та можливості протягом 3 років обіймати певні посади. Голові призначено додаткове покарання у вигляді позбавлення відповідного рангу державного службовця.

Перевірки держання в автономії вимог земельного законодавства тривають. Наразі в розробці вже знаходяться матеріали за фактами грубих порушень, зокрема при розпорядженні землями на Південному узбережжі Криму. Найближчим часом їм буде дано належну правову оцінку.

*Вячеслав ПАВЛОВ*

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ  
ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА  
В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ**

**Резюме**

*Проаналізовано діяльність органів прокуратури АР Крим щодо питання законності виділення та використання земель на території автономії.*

*Вячеслав ПАВЛОВ*

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА  
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ**

**Резюме**

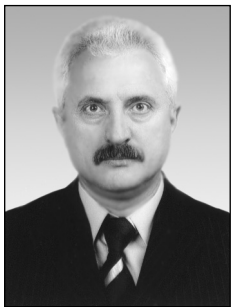
*Проанализирована деятельность органов прокуратуры АР Крым, касающаяся вопроса законности выделения и использования земель на территории автономии.*

*Vyacheslav PAVLOV*

**CURRENT ISSUES OF PROSECUTOR'S SUPERVISION  
OVER OBSERVANCE OF THE LAND LEGISLATION  
IN THE AUTONOMOUS REPUBLIC OF CRIMEA**

**Summary**

*The activity of Prosecutor's office of Autonomous Republic of Crimea concerning legality of selection and use of land on the territory of Autonomy is analyzed in the article.*



**Свєген СКУЛИШ,**

*ректор Національної академії Служби безпеки України,  
генерал-майор,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України*

## НЕГЛАСНІ СЛІДЧІ (РОЗШУКОВІ) ДІЇ ЗА КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

**Ключові слова:** оперативно-розшукова діяльність; досудове розслідування кримінальних правопорушень; негласні слідчі (розшукові) дії.

У світлі прогресивних демократичних тенденцій гуманізації кримінального та кримінального процесуального права основні напрями реформування органів кримінальної юстиції, визначені в рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів», затвердженому Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008, передбачають необхідність кардинальної перебудови вітчизняного кримінального процесуального законодавства [1]. Враховуючи гостру суспільну й державну потребу в реконструкції та розбудові системи кримінальної юстиції, найбільш визначним досягненням, що ознаменувало діяльність Верховної Ради України шостого скликання, стало прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України (КПК України). Втілюючи визначальні гуманістичні ідеї, світові та європейські демократичні цінності у сфері забезпечення основних прав та свобод людини і громадянина, а також сучасний досвід правоохоронної діяльності провідних демократичних країн, новий Кримінальний процесуальний кодекс України пропонує виважену модель роботи повноважних державних органів щодо виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень. Головним здобутком нового кримінального процесуального закону слід вважати чіткий розподіл кримінально-процесуальних функцій між окремими учасниками кримінального судочинства та наявність системи стримувань і противаг, який забезпечуватиме вирішення завдань правосуддя. Проте найбільш революційним кроком законодавця стало впровадження у систему досудового розслідування негласних слідчих (розшукових) дій, що, по суті, є

оперативними заходами, спрямованими на конспіративне отримання відомостей про підготовлювані та вчинені злочини з метою їх невідкладного припинення й розкриття.

Дослідженню проблем співвідношення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування у виявленні, попередженні, припиненні та розкритті злочинів присвячено низку праць як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед яких Б.І. Бараненко, Б.Т. Безлепкін, А.В. Белоусов, В.В. Гевко, В.А. Глазков, В.А. Дашко, Е.О. Дідоренко, Є.А. Доля, І.М. Доронін, С.Ю. Ільченко, Ю.П. Кобець, Є.Г. Коваленко, І.П. Козьяков, В.А. Колеснік, М.І. Курочка, А.О. Ляш, В.Т. Маляренко, В.І. Ніндіпова, М.А. Погорецький, В.А. Селюков, І.В. Сервецький, Г.П. Середа, В.М. Тертишник, А.Г. Цветков, М.Є. Шумило та інші. Проте, враховуючи останні зміни у законодавстві, що визначають порядок ведення досудового розслідування кримінальних правопорушень, та існуючі законотворчі ініціативи й тенденції, проблеми використання у досудовому розслідуванні можливостей оперативно-розшукової діяльності потребують нових наукових досліджень з метою пошуку і прогнозування шляхів їх вирішення, що обумовлює актуальність теми цієї статті.

Аналіз досвіду правоохоронної діяльності переконливо свідчить про те, що закріплена кримінально-процесуальним законом України 1961 року система досудового розслідування була архаїчною та за рахунок дубляжу повноважень окремих ланок не забезпечувала ефективності його ведення. Формалізований підхід до побудови моделі доказування і, як наслідок, формування обвинувачення на досудовому слідстві та суді практично позбавляли сторону захисту реальних засобів впливу як на хід досудового розслідуван-

ня, так і на можливість обґрунтування своїх правових позицій на стадії судового розгляду кримінальних справ. І це, по суті, робило український кримінальний процес інквізиційним. Презюмова на Кодексом 1961 року гласність кримінального провадження мала вельми номінальний характер, оскільки не забезпечувалась реальними механізмами державного і громадського контролю за діяльністю органів, що виконують функцію кримінального переслідування. Подвійні стандарти в офіційному тлумаченні співвідношення оперативного і слідчого доказування, що панували у правовій доктрині, унеможлилювали створення та функціонування ефективної системи протидії злочинам. З урахуванням викладеного найбільш кардинальної перебудови потребувала саме модель досудового розслідування кримінальних правопорушень, що, власне, виражено у положеннях нового кримінально-процесуального закону.

Окремі дії щодо «процесуалізації» оперативно-розшукової діяльності починає законодавець здійснювати у 2001 році, коли до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року № 2135-XII внесено норми, які встановлювали вимоги про документування результатів окремих оперативно-розшукових заходів з метою використання їх у доказуванні в кримінальних справах [2]. Водночас відповідні зміни було внесено до ч. 2 ст. 65 кримінально-процесуального закону, до джерел доказів у кримінальних справах додано протоколи з відповідними додатками, складені за результатами оперативно-розшукових заходів. Наступним кроком стало введення до Кримінально-процесуального кодексу України статей 187, 187-1, які регламентували порядок провадження слідчих дій стосовно накладення арешту на телеграфно-поштову кореспонденцію та із зняття інформації з каналів телеграфно-поштового зв'язку [3]. Незважаючи на те, що ці норми викликали бурхливу критику з боку науковців та певне незрозуміння практичних працівників, ефективність використання у розкритті та розслідуванні злочинів інформації, здобутої негласним шляхом, є безсумнівною, оскільки загальна кількість кримінальних справ, під час доказування в яких використовувались результати оперативно-розшукових заходів, рік у рік зростає. З огляду на це можна зробити припущення, що ініціатива законодавця стосовно надання органам досудового розслідування правомочностей з володіння широким інструментарі-

єм, який знаходиться у розпорядженні оперативно-розшукових підрозділів, ще пройде свою апробацію часом і підтвердить доцільність використання у розкритті та розслідуванні злочинів негласних дій, що провадяться у тому числі із використанням спеціальних технічних засобів фіксації інформації.

Згідно з новим КПК України зміна концепції досудового розслідування кримінальних правопорушень передусім полягає у розширенні повноважень його суб'єктів з одночасним посиленням процесуальних гарантій дотримання конституційних прав і свобод особи, а також забезпеченням функціонування надійних механізмів захисту та правової допомоги.

Найбільш істотних перетворень у новому кримінальному процесуальному законі зазнала система слідчих дій, що відбулися за рахунок уведення до її складу негласних слідчих (розшукових) дій. За походженням ці дії є оперативно-розшуковими заходами, в основу яких покладено передбачену законодавством, із використанням специфічних методів та засобів, послідовність дій уповноважених суб'єктів, спрямованих на виявлення, розкриття та припинення протиправних посягань. Основним функціональним призначенням негласних слідчих (розшукових) дій в оновленій системі кримінального процесу України є забезпечення оптимальних шляхів використання у кримінально-процесуальному провадженні інформації, здобутої із використанням негласних сил та засобів, якими послуговується оперативно-розшукова діяльність.

До системи негласних слідчих (розшукових) дій, закріпленої у главі 21 Кримінального процесуального кодексу України, входять аудіо-, відеоконтроль особи, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняття інформації з електронних інформаційних систем, накладення арешту на кореспонденцію, її огляд та виїмка, аудіо-, відеоконтроль місця, контроль за вчиненням злочину, виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження, встановлення місцезнаходження радіоелектронного засобу, негласне обстеження публічно недоступних місць, житла та іншого володіння. У ході досудового розслідування можуть використовуватись несправжні (імітаційні) та ідентифіковані (помічені) засоби. По суті, до несправжніх (імітаційних) засобів можуть належа-



ти конспіративні підприємства й організації, а також документи, що зашифровують особу чи відомчу приналежність учасників досудового розслідування. До ідентифікованих засобів можуть відноситись ті, які забезпечують провадження арешту кореспонденції, контрольної, оперативної закупки, контрольованого постачання. Відповідно до закону ці засоби можна використовувати під час доказування у кримінальних справах. З метою забезпечення провадження окремих слідчих дій органами досудового розслідування можуть використовуватись також відносини конфіденційного співробітництва [4].

Уведення зазначених негласних слідчих (розшукових) дій до системи кримінального процесу здійснюється вперше. Раніше порядок провадження досудового розслідування злочинів відбувався у таких організаційно-правових формах, де вказані дії мали статус оперативно-розшукових заходів та могли проводитись лише уповноваженими на те оперативними підрозділами. Як і в оперативно-розшуковій діяльності, проведення негласних слідчих (розшукових) дій допускається у виняткових випадках та за умови, що в інший спосіб отримати інформацію неможливо. Законодавством встановлені граничні строки, порядок їх провадження та документування отриманих результатів. Відомості, здобуті внаслідок провадження негласних слідчих (розшукових) дій, підлягають фіксації та використовуються під час доказування у кримінальних справах нарівні з доказами, отриманими гласним шляхом.

Уведення до системи досудового розслідування кримінальних правопорушень викликало активну реакцію з боку як правоохоронних органів, так і громадськості. З'явилися його прихильники і супротивники, незважаючи на те, що практика розширення переліку слідчих дій за рахунок оперативно-розшукових заходів не нова, вона застосовується у низці кримінально-процесуальних законів зарубіжних країн. Наприклад, у Німеччині кримінально-процесуальна і оперативно-розшукова діяльність, у їх загальному розумінні, не розмежовані. Усі гласні і негласні дії уповноважених законом суб'єктів правоохоронної діяльності здійснюються з метою виявлення та розкриття злочинів, у порядку, визначеному КПК ФРН [5, 54–56]. Кримінально-процесуальним законом Литовської Республіки передбачена процедура «секретного досудового розслідування» та негласне використання технічних засобів фіксації інформації під час провадження окремих слідчих

дій [6, 122–158]. Розслідування злочинів у США і Великобританії передбачає використання негласних способів отримання інформації, якими є контроль телекомунікацій, усних розмов, візуальне спостереження, використання конфіденційного співробітництва тощо [7]. Аналіз більшості нормативних актів іноземних держав у сфері правового регулювання досудового розслідування злочинів вказує на те, що використання прихованих методів здобуття інформації про злочини і осіб, які їх вчинили, давно не вважається таким, що характеризує рівень демократії в країні. Навпаки, прозорість їх законодавчої регламентації та здійснення, наявність визначених законом механізмів контролю за провадженням робить їх ефективним інструментом правоохоронної діяльності демократичної держави. Тому розширення за рахунок можливостей оперативно-розшукової діяльності системи слідчих дій у КПК України, за умови дотримання конституційних гарантій прав особи, слід вважати прогресивним кроком законодавця, спрямованим на посилення правоохоронної функції держави та захисту прав і свобод окремих осіб, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань.

Конституційні гарантії дотримання прав людини під час провадження негласних слідчих дій закріплені нормами кримінального процесуального закону, які встановлюють порядок їх організації, захисту отриманої інформації, та визначені законом процедурами, що забезпечують можливість оскарження дій суб'єктів досудового розслідування. Проведення більшості негласних слідчих (розшукових) дій, визначених у главі 21 КПК України, пов'язане із обмеженням права особи на приватність, гарантованою статтями 30, 31, 32 Конституції України [8]. Право на приватність є комплексним правом особи, яке означає територіальну, комунікаційну, інформаційну, фізичну приватність. Виходячи з конституційних положень у Кримінальному процесуальному кодексі України регламентовано підстави та порядок втручання у приватне спілкування, встановлено загальні засади провадження негласних слідчих дій, пов'язаних із обмеженням права особи на приватність. З метою правильного тлумачення зазначених вище норм КПК України в його положеннях закріплені визначення приватного спілкування та негласних слідчих (розшукових) дій, що є різновидами втручання в нього (аудіо-, відеоконтроль особи, арешт, огляд і виїмка кореспонденції, зняття інформації з транспортних

телекомунікаційних мереж, зняття інформації з електронних інформаційних систем).

У КПК України, розвиваючи конституційні положення, вказано, що ніхто не може зазнавати втручання у приватне спілкування без ухвали слідчого судді. Прокурор, слідчий за погодженням із прокурором зобов'язані звернутися до слідчого судді з клопотанням про дозвіл на втручання в приватне спілкування у встановленому кримінальним процесуальним законом порядку, якщо будь-яка слідча (розшукова) дія передбачатиме таке втручання. У разі постановлення слідчим суддею ухвали про відмову у втручання в приватне спілкування нове клопотання може бути подане прокурором, слідчим лише з новими відомостями. Слід підкреслити, що норми кримінального процесуального закону, які регламентують наведені дії суб'єктів досудового розслідування, ґрунтуються на високих морально-етичних принципах, оскільки містять заборону на втручання у приватне спілкування захисника, священнослужителя з підозрюваним, обвинуваченим, засудженим, виправданим.

Однією із безумовних гарантій законності провадження негласних слідчих (розшукових) дій необхідно вважати те, що в кримінальному процесуальному законі України визначено вичерпне коло учасників кримінального процесу, які мають право вносити клопотання про їх провадження, та перелік суб'єктів, що можуть дати дозвіл на їх здійснення. Згідно з законом рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій приймає слідчий, прокурор, а також слідчий суддя за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженим із прокурором, та за клопотанням захисника або представника потерпілого. Слідчий зобов'язаний повідомити прокурора про прийняття рішення щодо проведення певних негласних слідчих (розшукових) дій та отримані результати. У випадку виявлення порушень законності при їх організації і проведенні прокурор уповноважений заборонити або припинити подальше проведення негласних слідчих (розшукових) дій. До виняткових повноважень прокурора відповідно до КПК України належить прийняття рішення про проведення такої негласної слідчої (розшукової) дії, як контроль за вчиненням злочину.

Аналізуючи зміст КПК України, можна звернути увагу на те, що порівняно з поки що чинним Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року № 2135-XII

кримінальний процесуальний закон досконало регламентує провадження негласних оперативно-слідчих дій та встановлює більш жорсткі рамки їх здійснення. Зокрема, про це свідчить зміст положень КПК України, де вказано, що в ухвалі слідчого судді на проведення негласної слідчої (розшукової) дії зазначається її строк, який може бути продовжений у встановленому законом порядку. Окрім того, проведення переважної більшості негласних слідчих (розшукових) дій, на відміну від порядку, встановленого в оперативно-розшуковій діяльності, здійснюватиметься лише у кримінальному провадженні виключно щодо тяжких або особливо тяжких злочинів. Винятком становлять негласні дії щодо встановлення місцезнаходження радіоелектронного засобу та виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, регламентовані, відповідно, статтями 268 і 272 КПК України.

Важливою гарантією забезпечення законності провадження негласних слідчих дій є те, що кримінальним процесуальним законом України встановлено коло суб'єктів уповноважених державних органів, які мають право їх проводити, та процедура судового розгляду відповідних клопотань. Рішення щодо припинення негласних слідчих (розшукових) дій, якщо немає потреби у їх проведенні згідно з КПК України, приймає прокурор.

З урахуванням досвіду оперативно-слідчої практики уповноважених законом органів у КПК України закріплено норми, якими встановлюється порядок провадження негласних слідчих (розшукових) дій у виняткових випадках. Так, ст. 250 КПК України постановляє, що у невідкладних випадках, пов'язаних із рятуванням життя людей і майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, а також запобіганням вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину, негласна слідча (розшукова) дія може бути розпочата до постановлення ухвали слідчого судді за рішенням слідчого, узгодженим з прокурором, або прокурора. У такому випадку прокурор зобов'язаний невідкладно після початку зазначеної негласної слідчої (розшукової) дії звернутися з відповідним клопотанням до слідчого судді, що розглядає це клопотання у порядку, визначеному законом. Якщо слідчий суддя постановить ухвалу про відмову в наданні дозволу на проведення негласної слідчої (розшукової) дії, виконання її потрібно негайно припинити, а отримана внаслідок такої негласної слідчої (розшуко-

вої) дії інформація повинна бути знищена під контролем прокурора.

Однією з гарантій законності провадження негласних слідчих (розшукових) дій виступатиме також дотримання вимог до їх документального забезпечення. Тому в ст. 251 КПК України закріплено вимоги до постанови слідчого, прокурора щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій, які повинні містити всі передбачені відомості та реквізити.

Відображення здійснення результатів негласних слідчих (розшукових) дій повинно відповідати загальним правилам фіксації кримінального провадження. Зокрема, це регламентовано ст. 252 КПК України. За результатами проведення негласної слідчої (розшукової) дії складається протокол, до якого за необхідності долучаються додатки. Відомості про осіб, які проводили негласні слідчі (розшукові) дії або були залучені до їх проведення, у разі застосування стосовно них заходів безпеки, можуть зазначатися із забезпеченням конфіденційності даних про таких осіб у порядку, визначеному законодавством. Також однією із гарантій законності провадження слідчих дій виступає правова норма ст. 252 КПК України, яка закріплює, що проведення негласних слідчих (розшукових) дій може фіксуватися за допомогою технічних та інших засобів, що забезпечує як здійснення контролю за їх провадженням з боку уповноважених суб'єктів, так і можливість використання отриманих результатів під час доказування у кримінальних справах.

Відповідно до вимог кримінального процесуального законодавства протоколи про проведення негласних слідчих (розшукових) дій з додатками не пізніше ніж через двадцять чотири години з моменту припинення вказаних негласних слідчих (розшукових) дій передаються прокурору. У свою чергу, прокурор вживає заходи щодо збереження отриманих під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій речей і документів, які планує використовувати у кримінальному провадженні.

З метою забезпечення права особи на оскарження неправомірних дій правоохоронних органів у частині провадження негласних слідчих дій до кримінального процесуального закону введено ст. 253, в якій встановлено порядок повідомлення осіб, щодо яких проводилися негласні слідчі (розшукові) дії. Згідно зі змістом статті особи, конституційні права яких були тимчасово обмежені під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій, а також підозрюваний, його за-

хисник мають бути письмово повідомлені прокурором або за його дорученням слідчим про їх провадження. Конкретний час повідомлення визначається із урахуванням наявності чи відсутності загрози для досягнення мети досудового розслідування, суспільної безпеки, життя або здоров'я осіб, причетних до проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Відповідне повідомлення про факт і результати негласної слідчої (розшукової) дії повинно бути здійснене протягом дванадцяти місяців з дня її припинення, але не пізніше від часу звернення до суду з обвинувальним актом.

Негласні слідчі (розшукові) дії переважно пов'язані із втручанням у сферу приватного життя особи. Тому під час їх організації та проведення може отримуватись інформація щодо приватного життя окремих осіб. З метою забезпечення дотримання прав людини у досудовому провадженні кримінальних справ та нерозповсюдження відомостей щодо приватного життя окремих осіб кримінальним процесуальним законом встановлено певні гарантії. Зокрема, кримінальний процесуальний закон встановлює умови, що забезпечують нерозповсюдження інформації приватного характеру, отриманої за результатами проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Це обов'язок нерозголошення особами, які мали доступ до матеріалів кримінального провадження, відомостей, отриманих за їх результатами. У матеріалах негласних слідчих (розшукових) дій може фіксуватися інформація, що стосується не лише особи, стосовно якої проводилась слідча дія, а й відомості щодо приватного життя інших осіб. Якщо такі відомості не містять інформації про вчинення заборонених законом дій, вони підлягають знищенню. Проте, коли фіксація відомостей про приватне життя окремих осіб пов'язана із документуванням протиправної діяльності підозрюваного або обвинуваченого, захисник, інші особи, які мають право на ознайомлення з протоколами негласних слідчих дій, попереджаються про кримінальну відповідальність за розголошення інформації про приватне (особисте чи сімейне) життя інших осіб.

Не менш важливою гарантією є визначений законом обов'язок прокурора забезпечувати збереження інформації, що буде використовуватись у доказуванні вини особи на стадії судового розгляду кримінальної справи, а також покладена на нього функція контролю за знищенням інформації про особисте та сімейне життя окремих

осіб, що не підлягає використанню у доказуванні. Згідно зі ст. 259 КПК України, якщо прокурор має намір використати під час судового розгляду як доказ інформацію, отриману внаслідок втручання у приватне спілкування, або певний її фрагмент, він зобов'язаний забезпечити збереження всієї інформації або доручити це слідчому. Технічні засоби, що застосовувалися під час проведення вказаних негласних слідчих (розшукових) дій, а також первинні носії отриманої інформації повинні зберігатися до закінчення строку касаційного оскарження судових рішень. Носії інформації та технічні засоби, за допомогою яких її отримано, можуть бути предметом дослідження відповідних спеціалістів або експертів у порядку, передбаченому законодавством.

З метою нерозповсюдження інформації про проведення негласних слідчих дій та їх результати кримінальний процесуальний закон вказує, що виготовлення копій протоколів про проведення негласних слідчих (розшукових) дій та додатків до них не допускається. Також законом заборонено використання матеріалів негласних слідчих дій для цілей, не пов'язаних з кримінальним провадженням, або ознайомлення з ними учасників кримінального провадження чи будь-яких інших осіб.

Унаслідок проведення негласних слідчих дій може бути отримана різна інформація, що не стоюється мети їх здійснення. Ці відомості також підлягають захисту з метою забезпечення нерозповсюдження. Так, у ст. 255 КПК України закріплено перелік заходів щодо захисту інформації, що не використовується у кримінальному провадженні. Зокрема, в ній вказано, що відомості, речі та документи, отримані в результаті проведення негласних слідчих (розшукових) дій, які прокурор не визнає необхідними для подальшого проведення досудового розслідування, повинні бути невідкладно знищені на підставі його рішення. Кримінальний процесуальний закон не дає вказівок щодо того, ким повинна бути знищена зафіксована інформація, проте, за логікою, цими суб'єктами можуть бути власне виконавці заходів, тобто слідчі або оперативні працівники. Регламентуючи такі дії, законодавець в КПК України лише вказує, що знищення відомостей, речей та документів здійснюється під контролем прокурора.

Під час провадження негласних слідчих дій у розпорядженні прокурора можуть опинитися речі та документи, що є власністю третіх осіб. Зокрема, ці предмети можуть потрапити до прокурора під час провадження контролю над вчиненням

злочину (оперативна та контрольна закупка, контрольоване постачання тощо). Згідно із законом, якщо власник речей або документів, отриманих у результаті проведення негласних слідчих (розшукових) дій, зацікавлений в їх поверненні, прокурор зобов'язаний повідомити його про наявність таких речей або документів у своєму розпорядженні та з'ясувати, чи бажає власник їх повернути. Допустимість зазначених дій і час їх вчинення визначаються прокурором з урахуванням необхідності забезпечення прав та законних інтересів осіб, а також запобігання завданню шкоди для кримінального провадження.

Володіючи широкими повноваженнями щодо провадження негласних слідчих дій, прокурор передусім повинен перейматися інтересами досудового розслідування, а також, з метою реалізації основної функції прокуратури щодо нагляду за додержанням законності досудового провадження, забезпечувати дотримання прав і свобод певних задіяних у ньому осіб. Тому кримінальний процесуальний закон вимагає виконання прокурором обов'язку повідомлення окремих осіб про провадження щодо них негласних слідчих дій, незалежно від того, чи були знищені відомості, речі та документи, отримані за результатами їх провадження.

Система негласних слідчих (розшукових) дій містить норми, які визначають підстави й порядок провадження, так би мовити, традиційних оперативних заходів і негласних дій, які досі не регламентувалися вітчизняним оперативно-розшуковим законодавством. Так, принципово новою для українського законодавства є норма ст. 270 КПК України, що встановлює порядок провадження на стадії досудового розслідування контролю над вчиненням злочину. Адже Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» досі визначались лише організаційні засади проведення контрольованого постачання, контрольованої та оперативної закупки. Згідно зі змістом вказаної статті контроль над вчиненням злочинів може проводитись у таких формах, як контрольоване постачання, контрольована та оперативна закупка, спеціальний слідчий експеримент, імітування обстановки злочину. Норми ст. 270 КПК України не містять визначення викладених понять, а лише містять вказівку на те, що порядок їх здійснення визначатиметься спеціалізованим законодавством. Також зазначається, що проведення цієї негласної слідчої дії повинно виключати настання суспільно небезпечних наслідків. Тому в ст. 270

КПК України вказано, що контроль за вчиненням злочину не проводиться, якщо внаслідок таких дій неможливо повністю запобігти посяганню на життя або заподіяння особі (особам) тяжких тілесних ушкоджень, поширенню речовин, небезпечних для життя багатьох людей, втечі осіб, які вчинили тяжкі чи особливо тяжкі злочини, екологічній або техногенній катастрофі. Кримінальним процесуальним законом встановлюються межі законності провадження цієї негласної слідчої дії, а саме: забороняється під час підготовки та проведення заходів з контролю за вчиненням злочину провокувати (підбурювати) особу на вчинення цього злочину з метою його подальшого викриття, допомагаючи особі вчинити злочин, який вона не вчинила б, якби слідчий цьому не сприяв, або з цією самою метою впливати на її поведінку насильством, погрозами, шантажем. Здобуті у такий спосіб речі і документи не можуть бути використані у кримінальному провадженні. Про результати контролю за вчиненням злочину складається протокол, до якого додаються речі і документи, отримані під час проведення цієї негласної слідчої (розшукової) дії. Якщо контроль за вчиненням злочину закінчується відкритим фіксуванням, про це складається протокол у присутності особи (осіб), протиправна діяльність яких була задокументована. Рішення щодо проведення цієї слідчої дії уповноважений приймати тільки прокурор. Відповідно до кримінально-процесуальних норм прокурор у своєму рішенні про проведення контролю за вчиненням злочину зобов'язаний навести обставини, які свідчать про відсутність під час негласної слідчої (розшукової) дії провокування особи на вчинення злочину, та зазначити про застосування спеціальних імітаційних засобів.

Система негласних слідчих дій включає також виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, що регулюється ст. 272 КПК України. Ці дії можуть проводитись з метою досудового розслідування тяжких або особливо тяжких злочинів. Особою, яка відповідно до закону виконує спеціальне завдання, беручи участь в організованій групі чи злочинній організації, або є учасником вказаної групи чи організації, який на конфіденційній основі співпрацює з органами досудового розслідування, можуть бути отримані відомості, речі і документи, що мають значення для досудового розслідування. Виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організа-

ції не вимагає наявності дозволу слідчого судді на їх проведення та здійснюється на підставі постанови слідчого, погодженої з керівником органу досудового розслідування, або постанови прокурора із збереженням у таємниці достовірних відомостей про особу.

Відповідно до порядку, встановленого ст. 274 КПК України, може проводитись слідча дія із негласного отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження. Нею передбачено виявлення та виїмку матеріальних носіїв юридично значимої інформації як об'єктів подальшого порівняльного дослідження з метою вирішення конкретних завдань досудового розслідування. Сутність дій полягає в отриманні необхідних зразків, достатніх для проведення порівняльного дослідження та отримання висновку спеціаліста. Це може бути виїмка відповідних об'єктів, зняття копій документів, фотографування об'єктів, предметів, проведення дактилоскопіювання, відділення частини предмета, придбання предмета (речовини тощо) шляхом укладення договору купівлі-продажу, позики та ін. Негласне отримання зразків здійснюється на підставі ухвали слідчого судді, постановленої за клопотанням прокурора, або за клопотанням слідчого, погодженим з прокурором. У клопотанні прокурора, слідчого про надання дозволу на негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження, та в ухвалі слідчого судді додатково зазначаються відомості про конкретні зразки, які планується отримати.

Основною визначеною законом метою провадження негласних слідчих дій є отримання та фіксація інформації про злочини, за умови, що іншим шляхом отримати такі відомості неможливо. Ця інформація підлягає документуванню в установленому законом порядку з метою подальшого використання у доказуванні наявності чи відсутності у діях окремих осіб протиправних діянь, мети та мотивів, обставин та обстановки їх вчинення, встановлення винних і вирішення питання про визначення міри їх юридичної відповідальності та з'ясування інших обставин, що мають значення у справі. У Кримінальному процесуальному законі визначено порядок фіксації результатів негласних слідчих (розшукових) дій та вказано, що за підсумками їх проведення складається протокол, інформація фіксується на матеріальних носіях, окрім того, сам процес їх провадження може документуватися за допомогою технічних засобів. У ст. 256 КПК України регламентовано використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій під час до-

казування в кримінальних справах та вказано, що протоколи щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій, аудіо- або відеозаписи, фото-знімки, інші результати, здобуті за допомогою застосування технічних засобів, вилучені під час їх проведення, речі і документи або їхні копії можна використовувати в доказуванні на тих самих підставах, що і результати проведення інших слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування. Особи, які проводили негласні слідчі (розшукові) дії або були залучені до їх проведення, можуть бути допитані як свідки. Допит може відбуватися із збереженням у таємниці відомостей про цих осіб та із застосуванням щодо них відповідних заходів безпеки, передбачених законом.

У випадку використання для доказування результатів негласних слідчих (розшукових) дій можуть бути допитані особи, з приводу діяльності або контактів яких вони проводилися. Такі особи повідомляються про проведення негласних слідчих (розшукових) дій тільки щодо них у строки, передбачені кримінальним процесуальним законом, і в тому обсязі, який зачіпає їхні права, свободи чи інтереси. Відповідно до ст. 257 КПК України, якщо в результаті проведення негласної слідчої (розшукової) дії виявлено ознаки кримінального правопорушення, що не розслідується у даному кримінальному провадженні, отримана інформація може бути використана в іншому кримінальному провадженні тільки на підставі ухвали слідчого судді, яка виноситься за клопотанням прокурора. Таким чином, у законодавстві встановлюється ще одна гарантія правомірності використання інформації, здобутої внаслідок провадження негласних слідчих дій. Слідчий суддя розглядає клопотання згідно з вимогами кримінального процесуального кодексу і відмовляє у його задоволенні, якщо прокурор, крім іншого, не доведе законність отримання інформації та наявність достатніх підстав вважати, що вона свідчить про виявлення ознак кримінального правопорушення.

Варто звернути увагу на те, що органи досудового розслідування у ході провадження негласних слідчих дій можуть отримувати інформацію про вчинення злочинів, розкриття та розслідування яких не належить до їх компетенції. З метою забезпечення реалізації функцій кримінального судочинства ця інформація не повинна бути втрачена, а передана компетентним суб'єктам для перевірки та реагування. Ураховуючи це, ст. 257 КПК України містить норму, яка вказує, що передавання інформації, одержаної внаслідок

проведення негласних слідчих (розшукових) дій, здійснюється тільки через прокурора. Таким чином ще раз підкреслюється винятковий статус прокурора у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень.

В умовах розвинутої демократії та верховенства права система кримінальної юстиції повинна забезпечувати ефективну протидію кримінальним правопорушенням із одночасним неухильним дотриманням прав особи під час діяльності органів досудового розслідування та судів. Проаналізувавши вітчизняний досвід правоохоронної діяльності, доходимо висновку про необхідність реформування в Україні системи кримінального переслідування з метою вдосконалення її діяльності і приведення у відповідність до європейських стандартів, а також підвищення рівня захисту прав людини і основоположних свобод, посилення боротьби з кримінально караними діяннями.

Безперечним досягненням нового КПК України є прийняття усталених стандартів роботи правоохоронних органів країн розвинутої демократії, серед яких США, Великобританія, ФРН, де досудове розслідування злочинів здійснюється із використанням гласних і негласних методів роботи. Згідно з нормами нового КПК України досудове розслідування у кримінальних справах також здійснюватиметься гласними і негласними методами.

Процесуалізація оперативно-розшукової діяльності є наслідком пошуків законодавчого вирішення проблем розбудови ефективного механізму протидії злочинності. Детальна правова регламентація кожної із визначених законом негласних слідчих (розшукових) дій, установлення процесуального керівництва прокурором над досудовим розслідуванням, забезпечення повноцінного судового контролю за організацією інтрузивних дій, процесуальні гарантії ознайомлення зацікавлених сторін з результатами їх провадження є беззаперечними аргументами у суперечці на користь того, що негласні слідчі (розшукові) дії не можуть виступати інструментом безпідставного кримінального переслідування. Адже встановлені процесуальним законом засади організації та здійснення реально забезпечують винятковість їх проведення та можливість усебічного контролю з боку як держави, так і об'єкта переслідування. Отримана інформація може набути статусу доказів лише згідно з рішенням суду під час розгляду матеріалів кримінального провадження, за умови дотримання встановленого

законом порядку його здійснення, перевірки та оцінки прокурором. Поеднання у системі слідчих дій гласних і негласних методів здобуття інформації про підготовлювані та вчинені злочини при одночасному посиленні конституційних гарантій

прав і свобод особи повинно стати ефективним інструментом протидії злочинності, що слугуватиме вирішенню завдань кримінального судочинства у масштабах всієї країни та стане запорукою високого рівня правопорядку в державі.

#### Список використаних джерел:

1. Про затвердження рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://webcache.googleusercontent.com>
2. Про оперативно-розшукову діяльність: закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 року № 1001-05 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України (відповідає офіційному текстові). – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 254 с.
5. Молдован А. В. Кримінальний процес: Україна, ФРН, Франція, Англія, США: навч. посіб. / А. В. Молдован. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 352 с.
6. Погорецький М. А. Використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі республік Латвії та Молдови / М. А. Погорецький // Вісник прокуратури. – 2007. – № 9. – С. 122–128.
7. Прослушивание телефонов в международном праве и законодательстве одиннадцати европейских стран / сост. Е. Е. Захаров. – Х.: Фолио, 1999. – 152 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

*Євген СКУЛИШ*

#### НЕГЛАСНІ СЛІДЧІ (РОЗШУКОВІ) ДІЇ ЗА КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

##### **Резюме**

Із застосуванням методу нормативно-порівняльного аналізу у статті проаналізовано положення кримінального процесуального закону України, що регламентують проведення негласних слідчих (розшукових) дій, з метою вивчення особливостей їх організації та значення у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті злочинів.

*Евгений СКУЛЬШ*

#### НЕГЛАСНЫЕ СЛЕДСТВЕННЫЕ (РОЗЫСНЫЕ) ДЕЙСТВИЯ СОГЛАСНО УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ

##### **Резюме**

С использованием метода сравнительного анализа в статье проанализированы положения уголовного процессуального закона Украины, регламентирующие проведение негласных следственных (розысных) действий, с целью изучения особенностей их организации и значения для выявления, предупреждения, раскрытия и расследования преступлений.

*Evgen SKULISH*

#### SECRET INVESTIGATION (WANTED ACTIONS) IN CRIMINAL PROCEDURE LEGISLATION OF UKRAINE

##### **Summary**

The provisions of the Criminal Procedure Law of Ukraine are analyzed in the article using the method of normative and comparative analysis. The conduction of the secret investigation (wanted actions) in order to study the peculiarities of their organization and significance in the detection, prevention, suppression and solving crimes are regulated by these provisions.



**Михайло КОСІЮТА,**

*заступник начальника відділу підготовки кадрів та зв'язків з навчальними закладами управління кадрів Головного управління кадрового забезпечення Генеральної прокуратури України, державний радник юстиції 2 класу, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України*

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

**Ключові слова:** прокуратура; прокурорський нагляд; функції; слідство; Дисциплінарний статут прокуратури України.

Реформування прокуратури України було й залишається важливою складовою судово-правової реформи загалом і правоохоронних органів зокрема. Останнім часом організаційні зусилля та заходи, ініційовані Президентом України і Генеральним прокурором України, надали динаміки зазначеним процесам. Це позначилось і на підготовці проекту нової редакції Закону України «Про прокуратуру».

У статті розглядаються можливі варіанти реформування прокуратури України, що дали б змогу зберегти її провідну роль як гаранта забезпечення законності і зміцнення правопорядку.

При цьому враховується, що правовий статус прокуратури і прокурорів, їх функції і повноваження регулюються не лише зазначеним Законом, а й іншими актами законодавства, передусім Кримінально-процесуальним кодексом України (КПК України). Ідеться про такі функції прокуратури, як підтримання державного обвинувачення в суді і нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Саме цим обумовлена послідовність законопроектної роботи відповідно до Плану заходів та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затвердженого Указом Президента України від 12 січня 2011 року № 24/2011 [1].

Відповідно до п. 5 зазначеного документа проект нової редакції Закону України «Про прокуратуру» має бути подано Президенту України для внесення до Верховної Ради України протягом року після прийняття нового КПК України.

Прийняття в середині квітня 2012 року Верховною Радою України нового Кримінального процесуального кодексу України, норми якого

значною мірою стосуються власне прокуратури, підвищує актуальність розробки нового Закону України «Про прокуратуру» чи його нової редакції. Якби цей Закон було ухвалено раніше, ніж КПК України, до нього неминуче довелось б внести зміни. Проте цього не вдасться уникнути, якщо в новому Основному Законі України нарешті буде визначено місце прокуратури в системі поділу влади та вирішено інші принципові питання конституційного характеру.

Діяльність прокуратури у сфері кримінального судочинства на стадії досудового провадження трансформується у процесуальне керівництво розслідуванням. Його не можна ототожнювати з адміністративним керівництвом, оскільки воно здійснюється у формі прокурорського нагляду з використанням при цьому владно-розпорядчих повноважень.

На нашу думку, для більш повного виконання Рекомендації Ради Європи R (2000)19 від 6 жовтня 2000 року «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства» [2] за прокуратурою доцільно офіційно закріпити функцію кримінального переслідування, яку вона фактично здійснює і зараз. Вважаємо, що у вузькому розумінні ця функція охоплює лише стадію досудового провадження, а в широкому – також участь у судовому провадженні при розгляді кримінальних справ судом для підтримання державного обвинувачення.

Проте зазначене доповнення буде можливе лише у разі, коли функція кримінального переслідування фігуруватиме у новій Конституції України.

Водночас навряд чи можна погодитися з обмеженням завдань прокурора у кримінально-



му процесі лише суто обвинувальною діяльністю. Діючи від імені держави, тобто, по суті, представляючи її у кримінальному процесі, прокурор виконує й інші обов'язки, які не можна покласти на решту учасників процесу. Тому вкрай важливо зберегти положення ст. 34 чинного Закону щодо обов'язку прокурора сприяти повному, всебічному і об'єктивному розгляду справи й ухваленню судового рішення, заснованого на законі, та закріпити зазначену норму у новій редакції цього Закону.

Концепція нового КПК України ґрунтується на необхідності позбавлення прокуратури функції досудового слідства, яку передбачалося перерозподілити між іншими правоохоронними відомствами. Таку потребу можна пояснити проблематичністю поєднання процесуального керівництва розслідуванням з безпосереднім провадженням розслідування, що загрожує формуванню упередженого підходу до вирішення процесуальних питань. У разі прийняття законодавцем подібного принципового рішення доцільно встановити певний період для підготовки до його реалізації, щоб запобігти розбалансуванню слідчої діяльності. Однак за прокурором варто закріпити можливість виконання окремих слідчих дій і навіть, у виняткових випадках, зберегти за ним право здійснювати досудове провадження в повному обсязі. Йдеться переважно про розслідування резонансних злочинів, учинених вищими посадовими особами держави і правоохоронних органів.

Нагальною є потреба пошуку оптимального варіанта переходу від здійснення прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням законів (п. 9 Перехідних положень Конституції України) до такої форми діяльності прокуратури, застосування якої, з одного боку, дало б можливість зберегти її правоохоронний потенціал, а з другого, якщо не усунути, то принаймні послабити критичну спрямованість висновків ПАРЄ і Венеціанської комісії. Адже в документах цих структур для характеристики діяльності прокуратури України дотепер використовується термін «загальний нагляд», хоча в законодавстві України він не вживається з 2001 року.

І керівництво Генеральної прокуратури України, і більшість науковців та практичних працівників прокуратури, як і значна частина, якщо не більшість парламентарів, що показало прийняття Верховною Радою України в 2008 році одного з проектів нового Закону України «Про прокурату-

ру», добре розуміють, які можуть виникнути ризики в результаті повної ліквідації зазначеної функції і відмови від її заміни будь-яким аналогом. Ці ризики пов'язані з можливістю істотного послаблення системи забезпечення законності, основою якої на сьогодні є прокуратура, нового сплеску правового нігілізму, в тому числі у діяльності органів влади.

Пошук альтернативи полегшується тим, що діяльність органів прокуратури за період незалежності поступово переорієнтовувалася на захист прав і свобод людини та громадянина. Це позначилося на характері законоохоронної діяльності прокуратури, визначенні її пріоритетних завдань, наказів і вказівок Генерального прокурора України.

Як зазначив Генеральний прокурор України В. Пшонка у першому ж своєму публічному виступі після вступу на посаду, «... разом з провідними фахівцями у сфері державного будівництва, народними депутатами, вченими ми маємо визначитися щодо запровадження такої системи, яка б відповідала міжнародним стандартам та одночасно містила всі позитивні напрацювання у сфері захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, які є необхідними для забезпечення законності. Працівниками прокуратури напрацьовані ґрунтовні пропозиції щодо виконання прокуратурою *правозахисної функції* (курсив мій. – М.К.), які мають втілитися в новій редакції Закону України «Про прокуратуру». Упевнений, своє двадцятиріччя органи прокуратури України зустрінуть з оновленою законодавчою базою, що створить потужний фундамент для підвищення ефективності нашої роботи» [3, 4].

Важливо підкреслити: ця ідея виникла не спонтанно, а обумовлена істотними змінами у стратегії діяльності органів прокуратури і саме зараз набуває завершеного вигляду.

Імовірно, що її реалізація знову викличе певні ускладнення у відносинах України зі структурами ПАРЄ. Адже вони свого часу критикували доповнення ст. 121 Конституції України пунктом 5, відповідно до якого на прокуратуру було покладено нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, зокрема дотриманням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [4]. Проте запропонована правозахисна функція прокуратури вже не розглядається як суто наглядова, що можна вважати кроком назустріч побажанням ПАРЄ і Венеціан-

ської комісії. Більше того, вона безпосередньо ґрунтується на положеннях ч. 2 ст. 3 Конституції України, відповідно до якої «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», а відтак, і прокуратури як державної правоохоронної структури.

Природно, що правозахисна діяльність прокуратури невіддільна від захисту інтересів держави, особливо якщо врахувати, що захист прав і свобод є предметом першочергового державного інтересу.

Як і будь-які функції, що реалізуються державними органами, кожна функція прокуратури здійснюється відповідно до покладених на неї повноважень, а отже, питання про їх перелік і характер неминує виникне при опрацюванні нової редакції Закону України «Про прокуратуру».

Вважаємо, деякі повноваження, передбачені у Главі I Розділу III чинного Закону України «Про прокуратуру», можна було б використати у новому Законі, пристосувавши їх до потреб виконання правозахисних функцій. Окремі формулювання вочевидь доведеться пом'якшити, щоб уникнути непотрібних аналогій з прокурорським наглядом за додержанням і застосуванням законів. Це, зокрема, стосується прокурорських перевірок. Слід передбачити в Законі, що такі перевірки можуть здійснюватися для: встановлення відповідності актів, які видаються органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, Конституції України та чинному законодавству; надання правової оцінки діяльності контролюючих та правоохоронних органів щодо виконання покладених на них законом обов'язків і наданих їм повноважень; для з'ясування обставин діянь, що містять ознаки злочину.

Безпосереднім приводом для таких перевірок слід вважати звернення Президента України як гаранта додержання Конституції України щодо проведення відповідних заходів силами усієї прокурорської системи із залученням інших структур.

Зазначене стосується насамперед приписів прокурора (ст. 24 чинного Закону), які за своєю обов'язковістю наближаються до судових рішень, що викликає нарікання з боку європейських структур. Тому доцільно підтримати пропозицію про вилучення приписів з «арсеналу» засобів прокурорського реагування [5].

Здійснення примусового доставлення осіб у прокуратуру слід передбачити не за постановою прокурора, як зараз (ч. 4 ст. 8 чинного Закону), а

згідно з рішенням судді з ініціативи прокурора. Відповідні звернення потрібно буде ґрунтовно мотивувати.

Замість наявних протестів і подань прокурора про усунення порушень закону можна використовувати уніфікований акт прокурорського реагування – подання.

Неабияке значення для зближення законодавства про прокуратуру України та інших європейських країн мав би розвиток демократичних засад у діяльності прокуратури. Автором, як і іншими дослідниками, давно вносились пропозиції з цього приводу.

Передусім ідеться про розширення колегіальності у прокурорській діяльності, насамперед через використання можливостей Всеукраїнської конференції працівників прокуратури. На сьогодні такі конференції скликають за участю обмеженої кількості керівних працівників прокуратури винятково для обрання двох, а останнім часом – лише одного члена Вищої ради юстиції.

На нашу думку, варто передбачити в новій редакції Закону України «Про прокуратуру», щоб:

- крім Всеукраїнської конференції практикувалося також проведення зборів прокурорів на рівні регіонів;

- обрання делегатів здійснювалося від встановленої законом кількості прокурорів за нормами, які забезпечували б належний представницький характер цих заходів, і кількість делегатів можна було б збільшити принаймні удвічі;

- до компетенції зборів і конференції віднести обговорення актуальних питань організації та діяльності прокуратури [6, 246], в тому числі з ініціативи не лише керівництва Генеральної прокуратури України, а й делегатів конференції;

- у майбутній Конституції України зібранню прокурорів надати статус з'їзду.

Суттєвої демократизації потребують характер і стиль службових відносин у прокуратурі, що сприяло б викоріненню проявів волюнтаризму та сваволі, розширенню службових прав прокурорів.

Для цього потрібно: запровадити в Законі про прокуратуру виключно письмову форму вказівок підпорядкованим прокурорам або прокурорів – підпорядкованим працівникам про вчинення або утримання від вчинення дій, пов'язаних зі здійсненням нагляду або реалізацією інших конституційних функцій; встановити чіткий порядок оскарження таких вказівок до прокурорів вищого рівня; надати працівникам прокуратури можли-

вість вимагати усунення від участі у виконанні процесуальних дій, якщо це, на їхню думку, суперечить закону та їх внутрішньому переконанню [6, 238–289], і запровадити порядок розв'язання суперечок з цього приводу за посередництва прокурора – керівника вищого рівня.

Давно назріла потреба зміни встановленого порядку притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності для забезпечення належної об'єктивності при вирішенні цих питань. Адже в п. 4 Рекомендації ПАРЕ від 29 жовтня 2000 року визнано за необхідне, щоб «... дисциплінарне судочинство щодо прокурорів регулювалося законом і гарантувало справедливу й об'єктивну оцінку та рішення, що є предметом неупередженого і незалежного нагляду».

Важливо, що у зазначеній Рекомендації наголошено на необхідності проведення дисциплінарного процесу у формі *дисциплінарного судочинства*, яке докорінно відрізняється від порядку, передбаченого чинним Дисциплінарним статутом прокуратури України [7]. Незалежність і неупередженість такого судочинства можна забезпечити лише за умови, якщо воно здійснюється самостійно, без втручання керівників органів прокуратури. Саме такий порядок запроваджено у більшості країн Європи. Зокрема, у Польщі існує система дисциплінарних судів для прокурорів. Ці суди складаються з прокурорів і розгляда-

ють справи колегіально у першій, апеляційній і навіть касаційній інстанціях. Більше того, прокурор не може бути притягнутий до кримінальної чи адміністративної відповідальності без дозволу дисциплінарного суду [8, 282].

Варто зазначити, що в Україні у 2004–2005 роках за участю Генеральної прокуратури України розроблялися проекти нового, більш демократичного за змістом, ніж чинний, Дисциплінарного статуту прокуратури України, в якому передбачалось, що дисциплінарні справи мають розглядатись не особисто керівниками прокуратур, а колегіальними органами – дисциплінарними комісіями. Проте логічного завершення цієї діяльності не відбулося.

Це тим більш прикро, оскільки на відміну від претензій європейських структур з приводу функцій прокуратури кроки, спрямовані на демократизацію прокурорської системи, без сумніву, були б сприйняті позитивно.

На наш погляд, підстави і порядок притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності можуть бути вміщені або в самостійному розділі нової редакції Закону України «Про прокуратуру», або, як і зараз, в Дисциплінарному статуті прокуратури України. Проте бажано, щоб у разі обрання такого варіанта сам Закон і Статут були підготовлені та прийняті одночасно.

#### Список використаних джерел:

1. Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 2. – Ст. 185.
2. Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства: Рекомендація Ради Європи R (2000)19 від 6 жовтня 2000 року, прийнята Комітетом Міністрів 6 жовтня 2000 року на 724 засіданні заступників міністрів // Вісник прокуратури. – 2001. – № 2. – С. 71–77.
3. Із виступу Генерального прокурора України В. Пшонки у прокуратурі Дніпропетровської області 10 грудня 2010 року // Вісник прокуратури. – 2010. – № 12. – С. 3–7.
4. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
5. Долежан В.В. Деякі аспекти удосконалення прокурорської системи України / В.В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2. – С. 117–123.
6. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: моногр. / М.В. Косюта. – Одеса: Юридична література, 2002. – 376 с.
7. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: постанова Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року № 1796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.
8. Мичко М.І. Прокуратура та інші органи обвинувачення в країнах світу: навч. посіб. / Мичко М.І. – Донецьк: Донецький юридичний інститут, 2010. – 417 с.

*Михайло КОСІЮТА*

**ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ  
ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»**

**Резюме**

*Розглядаються теоретичні і практичні аспекти, що стосуються розроблення та прийняття нового Закону України «Про прокуратуру», уточнення мети і завдань її діяльності, оптимального визначення функцій прокуратури і повноважень прокурорів, а також розвитку демократичних засад у діяльності прокуратури з урахуванням досвіду європейських країн.*

*Михаил КОСЮТА*

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ЗАКОНА УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ»**

**Резюме**

*Рассмотрены теоретические и практические аспекты, касающиеся разработки и принятия нового Закона Украины «О прокуратуре», уточнения целей и задач её деятельности, оптимального определения функций прокуратуры и полномочий прокуроров, а также развития демократических принципов в деятельности прокуратуры с учётом опыта европейских стран.*

*Mykhailo KOSUTA*

**CERTAIN ISSUES OF IMPROVEMENT  
OF THE LAW OF UKRAINE «ON PROSECUTOR'S OFFICE»**

**Summary**

*Theoretical and practical aspects dealing with development and adoption of the new edition of the law of Ukraine «On Prosecutor's Office», specifying goals and objectives of prosecutorial activity, definition of optimal prosecutor's functions and authority as well as development of democratic principles based on the European countries experience are considered in the article.*



**Андрій БОЙКО,**  
декан юридичного факультету  
Львівського національного університету  
імені Івана Франка,  
доктор юридичних наук, доцент

### ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНІ ЧИННИКИ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

**Ключові слова:** кримінологія; корупція; чинники корупції; загальносоціальні чинники корупції.

Останніми роками рівень корупції в Україні залишається достатньо високим і навіть спостерігається тенденція до його зростання. У 2011 році за Індексом сприйняття корупції (щорічно його вимірює Transparency International) наша країна посіла 152 місце між Угандою (151 місце) і Конго (154 місце), а в 2010 році перебувала на 134 місці [1]. Зростання рівня корупції є свідченням того, що соціальні чинники, зумовлені ним, лишаються незмінними або посилюються.

У структурі детермінуючого комплексу корупції важливе місце посідають загальносоціальні чинники, які визначають закономірності розвитку соціальних процесів у різних сферах (політичній, економічній, морально-етичній, організаційно-правовій тощо), характер їх взаємозв'язків та визначені властивості, зокрема і вплив на динаміку корупції.

У кримінологічній науковій літературі протягом останнього десятиліття характеристиці загальносоціальних чинників корупції приділяли увагу в своїх дослідженнях О. Дамаскін [2, 76–136], А. Закалюк [3, 200–218], А. Карабанов і С. Мелькін [4, 49–66], С. Проява [5, 45–70] та інші. Однак у зв'язку з низкою важливих змін, що відбулися у різних соціальних сферах нашого буття, виникла потреба кримінологічної оцінки їх впливу на стан корупції в Україні. Тому аналіз цього питання є актуальним.

Серед загальносоціальних на стан корупції впливають і політичні чинники. Зокрема, суспільні події, що сталися за останні роки, видозмінили політичний режим у нашій державі, як і методи реалізації політичної волі провладної політичної еліти. За нових політичних умов значно посили-

лась роль провладних номенклатурно-корпоративних груп, які стали своєрідною домінантою у розвитку суспільних процесів. Це забезпечило їм можливість реалізовувати власні корпоративні інтереси та сформувати систему механізмів збагачення за рахунок ресурсів держави. Такий стан справ свідчить про зростаючу небезпеку для цивілізованого розвитку багатьох суспільних інститутів, у тому числі спрямованих на протидію та запобігання корупції. На сьогоднішній день порушення набули стрімкого поширення саме в силу того, що інститути держави неналежно виконують запобіжні функції, а впливові суб'єкти корупційних правопорушень наділені ефективною системою захисту від соціального контролю.

Насправді дії державної влади, особливо з відчутним послабленням та нейтралізацією політичної опозиції, сприяють поширенню корупційних проявів та протиправного лобізму. Відсутність механізмів використання потенціалу опозиції для визначення стратегії суспільного розвитку, пошуку оптимального співвідношення політичної боротьби та співробітництва посилили недемократичне спрямування окремих механізмів політичного режиму, який в Україні за своїми структурними характеристиками близький до демократії, але номенклатурно-корпоративного типу (частина демократичних інститутів функціонує, однак не укорінена соціально, не створено ще адекватних соціальних зв'язків та інститутів громадянського суспільства).

За відсутності впливових опозиційних партій і незалежного місцевого самоврядування важко сформувати відносно міцні державні інститути, забезпечити розподіл і баланс між різними гілками влади, гарантувати свободу слова

та мирні акції протестів, створити механізми ефективного недержавного контролю за діяльністю правлячої еліти.

Варто констатувати, що за останні роки відновлено систему неформальних норм та домовленостей, що свідчить про зменшення прозорості в діяльності органів державної влади і послаблення політичної конкуренції. Підкріплена політичною владою, ця система сприяє поширенню корупційних проявів.

Слабкість нашої політичної системи також пов'язана з низькою активністю громадських організацій у суспільному житті. Третій сектор не став вагомим чинником впливу на діяльність органів державної влади. Це свідчить про незрілість громадянського суспільства.

Однак до позитивів сьогодення можна віднести прагнення переважної частини населення до демократичного шляху розвитку. Спостерігається громадянська активність окремих соціальних груп щодо протидії відверто неадекватним рішенням державної влади, особливо у сфері функціонування дрібного і середнього бізнесу, оподаткування, пенсійної реформи тощо.

Тож варто наголосити на тих особливостях політичного процесу в Україні, що мають суперечливий характер і становлять кримінологічний інтерес для розуміння детермінації корупції.

З-поміж основних особливостей необхідно виокремити:

- невідмежованість політики від бізнесу, відповідно публічних і приватних інтересів, що має місце у зв'язку з незрілістю інститутів громадянського суспільства, які повинні обмежувати й контролювати владу;
- нерозуміння основними суб'єктами політичного життя цінностей свободи і демократії для формування ефективної системи протидії корупції;
- відсутність демократичних механізмів для досягнення політичного компромісу;
- висока концентрація політичної влади та ресурсів у правлячій еліті;
- узгодження форм номенклатурно-корпоративного правління з елементами демократичної процедури;
- усталеність номенклатурних традицій і зв'язків;
- значне укорінення неформальних владних відносин, формування номенклатурного корпоративізму замість плюралістичної демократії [6, 288].

Політичні чинники створили сприятливі умови для поширення корупції і формування мотивації до протиправного збагачення. Виявами деформацій у діяльності органів державної влади стала фахова некомпетентність і бюрократизація. Звідси – неналежне виконання функціональних обов'язків, соціальна байдужість державних чиновників, їх низька дисциплінованість, конформізм або конфліктність, прагнення до використання владних повноважень у власних інтересах тощо. Діяльність державних чиновників часто обмежується бажанням догодити вищестоящому керівництву, забезпечити для себе швидке кар'єрне просування, зростання власної впливовості й збагачення.

Ще доволі поширені серед них заступництво, протекція, політична або номенклатурна залежність. Відтак, владний потенціал спрямовується не на реалізацію державної політики, а існує як засіб для самозбереження та розширення меж своєї впливовості.

За таких умов інтереси суспільства стають другорядними. Високий статус, привабливий для багатьох чиновників, насамперед полягає у можливостях владних повноважень. Почуття обов'язку та соціальної відповідальності підмінюються прагненням до їх збереження. Передусім це доступ до державних ресурсів, їх перерозподілу, а також налагодження корисних номенклатурних зв'язків. Чим вище владне становище, тим більше у державного чиновника можливостей для використання його у власних цілях.

Безперечно, у суспільстві є усвідомлення того, що одна з проблем, яка впливає на ефективність діяльності органів державної влади, – це її корумпованість, оскільки немає чітких критеріїв оцінки результатів роботи державних чиновників, дієвої системи формування мотивації для діяльності на благо суспільства.

На зростаючу динаміку корупції впливають і соціально-економічні чинники. В Україні вони значною мірою пов'язані з відсутністю конкурентного середовища у сфері підприємницької діяльності та створенням сприятливих умов для провладного бізнесу, що призводить до низької легітимності приватної власності і слабкої мотивації до економічного зростання. Саме наближення до влади дало можливість окремим корпоративно-бюрократичним групам монополізувати цілі галузі господарювання. Послабились стимули для зростання продуктивності праці та інноваційного розвитку. Україна стала

інвестиційно непривабливою, а економічну конкуренцію було підмінено конкуренцією номенклатурного впливу.

На жаль, у політичній еліті немає розуміння того, що в умовах ринкових відносин без економічної не може бути політичної конкуренції і відповідно – поступального економічного розвитку.

Деформація політичних і економічних процесів об'єктивно пришвидшили складні соціально-психологічні зміни, а саме: в системі загальносоціальних моральних цінностей та ідеалів. Зокрема, у духовній сфері суспільства переважають невпевненість та тривожні настрої. Зростають процеси психологічної поляризації між членами суспільства, що дає підстави говорити про відсутність ціннісно-нормативної бази для соціальної консолідації. Надії на формування в системі моральних цінностей патріотизму, відповідальності, співпереживання та сумління виявилися марними, оскільки наша соціальна практика наочно засвідчила, що перспектива і зростання матеріальних статків залежать не від високопродуктивної праці та служіння інтересам держави, а від можливостей, які дає владний політичний чи номенклатурний статус.

Усе це руйнує систему загальносоціальних моральних цінностей і довіру до влади та її здатності вирішувати складні завдання реалізації державної політики. Адже для виявів толерантності, сумлінності, порядності від особи вимагається наявність і зовнішніх сприятливих умов. У суспільстві повинні діяти мотиваційні механізми, які формували б внутрішнє бажання громадянина дотримуватися суспільно корисних цінностей, від чого має залежати рівень задоволення його потреб, професійного зростання.

На сьогодні дотримання чи недотримання морально-етичних норм не є перешкодою для чиновницького просування. Їхня духовність та освіченість не стали важливим чинником на шляху до професійного успіху. Тому у чиновників формується власна система морально-етичних або навіть псевдоетичних цінностей. Зокрема, успіху досягає не той, хто зважає на норми моральності, а той, хто може ними знехтувати для виконання поставленого завдання.

Якщо поведінка чиновника детермінована жорстко заданою логікою номенклатурних відносин, які не повністю залежать від впливу моральних цінностей суспільства, вона проявляється інакше.

По-перше, менше від них залежить, а більше – від якостей, опосередкованих чиновницькою сферою.

По-друге, моральність у нашому суспільстві локалізувалась на рівні мотивів індивідуальної поведінки і не піднесена до рівня суспільної системи моралі.

По-третє, до сукупності правил і механізмів, що інституційно оформлюють функціонування органів державної влади, ще не введено власне етичних кодексів, які мають важливе значення для формування морально-етичних професійних норм й повинні узгоджуватись із загальносуспільними.

Відсутність морально-етичних бар'єрів для службового просування створює сприятливі передумови поширенню корупційних проявів в органах державної влади.

На рівень корупції також впливає ефективність функціонування органів кримінальної юстиції.

Насамперед слід зазначити, що нашій державі так і не вдалося повною мірою забезпечити створення дієвої системи кримінальної юстиції. Опрацьовано лише окремі концептуальні документи такого реформування. Зокрема, схвалено Концепцію реформування кримінальної юстиції (рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»), затверджену указом Президента України від 8 квітня 2008 року [7]. Нею передбачено реформування кримінального та кримінально-процесуального законодавства, а також зміну структури органів кримінальної юстиції, зокрема створення Національного бюро розслідувань або аналогічного органу. Відрадно, що в процесі реформування кримінальної юстиції вже прийнято новий Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року, який суттєво змінює засади кримінально-процесуального судочинства [8]. Проте це лише перший крок у реформуванні системи кримінальної юстиції.

На жаль, сьогодні є підстави вважати, що саме політична воля впливає на характер діяльності правоохоронних органів, а не правова політика та визначені законом завдання, як має бути.

Використання потенціалу правоохоронних органів для вирішення політичних та бізнесових інтересів провладної еліти залишається однією з найскладніших проблем у системі протидії корупції.

З таким висновком багато хто може не погодитись, адже правоохоронні органи загалом реагують на корупційні прояви. Однак це відбувається лише тоді, коли йдеться не про інтереси тих, хто входить у коло «захищених» від відповідальності за корупційні правопорушення.

Принцип «надійності» та «відданості» й надалі лишається найважливішим щодо кадрових призначень у правоохоронних органах. Питання конкурсного заміщення важливих посад у цих органах навіть не вноситься до порядку денного кадрової політики. Це, відповідно, породило «командний» підхід у кадровій політиці, за якого призначений на посаду керівник «перетягує» за собою віддану йому команду. Маємо ситуацію, за якої владні повноваження керівника і кар'єра тих, хто з його команди, йдуть пліч-о-пліч [4, 64]. З огляду на це доречними є міркування, що боротьба з корупцією повинна починатися передусім з правоохоронних органів [5, 97–113].

Унаслідок цього маємо недостатньо ефективну систему правоохоронних органів, а також відсутність належного державного контролю за виконанням важливих функцій із протидії та запобігання корупції, оскільки практично не існує громадського контролю за їх діяльністю.

Щодо виконання зазначених функцій правоохоронні органи обрали стратегію вибіркової активності, що ґрунтується на спрямуванні свого антикорупційного потенціалу на тих суб'єктів, які не захищені від державного контролю, або на тих, хто перешкоджає в реалізації певних політичних чи бізнесових інтересів представникам владної еліти. Варто зазначити: в усуненні суб'єктивних чинників корупції саме роль правоохоронних органів має бути вагомою і дієвою. Це своєчасне виявлення та реагування на корупційні правопорушення, протидія кожному неправомірному використанню службових повноважень тощо.

Отже, стратегія вибіркової активності лише сприяє зростанню корупційних правопорушень, а масове поширення їх призвело до укорінення в суспільстві. За таких умов перспектива переходу до системної протидії та запобігання корупції стала достатньо проблемною.

На часі також реформування прокурорської системи. Роль прокуратури у правоохоронному механізмі держави дуже вагома. В Україні загальні засади діяльності прокуратури суттєво не змінились і містять залишки попередньої, радянської, системи, де вона забезпечувала дотримання законності винятково в ракурсі правової ідеології,

яку визначала політична влада. Таким чином, однією із важливих функцій прокуратури є здійснення загального нагляду за законністю. У більшості демократичних держав прокуратура здійснює постійне представництво публічної влади в суді, при цьому представляє публічний інтерес, який вписується в єдину правову ідеологію та принцип верховенства права. Відтак, у демократичному суспільстві діяльність прокуратури ґрунтується не на організаційній та управлінській централізації, а на єдності за законом. Тому й прокурорська підпорядкованість та ієрархія прокурорських посад мають особливості: вони повинні забезпечувати незалежність і самостійність прокурорів усіх рівнів, а припис прокурора має бути письмово мотивований положеннями закону. Питання кар'єрного просування і службового переміщення має залежати від професійності та досвіду, а не від волі вищого за рангом прокурора [9, 213].

Актуальною залишається проблема незалежності судової системи, а звідси – і проблема вибіркового правосуддя. Після набуття чинності Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року, суттєвих змін в ефективності системи правосуддя також не відбулося [10]. Тому нині говорити про дотримання права на справедливе правосуддя поки що складно, а це безпосередньо впливає і на ефективність протидії корупційним проявам. Без незалежного та справедливого правосуддя локалізувати рівень корупції у нашій державі буде архіскладно.

Низькою щодо антикорупційної ефективності, принаймні на сьогодні, є і дія Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року [11]. Хоча, і це необхідно усвідомлювати, ефективність вказаного закону багато в чому буде залежати від реформування кримінальної юстиції в цілому, покращення якості антикорупційного законодавства, особливо у частині дотримання міжнародних стандартів [12] і реалізації заходів, спрямованих на локалізацію політичних, економічних та соціально-психологічних чинників корупції.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що загальносоціальні чинники корупції в Україні безпосередньо впливають на її стан, структуру та подальші тенденції. Адже поширення корупції в державі визначається соціальними детермінантами, які формуються шляхом взаємодії різних соціальних сфер – політичної, економічної та соціально-психологічної. Якісні зміни у цих сферах неминуче зумовляють відповідні зміни у поведінці людей, їх свідомості, зокрема й корупційній активності.



**Список використаних джерел:**

1. Transparency International: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
2. Дамаскин О.В. Коррупция: состояние, причины, противодействие / Дамаскин О.В. – М.: ИД Триумфальная арка, 2009. – 304 с.
3. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн.: Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів / А.П. Закалюк. – К.: Ін Юре, 2007. – Кн. 2. – 712 с.
4. Карабанов А.Л. Современные проблемы противодействия коррупции: уголовно-правовой и криминально-логический аспекты / А.Л. Карабанов, С.К. Мелькин. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 200 с.
5. Проява С.М. Экономизация коррупции. Механизм противодействия: моногр. / Проява С.М. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 159 с.
6. Бойко А.М. Політичні чинники корупції в Україні / А.М. Бойко // Вісник Львівського національного університету. – 2011. – Вип. 53. – С. 284–289. – (Серія юридична).
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uazakon.com/document/date\\_bm/pg\\_gwwesf/html](http://uazakon.com/document/date_bm/pg_gwwesf/html)
8. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
9. Бойко А.М. Проблеми ефективності правоохоронних органів із запобігання та протидії корупції в Україні / А.М. Бойко // Вісник Львівського національного університету. – 2012. – Вип. 55. – С. 211–215. – (Серія юридична).
10. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2453-17>
11. Про засади запобігання і протидії корупції: закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=3206-17>
12. Андрушко П.П. Стан імплементації у національне кримінальне законодавство стандартів Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією / П.П. Андрушко // Протидія корупції: європейський досвід та українські реалії: тези міжнар. наук.-практ. конф. (20–21 квітня 2012 року). – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. – С. 26–32.

*Андрій БОЙКО***ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНІ ЧИННИКИ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ****Резюме**

У статті розглянуто загальносоціальні чинники корупції в Україні. Приділено увагу аналізу політичних, економічних, соціально-психологічних чинників, а також ефективності використання організаційно-правового ресурсу держави у протидії корупції.

*Андрей БОЙКО***ОБЩЕСОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ****Резюме**

В статье рассмотрены общесоциальные факторы коррупции в Украине. Уделено внимание анализу политических, экономических, социально-психологических факторов, а также эффективности использования организационно-правового ресурса государства в противодействии коррупции.

*Andriy BOYKO***GENERAL SOCIAL CAUSES OF CORRUPTION IN UKRAINE****Summary**

General social causes of corruption in Ukraine are considered in the article. The author pays special attention to political, economic, social and psychological factors as well as effective usage of state administrative and legal resource in corruption counteraction.



**Леонід ГРИЦАЄНКО,**

*професор кафедри представництва інтересів громадян і держави у суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції, кандидат юридичних наук, доцент*

## **ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ І ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД: СУТНІСТЬ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ**

**Ключові слова:** прокурорський нагляд; державний контроль; державне управління; контролюючі органи; функції та повноваження.

Удосконалення та реформування органів державної влади України досить тісно пов'язані з розумінням понять «державний контроль» та «прокурорський нагляд». Адже саме за допомогою державного контролю та прокурорського нагляду забезпечується законність в усіх сферах життєдіяльності держави.

В юридичній літературі загальнотеоретичним проблемам контролю і нагляду приділяється значна увага. Зокрема, питання змісту нагляду та контролю певною мірою висвітлювалися у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Баскова, Д. Бахраха, О. Бандурки, Ю. Битяка, А. Васильєва, М. Вітрука, В. Гарущака, І. Голосніченка, Р. Калюжного, С. Ківалова, Л. Ковалюка, В. Копейчикова, Н. Нижника, В. Опришка, П. Рабіновича, А. Селіванова, В. Сіренка, В. Сухоноса, В. Цветкова, В. Чиркіна, О. Фрицького, Ю. Хилька, Ю. Шемчушенка та інших науковців.

Сьогодні думки дослідників щодо змісту термінів «контроль» та «нагляд» неоднозначні. Слід зазначити, що і в довідковій літературі немає єдиного визначення терміну «контроль» [1; 2; 3; 4]. Деякі автори визначають контроль як специфічний різновид юридичного процесу [5], як правову форму діяльності [6] або як функцію компетентних державних органів [7].

Державний контроль як загальнодержавна функція здійснюється на різних рівнях і є важливою ознакою змісту державного управління. По-перше, це взаємний контроль різних гілок влади, який реалізується ними в специфічних, тільки їм притаманних формах; по-друге, відомчий контроль, тобто контроль, який здійснюється всередині кожного міністерства або відомства з боку

вищестоящих органів стосовно нижчестоящих; по-третє, це позавідомчий контроль органів державного управління за виконанням законів організаціями та громадянами.

На нашу думку, намагання уніфікувати систему ознак контролю навряд чи є продуктивним. Цей правовий інститут настільки обширний, різноплановий, багатофункціональний та багатогранний, що вмістити його характеристики (ознаки) в єдине прокрустове ложе просто неможливо.

Водночас наукові розвідки щодо подальшої розробки змісту контролю через теоретичне вивчення його ознак, функцій, принципів дає змогу, на наш погляд, відкрити нові грані та горизонти цього феномену, а впровадження загальнотеоретичних досліджень у практику, безумовно, дасть можливість зміцнити «контрольну владу», адже саме це необхідно Україні на сучасному етапі державного будівництва.

Специфіка контрольної влади полягає в тому, що вона має комплексний характер, здійснюється однопрофільними органами, об'єднаними загальною цільовою установкою.

Діяльність більшості державних органів пов'язана саме з реалізацією як контрольних, так і наглядових повноважень, а тому, вважаємо, контроль необхідний як засіб, за допомогою якого здійснюється правильне управління суспільним виробництвом. Без контролю не може існувати жодне суспільство.

Контроль – це сукупність різних за формою дій, що здійснюється суб'єктами контролю за поведінкою людей, відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких нау-

кових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу. Суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контролюваний об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [8; 9].

Зауважимо, що в реальному житті постійно спостерігається ототожнення понять «контроль» та «нагляд»: законодавець, учені та практичні працівники досить часто вживають їх як синонімічні. Науковці з різних галузей правознавства у своїх працях ставлять знак рівності між термінами «контроль» і «нагляд». Так, А. Міцкевич об'єднує поняття контролю та нагляду за дотриманням закону єдиним терміном «нагляд», наголошуючи, що нагляд здійснюється прокуратурою, судом та іншими правоохоронними органами [10; 11].

Аналіз сутнісних характеристик контролю й нагляду дає підстави для формування власної позиції щодо проблеми співвідношення вказаних понять, що, на нашу думку, важливо не лише в теоретичному, а й практичному сенсі. Як стверджує російський дослідник проблем прокурорської діяльності М.С. Шалумов, саме вирішення цього питання має «принципове значення не тільки і не стільки для теорії, скільки для практичної реалізації прокурорських функцій» [12].

Для ґрунтовного дослідження термінів «контроль» та «нагляд» доцільно розглянути їх з етимологічного, нормативного і наукового погляду. Зауважимо, що тлумачні словники української та російської мов дають практично ідентичні визначення нагляду та контролю.

Аналіз нормативно-правових актів також засвідчує, що в багатьох випадках законодавцем застосовуються обидва терміни, при цьому відмінність між ними не є принциповою. Тому деякі вчені вважають, що співіснування в нормативно-правових актах термінів «контроль» та «нагляд» нібито підкреслює їх синонімічність.

Окремо зауважимо, що й у фаховій літературі дослідники іноді не розрізняють ці поняття або не зосереджують увагу на їх розмежуванні. Проте значна кількість авторів вказує на відмінність контролю від нагляду. Зокрема, на думку В. Авер'янова, поняття «контроль» та «нагляд» потрібно розрізняти таким чином: «родовим поняттям є «контроль», а «нагляд» є похідним від нього. Нагляд слід розглядати як окремий вид контролю, певну його форму, застосування якої у разі виявлення порушень супроводжується заходами впливу державно-владного характеру» [13].

Дослідження основних цілей державного контролю дасть нам змогу з'ясувати його сутнісні характеристики. У широкому розумінні цілями державного контролю є забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні, яке досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і виявляється у припиненні порушень законів і дисципліни, застосуванні заходів з ліквідації причин і умов, які їх породжують, відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, покаранні осіб, винних у порушенні законності та дисципліни, у створенні атмосфери неминучості покарання за порушення вимог законності та дисципліни, у вихованні працівників апарату управління в дусі суворого дотримання державної дисципліни. Перелік названих цілей державного контролю не є вичерпним.

Предметом державного контролю є процеси і явища дійсності, які слід розглядати з погляду їхньої можливої невідповідності окресленим цілям, програмам, правовим нормам, а також різнобічним інтересам суспільства і його суб'єктів.

Кінцевою метою контролю, на нашу думку, є забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, що досягається за допомогою організаційно-правових засобів. У сукупності вони складають способи забезпечення законності та дисципліни.

Підтримуючи позицію В.В. Мельника, який пропонує розмежовувати поняття «прокурорський нагляд» та «державний контроль» шляхом з'ясування їх основних відмінних рис, розглянемо суттєві ознаки контролю. По-перше, державний контроль є різноманітним соціальним контролем; по-друге, це цілісна, утворена значною кількістю компонентів система, що динамічно розвивається; по-третє, державний контроль має державно-владний характер (загальність та обов'язковість); по-четверте, державний контроль здійснюється через розгалужену систему державних органів; по-п'яте, він опирається на силу переконання та примусу, але при цьому не завжди має примусовий характер.

Характерною особливістю контрольної влади є те, що всі її органи діють абсолютно незалежно один від одного, між більшістю з них взагалі відсутні будь-які елементи підпорядкування.

Про необхідність відрізняти за змістом поняття «контроль» і «нагляд» в аспекті прокурорської діяльності цілком слушно зауважує і В. Корж [14]. Системний аналіз публікацій останніх років

із цього приводу переконує в тому, що чим більше вчені заглиблюються у дослідження окресленої проблематики, тим дискусійнішими є їхні висновки. Так, лише деякі дослідники керуються тим, що термін «нагляд» притаманний винятково прокурорській діяльності. Більшість розмежовують поняття «нагляд» і «контроль» тільки на основі функцій державних органів.

А тому проаналізуємо основні ознаки нагляду з метою розкриття його сутності та з'ясування співвідношення з контролем. Але зробимо при цьому одне застереження: йтиметься не про всі види нагляду, а лише про прокурорський нагляд. Такий підхід можна пояснити тим, що в сучасній Україні прокуратура є спеціалізованим державним органом, який здійснює свою діяльність від імені держави відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру».

Прокурорський нагляд (Розділ VII Конституції України) – самостійна форма контрольної влади, що від здійснення класичного контролю відрізняється багатьма чинниками, притаманними лише прокурорській системі, передусім обсягом покладених на органи прокуратури функцій і повноважень та специфічними методами їх реалізації.

У державному механізмі це самостійний автономний інститут, який має характеристики, що дозволяють оцінити його як правову форму державно-владної діяльності окремих органів та уповноважених на це осіб. У механізмі правового регулювання він взаємодіє з іншими правовими формами (правотворчою, правозастосовною, контрольною тощо), при цьому відрізняючись від них за низкою суттєвих показників.

Оскільки наявність у прокуратури статусу повноправного представника держави потребує і відповідного способу організації її діяльності (наглядові відносини регламентовані Законом України «Про прокуратуру» та іншими нормативно-правовими актами), прокурорський нагляд характеризується також своєрідністю режиму правового регулювання.

Окрім того, законодавством передбачено особливий порядок формування й діяльності прокуратури, особливості юрисдикційних засобів і наслідків наглядової діяльності, співвідносність нагляду із правовою системою в цілому.

Прокурорський нагляд має універсальний характер, адже він охоплює сфери діяльності, які врегульовані нормами різних галузей права: адміністративного, кримінально-цивільного, процесуального, господарсько-процесуального,

кримінально-виконавчого, трудового тощо, тобто він ніби постійно підключений до галузевих механізмів правового регулювання.

Водночас прокурорський нагляд за цими показниками є різновидом правових форм здійснення юридичної діяльності, про що яскраво можуть засвідчити такі суттєві ознаки:

- особливий суб'єктний склад: здійснювати наглядову діяльність мають право уповноважені на те законом суб'єкти – прокурори. Коло повноважних суб'єктів, які здійснюють наглядову діяльність, суворо окреслено законом;

- наглядова діяльність прокурорів здійснюється лише в процесуальному режимі, що визначений відокремленим блоком процесуального законодавства;

- прокурорська діяльність завжди є публічною та державно-владною;

- характерною ознакою наглядової діяльності є її тісний зв'язок із вирішенням конкретних юридичних справ;

- нагляд як правова форма юридичної діяльності тісно пов'язаний із необхідністю використання різних методів і засобів юридичної діяльності з метою забезпечення режиму законності та правопорядку в державі.

Варто погодитися з висновком В. Беляєва, який в основу класифікації критеріїв відмежування нагляду від контролю покладає протиставлення подібності й відмінності цих двох видів юридичної діяльності державних органів [15].

Підсумовуючи викладене вище, можемо виділити низку основних відмінностей між прокурорським наглядом і державним контролем.

1. Контролюючі органи, зокрема й наглядові, здійснюють контрольні повноваження, входячи до системи виконавчої влади. Прокуратура є самостійним державним органом і в систему виконавчої влади не входить.

2. Нагляд здійснюється завжди ззовні щодо об'єктів інших систем, контроль же можливо здійснювати і всередині системи.

3. Принциповою особливістю контролю є наділення контролюючих органів окремими повноваженнями виконавчої влади. Прокуратура не наділена адміністративними та управлінськими повноваженнями і не має права втручатися в оперативно-господарську діяльність.

4. Контролюючі органи можуть перевіряти не лише законність, а й доцільність; мета прокурорського нагляду – слідкувати за дотриманням законності.

5. Нагляд прокуратури стосується практично всіх сфер суспільних відносин (економічних, політичних, соціальних), натомість органи контролю спеціалізуються у конкретно визначених сферах суспільних відносин.

6. Нагляд завжди передбачає наявність раніше встановлених законом параметрів наглядової діяльності, тоді як сфера контролю є необмеженою.

7. Для усунення порушень і покарання винних осіб органи державного контролю наділені адміністративними повноваженнями і можуть накладати адміністративні стягнення, чого не має права робити прокуратура, яка здійснює нагляд.

8. До предмета нагляду входить діяльність

самих контролюючих органів, водночас протилежне виключається законом.

9. Контролюючі органи можуть усунути виявлені під час перевірки порушення своєю владою.

10. Межі нагляду значно ширші, ніж контроль, оскільки він здійснюється від імені держави, включає нагляд за органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднує зусилля всіх контролюючих органів.

Насамкінець варто зазначити, що наявність протилежних точок зору дає підстави для висновку про безперспективність отождолення інститутів контролю і нагляду, натомість цілком слушним є твердження, що це дві самостійні форми реалізації контрольної влади у правовій державі.

### Список використаних джерел:

1. Юридический словарь / под ред. С.Н. Братуся. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1953. – 781 с.
2. Юридический словарь / под ред. П.И. Кудрявцева. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. – Т. 1. – 687 с.
3. Популярна юридична енциклопедія / за ред. І.С. Чиж. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
4. Словарь современных экономических и правовых терминов / под ред. В.С. Кошенкова, В.Н. Шилова. – Минск: Амалфея, 2002. – 816 с.
5. Теория юридического процесса / под ред. В.М. Горшенева. – Х.: Вища школа, 1985. – 191 с.
6. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М.: Юридическая литература, 1987. – 176 с.
7. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособие / Витрук Н.В. – М.: Закон и право, 1998. – 383 с.
8. Гаращук В. М. Ще раз про сутність контролю та його загальне розуміння / В.М. Гаращук // Проблеми законності. – Х., 2002. – Вип. 54. – С. 83–90.
9. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / В.М. Гаращук. – Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2003. – 35 с.
10. Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посіб. / Гладун З.С. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с.
11. Основы теории государства и права: Советское государственное и административное право. – М., 1990. – 224 с.
12. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности / М.С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79–85.
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2003. – 384 с.
14. Корж В.П. Концептуальні засади реформування функцій прокуратури України / В.П. Корж // Вісник прокуратури. – 2007. – № 8. – С. 74–82.
15. Беляев В.П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия / В.П. Беляев // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 31–42.

Леонід ГРИЦАЄНКО

### ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ І ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД: СУТНІСТЬ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ

#### Резюме

На підставі аналізу відмінних і спільних ознак державного контролю та прокурорського нагляду як основних способів забезпечення законності й дисципліни зроблено висновок про те, що вони є самостійними видами державної діяльності уповноважених суб'єктів.

*Леонід ГРИЦАЕНКО*

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР:  
СУЩНОСТЬ И СООТНОШЕНИЕ**

**Резюме**

*На основании анализа отличительных и общих признаков государственного контроля и прокурорского надзора как основных способов обеспечения законности и дисциплины сделан вывод о том, что они являются самостоятельными видами государственной деятельности уполномоченных субъектов.*

*Leonid GRYTSAENKO*

**GOVERNMENT CONTROL AND PROSECUTOR'S SUPERVISION:  
ESSENCE AND CORRELATION**

**Summary**

*Distinctive and common features of government control and prosecutor's supervision as the main ways of rule of law and government discipline ensuring are considered in the article. The author emphasises that both of them are independent kinds of state activities of authorized subjects.*



**Георгій ПОПОВ,**

*провідний науковий співробітник відділу  
проблем управління та науково-методичного забезпечення прокурорської  
діяльності Науково-дослідного інституту  
Національної академії прокуратури України,  
юрист 2 класу, кандидат юридичних наук*

## ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

**Ключові слова:** організація роботи; принципи організації роботи; суб'єкти організації роботи; об'єкт діяльності; захист прав і свобод дітей.

Ефективна організація роботи органів прокуратури із захисту прав і свобод дітей є запорукою швидкого та якісного запобігання і відновлення порушених прав зазначених осіб.

Передусім зауважимо, що проблемам організації роботи прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів приділяли увагу вчені та практики. Так, власне бачення вирішення окремих проблемних питань свого часу висловлювали Л. Давиденко, В. Долежан, П. Каркач, В. Кулаков, В. Малюга, І. Марочкін, О. Михайленко, М. Мичко, С. Таранушич, О. Толочко й інші відомі науковці.

Однак окремі аспекти організації діяльності органів прокуратури із захисту прав і свобод найуразливіших членів нашого суспільства – осіб, що не досягли вісімнадцяти років, потребують ґрунтового дослідження. Отже, вважаємо за доцільне в контексті цієї статті розкрити сутність визначення «організація роботи прокуратури із захисту прав і свобод дітей» та його складових елементів.

Вказане поняття згідно з тлумаченням, наведеним у науковій літературі, є однією з форм мислення, результатом узагальнення суттєвих ознак об'єкта дійсності [1, 863]. Тож, надаючи йому визначення, обов'язково потрібно враховувати, по-перше, суттєві ознаки такої діяльності, як організація роботи, по-друге, особливості діяльності органів прокуратури із захисту прав і свобод дітей.

Варто наголосити: на сьогодні не існує єдиного погляду науковців та практиків на поняття «організація роботи». Крім того, на жаль, ґрунтового дослідження терміна «організація роботи прокуратури із захисту прав і свобод дітей» не проводилось.

Отож, на наш погляд, доцільно насамперед проаналізувати існуючі точки зору стосовно поняття «організація роботи» та виділити його складові елементи. Зокрема, у філософській довідковій літературі вказано, що організація (*від франц. organization*) – форма усталеного взаємозв'язку елементів системи відповідно до законів її існування; процес або стан упорядкування, будова, тип функціонування системи. Елементи системи в організації розглядаються переважно в аспекті її функціонування [2, 453].

Між тим, процес організації пов'язаний із об'єднанням, регламентацією, взаємодією поведінки й діяльності людей. Йдеться про забезпечення певного рівня «соціального порядку» або «злагоди». Організація як окрема функція управління пов'язана зі створенням умов для досягнення відповідної мети, так само як і планування, координація та контроль [3, 114].

На думку Л.В. Коваля, термін «організація», серед іншого, може означати певну діяльність, що включає розподіл функцій, повноважень, обов'язків, налагодження сталих зв'язків, координацію тощо. І, нарешті, організація – явище, фактор, а відповідно, поняття й категорія, протилежні дезорганізації, невпорядкованості, невизначеності, хаосу [4, 19]. Тож з наведеного вище можна виділити такі складові елементи загального поняття «організація». Передусім це – діяльність (тобто систематичне вчинення активних дій), що об'єднує, а також регламентує поведінку людей і груп у процесі взаємодії та здійснення спільної діяльності, спрямованої на досягнення визначеної мети.

Розглянемо та проаналізуємо погляди вчених стосовно поняття «організація роботи прокуратури». Так, І.Є. Марочкін та О.М. Толочко зазна-

чають, що організацію роботи слід розглядати у двох аспектах, а саме: як комплекс заходів, спрямованих на раціональний розподіл праці, створення її належних умов і підтримку організаційного порядку, здорової психологічної атмосфери в колективі, а також як повсякденну процесуальну й непроцесуальну діяльність прокурора, пов'язану з постановкою перед підлеглими конкретних завдань, контролем за їх виконанням і оцінкою виконаної роботи. Динамічний аспект організації роботи прокуратури охоплює також суть оперативного керівництва роботою її працівників [5, 5].

Враховуючи зазначене, доходимо такого висновку: до першого аспекту організації роботи належить видання прокурором наказу про розподіл обов'язків з урахуванням особистих ділових і морально-психологічних якостей працівників; до другого – діяльність з оперативного вирішення окремих організаційних питань, які виникають під час здійснення прокурорського нагляду. Наприклад, прокурор може доручити підлеглому працівнику провести перевірку за скаргою, що надійшла до прокуратури, або завданням прокуратури вищого рівня.

Однак необхідно зазначити, що у наведеному визначенні поважних науковців не відображено такого важливого елемента, як суб'єкти організації роботи. На наш погляд, слушно у даному аспекті є думка С.В. Таранушича. Зокрема, вчений, досліджуючи організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури, під організацією роботи природоохоронного прокурора пропонує розуміти сукупність різноманітних за формами та правовими наслідками дій відповідних суб'єктів (зазвичай владних (керівних, вищестоящих, вищих)), які здійснюються з метою забезпечення, упорядкування, узгодження та координації її діяльності [6, 152].

В.М. Гусаров надає визначення організації роботи щодо окремої галузі прокурорського нагляду. Науковець зазначає: організація роботи міськрайпрокуратури з загального нагляду може бути визначена як сукупність заходів і дій прокурора з упорядкування, доведення до належного співвідношення всіх елементів загальнонаглядової роботи з метою досягнення максимально можливого результату з виявлення та усунення порушень закону [7, 14].

Отже, вважаємо за необхідне в контексті цього дослідження визначити суб'єктів організації роботи, оскільки вони, на нашу думку, є обов'язковим складовим елементом поняття

«організація роботи прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей».

Згідно з п. 1.2 Регламенту Генеральної прокуратури України, затвердженим наказом Генерального прокурора України від 30 вересня 2005 року № 53 керівництво Генеральною прокуратурою України здійснює Генеральний прокурор України. Заступники Генерального прокурора України організовують, спрямовують та контролюють роботу структурних підрозділів згідно зі встановленим Генеральним прокурором України розподілом обов'язків, приймають рішення управлінського та процесуального характеру з питань, віднесених до їх компетенції. Розподіл службових обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України та взаємозамінність визначаються наказом Генерального прокурора України. Відповідно до п. 1.3 Регламенту начальники структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, їх заступники є безпосередніми організаторами роботи у підрозділах.

Необхідно також зазначити, що згідно з п. 4.3 Положення про Головне управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 2 квітня 2011 року № 34, обов'язок здійснення правозахисної діяльності стосовно дітей, у тому числі в порядку цивільного судочинства, покладено на відділ захисту прав і свобод дітей Головного управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави. Крім того, начальник Головного управління здійснює загальне керівництво Головним управлінням та контролює його діяльність (п. 5.1 Положення).

Начальник відділу захисту прав і свобод неповнолітніх відповідно до п. 5.4 вказаного нормативного акта здійснює керівництво діяльністю відділу, організовує, спрямовує і контролює роботу його працівників. Згідно з п. 5.5 заступник начальника відділу забезпечує виконання покладених на відділ завдань, вживає заходів щодо удосконалення організації роботи відділу. Пунктом 5.6 Положення також передбачено, що старший прокурор і прокурор відділу організовують роботу за територіально-предметним принципом.

На рівні прокуратур обласного рівня організацію роботи з нагляду за додержанням законів здійснюють керівники відповідних структурних підрозділів. Наприклад, відповідно до п. 5.1 Положення про Управління захисту прав і свобод



громадян та інтересів держави, затвердженого наказом прокурора Київської області від 9 червня 2011 року № 12/1–43, начальник управління здійснює загальне керівництво діяльністю управління, організовує, спрямовує і контролює його роботу. Пунктом 5.2 передбачено: начальник відділу захисту прав і свобод дітей, що є структурним підрозділом Управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави Київської області, здійснює загальне керівництво та забезпечує ефективне виконання покладених на відділ завдань щодо здійснення правозахисної функції, контролює роботу його працівників.

Принагідно зауважимо: оперативний працівник, на якого покладено функціональний обов'язок зі здійснення нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, враховуючи вказівки та розпорядження вищестоящого прокурора, самостійно організовує свою роботу (наприклад, розподіляє власний робочий час).

Таким чином, суб'єктів, які організують роботу в органах прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, умовно можна поділити на:

- суб'єктів, які здійснюють загальну організацію роботи з нагляду за додержанням законів (Генеральний прокурор України, заступники Генерального прокурора України, прокурори областей та прирівняні до них прокурори, керівники структурних підрозділів апаратів прокуратур, міські, районні, міжрайонні та прирівняні до них прокурори);

- суб'єктів, які здійснюють цілеспрямовану (галузеву, підгалузеву) організацію роботи з нагляду за додержанням законів (наприклад, керівники підрозділів захисту прав і свобод неповнолітніх; старші помічники, помічники прокурора області та прирівняні до нього прокурори з питань захисту прав і свобод дітей);

- суб'єктів, які організовують власну наглядову діяльність (старші помічники, помічники прокурора та ін.).

Варто також наголосити, що організація роботи здійснюється за чіткої взаємодії як окремих працівників, так і підрозділів органів прокуратури.

Говорячи про суб'єктів певної діяльності, обов'язково доцільно звернути увагу й на об'єкт такої діяльності. Зокрема, об'єктом організації роботи, на нашу думку, є безпосередня діяльність працівників прокуратури із захисту прав і свобод дітей.

Основні елементи організації роботи в органах прокуратури такі:

- поділ прокурорської роботи та розподіл службових обов'язків, створення і підтримання в органах прокуратури організаційного порядку, планування;

- визначення системи контролю за її виконанням та інші заходи організаційного характеру [8, 13].

Зазначимо, що ефективне здійснення діяльності прокуратури із захисту прав і свобод дітей неможливе без дотримання властивих їй принципів, під якими пропонуємо розуміти чітко визначені, науково обґрунтовані, взаємопов'язані та взаємообумовлені керівні правила, на підставі яких здійснюється впорядкування діяльності системи органів прокуратури із захисту прав і свобод дітей.

Звісно, організовуючи роботу у досліджуваній сфері, обов'язково потрібно враховувати вимоги ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», а також наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи та управління в органах прокуратури» від 26 грудня 2011 року № 1 гн, в яких визначені принципи організації роботи прокуратури із захисту прав і свобод дітей.

До того ж можливо виокремити наступні принципи, властиві організації роботи прокуратури у вказаному напрямі.

1. Пріоритетність захисту прав і свобод дітей. Зокрема, відповідно до п. 8 наказу Генерального прокурора України «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» від 12 квітня 2011 року № 3 гн особливості правозахисної діяльності у сфері охорони навколишнього середовища та земельних відносин, щодо захисту прав і свобод дітей, військових, транспортних прокуратур визначаються окремими галузевими наказами Генерального прокурора України. Так, згідно з п. 1.1 наказу Генерального прокурора України «Про особливості правозахисної діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 21 червня 2011 року № 3/1 гн (далі – наказ № 3/1 гн) прокурорів усіх рівнів зобов'язано під час організації та проведення наглядових перевірок посилену увагу звертати на:

- захист прав і свобод дітей, гарантованих Конституцією та законами України, Конвенцією ООН про права дитини;

- додержання законів у діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади,

органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів, на які покладено обов'язки щодо захисту прав дітей, а також у спеціальних установах для дітей;

- профілактику правопорушень і бездоглядності, координацію діяльності по боротьбі зі злочинністю у підлітковому середовищі;

- дотримання законів при провадженні дізнання та досудового слідства у кримінальних справах про злочини, а також суспільно небезпечні діяння, вчинені підлітками та дітьми, проти них, а також при розгляді цієї категорії справ у судах;

- представництво інтересів дітей у судах.

Крім того, пунктом 2.10 наказу № 3/1 гн Генеральний прокурор України зобов'язав підлеглих прокурорів особливу увагу звертати на дотримання і поновлення прав дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, дітей-інвалідів, дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, дітей з малозабезпечених і багатодітних сімей, а також дотримання законодавства щодо нарахування і виплат пенсій, стипендій, аліментів та інших видів державної допомоги.

2. Посилення вимог до професійного рівня оперативних працівників, які здійснюють захист прав і свобод дітей. Так, відповідно до п. 6 наказу № 3/1 гн державне обвинувачення у криміналь-

них справах про злочини, вчинені дітьми, необхідно доручати прокурорам, які мають достатній досвід роботи у цьому напрямі.

Як і будь-яка інша діяльність, організація роботи прокуратури здійснюється за допомогою певних засобів, вичерпний перелік яких, на жаль, нормативно не визначений. Передусім йдеться про засоби, у яких виражено волю суб'єкта організації роботи. Наприклад, у п. 7 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» закріплено, що Генеральний прокурор України відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції.

Отже, під організацією роботи прокуратури із захисту прав і свобод дітей пропонуємо розуміти діяльність уповноважених суб'єктів, що здійснюється за допомогою визначених засобів з дотриманням властивих їй принципів, при взаємодії структурних підрозділів та окремих працівників прокурорської системи з метою оптимального захисту прав і свобод дітей. Правильно побудована організація роботи із захисту прав і свобод дітей дасть змогу оптимізувати використання матеріальних ресурсів, робочого часу, а також потенціалу оперативних працівників, які забезпечуватимуть оперативне виявлення порушень законодавства та відновлення порушених прав і свобод дітей.

### **Список використаних джерел:**

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ Перун, 2003. – 1440 с.
2. Філософський енциклопедичний словник: довідкове видання / Є.К. Бистрицький, М.О. Булатов, А.Т. Ішмураєв, П.Ф. Йолон та інші; голова редколегії В.І. Шинкарук. – К.: Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди; Абрис, 2002. – 744 с.
3. Социологическая энциклопедия: в 2 т. / Национальный общественно-научный фонд; руководитель научно-проекта Г.Ю. Семигидин; гл. ред. В.Н. Иванов. – М.: Мысль, 2003. – Т. 2. – 863 с.
4. Коваль Л. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина) / Л. Коваль. – К.: Основи, 1994. – 154 с.
5. Марочкін І.Є. Організація роботи в органах прокуратури: [навч. посіб. для юрид. вуз. і фак.] / І.Є. Марочкін, П.М. Каркач, О.Б. Червякова та ін.; за заг. ред. проф. І.Є. Марочкіна, доц. О.М. Толочка. – Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2002. – 196 с.
6. Таранушич С.В. Організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / С.В. Таранушич; Академія адвокатури України. – К., 2007. – 217 с.
7. Гусаров В.М. Проблеми організації роботи міської (районної) прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Судоустрій; прокурорський нагляд; адвокатура» / В.М. Гусаров. – Х., 1995. – 24 с.
8. Давиденко Л. Питання організації роботи та управління в органах прокуратури / Л. Давиденко, П. Каркач // Вісник прокуратури. – 2002. – № 4. – С. 12–15.

Георгій ПОПОВ

**ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ  
ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ**

**Резюме**

Досліджено поняття та принципи організації роботи прокуратури із захисту прав і свобод дітей. Виокремлено спеціальні принципи роботи прокуратури із захисту прав і свобод осіб до вісімнадцяти років.

Георгий ПОПОВ

**ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПРОКУРАТУРЫ  
ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ДЕТЕЙ**

**Резюме**

Исследованы понятие и принципы организации работы прокуратуры по защите прав и свобод детей. Выделены специальные принципы работы прокуратуры по защите прав и свобод лиц до восемнадцати лет.

Georgiy POPOV

**ADMINISTRATION OF PROSECUTOR'S OFFICE ACTIVITY  
IN PROTECTING CHILDREN'S RIGHTS AND FREEDOMS**

**Summary**

The concept and principles of prosecutor's office organization activity in defending of the children's rights and freedoms are studied in the article. The specific methods of the prosecutor's activity to defend rights and freedoms of children under 18 years age are emphasized.



*Тетяна ШАПОВАЛ,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
Інституту підготовки кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
кандидат юридичних наук*

## ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ І ВИКОНАВЧА ВЛАДА (конституційний аспект)

**Ключові слова:** Президент України; виконавча влада; форма державного правління; функції; повноваження.

За умов, коли реформування чинного Основного Закону України широко визнано за необхідне, важливе значення мають характеристики існуючих державних інститутів, статуси яких визначені на конституційному рівні. Характеризуючи такі статуси у ретроспективі, можна уникнути своєрідного «руху по колу» у наукових і державотворчих пошуках. Враховуючи те, що зміст статусу глави держави залежить від прийнятої форми державного правління, його еволюцію необхідно оцінювати через призму останньої.

Питання статусу Президента України перебувають у полі зору вітчизняних дослідників-юристів практично з утворення відповідного державного інституту, хоча не можна визнати достатньою кількістю спеціальних робіт з цих питань. Серед них треба назвати окремі наукові праці В.Б. Авер'янова, Ф.Г. Бурчака, Н.Г. Плахотнюк, С.Г. Серьогіної, Ю.М. Тодики і В.М. Шаповала. Увагу вченими приділено актуальному на момент наукових розвідок стану правового положення Президента України. Але важливим є і те, як цей стан формувався, які зміни відбувалися за змістом компетенції глави держави. Дана стаття є спробою заповнити певні прогалини у дослідженні зазначеної проблематики.

Відомо, що Верховна Рада України ще 25 червня 1991 року прийняла Постанову «Про вибори Президента Української РСР», якою визнала за доцільне заснувати відповідний пост. 5 липня 1991 року було прийнято два акти – Закон УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» і Закон УРСР «Про Президента Української РСР».

Вони частково подібні за змістом, але водночас і доповнюють один одного. Президент визнавався в них «найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади». Згодом статус Президента України було уточнено Законом України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 року. Зокрема, в цьому акті Президент України був визначений «главою держави і главою виконавчої влади України».

Аналіз положень Конституції (Основного Закону) України 1978 року зі змінами і доповненнями дає підстави стверджувати, що за їх змістом були сприйняті певні риси змішаної республіканської форми державного правління. Проте ці риси знаходилися у своєрідному симбіозі з елементами моделі радянської влади. Достатньо вказати на те, що Верховна Рада України, як і в радянський період, визначалася як «найвищий орган державної влади», що аж ніяк не відповідало принципу розподілу влад.

Конституція (Основний Закон) України 1978 року зі змінами і доповненнями містила главу 12-1, у якій встановлювався статус Президента України. При цьому було зафіксовано, що Президент України здійснює керівництво і спрямовує виконавчу діяльність Кабінету Міністрів України, очолює систему органів виконавчої влади і забезпечує їх взаємодію з Верховною Радою України (пункти 3-1, 4 ст. 114-5) [1, 154–187]. Важливим було і те, що у ч. 1 ст. 117 Кабінет Міністрів України визначався підпорядкованим Президенту України. Така підпорядкованість прямо засвідчувала статус Президента України як глави виконавчої влади.

Одночасно визначався порядок формування Кабінету Міністрів України. З такою метою Президент України мав пропонувати Верховній Раді України для затвердження Прем'єр-міністра України і вносити пропозицію про його звільнення з посади. Президент України був також уповноважений пропонувати на затвердження Верховній Раді України призначених ним на ряд ключових посад в уряді і на власний розсуд звільняти відповідних осіб з посад. Інших керівників органів виконавчої влади Президент України на власний розсуд міг як призначати, так і звільняти (пункти 6, 7, 7-1 ст. 114-5).

За змістом положень Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 року можна зробити висновок про сприйняття певних рис президентської республіки.

На це, по суті, вказувало сформульоване у Конституційному Договорі 1995 року визначення Кабінету Міністрів України: «Уряд України – Кабінет Міністрів України є центральним колегіальним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Президенту України і відповідальним перед ним» (частина перша ст. 29) [1, 194–214]. Індивідуально відповідальними перед Президентом України визнавалися окремі міністри, а також керівники інших центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Доказом сприйняття певних рис президентської республіки були також положення ст. 30 Конституційного Договору 1995 року, згідно з якими Прем'єр-міністр України уповноважувався організовувати і координувати роботу Кабінету Міністрів України, «діючи в межах, визначених Президентом України». На сприйняття таких рис вказував і порядок формування персонального складу Кабінету Міністрів України. Усі відповідні призначення мав здійснювати на власний розсуд Президент України.

У Конституційному Договорі 1995 року було відтворено частину відповідних положень Конституції (Основного Закону) України 1978 року зі змінами і доповненнями. Так, Президент України визначався главою держави і главою державної виконавчої влади. Уточненню в дусі сприйняття рис президентської республіки слугувало положення, відповідно до якого Президент України як глава виконавчої влади «здійснює цю владу через

очолювані ним Уряд – Кабінет Міністрів України – та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади» (частини 1, 3 ст. 19).

Прийняття 28 червня 1996 року нової Конституції України ознаменувало, зокрема, зміну форми державного правління. Представляючи в березні 1996 року у Верховній Раді України її проект, Президент України в своїй доповіді охарактеризував пропоновану за змістом проекту форму правління як змішану республіканську [2, 136]. Але запроваджену на сьогодні в Україні форму правління можна визнати такою лише із застереженнями. Ознакою цієї форми є зосередження повноважень у сфері виконавчої влади у Президента України. Більше того, останній домінує в цій сфері.

Вагомим для з'ясування статусу Президента України за змістом чинного Основного Закону України вбачається питання про його функції. Визначення функцій Президента України буде коректним лише тоді, коли відобразитиме зміст його повноважень. При цьому частина повноважень може бути співвіднесена не з однією, а з кількома функціями. Тут немає суперечності, адже усі відповідні функції взаємопов'язані.

Як свідчить практика, функції органу держави можуть бути прямо зафіксовані у тексті конституції, хоча, звісно, без такого їх найменування. Іноді функції називають повноваженнями, але узагальненість вирізняє їх серед останніх. Прикладом може слугувати положення п. 1 ч. 1 ст. 106 Конституції України, де сформульоване повноваження, а по суті – функція, згідно з яким Президент України «забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави» [3].

Здійснювану Президентом України функцію представництва держави позначає термін «глава держави». Звичайно в конституційних текстах цей термін поєднаний із приписами, які виглядають конкретизацією відповідної функції. Наприклад, згідно з положенням ч. 1 ст. 102 Конституції України «Президент України є главою держави і виступає від її імені». Більшість інших функцій Президента України позначено в ч. 2 вказаної статті: «Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина».

За змістом чинного Основного Закону України, з одного боку, відсутні підстави формулювати арбітражну функцію Президента України. З дру-

гого – про відповідний арбітраж у непрямій формі йшлося в офіційному проекті Конституції України у редакції від 24 лютого 1996 року: «Президент України сприяє узгодженості у діяльності органів державної влади, їх взаємодії з органами місцевого самоврядування» [4, 124]. Але при його доопрацюванні у Верховній Раді України цитоване положення було вилучене.

Відомо, що у ст. 116 чинної Конституції України визначено певні функції Кабінету Міністрів України. Частина конституційно встановлених функцій Президента України і Кабінету Міністрів України узгоджуються між собою, про що свідчить порівняльний аналіз статей 102, 106 і 116 Основного Закону України.

Наприклад, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України; забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; представляє державу у міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави. У свою чергу, Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; вживає заходи щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки.

Наведені функції Президента України виглядають більш загальними і ширшими, ніж відповідні функції Кабінету Міністрів України. Частина з них певною мірою може бути забезпечена шляхом реалізації компетенції Кабінету Міністрів України, що опосередковано вказує на їх сполученість із здійсненням виконавчої влади. Проте забезпечення таких функцій Президента України насамперед відбувається через здійснення його власних повноважень.

Аналіз положень чинної Конституції України свідчить про поєднання Президента України з виконавчою владою. Однак нерідко стверджують, що він має розглядатися поза «розподіленими владами». Заперечуючи цим твердженням, зазначимо: частина тих повноважень, які кореспондують ролі Президента України як глави держави, є елементами системи стримувань і противаг у взаємозв'язках насамперед між законодавчою та виконавчою владою. Більшість інших прямо асоціюються з виконавчою владою.

Поєднання Президента України з виконавчою владою забезпечується, зокрема, існуванням очолюваної ним Ради національної безпеки і оборони України, яка «координує і контролює ді-

яльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони» (ч. 2 ст. 107 Конституції України). При цьому рішення Ради вводяться в дію указами Президента України.

На відповідне поєднання вказує й те, що згідно з п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України уповноважений за, по суті, формальним поданням Прем'єр-міністра України утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, «діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади».

Аргументом на підтвердження зазначеного поєднання треба вважати положення пунктів 9, 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України, якими визначено порядок формування персонального складу Кабінету Міністрів України. За змістом цих положень Президент України призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України і на власний розсуд припиняє повноваження останнього та приймає рішення про його відставку. За поданням Прем'єр-міністра України, що також має формальний характер, він призначає членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах.

Свідченням поєднання Президента України з виконавчою владою є також зміст положення ч. 2 ст. 113 Конституції України, яким передбачено відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України. Згідно зі змістом положення п. 10 ч. 1 ст. 106 члени Кабінету Міністрів України несуть індивідуальну політичну відповідальність перед Президентом України, котрий на власний розсуд може припинити їх повноваження на цих посадах. Звільняючи кожного з членів Кабінету Міністрів України з посади, Президент України у такий спосіб відставляє уряд у цілому.

У зв'язку з тим, що відповідно до ч. 3 ст. 115 Конституції України відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України, Президент України може відставити склад Кабінету Міністрів України, припинивши повноваження Прем'єр-міністра України або прийнявши рішення про його відставку відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 106. Таким чином, у непрямій формі передбачено колективну політичну відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України.

Сутність розглянутої відповідальності Кабінету Міністрів України полягає в тому, що Президенту України для прийняття рішення про припинення повноважень або про відставку не потрібні юридичні підстави, які випливають з діянь того, кого звільняють. Приймаючи відповідне рішення, Президент України може керуватися виключно міркуваннями доцільності.

Поеднання Президента України з виконавчою владою засвідчує положення ч. 1 ст. 115 Конституції України, згідно з яким Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України. Звідси – Кабінет Міністрів України утворюється на строк, який не повинен виходити за межі часу до складання присяги новообраним главою держави. Реально ж строк повноважень Кабінету Міністрів України залежить від відповідного волевиявлення передусім з боку Президента України.

Важливим є те, що керівником Кабінету Міністрів України об'єктивно виступає Президент України, який іноді не просто головує на засіданнях Кабінету Міністрів України, а у такий спосіб фактично спрямовує його роботу. При цьому, на відміну від інших країн з подібною до вітчизняної формою державного правління, будь-яка участь Президента України у засіданнях Кабінету Міністрів України конституційно не передбачена.

Про те, що Президент України де-факто керує Кабінетом Міністрів України, свідчать також різноманітні неформалізовані зв'язки між ним і членами Кабінету Міністрів України щодо здійснення виконавчої влади, наявність яких не викликає сумнівів. Реалії вказують на те, що саме Президент України є домінуючою складовою конституційно встановленої системи виконавчої влади.

Конституційний статус Президента України був трансформований із набуттям чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року (далі – Закон від 8 грудня 2004 року) [5]. Ця трансформація зумовила коригування характеристик прийнятої форми державного правління, сприйняття її як дійсно змішаної республіканської. За умов такої форми правління реальними носіями виконавчої влади у тому чи іншому співвідношенні виступають президент і уряд на чолі з прем'єр-міністром, що є справжнім главою уряду.

Одним із проявів зазначеної трансформації треба вважати те, що за змістом конституційних положень у редакції Закону від 8 грудня 2004 ро-

ку повноваженнями утворювати, реорганізовувати і ліквідовувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади замість Президента України був наділений Кабінет Міністрів України (п. 9-1 ст. 116). У свою чергу, натомість права скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Президент України був наділений повноваженням зупиняти дію таких актів з мотивів неконституційності з одночасним зверненням до Конституційного Суду України (п. 15 ч. 1 ст. 106).

До проявів відповідної трансформації був віднесений і новий порядок призначень на визначені керівні посади у системі виконавчої влади та звільнення з цих посад. Так, згідно з положеннями частин 2, 3 ст. 114 (у редакції Закону від 8 грудня 2004 року) Конституції України Прем'єр-міністр України мав призначатися Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносив Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або фракцій, до складу яких входила більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Відповідно до положення п. 9 ч. 1 ст. 106 (у редакції Закону від 8 грудня 2004 року) Конституції України Президент України мав вносити подання для призначення Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання від коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України пропозиції. Встановлення такого строку не виглядало логічним, адже у Президента України не могло існувати вибору щодо запропонованої кандидатури. Зокрема, Основний Закон України не передбачав права глави держави відмовити в реалізації зазначеної пропозиції або запропонувати альтернативну кандидатуру.

Суттєвих змін зазнав і порядок (порядки) призначень на інші керівні посади. За змістом положень ч. 4 ст. 114 (у редакції Закону від 8 грудня 2004 року) Конституції України Міністр оборони України і Міністр закордонних справ України мали призначатися Верховною Радою України за поданням Президента України, а інші члени Кабінету Міністрів України – за поданням Прем'єр-міністра України. При цьому згідно з положенням ч. 8 ст. 83 пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України мала вносити коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України «відповідно до цієї Конституції». Але в тексті Основного Закону України не було відповіді на запи-

тання: кандидатур на посади яких членів Кабінету Міністрів України стосуються такі пропозиції – тих, що подає Прем'єр-міністр України (Президент України), чи усіх без винятку.

За змістом змін, внесених до Конституції України Законом від 8 грудня 2004 року, суттєвих коректив зазнав інститут політичної відповідальності уряду. Передусім втратив сенс припис ч. 2 ст. 113, згідно з яким Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України. Про таку відповідальність можна було говорити лише умовно у зв'язку з положенням ч. 1 ст. 87, відповідно до якого порушувати перед Верховною Радою України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України могли не тільки не менш як сто п'ятдесят народних депутатів, а й Президент України.

Показовим щодо коригування прийнятої форми державного правління треба також вважати те, що зміни, внесені до Конституції України Законом від 8 грудня 2004 року, фактично замість індивідуальної політичної відповідальності членів Кабінету Міністрів України перед Президентом України передбачили таку саму відповідальність перед Верховною Радою України. На підтвердження цього висновку зазначимо, що Президент України був позбавлений повноважень звільняти з посад членів Кабінету Міністрів України, зокрема й Прем'єр-міністра України, і відповідні повноваження згідно з п. 12 ч. 1 ст. 85 були надані Верховній Раді України.

Коригування форми державного правління відображено й у деяких інших конституційних новелах. Зокрема, відповідно до змісту положень ст. 112 (у редакції Закону від 8 грудня 2004 року) Конституції України у разі дострокового припинення повноважень Президента України у визначених випадках відповідні повноваження на період до обрання і вступу на пост нового Президента України мав здійснювати не Прем'єр-міністр України, а Голова Верховної Ради України.

Загалом зміни, внесені до Конституції України Законом від 8 грудня 2004 року, попри певну невідповідність світовому конституційному досвіду за формами і змістом та очевидне порушення конституційно встановленої процедури їх прийняття, мали позитивне значення. За наслідками таких змін окреслювалася система виконавчої влади на чолі з Прем'єр-міністром як реальним главою уряду, подібна до тих, що функціонують у переважній більшості розвинутих країн, насамперед європейських.

Але, як відомо, за Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20рп/2010 Закон від 8 грудня 2004 року був визнаний неконституційним і таким, що втратив чинність. Як зазначено у Рішенні, це «означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені» вказаним Законом [6]. Відповідне Рішення з огляду на його зміст і аргументацію передбачає аналіз, який безпосередньо не стосується розглянутих питань.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / [відп. ред. Ю.С. Шемшученко]. – [2-е вид., змін. і доп.]. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – 310 с.
2. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – К.: ИД «Княгиня Ольга», 2004. – 416 с.
3. Конституція незалежної України: у 3-х кн. / [відп. ред. С.П. Головатий]. – К.: Право, 1997. – Книга перша: документи, статті. – 432 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 5.

*Тетяна ШАПОВАЛ*

#### **ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ І ВИКОНАВЧА ВЛАДА (конституційний аспект)**

##### **Резюме**

*Проведено аналіз статусу Президента України як носія виконавчої влади у контексті конституційного розвитку і зумовлених ним змін форми державного правління. Акцентовано увагу на тому, що на сьогодні*



Президент України є главою виконавчої влади як де-юре, так і де-факто. Більше того, він домінує у сфері виконавчої влади.

*Татьяна ШАПОВАЛ*

**ПРЕЗИДЕНТ УКРАИНЫ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ**  
(конституционный аспект)

**Резюме**

Осуществлен анализ статуса Президента Украины как носителя исполнительной власти в контексте конституционного развития и обусловленных им изменений формы государственного правления. Акцентируется внимание на том, что сегодня Президент Украины является главой исполнительной власти как де-юре, так и де-факто. Более того, он доминирует в сфере исполнительной власти.

*Tetyana SHAPOVAL*

**PRESIDENT OF UKRAINE AND EXECUTIVE POWER**  
(Constitutional aspect)

**Summary**

The status of the President of Ukraine as an executive authority bearer is analyzed in the context of constitutional development resulting in change of the form of government. The article emphasizes that today the President of Ukraine is the head of executive power both de-jure and de-facto. Moreover he possesses dominative executive authority.



**Андрій ОРЛЕАН,**

*професор кафедри підтримання державного обвинувачення та нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних справах Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України, радник юстиції, кандидат юридичних наук, доцент*

## КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ЛЮДИНИ ВІД СЕКСУАЛЬНОЇ ЕКСПЛУАТАЦІЇ

**Ключові слова:** експлуатація людини; сексуальна експлуатація людини; кримінально-правова охорона людини від експлуатації; кримінальне законодавство у сфері охорони людини від сексуальної експлуатації.

Поряд із загальносвітовими тенденціями гуманізації суспільства та розвитком ідей захисту прав людини трансформується і злочинність, що поступово набуває ознак транснаціонального та організованого характеру. Злочинці дедалі віртуозніше маскують власну діяльність під виглядом цілком легальної. Проте ступінь суспільної небезпечності таких посягань не зменшується, а подекуди навіть зростає. Особливо це стосується посягань, предметом яких є людина. Після світової заборони та скасування рабства це явище не зникло, а лише трансформувалося в інші, дещо менш помітні суспільно небезпечні форми використання людини, зокрема і в різні види сексуальної експлуатації.

Експлуатацію, від якої людину необхідно охороняти кримінально-правовими засобами, на наш погляд, слід розуміти як корисливе протиправне її використання [1, 53]. За сферою неправомірного використання доцільно виділяти три основні види експлуатації особи: *трудова, сексуальну та біологічну*.

У даній публікації зупинимося на проблемах кримінально-правової охорони людини саме від сексуальної експлуатації, під якою розуміємо протиправне корисливе використання особою іншої людини для задоволення сексуальних потреб третіх осіб [2, 17]. Відповідальність за різні види сексуальної експлуатації передбачено кількома нормами, що містяться у Розділі XII Особливої частини Кримінального кодексу України «Злочини проти громадського порядку та моральності».

Дослідженням злочинів проти громадського порядку та моральності приділено увагу в роботах І.С. Аліхаджієвої, В.В. Кузнєцова, Л.С. Курчанської, Н.О. Семчук, А.В. Ландіної, І.О. Бандурки, С.П. Репецького, С.Ф. Денисова, С.Ф. Степанка [3–11] та інших науковців. Проте Розділ XII Особливої частини КК України має досить широкий спектр кримінально-правових норм, кожна з яких потребує детального розгляду. При цьому комплекс питань кримінально-правової охорони людини саме від сексуальної експлуатації на сьогодні опрацьовано не повною мірою.

Розглянемо кримінально-правові норми, що передбачають відповідальність за окремі види сексуальної експлуатації. Традиційним для романо-германської системи права є наявність кримінально-правових норм, що в той чи інший спосіб забороняють дії, пов'язані із забезпеченням заняття проституцією, примушуванням або втягненням у заняття проституцією чи у створення продукції порнографічного характеру. Вітчизняне законодавство містить такі норми в статтях 301, 302, 303 КК України.

Враховуючи, що «... нерідко конкретна стаття закону не збігається з логічною структурою правової норми та часто в одній статті містяться диспозиції двох або більше норм» [12, 106], у вказаних вище статтях КК України приділено увагу лише кримінально-правовим нормам, що передбачають відповідальність саме за сексуальну експлуатацію людини.

Зокрема, серед норм, закріплених у ст. 301 КК України поняттям сексуальна експлуатація

охоплюються лише дії з примушування до участі у створенні творів, зображень або інших предметів порнографічного характеру (ч. 1 ст. 301 КК України), ті самі дії, вчинені щодо кіно- та відеопродукції, комп'ютерних програм порнографічного характеру (ч. 2 ст. 301 КК України) або примушування неповнолітніх до участі у створенні творів, зображень, кіно- та відеопродукції, комп'ютерних програм порнографічного характеру (ч. 4 ст. 301 КК України).

Фактично зазначені дії виходять за межі назви ст. 301 КК України «Ввезення, виготовлення, збут і розповсюдження порнографічних предметів». До того ж предметом злочину для норми, що розглядається, є людина, а не твори, зображення чи інша порнопродукція – предмет ввезення, виготовлення, збуту і розповсюдження. Тому поєднання таких різних за ступенем суспільної небезпечності та характером вчинюваних дій заборон в одній частині однієї статті суперечить напрацьованій теорією базовим принципам криміналізації. З практичної точки зору така конструкція статті перешкоджає можливості притягнення до відповідальності за сукупністю злочинів у випадку вчинення однією особою дій з незаконного виготовлення порнографічних предметів та дій з примушування людини до участі в їх створенні. За таких умов нівелюється можливість індивідуалізації відповідальності та покарання.

Так, наприклад, за ч. 3 ст. 301 КК України було кваліфіковано дії дев'яťох осіб, які, діючи у складі організованої групи, створили в Республіці Польща порностудію. Вони залучили десятки українців, серед яких були й неповнолітні, до примусової праці, що полягала у використанні жінок як акторок для виготовлення графічної інформації, спрямованої на збудження статевої пристрасті. Потерпілим встановлювали 12–14-годинний робочий день, застосовували психологічний тиск, створювали умови, за яких вони не могли з власної волі залишити Республіку Польща [13]. І виготовлення порнографічної продукції, і примушування до її створення відповідно до вимог чинного законодавства охоплюються ст. 301 КК України. Проте чи можна вважати цю кваліфікацію справедливою, адже так само кваліфікувалися би дії з одного лише виготовлення порнографічної продукції, вчинені без будь-якого примусового використання інших осіб.

Необхідно звернути увагу і на те, що реальний спектр суспільно небезпечних дій, пов'язаних із залученням людини до створення продукції порнографічного характеру, дещо ширший по-

рівняно із криміналізованим у ст. 301 КК України. Зокрема, суспільно небезпечним є не лише примушування, а й інше незаконне використання людини у створенні продукції порнографічного характеру. Йдеться про вчинення таких дій шляхом обману, шантажу чи використання уразливого стану особи. Наприклад, її можна ввести в стан, що позбавляє або обмежує здатність усвідомлювати власні дії чи керувати ними, скористатись таким станом для створення продукції порнографічного характеру або шляхом обману зафіксувати участь у статевому акті, створивши у такий спосіб порнографічну відеопродукцію для подальшого збуту, тощо. Суспільно небезпечним також є будь-яке використання дитини для створення продукції порнографічного характеру, навіть у випадку її добровільної згоди на такі дії.

Враховуючи зазначене, вважаємо за необхідне виділити в окрему статтю та дещо розширити кримінально-правову заборону примушування людини до участі у створенні предметів порнографічного характеру. Диспозиція цієї норми повинна охоплювати використання іншої людини у створенні продукції порнографічного характеру, вчинені із застосуванням обману, шантажу чи погрози знищення майна, використанням її уразливого стану. Насильство та погрозу застосування насильства, використання стану матеріальної чи іншої залежності або службового становища необхідно закріпити як кваліфікуючі та особливо кваліфікуючі обставини. Більш сувору відповідальність доцільно встановити за вчинення такого злочину стосовно дитини та диференціювати її залежно від неповнолітнього і малолітнього віку.

Використання малолітнього чи неповнолітнього у створенні продукції порнографічного характеру повинно визнаватись злочинним незалежно від того, вчинені такі дії з використанням обману, шантажу чи уразливого стану цієї особи або із застосуванням чи погрозою застосування насильства, погрозою знищення майна, з використанням службового становища або матеріальної чи іншої залежності, або без будь-якого із зазначених способів.

Термін «шантаж», вжитий у цій та інших статтях КК України, як цілком справедливо зауважує І.О. Бандурка [8, 13], не має єдиного та уніфікованого визначення у кримінальному праві. Проте не можна погодитись із цим автором в тому, що така ситуація обумовлює необхідність відмовитись від його подальшого використання.

Навпаки, саме закріплення визначення поняття «шантаж» в КК України сприятиме уніфікації та доступності термінологічної бази. Вважаємо, під шантажем в кримінальному праві слід розуміти психічне насильство, що полягає у погрозі розголосити відомості, які потерпілий чи його близькі бажають зберегти в таємниці, та застосовується для примушування особи до вчинення дій, що суперечать її волі, або до утримання всупереч її волі від певних дій.

Відповідальність за окремі різновиди сексуальної експлуатації передбачено також ст. 302 КК України. Йдеться про створення або утримання місць розпусти, а також звідництво для розпусти, вчинені з метою наживи (ч. 2 ст. 302 КК України), або за такі само дії, вчинені із залученням неповнолітнього (ч. 3 ст. 302 КК України).

Дії, передбачені ч. 1 цієї статті не можна вважати експлуатацією, оскільки вони не охоплюють наявність корисливого мотиву. Проте доцільність існування та правильність побудови такої кримінально-правової заборони мають бути ґрунтовно перевірені. Складно не помітити, що вчинене без мети наживи звідництво не має достатнього для криміналізації ступеня суспільної небезпечності. Адже в сучасних умовах розвитку суспільства, коли відбулась так звана сексуальна революція, посередництво в знайомстві людей, які мають на меті подальші стосунки (в тому числі й сексуальні), не вважається суспільно небезпечним. Абсолютно інакше, тобто як суспільно небезпечне, сприймається підшукування клієнтів для особи, яка займається проституцією. Проте такі дії відповідно до ст. 303 КК України охоплюються поняттям сутенерства. Зважаючи на викладене, а також чітко не визначений і оціночний характер терміна «розпуста», що не має однозначного тлумачення в українському законодавстві, постає питання про необхідність декриміналізації некорисливого звідництва.

Не треба проводити спеціальних досліджень, аби переконатись у тому, що створення або утримання місць розпусти вчинюється саме з метою наживи. Такі дії відповідають поняттю «сутенерство» та охоплюються ст. 303 КК України. Зокрема, за ч. 2 ст. 303 КК України було кваліфіковано дії К., який певний період часу орендував приміщення у місті Львові, де поселяв повій та спільно з іншими співучасниками виступав посередником у забезпеченні цим особам умов для надання за винагороду сексуальних послуг чоловікам [14]. Як бачимо, у цій справі дії з утримання

місць розпусти не було додатково кваліфіковано за ст. 302 КК України. Проте в іншій справі дії громадянина Ш., який створив у декількох контрольованих ним саунах місця для надання оплатних сексуальних послуг та забезпечував надання в них особами жіночої статі сексуальних послуг за грошову винагороду, частину з якої залишав собі, було кваліфіковано за сукупністю ч. 2 ст. 302 та ч. 3 ст. 303 КК України [15].

У результаті аналізу слідчо-судової практики може виникнути наступне запитання: можливо, ст. 302 КК України необхідна для того, щоби застосовувати її у випадках, коли правоохоронці не змогли довести наявність корисливого мотиву таких дій? На наш погляд, сама по собі ця обставина не є вагомою підставою для існування окремої кримінально-правової заборони. Навпаки, існує нагальна необхідність усунути можливість безпідставного пом'якшення кримінальної відповідальності за сутенерство, що відбувається шляхом застосування ст. 302 замість ст. 303 КК України.

Ідея поєднання в одній статті відповідальності за корисливі створення та утримання місця для заняття проституцією із відповідальністю за організацію заняття проституцією і відмови від використання в законі складних для розуміння понять «сутенерство» та «звідництво» не є новою і висловлювалась у науковій літературі [16, 4–5]. У такий спосіб сформульовано відповідні кримінально-правові норми в законодавстві Королівства Іспанія, Королівства Норвегія, Республіки Болгарія та інших держав. Крім того, кримінальні кодекси багатьох країн поряд із втягненням в заняття проституцією передбачають відповідальність за «примушування до продовження заняття проституцією» або за «утримання особи проти її волі в цьому стані». Подібні діяння, на наш погляд, повинні охоплюватись і кримінальним законодавством України.

Із урахуванням наведених міркувань, після вдосконалення кримінально-правова заборона має одночасно охоплювати будь-яке використання іншої людини в занятті проституцією (втягнення або примушування особи до заняття проституцією, перешкодження припиненню заняття проституцією тощо), а також створення, утримання місця для заняття проституцією. При конструюванні цієї норми можна відмовитись від використання таких понять, як «звідництво для розпусти» та «сутенерство», навівши невичерпний перелік злочинних діянь, об'єднаних узагальнюючим словосполученням «дії щодо організації

або забезпечення заняття проституцією». До того ж очевидно при вдосконаленні ст. 303 КК України є необхідність належної диференціації санкцій залежно від різних за ступенем суспільної небезпечності способів вчинення цього злочину. Необхідно, зокрема, передбачити як кваліфікуючу обставину насильство, що не є небезпечним для життя та здоров'я, або погрозу його застосування, а як особливо кваліфікуючу обставину – насильство, що є небезпечним для життя та здоров'я, або погрозу його застосування.

Також на сьогодні всупереч вимогам Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії незлочинною в Україні залишається купівля сексуальних послуг від дитини. Слід мати на увазі, що статті 155 та 156 КК України охоплюють лише невелику частину всього комплексу суспільно небезпечних дій у цій сфері. Так, ст. 155 КК України не поширюється на статеві зносини з особою, яка досягла статевої зрілості, а ст. 156 КК України – на вчинення розпусних дій щодо осіб, які досягли шістнадцятирічного віку. Отже, користування сексуальними послугами дитини віком від 16 до 18 років є незлочинним, хоча саме цю вікову категорію найчастіше залучають до проституції. Тому, на нашу думку, необхідно криміналізувати та закріпити в окремій статті КК України відповідальність за користування дитячою проституцією. Подібну кримінально-правову заборону містить, наприклад, кримінальне законодавство Королівства Норвегія, в якому передбачено відповідальність особи, яка за плату має сексуальний контакт чи статевий акт з особою у віці до 18 років. Наявність кримінально-правової заборони зазначених дій вплине на зниження попиту на такі види послуг, що, відповідно, призведе до зменшення кількості залучених до цієї сфери дітей.

Розглянуті в цій публікації кримінально-правові норми (зокрема і запропоновані нами заборони використання іншої людини у створенні продукції порнографічного характеру та користування дитя-

чою проституцією), вважаємо, повинні міститись у Розділі XII Особливої частини КК України, що має назву «Злочини проти громадського порядку та моральності». У науковій літературі висловлювалась ідея перенести так звані злочини проти моральності у сфері статевих відносин до Розділу IV Особливої частини КК України. При цьому назву вказаного розділу пропонувалось залишити без змін або змінити на «Злочини проти сексуальної свободи і моральності» – як у КК Республіки Польща, «Злочини проти статевого самовизначення» – як у КК ФРН, чи доповнити існуючу в чинному КК України назву вказівкою ще на один типовий безпосередній об'єкт складів статевих злочинів і викласти її у такій редакції: «Злочини проти статевої моральності, статевої свободи та статевої недоторканості особи» [8, 12]. Проте той факт, що факультативною ознакою зазначених норм є насильство, не дає підстав вважати статевою свободою та недоторканістю родовим об'єктом цих злочинів. На нашу думку, вказані зміни в Особливій частині КК України на сьогодні є не доцільними. По-перше, вони не відповідають історичним традиціям вітчизняного кримінального законодавства та можуть створити ситуацію, за якої частину злочинів проти моральності буде відокремлено від інших, які залишаться в Розділі XII КК України, що не зовсім логічно. По-друге, вони не принесуть конкретного позитивного результату в практичному застосуванні кримінального законодавства. По-третє, спроби реалізувати зазначену ідею нещодавно мали місце у законопроекті «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України (щодо злочинів у сфері статевої свободи)» [17]. Однак викладена пропозиція отримала негативну оцінку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, а власне законопроект згодом було відкликано суб'єктом законодавчої ініціативи.

Викладене свідчить про необхідність подальшого вдосконалення кримінального законодавства у сфері захисту людини від сексуальної експлуатації.

#### Список використаних джерел:

1. Орлеан А.М. Експлуатація людини: поняття та класифікація основних видів (кримінально-правовий аспект) / А.М. Орлеан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 4 – С. 52–55.
2. Розслідування торгівлі дітьми: навч.-практ. посіб. / колектив авторів. – К., 2011. – 240 с.
3. Алихаджиева И.С. Преступления, сопряженные с проституцией: проблемы толкования законодательных конструкций, квалификации и эффективного противодействия: моногр. / Алихаджиева И.С. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 440 с.

4. Семчук Н.О. Класифікація злочинів проти моральності неповнолітніх / Н.О. Семчук // Юридичний вісник. – 2010. – № 2. – С. 70–72.
5. Кузнецов В.В. Злочини проти громадського порядку та моральності: практ. посіб. / Кузнецов В.В. – К.: Вид-во Паливода А.В., 2007. – 160 с.
6. Ландіна А.В. Кримінально-правова охорона моральності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право / А.В. Ландіна; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 20 с.
7. Ландіна А.В. Кримінально-правова охорона моральності у сфері соціалізації неповнолітніх / А.В. Ландіна // Правова держава: щорічник наук. праць. – 2006. – Вип. 17. – С. 216–222.
8. Бандурка І.О. Кримінально-правова характеристика злочинів проти моральності у сфері статевих стосунків: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право / І.О. Бандурка; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 20 с.
9. Кучанська Л.С. Поняття та система злочинів проти моральності у кримінальному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право / Л.С. Кучанська; Академія адвокатури України. – К., 2007. – 20 с.
10. Репецький С.П. Суспільна моральність як об'єкт кримінально-правової охорони: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право / С.П. Репецький; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2010. – 20 с.
11. Степанюк А.Ф. Уголовная ответственность за изготовление, сбыт и распространение порнографических предметов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право / А.Ф. Степанюк; Национальная юридическая академия им. Ярослава Мудрого. – Х., 1983. – 16 с.
12. Дурманов Н.Д. Советский уголовный закон / Дурманов Н.Д. – М.: Издательство Московского государственного университета, 1967. – 319 с.
13. Справа № 1–78/2011 // Архів Луцького міськрайонного суду Волинської області за 2011 рік.
14. Справа № 1–46/11 // Архів Личаківського районного суду міста Львів за 2011 рік.
15. Справа № 11–397/11 // Архів Центрального районного суду міста Миколаїв за 2011 рік.
16. Плотнікова А.В. Кримінальна відповідальність за організацію заняття проституцією: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право / А.В. Плотнікова; Національна академія прокуратури України. – К., 2010. – 20 с.
17. Проект Закону про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України (щодо злочинів у сфері статевої свободи) від 15 березня 2011 року № 8230: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=39893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39893)

*Андрій ОРЛЕАН*

### **КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ЛЮДИНИ ВІД СЕКСУАЛЬНОЇ ЕКСПЛУАТАЦІЇ**

#### **Резюме**

*Розкривається поняття сексуальної експлуатації людини. Аналізується чинне кримінальне законодавство у сфері охорони людини від сексуальної експлуатації та практика його застосування. Пропонуються конкретні напрями вдосконалення кримінального законодавства у вказаній сфері.*

*Андрей ОРЛЕАН*

### **УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЧЕЛОВЕКА ОТ СЕКСУАЛЬНОЙ ЭКСПЛУАТАЦИИ**

#### **Резюме**

*Раскрывается понятие сексуальной эксплуатации человека. Анализируется действующее законодательство в сфере охраны человека от сексуальной эксплуатации и практика его применения. Предлагаются конкретные направления усовершенствования уголовного законодательства в рассматриваемой сфере.*

*Andriy ORLEAN*

### **CRIMINAL AND LEGAL PROTECTION OF PERSON FROM SEXUAL EXPLOITATION**

#### **Summary**

*The definition of sexual exploitation of person is given. The current legislation in the field of human protection from sexual exploitation and its application are analyzed. The proposals of criminal legislation improvement are suggested.*



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

## **ЗЛОЧИНИ ПРОТИ ПРАВОСУДДЯ ЗА КРИМІНАЛЬНИМИ КОДЕКСАМИ РАДЯНСЬКОЇ ДОБИ (історико-правовий аналіз)**

**Ключові слова:** правосуддя; кодекси радянської доби; злочини проти правосуддя; система норм; судові органи; правоохоронні органи.

Історія розвитку системи кримінально-правових норм, які передбачають відповідальність за злочини проти правосуддя, свідчить, що охорона інтересів правосуддя завжди здійснювалася, як вважають, через визначення кола посягань «зсередины» (діяння, скоєні особами, які беруть участь у здійсненні правосуддя) і «ззовні» (діяння, вчинені проти осіб, які виконують функцію правосуддя).

У перших кримінальних кодексах радянської доби (КК УРСР 1922 року і КК УРСР 1927 року) законодавець не вважав за потрібне виокремлювати злочини проти правосуддя, розглядаючи їх складовою державних злочинів.

Кримінальний кодекс УРСР 1922 року у главі першій Особливої частини «Державні злочини» містив два розділи: перший розділ «Про контрреволюційні злочини» та другий «Про злочини проти порядку управління» [1]. У першому розділі було зосереджено злочини, які відповідно до ст. 57 КК УРСР спрямовані на повалення завойованої пролетарською революцією влади робітничо-селянських рад та робітничо-селянського уряду, а також дії щодо допомоги тій частині міжнародної буржуазії, яка не визнає рівноправності комуністичної системи власності, що приходить на зміну капіталізму, й прагне її повалення шляхом інтервенції або блокади, шпигунства, фінансування преси тощо.

У другому розділі було зосереджено злочини (передбачені в статтях 74–104), спрямовані на порушення правильного функціонування органів управління або народного господарства, поєднані з опором чи непокорою законам радянської влади, перешкоджанням діяльності її органів та іншими діями, що послаблювали силу й авторитет влади.

До цього ж розділу було включено і склади злочинів, які (за чинним нині законодавством) вважаються злочинами проти правосуддя. Серед них:

звільнення заарештованого з-під варти або з місця ув'язнення чи сприяння втечі; втеча з-під варти чи з місця ув'язнення; приховування банд і окремих їх учасників (ст. 76); недонесення про злочин (ст. 89), звільнення заарештованого з-під варти чи з місця ув'язнення, або сприяння його втечі (ст. 92); втеча арештованого з-під варти чи місця ув'язнення (ст. 95). Тобто перший український Кримінальний кодекс протиправні діяння, правова оцінка яким давалася не у процесуальній площині судового розгляду, а іншим уповноваженим державним органом, абсолютно справедливо, на нашу думку, не відносив до злочинів проти правосуддя.

У главі «Посадові злочини» (ст. 111) передбачалася відповідальність за постановлення суддями з корисливих чи інших особистих мотивів неправосудного вироку. Покаранням за цей злочин було визначено позбавлення волі не менш як на три роки, а за обставин, що обтяжують відповідальність, – вищу міру покарання. Стаття 112 КК УРСР передбачала відповідальність за незаконне затримання, незаконний привід, примушування до давання показань, ув'язнення під варту як запобіжний засіб із особистих чи корисливих мотивів. Тобто всі протиправні дії, які вчинювалися на стадії досудового слідства, також не вважалися злочинами проти правосуддя у сучасному їх розумінні. Пізніше КК УРСР 1922 року було доповнено положенням про відповідальність народних засідателів за невиконання без поважних причин своїх обов'язків.

Крім того, з прийняттям 1 липня 1922 року першого КК УРСР було криміналізовано такий склад злочину, як примушування давати показання, де другий розділ передбачав відповідальність за злочини, вчинені посадовими особами органів, що здійснюють правосуддя. В цьому розділі кримінальна норма (примушування давати показання)

не виділялась в окрему статтю, а була віднесена до ст. 112 нарівні з незаконним затриманням, незаконним приводом та взяттям під варту. Зауважимо, що об'єктом злочину в цьому випадку виступали узвичаєсна (нормальна) діяльність державних органів й інтереси особистості, а суб'єктом був працівник органів слідства чи дізнання, визначений законом. У подальшому суттєвих змін у нормі про відповідальність за примушування давати показання не відбулося. Лише було конкретизовано суб'єкт злочину, а саме: «...производящего следствие или дознание» на «...производящего допрос лица».

1 січня 1927 року набрав чинності новий КК УРСР [2]. Цей кодекс у контексті відповідальності за злочини проти правосуддя суттєво не відрізнявся від КК УРСР 1922 року. Норми, що передбачали відповідальність за злочини проти правосуддя, містились у главах: «Державні злочини», «Злочини проти порядку управління», «Посадові злочини». Зокрема, кримінальний закон визнавав злочином приховування злочинів (ст. 56–23); незаконне звільнення арештованого з-під варті або місця позбавлення волі чи сприяння його втечі (ст. 77); втечу арештованого з-під варті чи з місця позбавлення волі (ст. 78); ухилення свідка від явки чи відмову від дачі показань, перешкоджання явці свідка; ухилення експерта, перекладача чи понятого або відмову від виконання обов'язків; перешкоджання явці народного засідателя (ст. 87); винесення суддею неправосудного вироку (ст. 102); незаконне затримання, незаконний привід (ст. 103); провокацію хабара з метою подальшого викриття хабародавця (ст. 107) та ін.

Кримінальний кодекс УРСР 1927 року, як і КК УРСР 1922 року, встановлював відповідальність суддів лише за винесення неправосудного вироку. Але згодом ст. 102 було викладено у такій редакції: «Постановлення суддями з корисливих чи інших особистих інтересів неправосудного вироку, рішення та інших постанов, – ...» Таке законодавче визначення свідчить про вдосконалення цієї норми і більшу захищеність відносин у сфері правосуддя. Кримінальний кодекс УРСР 1927 року передбачав і відповідальність народних засідателів за ухилення від виконання своїх обов'язків (ч. 3 ст. 87).

Спеціальна глава «Злочини проти правосуддя» вперше в історії радянського періоду була виділена у Кримінальному кодексі Української РСР 1960 року.

Наявність самостійної глави про відповідальність за злочини проти правосуддя свідчить про важливість цієї сфери суспільного життя, роль кримінально-правових засобів в її становленні та охороні.

Структурно її було вміщено у Кримінальному кодексі між службовими злочинами і злочинами проти порядку управління. Глава містила значну кількість норм, що суттєво відрізнялись від норм попередніх кодексів.

Причому зосереджувалися в одній главі (VIII – «Злочини проти правосуддя») протиправні діяння, які могли вчинятися різними суб'єктами як «зсереди», так і «ззовні». На думку окремих вчених, зазначене свідчило про формування концепції більш широкого розуміння правосуддя, ніж власне діяльність суду з розгляду та вирішення справ. У цій главі зведено до єдиного об'єкта діяння (дії чи бездіяльності) слідчих, суддів, співробітників правоохоронних органів і виправних установ, організацій та окремих осіб, від яких залежить виконання завдань правосуддя. Поряд із цим при впорядкуванні глави, як вважав дехто з дослідників, урахувалася специфіка суб'єктів вчинення злочинів і побудована система злочинів проти правосуддя, яка виділяла посягання посадових осіб правосуддя й діяння інших суб'єктів. [3, 116–123].

У главі «Злочини проти правосуддя» першими з кримінально-правових заборон, за порушення яких наставала відповідальність, зазначалися завідомо незаконний арешт, затримання або привід; притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності; примушування до дачі показань. На нашу думку, правовідносини, що склалися між державою (в уособленні її органів) і громадянином у зв'язку з такими діями, не мали нічого спільного з правовідносинами, що склалися у сфері правосуддя. Більш виваженою була позиція законодавця при ухваленні Кримінальних кодексів УРСР 1922 та 1927 років.

Другу групу (ст. 176 КК УРСР) становили: винесення суддями завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови. Ця стаття складалася з двох частин у такій редакції: «Винесення суддями з корисливих мотивів або іншої особистої заінтересованості завідомо незаконного вироку, рішення, ухвали або постанови – карається позбавленням волі на строк до п'яти років. Якщо ж воно спричинило тяжкі наслідки, – каралося позбавленням свободи на строк до восьми років». Порівняно з КК УРСР 1922 і 1927 років, – в КК УРСР 1960 року встановлювалася відповідальність за всі види неправосудних судових актів [4]. У третю групу було об'єднано діяння, не пов'язані з виконанням винним посадових обов'язків зі здійснення правосуддя: завідомо неправдивий донос; завідомо неправдиві показання; відмова від дачі пока-



зань свідком або відмова експерта від дачі висновку; невиконання судового рішення; втеча з місця позбавлення волі або з-під варти тощо.

На наш погляд, у законодавця було більше підстав для віднесення таких злочинів до категорії вчинених проти порядку управління, як таких, що унеможливлювали (ускладнювали) діяльність правоохоронних органів, що (крім прокуратури) відносяться до виконавчої гілки влади, або до категорії злочинів, що посягають на честь та гідність людини і громадянина. Адже діяння особи, яка вчинила завідомо неправдивий донос, передусім спрямовується проти невинної людини, а не проти правосуддя як способу реалізації державної влади. Тож кримінальна справа, порушена за доносом, зазвичай не доходить до суду, а закінчується процесуальним рішенням державного органу, що належить до іншої (виконавчої, а не судової) гілки влади.

Така побудова системи злочинів проти правосуддя, з виділенням діянь, пов'язаних із зловживанням або перевищенням службових повноважень при здійсненні правосуддя, обумовлювалася домінуванням упродовж декількох десятиліть поглядів на систему злочинів проти правосуддя, виходячи із суб'єкта його здійснення [5, 11; 6; 7].

Розглядаючи систему норм глави «Злочини проти правосуддя» з позиції кримінального процесу як науки, нескладно помітити (про це зазначається і в науковій літературі), що норми у вказаній главі розміщені у послідовності стадій кримінального процесу. Щоправда, дехто з науковців наполягають на тому, що така послідовність відповідала і «... стадіям виконання завдань правосуддя...»

Подальші зміни і доповнення, що захищали життя, здоров'я, особисту безпеку, честь та гідність суддів, як зазначено в окремих дослідженнях, було внесено з метою підвищення ефективності кримінально-правового захисту суб'єктів правосуддя. Однак, як у філософії – «не можна досягнути неосяжне», так і в кримінальному праві не можна звести до спільного знаменника об'єкти посягань (суспільні відносини), що за своєю суттю, змістом і спрямованістю були і залишаються кардинально відмінними.

Як наслідок, попри всі наміри, у різних главах КК УРСР 1927 року залишилися (і залишаються до сьогодні) норми, що передбачають відповідальність за аналогічні дії, але різних суб'єктів їх вчинення. На думку деяких учених, саме ця обставина і ускладнювала правозастосовчу діяльність, не давала можливості відстежити динаміку скоєння таких злочинів, порушувала структуру системи злочинів проти право-

суддя, знижувала в цілому ефективність його правового захисту.

Саме така «розкиданість», на наш погляд, і є результатом наміру штучного об'єднання правових норм, що передбачають відповідальність за неправомірні діяння на стадіях слідства і виконання вироків (постанов), з тими нормами, які дійсно захищають незалежність власне правосуддя.

Прийняті наступні законодавчі акти, у тому числі закони України: «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року; «Про органи суддівського самоврядування» від 2 грудня 1994 року; «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів України» від 2 грудня 1994 року; «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року; «Про забезпечення безпеки осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року тощо сприяли більш чіткому визначенню об'єкта злочинів проти правосуддя. Додатковим підтвердженням правомірності нашого висновку щодо меж правосуддя і сутнісного його визначення є те, що відповідальність за посягання на працівників правоохоронних органів відносилася законодавцем до злочинів проти порядку управління. Заради справедливості вкотре зазначимо: як вважають деякі науковці, це порушило науково обґрунтовані критерії групування складів злочинів проти правосуддя.

Розбудова правової держави передбачає якісно інший, досконаліший рівень здійснення правосуддя. Для його забезпечення мають застосовуватися додаткові й удосконалюватися вже реалізовані заходи. Це насамперед подальший розвиток системи судових органів; підготовка кадрів правників; удосконалення правового статусу суддів; правороз'яснювальна робота з населенням, поглиблення правової культури у суспільстві.

Ряд злочинів проти правосуддя вперше нормативно було закріплено в Основах кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік [8]. Зокрема, у ст. 7-1 Основ до числа тяжких було віднесено такі злочини, як притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності за обтяжуючих обставин; винесення завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови, що призвели до тяжких наслідків; примушування до дачі показань за обтяжуючих обставин.

Більше того, відповідно до ст. 4 Закону СРСР «Про затвердження Основ кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік» [9] Верховним Радам союзних республік прямо пропону-

валося привести законодавство республік у відповідність з Основами.

Подальший розвиток кримінально-правових норм у сфері правосуддя, їх законодавче структурування визначалися Основами кримінального законодавства. При цьому слід зазначити, що Основами кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік, затвердженими Законом СРСР від 25 грудня 1958 року, визначалися тільки принципи й установлювалися лише загальні положення кримінального законодавства: підстави кримінальної відповідальності (ст. 3), дія кримінально-правових норм у часі (ст. 6) і просторі (ст. 4, 5). Саме союзними Основами визначалися поняття злочину й покарання, його призначення й звільнення від нього. Прийняття в липні 1991 року нових Основ кримінального законодавства [10], незважаючи на низку новел, докорінно не змінило сутності тих, що діяли раніше. Однак зауважимо: редакція Основ 1991 року вже не містила норми (ст. 7-1), що розкривала поняття тяжкого злочину і як наслідок – таких складів злочину проти правосуддя, як притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності, винесення завідомо неправосудного вироку, примушування до дачі завідомо неправдивого свідчення.

Така трансформація не введених у дію (передбачалася з 1 липня 1992 року) Основ кримінального законодавства, на наш погляд, обумовлювалася відомими історичними подіями напередодні розпаду Союзу РСР, спробами (у вже сформованих суспільно-політичних умовах) надання максимально можливої самостійності республікам, у тому числі у сфері судострою й здійснення правосуддя.

На наше переконання, саме Основи кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік 1958 року, насамперед статті 3 і 7-1, стали точкою відліку для сучасної структуризації кримінальних кодексів союзних республік, а надалі – і незалежних держав. Зокрема, Кримінальний кодекс Української РСР 1960 року [11], прийнятий на базі й у розвиток Основ кримінального законодавства, містив 15 статей, об'єднаних в окрему главу «Злочини проти правосуддя». Надалі цю главу було доповнено ще 9 складами злочинів. Нині чинний (з 2001 року) КК України значно розширив перелік (30 статей) злочинних посягань проти правосуддя, структурно також об'єднаних в одиниєний розділ.

Тобто чітко простежувалася тенденція до збільшення кількості норм про злочини проти правосуддя за рахунок посягань, що полягають у протиправ-

ному впливі на працівників правоохоронних органів та за невиконання рішень судів. Така тенденція давала підстави прихильникам концепції розширеного розуміння терміна «правосуддя» стверджувати про подальшу демократизацію суспільства загалом та удосконалення правосуддя зокрема.

Разом з тим доводиться констатувати, що КК УРСР 1960 року в частині регламентації відповідальності за злочини проти правосуддя містив багато недоліків. Найбільш характерні серед них наступні.

У кримінальному законі так і не було визначено зміст власне поняття «правосуддя», що не усунуло труднощів у застосуванні та не припинило дискусій щодо кола суспільних відносин, які підлягали кримінально-правовій охороні відповідними нормами. Зокрема, дискусійним залишилося питання про те, чи наставала кримінальна відповідальність за нормами глави VIII Особливої частини КК УРСР 1960 року при вчиненні посягань, пов'язаних з розглядом справ у Конституційному Суді України, та тих, що випливають з адміністративних правовідносин тощо.

Мало місце необґрунтоване дублювання норм про однорідні за сутністю посягання. Важко пояснити, чому в різних статтях аналізованої глави передбачено невиконання судового рішення посадовою особою (ст. 176-4) й невиконання вироку суду про позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю особою, стосовно якої винесено вирок (ст. 183-2).

Існували прогалини в регламентації злочинних посягань. Деякі з них розглядалися як інститути Загальної частини (зокрема, ухилення від відбування виправних робіт, ухилення від сплати штрафу).

У нормах глави «Про злочини проти правосуддя» зберігалася застаріла термінологія, яка не узгоджувалася з нормативними актами інших галузей права. Так, у ст. 173 КК УРСР 1960 року йшлося про «арешт», тоді як кримінально-процесуальне законодавство давно вже містило поняття «взяття під варту». Це ускладнювало як з'ясування змісту, так і застосування відповідних кримінально-правових норм.

Невиправдано широким було використання оціночних понять, засилля бланкетних ознак («незаконна передача заборонених предметів» (ст. 183-4)). Зміст більшості таких норм неможливо було з'ясувати без звернення до норм цивільного та господарського законодавства, відомчих нормативних актів.

Отже, застосування кримінально караних норм про злочини проти правосуддя в Кодексі 1960 року потребувало штучно ускладненого, майже постійно-

го звернення до норм інших глав Особливої частини, а також нормативних актів інших галузей права.

Реформа законодавства, що розпочалася наприкінці 80-х – початку 90-х років, ґрунтувалася на принципі розподілу влади. І це обумовлювало необхідність забезпечення самостійності, стійкості судової влади. Подальші зміни, як уже зазначалося, потребували посиленого захисту осіб, які безпосередньо здійснювали правосуддя. Разом із тим на норми цієї глави вплинули й відповідні зміни соціально-економічних, ідеологічних і політичних

суспільних відносин. Наприклад, було декриміналізовано норми про втечу з місця виступу (ст. 184); самовільне повернення висланої особи у місце, в яких їй заборонено мешкати, або невиїзд особи, якій призначена висилка (ст. 185).

Згаданий вище модельний Кримінальний кодекс країн СНД, держав близького зарубіжжя, не був сприйнятий, що значною мірою пояснюється політичними режимами цих країн. Як наслідок, за взірцем внутрішнього законодавства, в тому числі і в Україні, цей кодекс не було прийнято.

#### Список використаних джерел:

1. Уголовный кодекс УССР. – Х.: Издание Наркомюста, 1922. – 35 с.
2. Кримінальний кодекс УРСР. – Х.: Юридичне видавництво Нарком'юсту УРСР, 1927. – С. 72.
3. Квасневська Н. Кримінальне законодавство України про злочини проти правосуддя / Н. Квасневська // Вісник прокуратури. – 2009. – № 4. – С. 116–123.
4. Щасний А. Історичний аспект кримінально-правової протидії постановлення суддями завідомо неправосудного вироку / А. Щасний // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 3. – С. 100–115.
5. Кульберг Я.М. Преступления против правосудия / Я.М. Кульберг. – М.: Госюриздат, 1962. – 62 с.
6. Власов И.С. Ответственность за преступления против правосудия / И.С. Власов, И.М. Тяжкова. – М., 1968. – С. 29–41.
7. Курс советского уголовного права: в 6 т. / под ред. А.А. Пионтковского. – М.: Наука, 1971. – Т. 4. – С. 93–10.
8. Основы законодательства Союза РСР и союзных республик. – М.: Юридична література, 1987. – С. 512.
9. Про затвердження Основ кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік: Закон СРСР від 25 грудня 1958 року // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1959. – № 1. – Ст. 6.
10. Основы криминального законодательства Союза РСР и союзных республик // Вісті. – 1991. – 19 липня.
11. Кримінальний кодекс Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 14.

*Сергій МИРОШНИЧЕНКО*

#### ЗЛОЧИНИ ПРОТИ ПРАВОСУДДЯ ЗА КРИМІНАЛЬНИМИ КОДЕКСАМИ РАДЯНСЬКОЇ ДОБИ (історико-правовий аналіз)

##### **Резюме**

Проаналізовано історико-правове становлення системи кримінально-правових норм, що передбачають відповідальність за злочини проти правосуддя у кримінальних кодексах України. З'ясовано тенденції криміналізації суспільно небезпечних діянь проти правосуддя, які стосуються органів дізнання та досудового слідства і виконання судових рішень.

*Сергей МИРОШНИЧЕНКО*

#### ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ ПРАВОСУДИЯ ПО УГОЛОВНЫМ КОДЕКСАМ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА (историко-правовой анализ)

##### **Резюме**

Проанализировано историко-правовое становление системы уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за преступления против правосудия в уголовных кодексах Украины. Выявлены тенденции криминализации общественно опасных деяний против правосудия, которые касаются органов дознания и досудебного следствия и исполнения судебных решений.

*Sergiy MIROSHNYCHENKO*

#### CRIMES AGAINST JUSTICE IN UKRAINIAN CRIMINAL CODES OF SOVIET ERA (historical and legal analysis)

##### **Summary**

Historical and legal establishment of criminal law system providing responsibility for crimes against justice is analyzed. The development of criminalization of socially dangerous acts against justice related to inquiry and pre-trial investigation as well as execution of court decisions are considered.



**Олександр ТОЛОЧКО,**

*проректор Національної академії прокуратури України –  
директор Інституту підготовки кадрів,  
старший радник юстиції,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України*

## ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ

**Ключові слова:** статус прокурора; досудове кримінальне розслідування; процесуальне керівництво; повноваження прокурора.

Конституцією України (ст. 121) і Законом України «Про прокуратуру» (ст. 5) одним із напрямів діяльності прокуратури визначено нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство. У ч. 2 ст. 36 нового Кримінального процесуального кодексу України визначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Таке формулювання наводить на думку щодо його невідповідності Конституції України. Якщо гіпотетично допустити постановку окресленого питання до розгляду Конституційним Судом України, то варто враховувати, що останній плумачить нормативні положення системно, передусім з точки зору їх правової природи, змісту та наслідків, які можуть настати для певної сфери правовідносин. Тому однозначно можна спрогнозувати, що Конституційний Суд України визнає ст. 36 КПК України конституційною.

Необхідності позбавляти прокурора наглядової функції немає. У цьому – державне та соціальне призначення прокурора. А форми і методи його здійснення потрібно лише удосконалювати. Останні залежать від стадії кримінального процесу, на якій здійснюється діяльність прокурора. У досудовому кримінальному провадженні прокурор діє насамперед як організатор протидії злочинності, відповідає за виявлення злочинів, їх розслідування та передачу матеріалів до суду, тобто він процесуально керує досудовим розслідуванням.

У судовому провадженні прокурор як рівноправна сторона процесу підтримує державне обвинувачення, а в разі прийняття судом незаконно-

го рішення – має право оскаржити його та відстоювати власну думку у вищестоящому суді. Прокурор не наділений правом давати вказівки суду. Суд повністю самостійний у своїх рішеннях і оцінках.

Важливий аспект кримінально-процесуальної діяльності прокурора пов'язаний із такими його повноваженнями, як процесуальне керівництво розслідуванням злочинів відповідними слідчими підрозділами. Поняття «керівництво слідством» у різних країнах має свій специфічний зміст, форми і методи.

Для визначення ролі та місця прокурора у новому кримінальному процесуальному законодавстві доцільно розглянути, як це питання вирішується у міжнародних нормативно-правових актах та законодавстві інших держав.

У Рекомендації Рес (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо ролі прокурорів в системі кримінального правосуддя» визначено, що процесуальне керівництво може здійснюватися прокуратурою з наданням прокурорам владних повноважень стосовно органів розслідування.

Така роль прокурора закріплена у кримінально-процесуальному законодавстві європейських країн, зокрема у Німеччині (1974), Італії (1988), Іспанії (1995), Австрії (2004), Франції (2010). Визначена й мета прокурорського процесуального керівництва – забезпечити законність, ефективність і професійність досудового провадження. Прокуратура здійснює досить жорсткий контроль за органами досудового слідства, особливо поліцією. Однак їх завдання полягає не у власне охороні законності, а в забезпеченні процесуального керування слідством (Нідерланди, Норвегія, Португалія, Швейцарія та ін.).

У Східній Європі за прокуратурою залишено право нагляду щодо виконання законів у діяльності органів дізнання й оперативно-розшукових органів (Болгарія, Угорщина, Румунія і навіть Чехія).

Проте у ряді колишніх соціалістичних країн законодавець відмовився від прокурорського нагляду за законністю досудового слідства. Прокуратура здійснює нагляд за виконанням законів у діяльності органів дізнання й оперативно-розшукових органів. До таких держав належать, зокрема: Азербайджан (ст. 18 Закону про прокуратуру), Вірменія (КПК 1998 р.), Грузія (ст. 2 Закону про прокуратуру), Латвія (ст. 18 Закону про прокуратуру), Литва (ст. 18 Конституції). В Естонії за прокуратурою збережено функцію нагляду за законністю досудового провадження у кримінальних справах (ст. 1 Закону про прокуратуру, ст. 22 КПК).

Предмет прокурорського нагляду за виконанням законів органами, що здійснюють дізнання й досудове слідство, закони про прокуратуру країн, що входять до Співдружності Незалежних Держав, визначають майже однаково, хоча наявні і певні нюанси. Згідно з Федеральним законом «Про прокуратуру Російської Федерації» (ст. 29) предметом такого нагляду є дотримання прав і свобод людини й громадянина, встановленого порядку розгляду заяв та повідомлень про злочини, проведення оперативно-розшукових заходів і розслідування, а також законність рішень, прийнятих органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство.

Варто зазначити, що в науці достатню увагу приділено кримінально-процесуальним функціям. Зокрема, в роботах Ю.М. Грошевого, В.С. Зеленецького, О.М. Ларіна, В.М. Савицького, М.С. Строговича, І.В. Тирічева під функцією розуміють певні напрями діяльності суб'єктів кримінального процесу, зумовлені їх роллю, призначенням або метою участі у кримінальному провадженні, які різняться за особливими, безпосередніми цілями, що досягаються у підсумку провадження в справі [1, 47; 2, 188; 3, 30; 4, 5; 5, 23].

Кардинального розв'язання потребувала проблема процесуальних взаємовідносин прокурора зі слідчим, який перебуває у нього в процесуальному підпорядкуванні.

Вказана проблема – не нова. Досить довго у правовій літературі в різній інтерпретації розглядалося питання про виконання прокурором на досудових стадіях кримінального процесу функції процесуального керівництва слідством [6, 23; 7, 6].

Так, С.А. Шейфер вважав за необхідне обмежити прокурорський нагляд за слідством саме процесуальним керівництвом, тобто контролем за законністю та своєчасністю здійснення процесуальних дій і рішень та не втручатися у сферу організації слідчої роботи, за кінцеві результати якої прокурор не може нести відповідальність [8, 137].

Головними аргументами противників точки зору, відповідно до якої прокурор здійснює процесуальне керівництво розслідуванням, є те, що в кримінально-процесуальному законодавстві не вжито термін «керівництво» щодо нагляду прокурора за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства, а також те, що процесуальна самостійність слідчого унеможливорює таке «процесуальне керівництво» [9, 93].

У сучасному вітчизняному кримінальному процесуальному законодавстві вживається термін «керівництво» (ст. 36 КПК України). Що ж стосується другого аргументу, то потрібно зазначити: справді, згідно з законодавством слідчому надано певну самостійність. Це знаходить підтвердження у ст. 40 нового КПК України. Зокрема, слідчий, здійснюючи належні йому повноваження, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, службові особи, інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення слідчого.

Відповідно до ст. 39 нового КПК України начальника слідчого відділу наділено повноваженнями, які можна розцінювати як організацію досудового розслідування. Хоча керівник органу досудового розслідування уповноважений здійснювати процесуальні дії, зокрема ознайомлюватися з матеріалами досудового розслідування, давати слідчому письмові вказівки, які не можуть суперечити рішенням та вказівкам прокурора; вживати заходів щодо усунення порушень вимог законодавства у випадку їх допущення слідчим; погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій та продовжувати строк їх проведення у випадках, передбачених цим Кодексом; здійснювати досудове розслідування, користуючись при цьому повноваженнями слідчого. Але повноважень з процесуального керівництва досудовим кримінальним провадженням він не має.

Процесуальні повноваження прокурора значно ширші, ніж у начальника слідчого відділу. До того ж керівник органу досудового розслідування зобов'язаний виконувати доручення та вказівки

прокурора, які даються у письмовій формі. Невиконання керівником органу досудового розслідування законних вказівок і доручень прокурора, наданих у законодавчо визначеному порядку, має наслідком передбачену законом відповідальність.

Таким чином, поділяємо позицію О.М. Ларіна, який вбачає керівну роль прокурора в наявності у нього низки повноважень, що становлять його «виключну компетенцію» [10, 56–57].

На думку Г.М. Корольова, керівництво процесуальною діяльністю органів дізнання, слідчих і є одним із правових методів (способів) здійснення функції кримінального переслідування. Більшість дослідників окресленої проблеми пов'язують наявність у прокурора владно-розпорядчих повноважень зі здійсненням ним прокурорського нагляду [11, 38–39, 90; 12, 60; 13, 13–15; 14, 60]. Так, В.М. Савицький формулює специфіку прокурорського нагляду двома основними положеннями: 1) нагляд за розслідуванням полягає у здійснюваному прокурором процесуальному керівництві діяльністю органів розслідування. Поза таким керівництвом надані прокурору наглядові повноваження не можуть бути реалізовані, вони втрачають свій правоохоронний і правовідновлювальний характер; 2) процесуальне керівництво з боку прокурора однаковою мірою та в однакових правових формах поширюється на всі органи дізнання і досудового слідства, за діяльністю яких прокурор здійснює нагляд, і не залежить від їхньої відомчої приналежності [15, 194, 210].

Ідею В.М. Савицького про виконання прокурором функції процесуального керівництва підтримує В.С. Шадрин. На його погляд, «... діяльність прокурора на стадії досудового слідства не перестане бути прокурорським наглядом, одним з аспектів якого в цей час є нагляд за виконанням прав людини і громадянина» [16, 226].

Як вважає Л.М. Давиденко, владні повноваження прокурора «... дозволяють йому здійснювати процесуальне керівництво, що є важливою особливістю прокурорської влади в цій сфері нагляду» [17, 38]. Варто визнати обґрунтованими судження щодо процесуального керівництва прокурором діяльністю органів досудового провадження, яке слугує способом забезпечення законності їхньої діяльності та ефективною процесуальною формою реалізації його конституційної наглядової функції.

Таким чином, по-перше, положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на якусь нову функцію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальної форми

реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство.

По-друге, за своєю правовою природою наведені у ч. 2 ст. 36 КПК України повноваження прокурора є владно-розпорядчими і характерні керівництву. Постає запитання: чому це процесуальне керівництво? Тому що воно здійснюється щодо процесуального суб'єкта (слідчого) та у процесуальній формі.

По-третє, в сучасних умовах необхідність спеціального виділення «процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду» обумовлена тим, що за правовою ідеологією нового КПК України впроваджується принцип «незмінності прокурора при проведенні конкретного кримінального провадження», відповідно до якого процес формування обвинувачення в ході досудового кримінального провадження та підтримання його в суді буде забезпечуватися одним прокурором.

За відсутності інституту додаткового розслідування суттєво підвищується персональна відповідальність кожного працівника прокуратури та органів прокуратури загалом за якість остаточного результату. Відповідно, вжити термінологію і вказує на той факт, що на досудовому розслідуванні, виконуючи функцію нагляду, прокурор «керує слідством» для того, щоб самому ефективно підтримувати обвинувачення в суді.

По-четверте, у вказаному положенні не йдеться про якусь нову функцію прокуратури («процесуальне керівництво досудовим розслідуванням»), а наведено узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання, досудове слідство та оперативно-розшукову діяльність.

У сучасних умовах необхідність спеціального виокремлення «процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду» зумовлена тим, що у новому КПК України впроваджується принцип «незмінності прокурора», відповідно до якого процес формування обвинувачення під час досудових стадій і підтримання його в суді забезпечуватиметься лише прокурором. Внаслідок цього суттєво підвищується персональна відповідальність кожного працівника прокуратури та органів прокуратури в цілому за якість остаточного результату.

По-п'яте, слід відмітити, що приклади реалізації функції прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва розслідуванням спостерігались на практиці і раніше (навіть без прямої вказівки про це в законі).

Згідно з новим КПК України прокурор має такі владні повноваження, як:

- повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування;

- доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування;

- доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, за необхідності – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії;

- доручати проведення слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам;

- призначати ревізії та перевірки у порядку, визначеному законом;

- скасовувати незаконні й необґрунтовані постанови слідчих;

- ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу або у випадку неефективного досудового розслідування;

- погоджувати чи відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених цим Кодексом, або самостійно подавати слідчому судді такі клопотання;

- повідомляти особи про підозру;

- затверджувати чи відмовляти у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта або зазначених клопотань, самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання;

- перевіряти перед направленням прокурору вищого рівня документи органу досудового розслідування про видачу особи (екстрадицію), повертати їх відповідному органу з письмовими вказівками, якщо такі документи необґрунтовані або не відповідають вимогам міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, чи законам України;

- доручати органам досудового розслідування проведення розшуку і затримання осіб, які

вчинили кримінальне правопорушення за межами України, виконання окремих процесуальних дій з метою видачі особи (екстрадиції) за запитом компетентного органу іноземної держави.

Обмеженням повноважень прокурора з процесуального керівництва, на нашу думку, є положення нового КПК України стосовно права прокурора на ініціювання перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування. Крім того, тільки Генеральний прокурор України, його заступники, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя і прирівняні до них прокурори своєю вмотивованою постановою мають право доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного досудового розслідування. У ст. 227 КПК 1960 року передбачено за прокурором право безпосереднього відсторонення слідчого від посади.

Тому цілком зрозуміло, що прокурор і раніше, і після вступу в законну силу нового КПК України жодним чином не виходитиме за межі конституційної функції нагляду. Більше того, Генеральний прокурор України, перший заступник, заступники Генерального прокурора України, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, прокурори міст і районів, районів у містах, міжрайонні та спеціалізовані прокурори, їх перші заступники і заступники при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування, передбачених ст. 219 нового КПК України. Про скасування таких постанов повідомляється прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення відповідного досудового розслідування.

Таким чином, передусім положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на якусь нову функцію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство.

**Список використаних джерел:**

1. Уголовный процесс: учеб. для вузов / под общ. ред. проф. П.А. Лупинской. – М., 1995. – 797 с.
2. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса / М.С. Строгович. – М., 1968. – Т. 1. – 320 с.
3. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / В.М. Савицкий. – М., 1975. – 290 с.
4. Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции / А.М. Ларин. – М., 1986. – 198 с.
5. Кримінальний процес України: підруч. / за ред. проф. Ю.М. Грошевого та доц. В.М. Хотенця. – Х.: Право, 2000. – 496 с.
6. Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности: учеб. пособ. / В.С. Зеленецкий. – Х., 1978. – 102 с.
7. Долгова А.И. Прокурорский надзор в советском уголовном судопроизводстве: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: 12.00.10. – М.: ВНИИПП, 1969. – 20 с.
8. Шейфер С.А. О формах осуществления прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / С.А. Шейфер // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. – М.: ВНИИПП, 1994. – С. 137.
9. Даев В.Г. Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Маршунов. – СПб: Изд-во Ленинградского университета, 1990. – 352 с.
10. Ларин А.М. Прокурорский надзор и руководство расследованием // Социалистическая законность. – 1978. – № 10. – С. 56–57.
11. Чеканов В.Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве / В.Я. Чеканов. – Саратов, 1972. – 250 с.
12. Жогин Н.В. Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел / Н.В. Жогин. – М., 1968. – 205 с.
13. Таджиев Х.С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений: вопросы теории и практики / Х.С. Таджиев. – Ташкент: ФАН, 1985. – 254 с.
14. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса / М.С. Строгович. – М.: Наука, 1968. – 320 с.
15. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора / В.М. Савицкий. – М.: Наука, 1975. – 290 с.
16. Шадрин В.С. Обеспечение прав человека и роль прокурора в современном уголовном процессе / В.С. Шадрин // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сб. м-лов Всерос. науч.-практ. конф. 12 мая 2003 года / под ред. В.Н. Лопатина. – СПб: Юридический Центр-Пресс, 2003. – С. 226.
17. Давиденко Л.М. Прокурорська влада: міф чи реальність? Чи відповідає вона принципам правової держави? / Л.М. Давиденко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7. – С. 38.

*Олександр ТОЛОЧКО*

**ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ  
ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ**

**Резюме**

*На підставі аналізу повноважень прокурора у новому кримінальному процесуальному законодавстві розглянуто правову природу процесуального керівництва прокурором досудовим кримінальним розслідуванням та співвідношення із прокурорським наглядом.*

*Александр ТОЛОЧКО*

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РУКОВОДСТВА ПРОКУРОРОМ  
ДОСУДЕБНЫМ РАССЛЕДОВАНИЕМ**

**Резюме**

*На основании анализа полномочий прокурора в новом уголовном процессуальном законодательстве рассмотрена правовая природа процессуального руководства прокурором досудебным уголовным расследованием и соотношение с прокурорским надзором.*

*Oleksandr TOLOCHKO*

**LEGAL NATURE OF PROCEDURAL GUIDANCE OF CRIMINAL PRE-TRIAL BY PROSECUTOR**

**Summary**

*The author analyses the legal nature of prosecutor's authority in the new criminal procedural legislation and considers its correlation with prosecutorial supervision.*





**Іван ПРИСЯЖНЮК,**

*заступник директора Інституту підвищення кваліфікації кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
старший радник юстиції,  
кандидат юридичних наук*

## **ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕДІАЦІЇ ЯК ФОРМИ ВІДНОВНОГО ПРАВОСУДДЯ**

**Ключові слова:** відновне правосуддя; медіація; примирення.

Сьогодні медіація викликає неабияку заінтересованість українського суспільства, у тому числі й науковців. Медіація є альтернативним (досудовим) способом вирішення спорів, у яких третя незалежна особа – медіатор, надає допомогу сторонам у прийнятті взаємоприйняттого рішення.

Питання запровадження інституту медіації було предметом дослідження багатьох українських і російських фахівців, зокрема В.М. Баранова, Ю.Л. Бошицького, Ю.В. Голіка, Л.В. Голої, Г.В. Єрьоменко, В.Н. Кудрявцева, Б.С. Кушніра, О.І. Кільдюшкіної, В.Т. Маляренка, А.П. Чернеги. Проте активне запровадження досудового врегулювання спорів окреслене лише теоретично, відтак, наразі актуальною є необхідність визначення подальшого існування інституту медіації на законодавчому рівні.

На відміну від України, медіаційна процедура уже понад 20 років ефективно застосовується у таких, наприклад, країнах, як Австрія, Англія, Німеччина, США, Франція. Приміром, в Англії та багатьох штатах Америки суддя уповноважений зобов'язати сторони брати участь у процесі медіації. У деяких судах США участь сторін у медіації є обов'язковою умовою призначення дати розгляду спору в суді у випадку, якщо медіація виявиться безуспішною. На даний час необхідність запровадження інституту примирення (медіації) у вітчизняній системі права підтримується широким колом як практикуючих юристів, так і вчених-правників. Така заінтересованість відповідає прагненню України до гармонізації національного законодавства із законодавством Європейського Союзу, на теренах якого відновному правосуддю приділено значну увагу.

Науковці по-різному дають визначення терміна «медіація». В. Жмудь, наприклад, визначає

медіацію як метод забезпечення ефективного розв'язання проблеми відшкодування моральної та матеріальної шкоди, що надає можливість сторонам впливати на рішення, яке приймається у справі, допомагає зняти емоційне напруження [1, 13–14].

На думку Г.В. Єрьоменко, медіація – це процес переговорів щодо вирішення спірного питання, до якого залучається нейтральна третя сторона – медіатор (посередник), що проводить цей переговорний процес, вислуховує аргументацію сторін з приводу суті спору й активно допомагає їм зрозуміти власні інтереси, оцінити можливість компромісів і самостійно прийняти рішення, що задовольнило б їх. Тобто медіація є одним із так званих альтернативних (позасудових) способів врегулювання спорів, ефективність якого надзвичайно висока в усіх країнах, у яких запроваджено цей інститут [2].

Варто зазначити, що першою спробою реалізувати ідею медіації і втілити її у життя було внесення до Верховної Ради України проекту Закону «Про медіацію» у 2010 році. Основна мета даного законопроекту – запровадження культури досудового вирішення спорів без звернення до формальної системи судочинства шляхом ведення між сторонами узгоджуваних переговорів за участю нейтральної особи, яка допомагає у пошуку взаємоприйняттого рішення [3]. Проте комітет Верховної Ради України з питань правосуддя після розгляду цього документа 6 квітня 2010 року вказав: проект потребує суттєвого доопрацювання з огляду на те, що в ньому не зазначено низку процесуальних питань [4]. На даний час до Верховної Ради України подібних проектів не надходило, оскільки питання запровадження інституту медіації потребує більш ґрунтового теоретично-практичного вивчення.

Що ж до ставлення законодавців до медіації, то ще в травні 2006 року було видано Указ Президента України № 361/2006 «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утворення справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів». Заходами із його впровадження передбачалося: «... втілення потребує медіація – діяльність професійних посередників, які спрямовують учасників юридичного спору до компромісу і врегулювання спору самостійно самими учасниками» [5]. Також Президент України 8 квітня 2008 року видав наказ «Про затвердження концепції реформування кримінальної юстиції України», у якій визначено, по суті, революційні положення щодо реформування кримінальної юстиції. Зокрема, основним завданням концепції є розширення сфери застосування процедур відновного правосуддя, відповідно до яких суд прийматиме рішення щодо угоди про примирення обвинуваченого з потерпілим [6].

Навколо окресленої проблеми точаться різноманітні суперечки з приводу того, що українська судова система за багато років уже «набрала значних обертів» та діє як злагоджений механізм, хоча й має певні недоліки, і запровадження інституту досудового врегулювання спорів є не доцільним [7].

Однак, на нашу думку, запровадження інституту медіації наблизить положення вітчизняного судочинства до європейських стандартів, дещо полегшить, а також розвантажить роботу судів, тому що медіація має низку переваг над судовим врегулюванням спорів, а саме:

- ефективний і зручний метод врегулювання конфлікту;
- конфіденційність сторін при вирішенні конфліктної ситуації;
- прийняття взаємоприйнятної рішення, яке в подальшому виконується всіма сторонами конфлікту;
- можливість координації та впливу на виконання рішення медіатором;
- економія сил, часу і коштів на врегулювання спору в судовому порядку;
- менший ступінь формалізації;
- можливість для сторін контролювати процес, вносити корективи;
- можливість припинити процес медіації за ініціативою сторони;
- психологічні фактори, до яких, зокрема, належать уникнення конфлікту між сторонами й можливість подальшої співпраці;

- рівність сторін, добровільність процесу медіації;
- активна роль сторін, диспозитивність процесу медіації;
- кваліфікованість і неупередженість медіатора;
- взаємовигідний результат [8, 133–137].

Зважаючи на наведене, вважаємо, що тільки завдяки медіації особа, яка звертається за допомогою у вирішенні конфліктної ситуації, може зекономити час, репутацію та інші фінансові витрати, пов'язані із забезпеченням прийняття судом законного рішення, і бути впевненою, що рішення прийматиметься в розумні строки і на законних підставах. Процес медіації дає змогу вирішити ситуацію, на перший погляд безвихідну, а також впливати на прийняття обопільного рішення самостійно, шляхом наведення аргументів і фактів, за допомогою яких обидві сторони, врешті-решт, залишаються вдоволеними.

Завдяки відносно гнучкому підходу процес медіації забезпечує сторонам прийнятні для них результати, досить часто не очікувані, заздалегідь не обговорені варіанти прийняття рішення з конкретної проблеми, яке пропонує медіатор, будучи при цьому нейтральною стороною і тільки допомагаючи конфлітуючим сторонам цивілізовано і з позитивними наслідками для всіх віднайти точки зіткнення, спільний та узгоджений шлях розв'язання проблеми.

Медіація – це, справді, прогресивний спосіб вирішення конфлікту на відміну від судового рішення, в якому завжди одна сторона є переможцем, а друга – переможеною, оскільки розгляд справи у суді доволі часто призводить до виникнення ворожої або навіть агресивної атмосфери, яка обов'язково може стати на заваді дружнім стосункам між сторонами. І якщо використовувати всі можливості медіаційного процесу, то ризик загрози відносинам сторін зводиться нанівець [9, 33–35].

Варто звернути увагу на такий факт: однією з особливостей медіації є те, що завдяки їй спір можна розглянути, враховуючи усі аспекти, й не лише правові, як під час судової процедури. І, власне, за допомогою цього підходу до вирішення конфліктної ситуації, рішення сприймається всіма сторонами як позитивне і справедливе. Причому особисто медіатор ніколи не виносить рішення. Конфлітуючі сторони за його участю безпосередньо і активно укладають угоду, а вже суддя на основі прийнятої угоди про

примирення постановляє вирок. Для того, щоб працювати ефективно в сучасних умовах, необхідно уміти вести діалог і домовлятися з опонентами – саме такі необхідні якості мають бути притаманні медіатору.

Необхідно, аби учасниками медіаційного процесу були не тільки юристи, а й науковці, бо вони, як ніхто інший, допоможуть вирішити питання, використовуючи усі можливі і теоретичні, і практичні підходи. Тому варто зазначити, що процедура досудового, або позасудового вирішення конфліктів та спорів, є достатньо складним і де-що новим процесом в Україні, який обов'язково має застосовуватись у вітчизняній практиці відновного правосуддя. Важливим залишається і питання про кваліфікаційний добір фахівців, здатних врегулювати конфлікт, оскільки ця процедура має за мету ефективну протидію шахраюванню у вказаній сфері, а також унеможливлення потрапляння медіаторів у залежність від слідчих, прокурорів, суду або інших заінтересованих осіб.

Звичайно, медіація не повинна стати для українського громадянина панацеєю, тому що в деяких випадках проведення судового слідства та винесення судового рішення просто необхідно.

Пропонуємо звернути увагу на те, що в Російській Федерації з цього приводу вже напрацьовано позитивний досвід. Запровадженню процесу медіації передувало тривале та ґрунтовне вивчення теоретичних основ даного явища. З 1 січня 2011 року набрав чинності Закон «Про медіацію» [10], урядом Росії введено в дію і низку нормативних актів, які регулюють медіаційну процедуру [11]. Прийнято також Європейський кодекс поведінки медіатора, у якому вміщено основні вимоги до медіатора та основні положення щодо здійснення професійної діяльності [12]. Першим кроком у практиці відновного правосуддя в Росії був процес примирення за допомогою процедури медіації 11 січня 2011 року, що став проривом у новому виді правосуддя [13].

Російська модель процедури медіації – достатньо новий спосіб врегулювання спорів і конфліктів, що має неабиякі перспективи розвитку та створює умови для пошуку неординарних, життєспроможних і стійких рішень.

Аналізуючи ситуацію, що склалася у нашій країні, а також ситуацію, наявну в Росії, доходимо такого висновку: модель російської процедури медіації є прийнятною для України. І, можливо, варто перейняти позитивний досвід та дослідити це питання на практиці. Адже тільки таким чином

можна з'ясувати, чи потрібен Україні інститут медіації в усіх його проявах.

Авторське бачення необхідності впровадження медіаційної процедури ґрунтується на тому, що саме цей процес дасть потужний поштовх відновному правосуддю в кримінальному судочинстві. Впровадження процедури медіації зменшить навантаження на суди і дасть змогу вирішувати кожне конфліктне питання у якомога стислий термін та з найменшими фінансовими витратами. За допомогою медіації вирішення спору перетвориться у відкрите, позитивно спрямоване на співпрацю спілкування, яке призведе до покращення відносин між сторонами, а також підвищення рівня правової та соціальної культури населення, що у майбутньому позитивно вплине на життя суспільства. Адже сьогодні необхідно вирішувати спори цивілізовано.

На жаль, в Україні медіація не так часто застосовується, оскільки дана процедура на теренах нашої країни відносно нова. Отож назріває необхідність у забезпеченні професійної підготовки медіаторів та апробуванні медіації у вирішенні спорів між конфліктуючими сторонами. Українським юристам потрібно вивчати та ретельно розглядати інші можливі способи вирішення спорів як на національному, так і міжнародному рівнях, інформувати клієнтів та населення про наявність інших можливостей і альтернатив встановлення істини у спорі, нескладного розв'язання конфлікту, не створюючи при цьому ворожої атмосфери між сторонами.

Та все ж таки не можна сказати, що процедура медіації взагалі невідома широкому загалу. На сьогодні Закон України «Про медіацію» не прийнято, тому діють приватні медіатори, які допомагають вирішувати конфлікти між подружжям і діловими партнерами. Також за допомогою медіативної процедури підписуються мирні договори між потерпілим та обвинуваченим у кримінальному судочинстві. До речі, про це йдеться у прийнятому 13 квітня 2012 року Кримінальному процесуальному кодексі України – в низці статей висвітлено можливість примирення, на основі якого вирішуватиметься подальша доля підсудного. Проте після надання законного статусу інституту медіації як форми відновного правосуддя з'явилися нові можливості реалізації повною мірою його функцій і завдань. Інакше кажучи, цей інститут дасть потужний поштовх для створення повноцінного інституту відновного правосуддя у кримінальному судочинстві.

Звичайно, потрібно пам'ятати, що разом із його запровадженням, слід розробити систему захисту від ризиків, які можуть виникнути під час медіаційної процедури (неправильне розуміння сторонами значення результату медіації, унеможливлення стандартного підходу під час прийняття рішення медіатором, запобігання випадкам зловживання можливостями медіації для досягнення незаконних цілей) [14, 17].

Доцільно звернути увагу і на той факт, що запровадження інституту медіації необхідне українському процесуальному законодавству, оскільки сприятиме розвитку відновного правосуддя, зокрема стосовно неповнолітніх, які вчинили правопорушення, шляхом примирення потерпілого та правопорушника, що дасть змогу, можливо, уникнути суворого покарання, яке в більшості випадків негативно впливає на психіку неповнолітніх правопорушників. Зокрема, такі положення закріплено в Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні на 2011–2016 роки, схваленій Президентом України 24 травня 2011 року за № 597/2011 [15]. Звичайно, запровадження нового для вітчизняного законодавства інституту потребує створення, у тому числі і в органах прокуратури України, посади ювенального прокурора, до повноважень якого належатимуть: нагляд за додержанням законів

органами, які проводять дізнання, досудове розслідування і слідство у справах про злочини, вчинені неповнолітніми; підтримка державного обвинувачення в судах у справах про злочини, вчинені неповнолітніми; нагляд за додержанням прав дітей, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, утримуються у слідчих ізоляторах та інших установах попереднього ув'язнення. Таким чином, зважаючи на наведене, слід зазначити, що запровадження процедури медіації сприятиме появі нових можливостей захисту прав громадян і відшкодування шкоди, завданої злочинном, новому баченню суспільства щодо правосуддя.

Отже, основна мета відновного правосуддя полягає в тому, щоб не замінити кримінальний процес, а лише доповнити його додатковими можливостями досудового врегулювання конфліктів. Безперечно, відновне правосуддя має окрім медіації й інші форми: сімейні конференції, кола правосуддя, посередництво. Проте після вивчення кожної з них, вважаємо, саме медіація є наріжним каменем відновного правосуддя. На наш погляд, медіаційна процедура найбільш прийнятна для українського суспільства, і серед усіх інших форм інституту примирення їй приділено більше уваги як науковцями, так і практичними працівниками у сфері юриспруденції.

#### **Список використаних джерел:**

1. Жмудь В. Запровадження процедури медіації (примирення) у законодавстві України / В. Жмудь // Юстініан. – 2008. – № 6. – С. 13–14.
2. Єрьоменко Г. Медіація як спосіб вирішення суперечок: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://innovations.com.ua/uk/interview/6/39/374>
3. Про медіацію: проект Закону України від 17 грудня 2010 року реєстр. № 7481: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/w\\_ebproc4\\_1?pf3511=39276](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/w_ebproc4_1?pf3511=39276)
4. Висновок Комітету з питань правосуддя щодо проекту Закону України «Про медіацію» від 6 квітня 2011 року № 7481: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/w\\_ebproc4\\_1?pf3511=39276](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/w_ebproc4_1?pf3511=39276)
5. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/361/2006/pril3322834312504\\_19](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/361/2006/pril3322834312504_19)
6. Про затвердження Концепції реформування кримінальної юстиції України: Указ Президента України від 15 лютого 2008 року № 311/2008: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/7703.html>
7. Вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/us er/vtybinka/article/3286.aspx>
8. Васильчак С.В. Альтернативні методи вирішення спорів / С.В. Васильчак, Л. В. Кутас // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – № 20.14. – С. 133–137.
9. Беліков О. Конфлікти у підприємницькій діяльності та можливості їх врегулювання / О. Беліков // Юстініан. – 2007. – № 5. – С. 33–35.
10. О медиации: Федеральный Закон от 27 июля 2010 года № 193-ФЗ: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://arbimed.ru/zakonmediaci>

11. Процедуры медиации: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://arbimed.ru/procedure\\_mediacii](http://arbimed.ru/procedure_mediacii)
12. Европейский кодекс поведения медиатора от 2 июня 2004 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://arbimed.ru/kodeks\\_mediatora](http://arbimed.ru/kodeks_mediatora)
13. Перша угода із застосуванням медіації в Росії: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2011/01/14/mediaciya-site.html>
14. Сегедін В.Б. Становлення відновного правосуддя в Україні: лекція / В.Б. Сегедін. – К., 2008. – 21 с.
15. Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні: Указ Президента України від 24 травня 2011 року № 597/2011: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/597/2011>

*Іван ПРИСЯЖНЮК*

#### **ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕДІАЦІЇ ЯК ФОРМИ ВІДНОВНОГО ПРАВОСУДДЯ**

##### **Резюме**

*Визначено сучасний стан інституту медіації в Україні та розвиток його у майбутньому з метою альтернативного, позасудового вирішення спорів і конфліктів між сторонами у кримінальному судочинстві.*

*Іван ПРИСЯЖНЮК*

#### **ВВЕДЕНИЕ МЕДИАЦИИ КАК ФОРМЫ ВОССТАНОВИТЕЛЬНОГО ПРАВОСУДИЯ**

##### **Резюме**

*Определены современное состояние института медиации в Украине и развитие его в будущем с целью альтернативного, внесудебного решения споров и конфликтов между сторонами в уголовном судопроизводстве.*

*Ivan PRYSYAZHNYUK*

#### **INTRODUCTION OF MEDIATION AS A FORM OF RESTORATIVE JUSTICE**

##### **Summary**

*The current situation with the institute of mediation as well as its further development as alternative non-judicial dispute and conflicts resolution in criminal proceeding is determined in the article.*



**Василь ЛУЦИК,**  
доцент кафедри  
кримінального процесу та криміналістики  
Львівського національного університету  
імені Івана Франка,  
кандидат юридичних наук

## ІНСТИТУТ ПОВЕРНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ ПРОКУРОРУ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

**Ключові слова:** прокурор; попередній розгляд справи суддею; повернення кримінальної справи прокурору; проект КПК України; обвинувальний висновок.

З метою розширення змагальних засад кримінального судочинства, посилення гарантій правосуддя та прав і законних інтересів осіб, які беруть у ньому участь, законодавцем в ході «малої» судової реформи було запроваджено інститут повернення суддею кримінальної справи прокурору зі стадії попереднього розгляду справи суддею в Кримінально-процесуальному кодексі України (КПК України) 2001 року.

Особливої актуальності ця процедура набуває після прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України, яким ліквідовано інститут повернення кримінальної справи на додаткове розслідування і залишено винятково повернення кримінальної справи прокурору. З огляду на це метою нашого дослідження є спроба теоретичного осмислення ефективності функціонування інституту повернення кримінальної справи прокурору у світлі прийняття нового КПК України.

Проведемо короткий аналіз вказаного інституту в сучасних умовах та окреслимо перспективи його реформування на основі розроблених проектів КПК України. Відповідно до ст. 249-1 чинного КПК України кримінальна справа повертається прокурору у разі виявлення суддею порушень вимог статей 228–232 КПК України. Як впливає зі змісту цих статей, зазначені порушення пов'язані із недотриманням процесуальної форми при складанні та затвердженні обвинувального висновку, вивченні та направленні прокурором кримінальної справи до суду.

Варто також звернути увагу на те, що ст. 249-1 КПК України передбачено: у разі порушення прокурором вимог статей 228–242 КПК України суд повертає справу прокурору. Однак ч. 1 ст. 231 КПК України закріплює норму, згідно з якою у разі необхідності змінити обвинувачення на більш тяжке або таке, що істотно змінює пред'явлене обвинувачення за фактичними обставинами, прокурор повертає справу слідчому для додаткового розслідування і пред'явлення нового обвинувачення. Виходячи зі змісту ст. 246 КПК України, суд не вправі за власною ініціативою повернути справу на додаткове розслідування для погіршення становища обвинуваченого. Водночас, як впливає з положень закону, він може це зробити при поверненні справи прокурору, оскільки закон не вимагає наявності клопотань сторін для повернення справи прокурору, а ст. 231 КПК України прямо встановлює цю можливість. Законодавець, закріпивши дане повноваження суду, не врахував того, що при поверненні кримінальної справи прокурору зі стадії попереднього розгляду з підстав, передбачених ст. 231 КПК України, суд буде виконувати невласливу йому обвинувальну функцію. Потрібно також урахувати, що відповідно до ч. 2 ст. 246 КПК України за клопотанням прокурора, потерпілого чи його представника суддя може повернути справу на додаткове розслідування й у разі наявності підстав для кваліфікації дій обвинуваченого за статтею Кримінального кодексу України, яка передбачає відповідальність за більш тяжкий

злочин, чи для пред'явлення йому обвинувачення, яке до цього не було пред'явлено. Тобто з наведеного можна зробити висновок, що у разі наявності підстав для зміни обвинувачення на більш тяжке або таке, що істотно змінює пред'явлене обвинувачення за фактичними обставинами, кримінальну справу слід повертати на додаткове розслідування, а не прокурору.

Оскільки законом не встановлено строк, упродовж якого прокурор зобов'язаний усунути виявлені суддею порушення та повторно направити до суду кримінальну справу, повернуту в порядку ст. 249-1 КПК України, прокурор має можливість, керуючись ст. 229 КПК України, повернути справу слідчому для проведення додаткового розслідування, після завершення якого знову направити кримінальну справу до суду.

Інститути повернення кримінальної справи прокурору і на додаткове розслідування хоча й відрізняються за своїм процесуальним змістом, однак мають деякі подібні риси, що призводить на практиці до їх підміни. Зокрема, у ході реалізації цих двох процесуальних інститутів справа повертається судом на більш ранній етап провадження. Однак у цьому випадку повернення справи на додаткове розслідування має на меті продовження дослідження обставин справи, які не були або були неповно встановлені при первісному розслідуванні, а повернення справ прокурору покликане усунути конкретні недоліки, виявлені судом при вивченні справи, для виправлення яких не потрібно проводити додаткових слідчих дій.

Запроваджуючи інститут повернення кримінальної справи прокурору, законодавець закріпив його регулювання в чинному законодавстві досить фрагментарно. Зокрема, відповідно до ст. 249-1 КПК України суддя своєю постановою повертає справу прокурору у разі, якщо останнім були суттєво порушені вимоги статей 228–232 Кримінально-процесуального кодексу України, для усунення виявлених порушень. Тобто, як вбачається зі змісту цієї норми, підстави, за наявності яких суддя зобов'язаний повернути справу прокурору, мали б бути викладені у статтях 228–232 КПК України. Однак у вказаних вище статтях вичерпного та конкретного переліку підстав для повернення

справи прокурору ми не знайдемо. Ці статті включені до Глави 21 КПК України «Нагляд прокурора за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства» і, відповідно, регламентують діяльність прокурора зі здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законодавства при проведенні дізнання та досудового слідства.

Законодавство більшості країн, де існує інститут повернення кримінальної справи прокурору, встановлює для цієї процедури вичерпний перелік підстав, який не підлягає розширювальному тлумаченню.

Український же законодавець, використовуючи оціночну норму, а саме – «*суттєві порушення*», для визначення випадків, у яких можливе повернення справи прокурору, тим самим створює неоднозначність та неконкретизованість підстав для застосування цього інституту, оскільки виникає цілком слушне запитання: які саме суттєві порушення вимог статей 228–232 КПК України будуть вважатись підставами для повернення справи прокурору?

Наявність проблем у застосуванні цього інституту передусім зумовлена *невизначеністю підстав* для повернення кримінальної справи прокурору, відсутністю вичерпного переліку випадків, за наявності яких суд зобов'язаний повернути справу прокурору, як це вирішено в кримінально-процесуальних кодексах Російської Федерації, Польщі, Азербайджану та інших країн. Такий стан справ призводить до неоднозначного застосування інституту повернення кримінальної справи прокурору на практиці, можливих зловживань з боку прокурорів та суддів і затягування розгляду кримінальних справ.

Разом з тим, проаналізувавши статті 228–232 КПК України, можна дійти висновку, що чинний КПК України закріплює такі підстави повернення кримінальної справи прокурору:

- невідповідність форми і змісту обвинувального висновку вимогам кримінально-процесуального закону або незатвердження його прокурором;

- явна невідповідність обвинувачення, викладеного у постанові про притягнення як обвинуваченого, тому обвинуваченню, яке викладене в обвинувальному висновку.

Втім, ці дві підстави фактично становлять одну, а саме *невідповідність обвинувального*

*висновку встановленим процесуальним вимогам.* Відтак, аналізуючи законодавчі норми, що безпосередньо регламентують інститут повернення кримінальної справи прокурору, ми виявили лише одну підставу повернення кримінальної справи прокурору – невідповідність обвинувального висновку встановленим процесуальним вимогам.

Проте вказаною підставою перелік випадків повернення справи прокурору не вичерпується. Зокрема, чинний КПК України прямо передбачає ще одну підставу повернення кримінальної справи прокурору – невідповідність постанови про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру встановленим процесуальним вимогам.

Тепер зупинимось на аналізі правового регулювання інституту повернення кримінальної справи прокурору у проектах Кримінально-процесуального кодексу України, розроблених за останні п'ять років.

Аналізуючи проект Кримінально-процесуального кодексу України № 1233 від 13 грудня 2007 року, внесений народними депутатами України В.Р. Мойсиком, І.В. Вернидубовим, С.В. Ківаловим, Ю.А. Кармазіним [1], доходимо висновку, що повернути кримінальну справу прокурору можна як зі стадії попереднього розгляду, так і судового розгляду.

Згідно з цим проектом можна виділити такі підстави повернення справи прокурору:

1) невідповідність обвинувального висновку встановленим процесуальним вимогам або його відсутність у матеріалах справи;

2) невручення прокурором копії обвинувального висновку обвинуваченому;

3) порушення слідчим прав учасників процесу на ознайомлення з матеріалами справи.

За наявності таких підстав кримінальна справа повертається прокурору і суддя зобов'язує його протягом п'яти днів забезпечити усунення допущених порушень. Стосовно перших двох підстав ще можна погодитись, що такі порушення можна усунути в п'ятиденний строк. Але ознайомити учасників процесу із матеріалами кримінальної справи, вирішити їх клопотання, за необхідності провести додаткові слідчі дії протягом п'яти днів видається нереальним.

Ще одну підставу повернення кримінальної справи прокурору зі стадії попереднього розгляду справи суддею автори закріпили в ч. 1 ст. 327 проекту КПК України. Зокрема, коли неосудність особи на момент вчинення суспільно небезпечного діяння або злочину не встановлено, а так само в разі одужання особи, у якої після вчинення злочину виник психічний розлад, суд повертає справу прокурору. Справу також повертають прокурору, якщо після вчинення злочину в особи настав тимчасовий розлад психічної діяльності, який має нестійкий характер, і вона через певний час зможе нести кримінальну відповідальність за свої дії. При цьому строк додаткового розслідування встановлюється постановою прокурора, який здійснює нагляд за додержанням законів при розслідуванні даної справи, у межах одного місяця з моменту прийняття справи до провадження, подальше продовження зазначеного строку провадиться на загальних підставах. Вважаємо закріплення такої підстави не досить обґрунтованим, оскільки фактично зроблено спробу поєднати в одному правовому інституті елементи двох – повернення прокурору та повернення на додаткове розслідування, що суперечить концепції даного проекту, який повністю відмовився від інституту повернення кримінальної справи на додаткове розслідування.

Аналогічні підстави повернення кримінальної справи прокурору закріплені і зі стадії судового розгляду. Повернення справи прокурору з цієї стадії, на нашу думку, не видається доцільним з мотивів процесуальної економії, оскільки не буде забезпечуватися право обвинуваченого на швидкий її розгляд судом, а виявлені в ході судового розгляду недоліки не будуть усунуті терміново.

У проекті Кримінально-процесуального кодексу України від 11 вересня 2008 року, який розроблено Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права [2], передбачено, що відповідно до ст. 310 цього проекту суд постановляє ухвалу про повернення обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів виховного характеру або клопотання про застосування примусових заходів медичного характеру державному обвинувачу, якщо вони не



відповідають вимогам Кодексу. Згідно з ч. 3 ст. 309 цього законопроекту у разі встановлення невідсудності кримінального провадження суд повертає справу державному обвинувачу. Таким чином, автори проекту фактично визначили дві підстави повернення справи прокурору, а саме: невідповідність підсумкових документів досудового розслідування встановленим процесуальним вимогам і порушення правил підсудності.

Не зовсім виправданим видається повернення справи прокурору з суду у зв'язку з порушенням підсудності. У таких випадках, можливо, більш доцільно залишити існуючий порядок зміни підсудності справи, яка вже знаходиться в суді. Також автори проекту не визначили строк, протягом якого прокурор зобов'язаний усунути виявлені порушення, процесуальний порядок повторного направлення кримінальної справи до суду, невинувачено не зазначено таку підставу, як невручення прокурором копії обвинувального акта обвинуваченому та його захиснику.

Яким же чином відбувається реалізація норм даного інституту у новому КПК України [3]? Відповідно до ч. 3 ст. 314 нового КПК України у підготовчому судовому засіданні суд має право прийняти рішення – повернути обвинувальний акт, клопотання про застосування примусових заходів виховного характеру або клопотання про застосування примусових заходів медичного характеру прокурору, якщо вони не відповідають вимогам цього Кодексу.

Запровадження вказаної норми фактично нівелює застосування інституту повернення кримінальної справи прокурору, оскільки знову породжує правову невизначеність щодо строків приведення ним процесуальних актів у відповідність до вимог кримінально-процесуальної форми, можливих слідчих та процесуальних дій у повернутій кримінальній справі.

Більш детально розглянемо ті вимоги, які новий КПК України встановлює до обвинувального акта і недотримання яких може слугувати підставою повернення справи прокурору. Відповідно до ч. 2 ст. 291 цього Кодексу обвинувальний акт повинен містити такі відомості: 1) найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер;

2) анкетні відомості кожного обвинуваченого (прізвище, ім'я, по батькові, дату та місце народження, місце проживання, громадянство); 3) анкетні відомості кожного потерпілого (прізвище, ім'я, по батькові, дату та місце народження, місце проживання, громадянство); 4) прізвище, ім'я, по батькові та посада, яку обіймають слідчий, прокурор; 5) виклад фактичних обставин кримінального правопорушення, які прокурор вважає встановленими, правову кваліфікацію кримінального правопорушення з посиланням на положення закону і статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність та формулювання обвинувачення; 6) обставини, які обтяжують чи пом'якшують покарання; 7) розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням; 8) розмір витрат на залучення експерта (у разі проведення експертизи під час досудового розслідування); 9) дату та місце його складення і затвердження.

З огляду на зазначені положення законодавець відмовився від закріплення структури обвинувального акта у КПК України. На наш погляд, такий підхід має право на існування, оскільки наявна в чинному КПК України двочленна структура обвинувального акта давно і обґрунтовано зазнала критики науковців [4, 13; 5, 13]. Крім того, законодавче закріплення структури обвинувального акта відсутнє також у Кримінально-процесуальному кодексі Російської Федерації. Російська правозастосовна практика виробила наступні вимоги до структури обвинувального висновку: вступна, описово-мотивувальна, резолютивна частина та додатки [6, 117]. Вважаємо, що така структура може бути апробована і в Україні. Обвинувальний висновок повинен також відповідати і тим вимогам, що прямо не сформульовані в кримінально-процесуальному законі як спеціальні, однак впливають із загальних принципів кримінального процесу. До таких належать вимоги повноти, всебічності та об'єктивності [7, 53]. Підсумовуючи, можна зробити висновок: наведений у ст. 291 КПК України перелік відомостей, що повинні міститися в обвинувальному акті, є цілком достатнім та обґрунтованим.

Певні застереження викликає норма, закріплена у ч. 1 ст. 292 нового КПК України,

згідно з якою клопотання про застосування примусових заходів виховного характеру, крім відомостей, передбачених для обвинувального висновку, повинно містити інформацію про захід виховного характеру, який пропонується застосувати. На нашу думку, закріплення такої пропозиції буде обмежувати незалежність суду під час розгляду цієї категорії справ, а також звужувати можливість державного обвинувача просити про застосування іншого примусового заходу виховного характеру під час судового розгляду.

Непослідовною також видається позиція законодавця щодо обмеження підстав для повернення кримінальної справи прокурору лише невідповідністю процесуальних актів вимогам закону. У ст. 293 нового КПК України закріплено обов'язок прокурора одночасно із переданням обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів виховного чи медичного характеру до суду *під розписку надати копії відповідного документа та реєстру матеріалів досудового розслідування* підозрюваному та його захиснику, законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру. Постає логічне запитання: як має діяти суд у випадку, коли під час підготовчого провадження він встановив, що ці документи не було вручено зацікавленим особам? Виходячи із буквального тлумачення ст. 314 нового КПК України, суддя може прийняти рішення винятково про призначення судового розгляду кримінальної справи на підставі п. 5 ч. 3 ст. 314 нового КПК України, тим самим порушуючи право учасників процесу на належний та ефективний захист своїх прав, якого вони позбавлені у зв'язку з неотриманням копій відповідних документів.

Суть такого порушення об'єктивно пов'язана з тим, що, своєчасно не отримавши копію обвинувального акта, підозрюваний позбавлений можливості:

- ретельно підготуватися до судового засідання, в ході якого крім інших питань буде вирішуватись питання про достатність підстав для призначення справи до судового розгляду;
- реально оцінити докази, зібрані стороною обвинувачення в інкримінованих

йому злочинних діяннях, в їх систематизованому і послідовному викладенні;

- суб'єктивно визначити допустимість, належність, об'єктивність та достатність доказів для обґрунтування підсумкових висновків, сформульованих стороною обвинувачення в обвинувальному висновку;

- «повною мірою реалізувати своє право на захист від пред'явленого обвинувачення шляхом заявлення відповідних клопотань, спрямованих на захист своїх законних інтересів у стадії попереднього розгляду справи суддею» [8, 108].

Саме на основі об'єктивного та систематичного аналізу змісту обвинувального висновку обвинувачений і його захисник можуть остаточно визначити оптимальну, найбільш ефективну форму захисту своїх законних інтересів під час судового розгляду кримінальної справи.

А тому цілком обґрунтованим видається законодавче закріплення такої *підстави повернення кримінальної справи прокурору, як невручення останнім копії обвинувального акта*, клопотання про застосування примусових заходів виховного чи медичного характеру та реєстру матеріалів досудового розслідування підозрюваному і його захиснику, законному представнику й захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру.

Однак найбільшою проблемою правового регулювання інституту повернення кримінальної справи прокурору у новому КПК України видається невстановлення строку, протягом якого прокурор зобов'язаний усунути порушення, виявлені судом, а також відсутність законодавчо закріпленого обов'язку повернути кримінальну справу, направлену прокурору, до суду. Законодавче встановлення строку для усунення недоліків буде дисциплінувати прокурора і сприятиме реалізації таких принципів кримінального процесу, як законність та змагальність сторін. Як слушно зазначає О.Р. Михайленко, «встановлення й чітке дотримання процесуальних строків сприяють усуненню тяганини і зволікання» [9, 60].

Стисло проаналізувавши перспективи законодавчого регулювання інституту повернення кримінальної справи прокурору,

можна дійти висновку, що із кожним новим проектом КПК України його нормативне закріплення звужувалося, а це створює загрозу, що з прийняттям нового КПК України цей інститут на практиці фактично підмінитиме ліквідоване у проекті повернення кримінальної справи на додаткове розслідування, що призведе до численних зловживань органами досудового розслідування, затягування розгляду кримінальних справ, порушення

прав та законних інтересів учасників процесу.

Вирішити ситуацію, що склалася, можна за допомогою чіткої формалізації підстав повернення кримінальної справи прокурору, встановлення визначених строків усунення ним виявлених судом недоліків та законодавчого закріплення обов'язку прокурора негайно направити справу до суду після усунення виявлених недоліків.

#### Список використаних джерел:

1. Проект Кримінально-процесуального кодексу України від 13 грудня 2007 року № 1233, внесений народними депутатами України Мойсиком В.Р., Вернидубовим І.В., Ківаловим С.В., Кармазіним Ю.А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31115](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31115)
2. Проект Кримінально-процесуального кодексу України від 11 вересня 2008 року, розроблений Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/projectCriminalCodex>
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.
4. Гришин Ю.О. Закінчення досудового слідства зі складанням обвинувального акта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес; криміналістика; судова експертиза» / Ю.О. Гришин. – Х., 2000. – 19 с.
5. Питерцев С.К. Составление обвинительного заключения / Питерцев С.К. – СПб: РИО Генеральной прокуратуры РФ, 1998. – 68 с.
6. Гумеров Т.А. Обвинительное заключение: правовая природа, содержание, процессуальные последствия: моногр. / Гумеров Т.А. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 216 с.
7. Якуб М.Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве / Якуб М.Л. – М., 1981. – 144 с.
8. Юнусов А.А. Институт возвращения уголовного дела прокурору в системе положений и норм уголовного судопроизводства России: учеб. пособие / Юнусов А.А.; [под общ. ред. Н.Н. Ковтуна]. – Нижнекамск: Издательство НМИ, 2005. – 177 с.
9. Михайленко О. Сутність та проблемність часових параметрів у кримінальному процесі / О. Михайленко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 58–64.

*Василь ЛУЦИК*

#### ІНСТИТУТ ПОВЕРНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ ПРОКУРОРУ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

##### **Резюме**

*Аналізуються сучасний стан та правове регулювання у проектах КПК України інституту повернення кримінальної справи прокурору. В основному увагу зосереджено на підставах повернення кримінальної справи прокурору. Запропоновано можливі шляхи вирішення проблем функціонування досліджуваного інституту.*

*Василий ЛУЦЫК*

#### ІНСТИТУТ ВОЗВРАЩЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА ПРОКУРОРУ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

##### **Резюме**

*Анализируются современное состояние и правовое регулирование в проектах УПК Украины института возвращения уголовного дела прокурору. В основном внимание сосредоточено на основаниях возвращения уголовного дела прокурору. Предложены возможные пути решения проблем функционирования исследуемого института.*

Vasyl LUTSYK

INSTITUTE OF RETURNING  
OF CRIMINAL CASE TO THE PROSECUTOR:  
CURRENT STATE AND PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT

**Summary**

*The regulation of the institute of returning of criminal case to the prosecutor in the current legislation and in the Drafts Criminal Procedural Code of Ukraine is analyzed. The main focus is made on the grounds for the return of criminal case to the prosecutor. The possible ways of this institution functioning improvement are proposed.*



**Алефтина ТЕСЛЕНКО,**

*старший викладач кафедри представництва інтересів громадян і держави у суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів  
Інституту підвищення кваліфікації кадрів  
Національної академії прокуратури України*

**Ігор ПИЛИПЕНКО,**

*студент 5 курсу  
Інституту підготовки кадрів  
для органів прокуратури України  
Національного університету  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»*



## ЗАХИСТ ПРОКУРОРОМ У СУДІ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

**Ключові слова:** прокурор; цивільний процес; господарський процес; адміністративний процес, бюджетні кошти; інтереси держави; представництво; порушення податкового законодавства; судовий захист; юридична відповідальність; позов прокурора в інтересах держави.

Спрямованість діяльності в бюджетній сфері як складової економічної політики держави має за мету проведення всебічної модернізації економіки, створення умов для підвищення її ефективності та конкурентоспроможності, залучення інвестицій і довгостроковий розвиток.

Основою нормальних умов життя громадян є стала і контрольована бюджетна система, а тому правопорушення, які посягають на фінансові інтереси держави, передусім заподіюють найбільші збитки соціальній сфері суспільного життя. До найгостріших проблем функціонування бюджетної системи віднесено посилення відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

У цьому зв'язку питання судового захисту державних інтересів є пріоритетним напрямом правозахисної діяльності прокурора. Це дуже важливо, оскільки виконання доходної частини Державного бюджету України і законність використання бюджетних коштів є гарантією стабільності, економічного розвитку та належного виконання соціальних програм, спрямованих на захист прав і свобод громадян.

Поняття «бюджетне правопорушення» міститься в Бюджетному кодексі України (БК України) з останніми змінами, внесеними згідно із Законом України від 12 січня 2012 року № 4318-VI.

Порушенням бюджетного законодавства визнається недодержання учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом або іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання (ст. 116). Норми, що регулюють правовідносини щодо відповідальності за порушення бюджетного законодавства, об'єднані в окремій главі 18 БК України «Відповідальність та заходи впливу за вчинення порушення бюджетного законодавства».

Зокрема, в ч. 1 ст. 121 БК України передбачено, що посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. Тому одночасно з поданням цивільного позову в інтересах держави може порушуватись і кримінальна справа.

Останнім часом науковці виокремлюють бюджетно-правову відповідальність. За порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі заходи впливу:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення його порушення – застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного зако-

нодавства, які мають бути усунені в строк до 30 календарних днів;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені пунктами 1–3, 10, 11, 14–29, 32–36, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 БК України у порядку, встановленому ст. 120 цього Кодексу;

3) призупинення бюджетних асигнувань – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені пунктами 20, 22–29, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 цього Кодексу.

Призупинення бюджетних асигнувань передбачає припинення повноважень щодо взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) у порядку, встановленому Міністерством фінансів України;

4) зменшення бюджетних асигнувань – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 24 (стосовно розпорядників бюджетних коштів), п. 29 та п. 38 ч. 1 ст. 116 цього Кодексу;

Зменшення бюджетних асигнувань – це позбавлення повноважень щодо взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та за потреби з подальшим внесенням змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 24 (щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів) ч. 1 ст. 116 цього Кодексу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 7 ч. 1 ст. 116 БК України в порядку, встановленому ст. 122 цього Кодексу;

7) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 28 ч. 1 ст. 116 цього Кодексу.

Окремо визначено зупинення операцій з бюджетними коштами (ст. 120 БК України) [1].

Одним з аспектів діяльності прокурора в бюджетній сфері є вжиття заходів щодо притяг-

нення до юридичної відповідальності осіб, винних у порушенні вимог бюджетного законодавства та бюджетної дисципліни.

Проведені перевірки свідчать, що порушення в цій системі мають поширений характер. А відсутність належного державного нагляду призвела до неконтрольованого виділення та розпорядження коштами бюджету. Так, кошти Стабілізаційного та резервного фондів держбюджету було перетворено на джерело фінансування незапланованих заходів. Генеральною прокуратурою України опротестовано незаконні рішення, згідно з якими з бюджету виділялися десятки мільйонів гривень. Порушення бюджетного законодавства допускалися службовими особами міністерств та відомств, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [2].

Перш ніж говорити про судовий захист інтересів держави, слід проаналізувати організацію роботи прокуратури за цим напрямом. При здійсненні правозахисної діяльності щодо захисту економічних інтересів держави у сфері бюджетних правовідносин необхідно звернути увагу на їх певні часові межі (річний бюджет складається на один фінансовий рік, який відповідає календарному). Разом з тим при виявленні незаконних нормативних актів, що регулюють бюджетні відносини, прокурор повинен діяти швидко, щоб своєчасно запобігти порушенню і дати можливість законодавцю та виконавцю бюджету реально їх усунути [3, 29–30].

Результативність прокурорської діяльності з питань бюджету залежить від активізації роботи прокурора в цій сфері, особливо, коли фінансовий рік уже розпочався, а Закон про Державний бюджет на відповідний рік і відповідні рішення про місцеві бюджети ще не прийнято. Це період тимчасового управління бюджетом, особливості якого врегульовано статтями 41, 79 БК України.

Структуру прокурорського нагляду за дотриманням бюджетного законодавства можна визначити як сукупність таких елементів:

- об'єкт прокурорського нагляду – органи (їх посадові особи, уповноважені бюджетним законодавством на здійснення контролю за дотриманням цього законодавства, тобто перелік яких наведено у главі 17 БК України та інших його статтях, підконтрольні їм суб'єкти (юридичні особи, які зобов'язані здійснювати певні дії, наприклад, щодо витрачання коштів державного чи місцевих бюджетів);

- суб'єкт нагляду – прокурорсько-слідчі працівники органів прокуратури України;

– предмет нагляду – реальна діяльність прокурорів щодо здійснення нагляду за дотриманням і застосуванням положень бюджетного законодавства у державі.

Останнім часом органи прокуратури вживають організаційно-практичних заходів, спрямованих на виявлення порушень бюджетного законодавства, насамперед при витрачанні бюджетних коштів усіх рівнів, реструктуризації заборгованості перед державним бюджетом, забезпечення першочерговості виплат заробітної плати та пенсій. Це і використання бюджетних коштів на утримання небюджетних установ та організацій; формування головними розпорядниками коштів за рахунок державного бюджету не передбачених законодавством резервів; фінансування договорів, тематику яких не було передбачено державними програмами; незаконні виплати зарплати за рахунок коштів бюджету; неправомірне визнання боргу суб'єктів підприємницької діяльності як державного; надання повноважень головних розпорядників бюджетних коштів установам та організаціям, для яких цей статус не передбачений чинним законодавством, тощо [4].

Основним завданням представництва інтересів громадян або держави в суді відповідно до наказу Генерального прокурора України від 29 листопада 2006 року № бгн «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» серед реального захисту прав і законних інтересів громадян, є захист інтересів держави, що порушуються чи можуть бути порушені внаслідок неправих діянь фізичних або юридичних осіб (п. 2).

Міськрайпрокурори передусім мають організовувати свою роботу, враховуючи конкретні умови діяльності прокуратури. Розпочати потрібно з розподілу службових обов'язків, у тому числі й прокурора з представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Доцільно доручати представництво у справах, пов'язаних з відшкодуванням бюджету, тому прокурору, який достатньо обізнаний з положеннями БК України, законами України про Державний бюджет України на відповідні роки, володіє знаннями положень Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України). Крім того, він має бути ознайомлений із судовою практикою цієї категорії справ, а також вимогами відомчих та міжвідомчих нормативних актів.

До речі, щодо взаємодії правоохоронних органів, то у цій сфері вона має неабияке значення. Для ефективного запобігання злочинам саме в бюджетній сфері важливо об'єднати зусилля низки правоохоронних контролюючих органів, що має здійснюватися під час їх виявлення та розслідування, а також встановлення й усунення причин та умов, що їм сприяли. Вони мають консолідувати свої зусилля не лише для протидії, а й для запобігання злочинам у сфері виконання бюджету, відповідальність за які передбачена статтями 210, 211 Кримінального кодексу України. Протидія злочинності у цій сфері здійснюється насамперед на національному рівні, оскільки шкода завдається бюджетній системі держави. Необхідність взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами закріплена в ст. 10 Закону України «Про прокуратуру». Це дуже важливо, оскільки на сьогодні завдання щодо координації дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю законодавчо покладено на органи прокуратури України.

Матеріали перевірок і ревізій фінансово-господарської діяльності, що містять інформацію про злочини, підлягають обов'язковій передачі у встановлений строк до правоохоронних органів. Серед основних проблем, що виникають на цій стадії, слід зазначити закріплення в ст. 112 КПК України так званої альтернативної підслідності злочинів у сфері виконання бюджету. Досудове слідство в цих справах провадиться тим органом, який порушив кримінальну справу. На практиці це призводить до негативних наслідків, коли матеріали контролюючих органів з повідомленням про злочини у сфері виконання бюджету можуть направлятися в різні органи досудового слідства. Враховуючи, що КПК України не покладає обов'язку розслідувати такі справи на конкретний орган досудового слідства, їх працівники не проходять спеціальної підготовки, що перешкоджає якісному та кваліфікованому вивченню інформації про такі злочини та зумовлює прийняття необґрунтованих рішень. Як результат, переважна більшість інформації про злочини в сфері виконання бюджету внаслідок неправильної правової оцінки реалізується лише у вигляді адміністративної чи дисциплінарної відповідальності винних осіб. Тому, враховуючи значну кількість правоохоронних і контролюючих органів у сфері виконання бюджету, ефективне планування контролюючих заходів дає змогу уникнути дублювання в їх роботі, досягнути значної економії ресурсів [5].

Щодо безпосереднього представництва прокурором у суді бюджетних інтересів держави шляхом подання позову, то слід розпочати з підстав цього представництва. Представляючи в суді інтереси держави, прокурор реалізує винятково конституційні положення, відповідно до яких держава зобов'язана забезпечувати захист прав і свобод громадян, а також усіх суб'єктів права власності та господарювання. Від принципової позиції прокурора в судовому процесі залежить сума відшкодування збитків до бюджетів різних рівнів, а також економічна стабільність у країні в цілому.

Звертаючись до суду відповідної юрисдикції із заявою про захист прав і свобод громадянина, державних інтересів, прокуратура реалізовує конституційну функцію представництва, яка розглядається як один з дієвих засобів утвердження верховенства права, зміцнення законності та правопорядку в господарській діяльності. Участь прокурора в цивільному судочинстві передусім зумовлена необхідністю виконання вказаної функції у випадках, передбачених законом. Представництво прокуратурою інтересів держави в суді також полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист на будь-якій стадії господарського процесу інтересів держави у випадках, визначених законом.

Вступ прокурора в процес у справі можливий за власною ініціативою, за ініціативою суду і на вимогу закону. Такі його дії (за власною ініціативою) мають факультативний характер, вступ на вимогу закону і суду носить обов'язковий характер. Участь прокурора в процесі обов'язковою буде і тоді, коли суд (суддя) визнає її необхідною у конкретній справі (п. 4 ст. 143 ЦПК України) в постановленій ним про це ухвалі. Якщо за матеріалами справи є підстави вважати, що спірна угода, укладена між сторонами, суперечить майновим інтересам держави і суспільства, але позовної вимоги про визнання її недійсною не заявлено, суд може на підставі ст. 121 ч. 2 ЦПК України визнати необхідною участь прокурора в справі. Ухвала суду (судді) про обов'язкову участь прокурора в справі оскарженню не підлягає.

Правовими підставами участі прокурора в судовому процесі є: Конституція України (статті 121–123), Закон України «Про прокуратуру» (п. 6 ст. 1, ст. 19, статті 33–40 та ін.), а також ст. 29 Господарсько-процесуального кодексу України, ст. 46 ЦПК України, норми права іншого галузевого законодавства, накази Генерального прокуро-

ра України, зокрема від 29 листопада 2006 року № 6гн «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень».

Порушення прокурором справи в судовому процесі першої інстанції спричинено необхідністю захистити порушені державні інтереси в бюджетній сфері. Перша процесуальна форма – звернення прокурора з позовом до суду. Ці дії характеризуються факультативністю.

Прокурор має право самостійно визначати підстави для представництва відповідних інтересів у судах і їх процесуальну форму. Другою формою є його участь у розгляді справ як представника органу державної влади і гаранта законності при здійсненні господарського судочинства. Для підтвердження своїх повноважень прокурору не потрібно надавати суду ніяких документів (довіреностей), оскільки він виконує обов'язки, покладені на нього законом [6].

Інтереси держави можуть збігатись повністю чи частково або не збігатись з інтересами державних органів, державних підприємств чи організацій, з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, а й у діяльності приватних підприємств, товариств. Тому зазначимо, що прокурор має право звернутися до господарського суду з позовом лише на захист інтересів держави, вказавши як позивача певний орган державної влади, державне підприємство тощо. Також він має в позові зазначити орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах [7].

Важливо проаналізувати поняття «інтереси держави», які не можна ототожнювати з майновими інтересами певних суб'єктів господарювання. Державу в цій сфері мають представляти уповноважені нею державні органи, наприклад, Фонд державного майна України, податкові адміністрації, міністерства.

Слід звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99, в якому було надано офіційне тлумачення поняття «інтереси держави». В ньому йдеться, що інтереси держави є «оціночним поняттям», і прокурору надаються повноваження в кожному конкретному випадку самостійно визначати, з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших ін-



тересів держави, обґрунтовувати у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначати орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Поняття «орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції в спірних відносинах» означає, за визначенням вказаного Рішення, орган, на який державою покладено обов'язок щодо здійснення конкретної діяльності у відповідних правовідносинах, спрямованої на захист інтересів держави.

Судова практика свідчить, що прокурор має право заявляти позов в інтересах держави в особі органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади як його структурної одиниці: якщо держава (орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції в спірних відносинах) є власником 100% акцій його структурної одиниці; збитки, відшкодовані за позовом, підлягають залученню до державного чи місцевих бюджетів; структурна одиниця не може самостійно виступати стороною в справі, оскільки їй делеговано виконання лише частини повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, та вона не є самостійною юридичною особою [8].

Часто прокурор представляє інтереси держави з питань бюджету, де держава виступає як орган місцевого самоврядування. Тут зачіпаються дуже важливі інтереси держави, порушення яких призводить до серйозних наслідків. Наприклад, позовні вимоги про стягнення заборгованості та пені, розірвання договору та виселення обґрунтовуються фактом наявності заборгованості перед міським бюджетом, що є порушеннями умов укладених договорів оренди та всупереч ч. 7 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» призводить до підірвання економічних засад місцевого самоврядування. Відповідачами виступають орендарі комунального майна, які мають заборгованість за договорами оренди – фізичні особи-підприємці, приватні фірми, товариства всіх форм господарювання. Слід зазначити, що більше половини із вказаних позовів визнають самі відповідачі та добровільно виконують їх ще під час судового провадження справи.

Інколи господарські суди відмовляють у прийнятті позовних заяв до розгляду та повертають їх заявнику з підстав, що відповідно до закону прокурор не наділений правом звертатися до суду в інтересах держави в особі органу місцево-

го самоврядування, якому не надано повноважень виконавчої влади. Втім, можна зробити висновок: представництво прокуратурою інтересів держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист в суді інтересів держави, визначених законом. При цьому підставою представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних або інших державних інтересів внаслідок протиправних дій чи бездіяльності фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою [9]. Отже, відсутні законні підстави для заперечень відповідача чи висновків суду щодо неправомочності заявлених прокурором вимог в інтересах держави в особі органу місцевого самоврядування, якому нібито не надано повноважень органу виконавчої влади.

Досить часто виникають ситуації, коли службові особи органів місцевого самоврядування в порушення Закону України «Про місцеве самоврядування» приймають рішення про зміну доходів та видатків бюджету без винесення цього питання на розгляд сесії відповідної ради та внесення змін до рішення про бюджет [10].

Іноді орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції в спірних відносинах, може збігатися з позивачем, наприклад, за позовом прокурора про стягнення збільшеної плати за неефективне використання енергоресурсів органом, уповноваженим державою здійснювати відповідні функції в спірних відносинах, в такому разі позивачем є Державна інспекція енергозбереження Державного комітету з енергозбереження України.

Такий орган може і не збігатися з позивачем. Така ситуація можлива, коли органом, уповноваженим державою здійснювати відповідні функції в спірних відносинах, виступає Кабінет Міністрів України, а позивачем, наприклад, – національна акціонерна компанія [11].

Отже, на сьогодні відбувається процес розвитку, вдосконалення та реформування прокурорської діяльності, зокрема і в бюджетній сфері. Законодавче забезпечення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері бюджетних відносин активізує та вдосконалює сам механізм бюджетного контролю. Для більш ефективної протидії бюджетним правопорушенням пропонуємо посилити роль контролюючих органів, прозорість при використанні бю-

джетних коштів, покращити співпрацю контролюючих органів з органами прокуратури та частіше

висвітлювати інформацію про бюджетні правопорушення в засобах масової інформації.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8>
2. Медведько О. Із виступу на колегії Генеральної прокуратури України з питань додержання бюджетного законодавства та прокурорського нагляду у цій сфері 28 травня 2010 року / О. Медведько // Вісник прокуратури. – 2010. – № 6. – С. 3–7.
3. Макеев Н. Надзор за соблюдением бюджетного законодательства / Н. Макеев // Законность. – 2004. – № 9. – С. 29–31.
4. Присяжнюк В. Діяльність прокуратури Одеської області у сфері нагляду за додержанням бюджетного законодавства України / В. Присяжнюк // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 2. – С. 92–95.
5. Гладун О. Взаємодія правоохоронних та контролюючих органів щодо протидії злочинам у сфері виконання бюджету / О. Гладун // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 1. – С. 115–121.
6. Руденко М. Місце та роль прокуратури у бюджетній сфері / М. Руденко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 5. – С. 24–31.
7. Семенюк В. Інтереси держави в господарському представництві. Практичний аспект / В. Семенюк // Вісник прокуратури. – 2007. – № 6. – С. 14–18.
8. Руденко М. Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в господарському судочинстві / М. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 73–78.
9. Косюта М. Інтереси громадян і держави як предмет прокурорсько-судового представництва / М. Косюта // Вісник прокуратури. – 2009. – № 6. – С. 15–21.
10. Руденко М. Місце та роль прокурора у бюджетній сфері / М. Руденко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 5. – С. 24–31.
11. Тесленко А. М. Організація діяльності прокурорів щодо захисту прав і свобод громадян та інтересів держави при застосуванні законодавства про адміністративні правопорушення: навч.-метод. посіб. / А. М. Тесленко. – К.: ІПКК Академії прокуратури України, 2006. – 80 с.

*Алефтина ТЕСЛЕНКО, Ігор ПИЛИПЕНКО*

#### **ЗАХИСТ ПРОКУРОРОМ У СУДІ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ**

##### **Резюме**

*Проаналізовано підстави судового захисту прокурором інтересів держави в бюджетній сфері. Визначено завдання та повноваження органів прокуратури для більш точного розуміння працівниками покладених на них обов'язків при здійсненні вказаної функції.*

*Алефтина ТЕСЛЕНКО, Игорь ПИЛИПЕНКО*

#### **ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ В СУДЕ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ**

##### **Резюме**

*Проанализированы основания судебной защиты прокурором интересов государства в бюджетной сфере. Определены задача и полномочия органов прокуратуры для более точного понимания работниками возложенных на них обязанностей при осуществлении указанной функции.*

*Alefytyna TESLENKO, Igor PYLYPENKO*

#### **PROSECUTOR'S PROTECTION OF THE STATE BUDGETARY INTERESTS IN COURT**

##### **Summary**

*The grounds of prosecutor's protection of the state budgetary interests in court are analyzed. The prosecutor's authority and mission in this area are determined for deeper understanding by prosecutors their duties when protecting state interests in court.*



**Антоніна ЧЕРНОБАЙ,**

*старший викладач кафедри представництва інтересів громадян і держави у суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції, кандидат юридичних наук*

### НЕЛЕГАЛЬНА ЗАЙНЯТИСТЬ НАСЕЛЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ПОДОЛАННЯ В УКРАЇНІ

**Ключові слова:** тіньова економіка; нерегламентована зайнятість; заробітна плата «у конвертах»; детінізація зайнятості та заробітної плати; тіньовий ринок праці; нелегальна міграція; легалізація; мінімальна заробітна плата.

Відомо, що фінансово-економічна криза будь-якої економічної формації характеризується такими негативними явищами, як інфляція, безробіття, жебрацтво, соціальна незахищеність незаможних верств населення, зростання заборгованості із заробітної плати – і це не повний перелік наслідків. Саме у сфері виплати заробітної плати спостерігається найбільше ухилень від оподаткування та інших порушень законодавства про працю.

Не є секретом, що у структурі національної економіки поряд з її офіційною сферою існує і неофіційна (тіньова), що перебуває за межами регуляторного впливу державної економічної політики. У зв'язку з нестабільністю економічного розвитку виникає ситуація, коли здійснення тих чи інших заходів у сфері використання трудових ресурсів має побічні негативні ефекти. Розвиток процесів, що пов'язані з нерегламентованими відносинами у сфері зайнятості населення, є результатом перерозподілу робочої сили внаслідок реальних структурних змін у національній економіці [1].

Якщо говорити про соціально-економічні проблеми в умовах ринкової трансформації економіки України, то однією з найскладніших є формування національного ринку праці. Цей процес супроводжується зростанням рівня та тривалості безробіття, розвитком вимушеної неповної та неформальної зайнятості, нелегальної трудової міграції тощо. Неоднозначними є думки науковців і практиків щодо сутності тіньової зайнятості. Найчастіше для її характеристики використовують терміни «неофіційна», «підпільна», «неформальна», «прихована» і навіть «кримінальна».

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» серед низки інших факторів тінізація національної економіки визначена як загроза національним інтересам і національній безпеці України. А статтею 8 цього Закону подолання тінізації економіки через реформування податкової системи, оздоровлення фінансово-кредитної сфери та припинення впливу капіталів за кордон, зменшення позабанківського обігу грошової маси визнано одним із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки [2].

Тіньова економіка та нелегальна зайнятість населення є перешкодою на шляху зростання добробуту українського суспільства. Це явище має на меті приховування або маскування заборонених видів діяльності (підпільного виготовлення зброї, вибухових пристроїв, наркотиків, ліків, горілки тощо), використання незаконно найнятих працівників як рабської сили.

Якщо метою нерегламентованої зайнятості населення є лише приховання доходів, то нелегальної, крім цього, – ще й приховання забороненої діяльності та зайнятих нею громадян. Основним принципом формування і розвитку нелегального ринку праці (нерегламентована і передусім нелегальна зайнятість) завжди є особиста (колективна) власність і відповідна зацікавленість певної групи людей в одержанні незаконних доходів.

У нинішніх кризових умовах темою сьогодення є боротьба з виплатою заробітної плати «у конвертах», реалізація гарантій оплати праці та організація заходів щодо погашення заборгованості з виплати заробітної плати. Нелегальна

зайнятість і виплата заробітної плати «в конвертах» – проблема, що існує у багатьох країнах. Проте в Україні вона досягла критичного рівня.

На нашу думку, суб'єктів трудових правовідносин – роботодавців незалежно від форм власності необхідно методами репресивного характеру відповідно до норм чинного законодавства примусити своєчасно та у повному обсязі виплачувати заробітну плату, не допускати її заборгованості. А у разі вчинення протиправних дій вони мають нести передбачену законом відповідальність.

На жаль, у нашій державі немає точного показника балансу трудових ресурсів. За оцінками різних джерел, зокрема Міністерства соціальної політики України, Світового банку, Інституту демографії, нині у багатьох галузях нелегально зайнято від 2 млн до 4,7 млн осіб. Це від 14% до 33% офіційно працюючих. Цифра вражає. Згідно з експертними оцінками науковців в Україні 145 млрд грн річного фонду оплати праці перебуває «у тіні», що становить близько 50% усієї зарплати в Україні. Причому для стабільного функціонування економіки ця цифра не повинна перевищувати 25%. За даними експертів Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України сьогодні в Україні близько 45–50% заробітної плати виплачується «у конвертах» [3].

Відповідно до даних Світового банку майже п'ять мільйонів працездатних українців працюють без офіційного оформлення трудових відносин. Передусім йдеться про будівельну галузь, торгівлю, ресторанний бізнес, заклади громадського харчування, перевезення, маршрутки, таксі, ремонтні майстерні, сільське господарство. Це ставить Україну на одне з перших місць у світі за обсягами тіньової економіки [4].

Нелегальна зайнятість та виплата заробітної плати «в конвертах» позбавляє працівників соціального захисту, зокрема оплати тимчасової непрацездатності, виплати допомоги з безробіття у разі втрати роботи, одержання пенсії, а також зменшує надходження коштів до бюджетів усіх рівнів та страхових фондів.

З метою вироблення дієвих заходів з детінізації зайнятості та заробітної плати міжвідомча робоча група, створена при Міністерстві соціальної політики України, вивчила світовий досвід з питань легалізації заробітної плати. Його аналіз свідчить, що більшість європейських країн жорстко підходить до їх вирішення.

Заслужовує на увагу досвід боротьби із тінізацією у Польщі, де уряд почав вживати превен-

тивні заходи, коли нелегальна зайнятість сягнула понад 20% (нині – 11–12%). Аналогічна картина у болгар та румун. У Польщі для всіх видів страхування (крім медичного) за основу, з якої сплачуються страхові внески підприємцями (самозайнятими), беруть 60% прогнозованої заробітної плати в економіці країни [5].

У Чехії, крім мінімальної заробітної плати, запроваджено поняття «гарантована заробітна плата». Дотримання її виплати є обов'язковим для бізнесових структур, що не укладають колективних договорів, і встановлюється урядом. Мінімальний гарантований рівень заробітної плати визначається за вісьмома групами з розрахунку 40-годинного робочого тижня.

У країнах Європи штрафні санкції за неукладання трудових договорів та виплату заробітної плати «в конвертах» значно суворіші, ніж в Україні.

Якщо в Україні при мінімальній зарплаті 1073 грн мінімальний штраф становить 536 грн, а максимальний – 1700 грн, то, наприклад, у Литві при мінімальній зарплаті (в перерахунку на українську валюту) 2500 грн мінімальний штраф встановлено на рівні 46 тис. грн, а максимальний – 154 тис. грн. У Польщі при мінімальній зарплаті, еквівалентній 3800 грн, штрафні санкції становлять від 2700 тис. грн до 82,7 тис. грн; у Словаччині мінімальна зарплата 3439 грн, штраф – від 22 тис. грн до 2 млн. грн; у Болгарії штрафи – від 8,3 тис. грн до 83 тис. грн; у Чехії – від 100 тис. грн і більше [6].

Нелегальна міграція сприяє розширенню тіньового ринку праці, це взаємно стимулюючі фактори. Нині проблема нелегальної міграції вийшла за межі окремих держав і перетворилася на світову: вона є реальною загрозою для громадської безпеки, сприяє зростанню злочинності, поширенню небезпечних захворювань, обумовлює підпільний ринок праці.

Своїми проявами вона дестабілізує національний ринок праці, призводить до масових порушень прав мігрантів, створює вогнища напруженості в місцях концентрації нелегалів, негативно впливає на кримінальну обстановку в країні. Окрім того, держава зазнає прямих фінансових збитків, оскільки зазначена категорія мігрантів не бере участі у сфері офіційних правовідносин на ринку праці, а отже, уникає сплати податків. Той факт, що нелегальна міграція часто пов'язана із кримінальною діяльністю – контрабандою, проституцією, наркотрафіком, нелегальною торгівлею зброєю тощо, дає підстави розглядати її в контексті загрози національній безпеці.

У зв'язку з цим 30 травня 2011 року указом Президента України № 622/2011 схвалено Концепцію державної міграційної політики, що визначає напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики України, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації [7].

Дешева праця і відсутність будь-яких зобов'язань роботодавців стосовно нелегальних мігрантів підтримують стійкий попит на нелегалів на ринку праці.

Практично в усіх європейських країнах у 1990-х роках було ухвалено закони, спрямовані на боротьбу з нелегальною міграцією та нелегальною зайнятістю.

Одним із факторів привабливості країн ЄС для нелегальних мігрантів є можливість знайти роботу. Враховуючи загострення проблем, пов'язаних із великою кількістю іноземців, що незаконно перебувають на території Європейського Союзу, парламентом ЄС та Радою ЄС 18 червня 2009 року було прийнято директиву 2009/52/ЄС про мінімальні стандарти щодо санкцій та заходів проти роботодавців, у яких незаконно працюють громадяни третіх країн [8].

З метою легалізації зайнятості населення та заробітної плати у березні 2010 року було видано розпорядження Кабінету Міністрів України № 359-р «Про затвердження плану заходів щодо детінізації доходів та відносин у сфері зайнятості населення», відповідно до якого в областях, містах, районах створено робочі групи з легалізації заробітної плати та зайнятості населення [9].

Робочі групи здійснюють моніторинг інформації про факти нелегальної виплати заробітної плати та зайнятості населення, аналіз стану справ і причин виникнення нелегальної зайнятості, перевірки суб'єктів підприємницької діяльності для виявлення найманих працівників, з якими не оформлені згідно з чинним законодавством трудові відносини, та вживають заходи, що мають позитивні наслідки.

На виконання указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо завершення погашення заборгованості із заробітної плати» від 25 травня 2004 року № 576, доручення Президента України В. Януковича від 29 червня 2010 року № 1-1/1378, доручення Прем'єр-міністра України М. Азарова від 2 липня 2010 року № 39073/0/1-10, розпорядження Кабінету Міністрів України

«Про затвердження плану заходів щодо детінізації доходів та відносин у сфері зайнятості населення» від 2 березня 2010 року № 359, доручення Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2010 року № 13866/2 Міністерством соціальної політики України ініційовано низку законопроектів, норми яких мають сприяти більш ефективному контролю за дотриманням законодавства про працю.

Законопроекти спрямовані на удосконалення законодавства щодо визначення розміру мінімальної заробітної плати, мінімальних рівнів оплати праці як державної гарантії залежно від складності робіт і кваліфікації працівника, легалізації заробітної плати та зайнятості, наповнення фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та бюджету.

Так, проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо мінімальних розмірів оплати праці та гарантій їх забезпечення)» [10] передбачено ввести до Кодексу законів про працю України поняття «мінімальна заробітна плата», умови її визначення, порядок встановлення відповідно до європейських стандартів та світової практики, запровадження для працівників, які працюють за трудовими договорами на підприємствах, в установах, організаціях, що не входять до сфери дії угод, та у фізичних осіб гарантованої заробітної плати як державної гарантії, яку передбачається встановити за вісьмома професійно-кваліфікаційними групами.

При цьому мінімальна тарифна ставка (оклад) не може бути нижчою, ніж 50% розміру мінімальної заробітної плати.

Кодекс пропонується доповнити статтею 259-1, відповідно до якої розширюються права посадових осіб центрального органу виконавчої влади з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, тобто державних інспекторів з питань праці, під час здійснення ними своїх повноважень.

Державні інспектори з питань праці, здійснюючи свої повноваження, матимуть право в установленому законом порядку:

- 1) безперешкодно без попереднього повідомлення в будь-який час відвідувати виробничі, службові та адміністративні приміщення власників або уповноважених ними органів і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також робочі місця працівників, розташовані поза цими приміщеннями, для проведення перевірки з питань, що належать до їх компетенції;

2) доступу до будинків, приміщень, споруд та інших об'єктів, у яких перебувають фізичні особи, стосовно яких є достатньо підстав вважати, що вони виконують трудові обов'язки або до них застосовується примусова праця;

3) ознайомлюватися з оригіналами та отримувати копії нормативних актів власника або уповноваженого ним органу, колективних угод, колективних або трудових договорів, відомостей, книг, реєстрів та інших документів, нормативних-правових актів у сфері праці, що використовуються власником або уповноваженим ним органом, з питань, що належать до компетенції державної інспекції праці;

4) ставити власникам або уповноваженим ним органам чи працівникам запитання, отримувати від них необхідні пояснення, звіти, матеріали, іншу інформацію про рівень і стан профілактичної роботи, причини порушень законодавства про працю та вжиті заходи щодо їх усунення;

5) вносити власникам або уповноваженим ним органам обов'язкові для виконання приписи щодо усунення порушень законодавства з питань, що належать до їх компетенції, причин і умов, які до них призводять, подання щодо відсторонення від виконання обов'язків винних у цих порушеннях посадових осіб або притягнення їх до дисциплінарної відповідальності;

6) складати у випадках, передбачених законом, протоколи;

7) отримувати безоплатно від власників або уповноважених ними органів, органів, уповноважених управляти майном, статистичні та інші звітні дані, інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання службових обов'язків;

8) вилучувати для огляду у фізичних осіб, які перебувають на робочих місцях або поза ними у виробничих, службових, адміністративних приміщеннях, будинках, спорудах та інших об'єктах, що використовуються для здійснення господарської діяльності, щодо яких є підстави вважати, що вони виконують трудові обов'язки, документи, що посвідчують особу;

9) на створення власником або уповноваженим ним органом належних умов для проведення перевірки;

10) проводити кіно-, фото- і звукофіксацію як допоміжний засіб для встановлення фактичного допуску до роботи працівника.

Запропонованими змінами до Закону України «Про оплату праці» передбачено визначення мінімальної заробітної плати – як встановленого

законом розміру заробітної плати за повний робочий місяць (годину), незалежно від виду робіт, кваліфікації працівників, кількості та видів складових винагороди за працю.

Мінімальна заробітна плата встановлюється одночасно в місячному та погодинному розмірі.

Зазначений Закон має бути доповнено новими статтями щодо гарантії забезпечення мінімальної заробітної плати, зокрема:

– її розмір за повністю виконану місячну, погодинну норму праці не може бути нижчим за розмір мінімальної заробітної плати;

– розмір заробітної плати для молоді на першому робочому місці протягом одного року трудової діяльності в нормальних умовах праці не може бути нижчим за 85% розміру мінімальної заробітної плати.

Крім того, запропоновано визначити поняття гарантованої заробітної плати як встановлений Кабінетом Міністрів України мінімальний розмір заробітної плати працівників відповідних професійно-кваліфікаційних груп, які працюють на підприємствах, в установах, організаціях небюджетної сфери, що не входять до сфери дії галузевих угод, та у фізичних осіб, обов'язковий для застосування при укладенні колективних договорів, трудових угод.

Розмір гарантованої заробітної плати встановлюється щорічно до 1 грудня попереднього календарного року за вісьмома професійно-кваліфікаційними групами в розрахунок на місяць (годину) і залежно від складності, відповідальності виконуваних робіт та кваліфікації працівника.

Цей розмір заробітної плати протягом року збільшується пропорційно зростанню розміру мінімальної заробітної плати, встановленого законом.

Мінімальна тарифна ставка (оклад) не може бути менше 50% розміру мінімальної заробітної плати.

*Проектом Закону України «Про відповідальність підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб – підприємців та інших суб'єктів підприємницької діяльності у сфері праці» [10] передбачається встановлення відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності за правопорушення у сфері законодавства про працю.*

Так, за ухилення від оформлення трудових відносин у разі фактичного допуску працівника до роботи й виплату винагороди за працю без нарахування та сплати внесків і податків передбачено стягнення з підприємства, установи, ор-

ганізації незалежно від форми власності та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності штраф у розмірі 2 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (34000 грн) за кожного неоформленого працівника.

Порушення встановлених термінів виплати заробітної плати працівникам, інших виплат, передбачених законодавством про працю, виплата їх не в повному обсязі карається штрафом у розмірі ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів за кожного виявленого працівника, стосовно якого скоєно порушення.

Штраф за нарахування та виплату заробітної плати, нижчої від встановленого законом розміру мінімальної заробітної плати за виконану працівником місячну чи погодинну норму праці (обсяг робіт), може складати сімсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожного виявленого працівника, щодо якого скоєно порушення.

За інші порушення вимог законодавства про працю передбачено штрафи у сумі від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

*Проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про працю)»* [10] пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП).

Зокрема, статтю 41 КУпАП законодавець пропонує викласти у такій редакції: «Порушення встановлених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати, інших виплат, передбачених законодавством про працю, інші порушення вимог законодавства про працю – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності і самозайнятих осіб, які використовують найману працю, від п'ятдесяти до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці – тягне за собою накладення штрафу на працівників від п'яти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів

доходів громадян і посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності і самозайнятих осіб, які використовують найману працю, – від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Законопроектом також передбачено статтю 188-6 КУпАП доповнити частиною другою такого змісту: «Відмова працівника від надання пояснень посадовим особам органів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю – тягне за собою накладення штрафу в розмірі від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Запропоновано також нову редакцію ст. 172 Кримінального кодексу України:

«1) грубе порушення законодавства про працю, тобто неоформлення трудових відносин у разі фактичного допуску працівника до роботи, незаконне звільнення працівника з роботи, а також інше грубе порушення законодавства про працю, – караються штрафом від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

2) ті самі дії, вчинені повторно або щодо неповнолітнього, вагітної жінки чи матері, яка має дитину віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда, – караються штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк до шести місяців, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років».

Прийняття вказаних законів сприятиме посиленню захисту конституційного права громадян на працю, гарантуванню своєчасного одержання винагороди за працю, а також позитивно впливатиме на стан погашення заборгованості із виплати заробітної плати, зменшення кількості випадків порушення норм законодавства про працю.

#### Список використаних джерел:

1. Гармідер Л.Д. Комплексна оцінка та механізм регулювання зайнятості населення у контексті соціально-економічного розвитку регіону: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.02.03 / Л.Д. Гармідер. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський університет економіки та права, 2003. – 22 с.

2. Про основи національної безпеки України: закон України із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 15 грудня 2005 року № 3200-IV, від 1 липня 2010 року № 2411-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rainbow.gov.ua/content/zakon\\_onbu.html](http://www.rainbow.gov.ua/content/zakon_onbu.html)

3. Кравченко С. Детінізація заробітної плати / С. Кравченко // Обозреватель: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.obozrevatel.com/author-column/detinizatsiya-zarobitnoi-plati.htm>

4. СБ нарахував в Україні 5 млн осіб, які працюють неофіційно: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukranews.com/uk/news/economics/2011/07/01/47302>

5. Черкасов А. Роботодавці отримують економічні стимули надавати саме легальні робочі місця / А. Черкасов // Урядовий кур'єр. – 9 листопада 2011 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinter.gov.ua/uk/articles/andrij-cherkasov-robotodavci-otrimayut-ekonomichni>

6. Аналітична записка Урядової сторони з проблем неформальної зайнятості та заходів щодо легалізації трудових відносин і оплати праці // Офіційний інтернет-сайт Національної тристоронньої соціально-економічної ради: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ntser.gov.ua/assets/files/Plenar/ad.p.1.2406](http://www.ntser.gov.ua/assets/files/Plenar/ad.p.1.2406)

7. Офіційне інтернет-представництво Президента України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html>

8. Седеркопінгський процес: офіційний сайт: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soderkop.org.ua/page31003.html>

9. Міністерство соціальної політики України: офіційний сайт: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.misp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=126998&cat\\_id=10203](http://www.misp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=126998&cat_id=10203)

10. Офіційний інтернет-портал Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/n>

*Антоніна ЧЕРНОБАЙ*

#### **НЕЛЕГАЛЬНА ЗАЙНЯТИСТЬ НАСЕЛЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ПОДОЛАННЯ В УКРАЇНІ**

##### **Резюме**

*Досліджено проблемні питання тіньової економіки та нелегальної зайнятості населення в контексті міжнародного досвіду та національного законодавства.*

*Антоніна ЧЕРНОБАЙ*

#### **НЕЛЕГАЛЬНАЯ ЗАНЯТОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ И ПУТИ ЕЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

##### **Резюме**

*Исследованы проблемные вопросы теневой экономики и нелегальной занятости населения в контексте международного опыта и национального законодательства.*

*Antonina CHERNOBAY*

#### **ILLEGAL EMPLOYMENT AND THE WAYS OF ITS OVERCOMING IN UKRAINE**

##### **Summary**

*The article is devoted to investigating the problematic issue of shadow economy and illegal employment in the context of international experience and national legislation.*





**Ігор КОЗЬЯКОВ,**

*проректор з наукової роботи Національної академії прокуратури України – директор Науково-дослідного інституту, старший радник юстиції, кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Міжнародної академії наук екології та безпеки життєдіяльності (IAELPS), заслужений юрист України*

### ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «НАДРА» В ГІРНИЧОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

**Ключові слова:** законодавча дефініція; понятійно-категоріальний апарат законодавства; гірниче право; гірниче законодавство; надра.

У сучасному суспільстві основним гарантом дотримання прав і свобод людини та громадянина, успішного функціонування держави залишається право. Це зумовлює потребу в удосконаленні механізму правового регулювання і понятійно-категоріального апарату законодавства. Тому цілком виправдану є увага правознавців до вироблення нових, а також конкретизації і доповнення тих законодавчих понять, що вже затвердилися як джерела загальноновизнаного уніфікованого соціального регулювання та виступають основою для сприйняття поточних правових настанов.

В інтеграційному контексті нормативного регулювання гірничих відносин істотного значення набуває теоретична розробка адекватних понять, які застосовуються законодавцем. У її рамках кожен термін повинен мати єдине значення, «визнане всіма, хто професійно розглядає цей предмет» [1, 158].

Однозначність у визначенні термінів, їх тлумаченні та сприйнятті є найважливішою умовою розвитку і використання теоретичного знання. Науковці та практичні працівники повинні чітко розуміти, про що йдеться, що обговорюється, який зміст охоплює те чи інше поняття. Можливо, особливо нагальною ця проблема є в юриспруденції. Хоча, якщо у правовій науці в цілому не склалося чіткого розуміння певної категорії чи взагалі використовуються різні терміни при визначенні однакових суспільних явищ, це не вважається недоліком. Швидше – індикатором розвитку концептуального знання, який вказує на те, що процес формування юридичної теорії ще не за-

кінчився. Отже, поліваріантність термінів та їх тлумачень у певній галузі правових знань є показником її формування та розвитку. Тому існуюче розмаїття визначень змісту понять та їх трактування у різних наукових дослідженнях, які проводяться в сфері гірничого права, варто розглядати саме в такому ракурсі.

У процесі наукової розвідки паралельно з проникненням у сутність досліджуваного предмета (явища) відбувається термінологічне оформлення поняття про нього, триває процес встановлення взаємної відповідності між знаком-формою та його змістом. Отож недотримання вимог моноваріантності й однозначності понять призводить до необґрунтованості, самонаявності висновків та рекомендацій і тим самим залишає юридичну практику без теоретичної бази.

Складно знайти правові дослідження у сучасному науковому просторі, в яких, хоча б дотично, не розглядалися питання формування понятійного інструментарію. Розробці основних дефініцій цієї галузі знань і законодавства, яким, зокрема, регулюються гірничі відносини, у науці екологічного права присвячені праці В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, О.А. Грицан, Р.С. Кіріна, Н.Р. Малишевої, Н.П. Медведевої, Б.Г. Розовського, В.С. Семчика, В.К. Філатової, І.В. Хохлової, О.П. Шем'якова, Ю.С. Шемшученка та інших науковців.

Однак поза увагою дослідників залишилися підходи до визначення основних понять гірничого права, що супроводжували генезу сучасної гірничо-правової доктрини, недостатньо використовується зарубіжний досвід правотворчості

у сфері регулювання суспільних відносин з вивчення, використання та охорони надр.

Тому автором здійснено спробу частково, в межах даної наукової праці, заповнити вказані прогалини. Метою статті є розгляд в історичній ретроспективі доктринальних підходів до визначення поняття «надра», аналіз його юридичного наповнення на прикладі гірничого законодавства окремих іноземних держав, формування науково обґрунтованих пропозицій з удосконалення понятійно-категоріального апарату гірничого законодавства України.

Предмет законодавчої (легальної) дефініції – юридично значуще поняття, в якому відображено умовивід про загальні та істотні властивості об'єктивної правової регламентації [2, 11–12]. Кожне поняття являє собою акт теоретичного пізнання, тобто те, як, яким чином певне явище реалізується в дійсності. Поняття розкриває суть явища об'єктивної реальності, відмежовує його від інших об'єктів.

Відмітна риса багатьох сучасних юридичних досліджень у галузі гірничого права полягає в так званому допредметному стані деяких понять і визначень, що характеризується неповнотою розкриття їхнього змісту й обсягу, у відсутності між ними необхідного логічного зв'язку, спрощеному підході до їх трактування. Поряд із поняттями, що відображають сутнісні характеристики соціально-правового явища, є поняття, які фіксують лише їх видимість і виражають у відносно раціоналізованому вигляді ілюзії повсякденної свідомості.

Наприклад, Р.С. Кірін, простеживши виникнення терміна «надра» з лексикологічних позицій, запропонував гіпотезу «про його далеко не офіційно-ділову, наукову, а навіть застаріло-розмовну, побутову етимологію» [3].

Погоджуючись із логічним допущенням автора про сприйняття в ті часи надр як «нутрощів землі», тобто її «нутра», правильнішим буде залишити це семантичне питання на розгляд лінгвістів. Але у зв'язку із цим варто зазначити, що протягом ряду сторіч і дотепер таке, здавалося б, повсякденне розуміння поняття «надра», застосування його у поєднанні із словом «земля» міцно закріпилося як у лексиконі\* й назвах законодавчих актів [5; 6], так і правовій науці [7; 8; 9; 10].

Разом із тим необхідно наголосити, що ані в

момент появи цього терміна в законодавстві, ані надалі його легального визначення не існувало. Правознавці також тривалий час не докладали зусиль до визначення юридичного змісту вказаного поняття, про що свідчить відсутність згадки про цю категорію у більшості літературних юридичних джерел тих часів [11; 12].

Автор даного дослідження має всі підстави для твердження, що першу спробу сформулювати поняття «надра» і наповнити його юридичним змістом здійснив О.Л. Боровиковський. Він писав: «... в основі законодавчих приписів [гірничого права] лежать наступні принципи: 1) надра землі – надбання держави (*принцип гірничої регалії*) (тут і далі курсив мій – І.К.), 2) надра – багатство народу (звідси випливає свобода розробки надр, навіть чужої землі; право відкривача (*принцип гірничої свободи*)); 3) надра – частина майна власників поверхні землі (право вотчинника розробляти надра самому або дозволяти, а рівно й не дозволяти це робити іншим (*принцип гірничої акцесії*)) [13, 6].

Грунтуючись на акцесорному праві землевласника на надра, що розташовані під поверхнею земельної ділянки, вказаний автор сформулював такий висновок: «... усякий власник землі є хазяїном усього вмісту тієї воронкоподібної геометричної фігури, що позначається радіусами, подумки проведеними від меж поверхні даного володіння аж до центра земної кулі» [13, 11]. Надалі цей підхід отримав назву «*геолого-геометричний*».

Очевидно, О.Л. Боровиковський у своїх міркуваннях виходив з давньоримської правової конструкції, адаптованої до сучасного йому розуміння земних надр із позицій геологічної науки. В.М. Хвостов, посилаючись на Дігести Юстиніана, вказує, що власник землі мав право розпоряджатися та усувати вплив сторонніх осіб як у відношенні повітряного простору над його ділянкою, так і щодо надр землі та прихованих у них мінералів [14, 230]. Потім, у середні віки, юристи позначили це положення римського права фразою «*ab inferis usque ad sidera*» – «від пекла до зірок» [15, 380].

У монографічній роботі В.А. Удінцева «Руське гірничоземельне право» поняття «надра» набуло подальшого розвитку шляхом його системного наповнення правовим змістом. Автор, розгляда-

\* Стаття 193 Уставу Гірничого Російської Імперії встановлювала: «... право полной частной собственности в имуществах недвижимых объемлет не одну поверхность земли, но и самое её недра» [4]. Те ж саме інколи спостерігається й у сучасному законодавстві, приміром ст. 13 Конституції України починається словами: «Земля, її надра...» (прим. авт.).

ючи надра як об'єкт права власності, виділив основні юридично значимі елементи цього поняття: 1) ресурсне значення надр (джерело викопних багатств); 2) їхню фізичну необмеженість; 3) формальну невизначеність, у тому числі й «після того, як відкрито раніше заявлену корисну копалину»; 4) невідновлюваність корисних копалин; 5) надра – економічне благо; 6) надра – загальнонародне надбання; 7) неможливість для надр бути предметом юридичного володіння (*значить – цивільного обігу*), а лише предметом права використання; 8) обмеження їх використання, як щодо окремих категорій осіб, так і враховуючи суспільне значення певних корисних копалин; 9) виникнення права власності на корисні копалини з моменту дозволу державою й дотримання встановлених нею умов виділення їх із надр [16, 27, 30, 49–50, 99, 126].

Після занепаду Російської імперії і скасування революційною владою права приватної власності на землю та її надра [5; 17], їх переходу у виключне використання радянською державою інтерес науковців до понятійних питань гірничого права зник. Багато років потому, у 70-х роках минулого сторіччя, оголошена партійним керівництвом потреба в оновленні гірничого законодавства СРСР зумовила актуальність та необхідність подальшого розвитку юридичної науки у цьому напрямі.

Формуючи поняття «надра», Н.Б. Мухітдінов запропонував розуміти його як частину земної товщі, яку можна відокремлювати та вилучати для подальшого використання або присвоєння [18, 124], що фактично ототожнює надра та корисні копалини, розміщені в них.

Б.В. Єрофєєв визначав надра як «геометричний простір та весь його вміст, що знаходиться під землею поверхнею» [19, 32]. В.П. Балезін уточнював: «Під надрами розуміють вміст земної кори нижче земної поверхні. На відміну від єдиного державного земельного фонду геометричне поняття надр не площинне, а об'ємне. У зв'язку із цим надра СРСР являють собою конус, основою якого є територія СРСР, а вершиною – центр земного сфероїда» [20, 393].

Наведені визначення, швидше за все, були сформовані згідно з геолого-геометричним підходом, який свого часу запропонував О.Л. Боровиковський [13]. Беручи за основу просторову характеристику надр та актуалізуючи необхідність уточнення змісту цього терміна, А.Р. Мухамедов зробив висновок, відповідно до якого у

складі надр виділяють корисні копалини, порожню породу та порожнини [21, 8].

О.П. Шем'яков висловлює думку, що використання для визначення поняття надр геометричної ознаки (конуса) зумовило виникнення юридично нісенітної дефініції, непридатної для практики нормотворчості [22, 17]. Із цим умовиводом можна було б і погодитись, якщо брати до уваги лише здобутки доктрини гірничого права радянської доби.

Водночас законодавство правових систем англосаксонської сім'ї, зокрема США, наповнює поняття «надра» іншим змістом. Надра та поверхня земельної ділянки, що лежить над ними, утворюють єдиний об'єкт, щодо якого здійснюється право власності. Цей об'єкт визначений як «вся конусоподібна частина земної кулі, утворена поверхнею її ділянки та радіусами, проведеними від неї до центру Землі». На доцільність збереження в майбутньому цього ж основоположного правового принципу сягання земельної ділянки «до ядра Землі» (*to the core of the Earth*) вказується й у сучасній американській юридичній літературі [23, 772; 24, 381].

Варто підкреслити, що в гірничому законодавстві всіх без винятку країн СНД надра визначаються як частина земної кори [25, 75]. Отже, юридична категорія «надра» тотожна геологічному поняттю «внутрішня частина земної кори». І хоча в процесі тривалої дискусії, що ведеться представниками гірничо-геологічних наук, надра як природний об'єкт не стали елементом загальноприйнятої дефініції в цій сфері наукової діяльності, у розумінні «надра – частина земної кори» даний об'єкт розглядається як базисна, об'ємно-просторова та планетоутворююча оболонка.

Просторова характеристика надр надається тільки з позиції законодавчого визначення їх верхньої й нижньої меж. Слід також зазначити, що територіальне розташування надр у горизонтальному вимірі завжди повторює територію країни, обкреслену державним кордоном – лінією й вертикальною поверхнею, що проходить по цій лінії, якими визначаються межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору.

В Україні й ряді іноземних держав дія законодавства про надра також поширюється на ділянки континентального шельфу й виключну (морську) економічну зону.

У законодавстві про надра країн СНД (за винятком України) при визначенні верхньої межі надр враховується наявність і можливість їх

зв'язку ще з одним природним ресурсом – землею (ґрунтовим шаром), що, як і надра, пов'язана з поверхнею земної кори. У правових нормах ідеться про надра як частину земної кори, розташовану нижче ґрунтового покриву [25, 76].

Утім, поняття ґрунтового шару (покриву) і його товщини законодавчо не визначено. Хоча, наприклад, Закон Киргизької Республіки «Про надра», конкретизуючи верхню межу надр, вказує, що вони «... простираються від поверхні або нижньої межі ґрунтового шару...»

З урахуванням варіативності верхньої (зовнішньої) межі земної кори (оскільки вона межує або з атмосферою, або з гідросферою Землі) різняться й підходи до її закріплення в законодавстві. Ця межа може розташовуватися нижче земної поверхні (Азербайджан, Росія, Туркменістан), або нижче земної поверхні за відсутності ґрунтового шару (Білорусь, Молдова, Узбекистан).

Певний інтерес викликає і те, що в частині закріплення верхньої межі надр у законодавстві Грузії акцентовано увагу на відсутності будь-якого покриву: «оголена частина земної кори, розташована нижче поверхні землі», а також уточнено: «під ґрунтовим шаром».

На наш погляд, застосування цієї лексикологічної конструкції найбільш доцільне. Такий підхід дає змогу відносити до надр виходи на поверхню гірських порід і корисних копалин.

Варто зауважити, що в гірничому законодавстві України [26] застосовано інтегроване поняття «поверхня суші», що на перший погляд є найбільш ємним, отже, й більш вдалим.

Однак така позиція створює проблему розмежування надр і ґрунтового шару (ґрунту), особливо у зв'язку із установами режиму його правової охорони в земельному законодавстві України.

При позначенні межі надр із гідросферою законодавство оперує різними за обсягом поняттями. Нижню частину гідросфери може обмежувати дно водоймищ (Україна), або водних об'єктів (Азербайджан, Грузія, Молдова, Таджикистан, Туркменія, Узбекистан); дно водойм і водотоків (Білорусь, Киргизстан, Росія) і дно морів, озер, річок та інших водойм (Казахстан) [25, 77].

Використання українським законодавцем при визначенні надр терміна «водоймище» вбачається не зовсім коректним, тому що згідно з глосарієм Водного кодексу України (ст. 1) це –

безстічний або з уповільненим стоком поверхневий водний об'єкт. Разом із тим водне законодавство України містить більш ємне поняття «водний об'єкт» – природний або створений штучно елемент навколишнього середовища, у якому зосереджуються води (море, річка, озеро, водоймище, ставок, канал). Використання цього терміна більш точно позначало б межу надр під такими об'єктами.

У гірничо-правовій доктрині сформувалося дві основні позиції щодо питання визначення нижньої межі надр. Межа визначається або технічними можливостями освоєння надр (за ознакою доступності); або сягає центру земного сфероїда.

Законодавство про надра країн СНД містить підхід, відповідно до якого надра поділяються на доступні по глибині: 1) для освоєння (використання); 2) для геологічного вивчення (Азербайджан, Білорусь, Молдова, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан, Україна) [25, 77].

Разом із тим у гірничому законодавстві деяких держав застосовуються формулювання, які або звужують зміст поняття «використання надр», наприклад, промислове освоєння (Киргизстан), вивчення надр, геологічна розвідка (Вірменія); або занадто розширюють поняття їх доступності: «до глибин, доступних для проведення операцій надрокористування з урахуванням науково-технічного прогресу» (Казахстан); чи пов'язують поняття «доступність надр» зі станом науково-технічного розвитку, приміром «завдяки сучасним науково-технічним засобам» (Грузія).

Резюмуючи викладене, пропонується ст. 1 Кодексу України про надра [26] викласти у такій редакції: «Надра – частина земної кори, розташована нижче поверхневого шару (ґрунтового покриву), а при виходах корисних копалин на поверхню або за відсутності ґрунтового покриву – нижче поверхні суші або дна водних об'єктів, що сягає глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння з урахуванням науково-технічного прогресу».

Автор далекий від думки, що сформульованим висновки і пропозиції слугуватимуть припиненню досліджень юридичного змісту категорії «надра» або спроб його більш досконалого законодавчого визначення, проте переконаний, що зазначена проблематика є вельми актуальною для подальших наукових розвідок.

## Список використаних джерел:

1. Пирс Ч.С. Начала прагматизма: в 2 т. / Чарльз Сендерс Пирс; пер. с англ., предисл. В.В. Кирющенко, М.В. Колопотина. – СПб: ЛМИ фил. ф-та СПбГУ; Алетейя, 2000. – Т. 1. – 320 с.
2. Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: м-лы Международного круглого стола (г. Черновцы, 21–24 сентября 2006 года) / под. ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.А. Матюшкина. – Нижний Новгород: НИНПЦ «Юридическая техника», 2007. – 1456 с.
3. Кірін Р.С. Лексикологічні ознаки меж юридичної категорії «надра» / Р.С. Кірін // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: зб. наук. статей Прикарпатського університету імені Василя Стефаника. – Івано-Франківськ, 2001. – Вип. № 7. – С. 122–126.
4. Устав Горный с разъяснениями, циркулярами, инструкциями, решениями Правительствующего Сената, новейшими узаконениями: в 2 т. / сост. Г.Г. Левестам. – Петроград, 1914. – Т. 1. – 658 с.
5. О недрах земли: Декрет ВЦИК от 30 апреля 1920 года // Собрание узаконений. – 1920. – № 36. – Ст. 171.
6. Положение о недрах земли и разработке их: Постановление ВЦИК от 7 июля 1923 года // Вестник ЦИК, СНК и СТО Союза ССР. – 1923. – № 12. – Ст. 323.
7. Мылов В.Н. К вопросу о праве собственности на недра земные / В.Н. Мылов // Отдельный оттиск Горного журнала (апрель – май 1892 г.). – СПб, 1892. – 24 с.
8. Урбанович. К вопросу о владении недрами земли / Урбанович // Русское экономическое обозрение. – 1898. – № 9. – С. 187–199.
9. Ч. Вправе ли собственник продать сокровенные в недрах принадлежащей ему земли ископаемые? // Вестник права. – 1902. – № 2. – С. 220–231.
10. Вовчок В. Недра земли в России и их обобществление: (факты, цифры, выводы) / В. Вовчок; со введ. и под ред. К. Качоровского. – СПб: Труд и борьба, 1908. – 164 с.
11. Штоф А. Сравнительный очерк горнозаводского законодательства в России и Западной Европе / А. Штоф // Главные основания горного и соляного законодательства. – СПб: Тип. М.М. Стасюлевича, 1882. – Ч. 2. – 224 с.
12. Штоф А. Горное право: Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы / А. Штоф. – СПб: Тип. М.М. Стасюлевича, 1896. – 622 с.
13. Боровиковский А.Л. В суде и о суде / А.Л. Боровиковский // Отдельный оттиск журнала Министерства юстиции (октябрь 1897 г.). – СПб: Типография Правительствующего Сената, 1897. – 14 с.
14. Хвостов В.М. Система римского права: учеб. / В.М. Хвостов. – М.: Спарк, 1996. – 522 с.
15. Дождев Д.В. Римское частное право: учеб. / Д.В. Дождев. – М.: Инфра-М; Норма, 2003. – 784 с.
16. Правнича думка Університету Святого Володимира. В.А. Удінцев. Руське гірничоземельне право / упорядн.: І.С. Грищенко (заг. ред.), Г.І. Балюк (передмова), Т.Г. Ковальчук, І.М. Козьяков, І.І. Присяжнюк. – К.: Київський нац. ун-т імені Тараса Шевченка, Національна академія прокуратури України, 2009. – 231 с.
17. О земле: Декрет II Всероссийского съезда Советов от 26 октября (8 ноября 1917 года) // Декреты Советской власти. – М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957. – Т. 1. – 349 с.
18. Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами: моногр. / Н.Б. Мухитдинов. – Алма-Ата: Наука, 1972. – 334 с.
19. Ерофеев Б.В. Советское земельное право: учеб. / Б.В. Ерофеев. – М.: Высшая школа, 1969. – 323 с.
20. Балезин В.П. Правовой режим недр и земель, предоставляемых для их разработки: учеб. / В.П. Балезин. – М.: Юридическая литература, 1971. – 412 с.
21. Мухамедов А.Р. Государственный горный надзор за использованием недр: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / А.Р. Мухамедов. – М., 1978. – 182 с.
22. Шем'яков О.П. Правове регулювання використання та охорони надр: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Шем'яков О.П. – Х., 2003. – 208 с.
23. Environmental Law: From Resources to Recovery / Celia Campbell-Mohn, Barry Breen, J. William Futrell; The Environmental Law Institute, Washington DC. Publisher: West Group, 1993. – 994 p.
24. Environmental Justice: Legal Theory and Practice, 2nd Edition / Barry E. Hill; The Environmental Law Institute, Washington DC. Publisher: Beveridge & Diamond, P.C., 2006. – 500 p.
25. Козьяков И.Н. Недропользование в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: моногр.: в 2 кн. / И.Н. Козьяков. – К.: Имидж Принт, 2009. – Кн. 1. – 576 с.
26. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

*Ігор КОЗЬЯКОВ*

**ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «НАДРА»  
В ГІРНИЧОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

**Резюме**

Автором в історичній ретроспективі розглядаються доктринальні підходи до визначення поняття «надра», аналізується його зміст і юридична наповненість у нормах законодавства про надра окремих іноземних держав, формуються науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення глосарія гірничого законодавства України.

*Игорь КОЗЬЯКОВ*

**ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «НЕДРА»  
В ГОРНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ**

**Резюме**

Автором в исторической ретроспективе рассматриваются доктринальные подходы к определению понятия «недра», анализируется его содержание и юридическая наполненность в нормах законодательства о недрах отдельных иностранных государств, формируются научно обоснованные предложения по усовершенствованию глоссария горного законодательства Украины.

*Igor KOZYAKOV*

**THE ISSUES OF DEFINING THE TERM «SUBSOIL»  
IN THE MINING LAW OF UKRAINE**

**Summary**

The author considers historical doctrinal approach to the definition of the term «subsoil» and analyzes its content and legal context in legislation on subsoil of particular foreign states. Scientific suggestions for improving the glossary of mining legislation of Ukraine are formulated.



*Артем МАЛЯРЕНКО,*

*суддя Вищого спеціалізованого суду України  
з розгляду цивільних і кримінальних справ*

## ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІВ ЗА ВЧИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

**Ключові слова:** адміністративне правопорушення; злочин; дисциплінарна відповідальність судді; звільнення судді з посади.

Згідно з Бангалорськими принципами поведінки суддів, схваленими Резолюцією 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року, постійна увага з боку суспільства покладає на суддю обов'язок дотримуватися у своєму поведінці ряду обмежень. І незважаючи на те, що пересічному громадянину ці обов'язки могли б здатися обтяжливими, суддя приймає їх добровільно та охоче. Поведінка судді має відповідати високому статусу його посади [1]. Суддя має пам'ятати про це і поводитися гідно як на службі, так і в приватному житті.

Саме виходячи із цих постулатів та відповідно до ст. 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2], вступаючи на посаду, суддя присягає, що не вчинятиме дій, які порочать його звання та принижують авторитет судової влади.

На жаль, судді, незважаючи на присяги, заборони національні та міжнародні, час від часу здійснюють вчинки, які передбачені як Кримінальним кодексом України (КК України) [3], так і Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [4], Правилами дорожнього руху та іншими нормативними актами.

Сама логіка життя підказує, що, відповідаючи за дисциплінарні проступки, суддя не може не відповідати за інші діяння, зокрема за адміністративні правопорушення, а тим більше за діяння, передбачені КК України.

Консультативна рада європейських суддів у своєму Висновку № 3(2002) щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та безсторонності вважає, що судді повинні притягатися до кримінальної відповідальності

в загальному порядку за злочини, вчинені поза межами виконання суддівських обов'язків, і не повинні нести таку відповідальність у разі ненавмисних правопорушень під час здійснення своїх функцій [1].

Специфіка української дійсності полягає в тому, що можливості притягнення судді до адміністративної чи кримінальної відповідальності в загальному порядку можуть стати одним із способів незаконного впливу на нього, посяганням на його незалежність та безсторонність. У зв'язку із цим в Україні вважається, що оскільки посада судді специфічна, то і відповідальність його за адміністративні правопорушення і злочини повинна мати певні особливості. Щоправда, в КУпАП не акцентується увага на певній специфіці в підходах до судді в разі скоєння ним адміністративного проступку.

Аналогічно законодавець ставиться до цієї проблеми в Кримінальному кодексі України та в Кримінально-процесуальному кодексі України (КПК України). Але в ст. 126 Конституції України [5] передбачено, що суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом.

В розвиток цієї норми у ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що суддя є недоторканим у більш широкому плані. Зокрема, згідно із цим Законом суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення судом обвинувального вироку. А затриманий за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна чи адміністративна відповідальність, повинен бу-

ти негайно звільнений після з'ясування його особи. Відповідно до закону суддя не може бути підданий приводу чи примусово доставлений до будь-якого органу або установи, крім суду. Тобто стосовно судді до постановлення щодо нього обвинувального вироку суду без згоди Верховної Ради України не можуть бути застосовані будь-які заходи примусового характеру, окрім приведення до суду. У зазначеній статті передбачено і ряд інших гарантій недоторканності та незалежності суддів, які забезпечують його від незаконного переслідування в адміністративному та кримінальному порядку.

Згідно із цією нормою без згоди Верховної Ради України проти судді може бути порушена кримінальна справа, йому може бути пред'явлене обвинувачення і він може бути засуджений до будь-якого покарання, передбаченого Кримінальним кодексом України. Лише для його затримання чи взяття під варту необхідна згода Верховної Ради України. При цьому йдеться про те, що без згоди Верховної Ради України суддю не можна взяти під варту до винесення обвинувального вироку, а після винесення такого вироку – можна. Характерно, що взяття судді під варту після обвинувального вироку не пов'язується з необхідністю набрання вироком законної сили.

Що стосується адміністративного правопорушення, то за нього суддя може бути підданий будь-якому стягненню, передбаченому в ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення, крім адміністративного арешту. Як роз'яснюється в постанові Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади» від 13 червня 2007 року № 8 [6], у провадженні про адміністративні правопорушення суддя не може бути затриманий чи заарештований, оскільки таке провадження не передбачає винесення судом вироку.

Тобто ці норми не означають, що суддя безкарно може вчиняти злочини чи адміністративні правопорушення. Але процедура притягнення його до відповідальності не збігається з загальним правом. Згідно з Висновком Конституційного Суду України від 11 липня 2001 року у справі № 1-35/2001 [7] недоторканність певної категорії посадових осіб – це не їх привілей, вона пов'язана з виконанням ними важливих державних функцій, а тому відповідно до Конституції України і її міжнародно-правових зобов'язань не може розглядатися як гарантія їх безкарності. Недоторканність суддів передбачає лише спеціальні умови притяг-

нення їх до кримінальної відповідальності. Таким чином, суддя несе й адміністративну, і кримінальну відповідальність. Лише в процесуальному плані його становище відрізняється від інших суб'єктів таких правопорушень.

Суддя може бути суб'єктом багатьох адміністративних правопорушень. Справи про ці правопорушення можуть розглядатися майже всіма тими органами влади, які передбачені главою 17 Кодексу України про адміністративні правопорушення, залежно від виду правопорушення і підвідомчості справи. До суб'єкта адміністративного правопорушення можуть бути застосовані стягнення, передбачені в ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); 5-1) громадські роботи; 6) виправні роботи; 7) адміністративний арешт.

На нашу думку, розтлумачений Пленумом Верховного Суду України висновок про те, що суддя за адміністративне правопорушення не може бути підданий адміністративному арешту, робить добру послугу судді, але погану державі. Уявімо, що суддя і пересічний громадянин разом вчиняють дрібне хуліганство, передбачене ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення, і згідно з обставинами справи їм обом слід призначити лише адміністративний арешт. Пересічному громадянину призначається такий арешт, а судді має бути призначено більш м'яке стягнення тільки тому, що діє конституційна норма щодо його недоторканності. Звісно, такий підхід суспільством буде сприйматися як несправедливість, він дискредитуватиме державу, що поблажливо ставиться до судді та порушує рівність громадян перед законом.

Для того щоб виправити становище, необхідні зміни в законодавстві. На наш погляд, є два шляхи.

Перший. Внести зміни до ст. 126 Конституції України, зокрема ч. 3 цієї статті викласти в такій редакції: «... суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештова-



ний до винесення судом обвинувального вироку або до винесення обвинувальної постанови у справі про адміністративне правопорушення».

Другий. Внести зміни до Розділів IV і V КУпАП, передбачивши, що суд у справах про адміністративні правопорушення виносить не постанову, а вирок. (У більшості країн Європи і Америки правопорушення, що підпадають під юрисдикцію суду, не поділяються на адміністративні і кримінальні. Вони всі є кримінальні і лише відрізняються за ступенем тяжкості.)

Другий шлях простіший, і тому, вважаємо, саме його слід обрати.

На жаль, сказати, що правова формула недоторканності судді, передбачена в ст. 126 Конституції України та в ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», застосовується завжди, не можна. Крім питання про адміністративний арешт судді, нерегульованість проявляється і в іншому. Законодавець передбачає, що суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Але кримінальна справа може закінчуватись не тільки обвинувальним вироком, а і постановою про застосування примусових заходів медичного характеру. Згідно з Конституцією України суддю, який у стані неосудності, що виникла внаслідок психічного захворювання, вчинив особливо небезпечне насильницьке діяння і продовжує становити для суспільства особливу небезпеку, не можна затримувати, а тим більше брати під варту і доставляти на судово-психіатричну експертизу доти, доки питання про це буде розглянуте Верховною Радою України. Звичайно, це абсурд, оскільки, як правило, для такого розгляду потрібен значний час, а ситуація нерідко не дає змоги чекати. Не завжди без проведення стаціонарної судово-психіатричної експертизи можна зробити висновок, що особа психічно хвора.

Суддя може вчинити злочин, а потім в ході слідства чи суду захворіти на психічну хворобу. В цьому випадку також вирок не постановляється. Не вживати своєчасно примус до таких категорій людей може бути особливо небезпечно як для самих хворих, так і їх оточення та суспільства.

Однак визначити, що особа агресивна, не вбачається за можливе. Без порушення кримінальної справи, затримання особи і без поміщення її до психіатричної лікарні судово-психіатричну експертизу не проводять. Зрозуміло, в цих випадках не слід нехтувати принципом недоторкан-

ності суддів, але не можна й зволікати з наданням медичної допомоги. І тому, на нашу думку, має бути задіяний механізм надання невідкладної психіатричної допомоги, в тому числі, за потреби, і з поміщенням до психіатричної клініки, яке не є ані затриманням, ані арештом. Але це повинно бути прописано в законі.

Певна захищеність судді від затримання та арешту до винесення судом обвинувального вироку не дає підстав стверджувати про те, що суддя повністю убезпечений від свавілля і тиску на нього. Зокрема, суддя не може бути заарештований у справі про адміністративне правопорушення, але може бути «затероризований» іншими стягненнями, передбаченими ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Ніякого захисту судді з цього приводу закон не передбачає.

На нашу думку, будь-яка справа про правопорушення, передбачене КУпАП, суб'єктом якого є суддя, повинна розглядатися лише судом, а не іншими органами влади. Крім того, в такій справі обов'язково мають брати участь прокурор і адвокат. Це буде хоч невелика, але гарантія забезпечення недоторканності та незалежності судді.

Той факт, що кримінальна справа може бути порушена лише Генеральним прокурором України або його заступником, забезпечував певні гарантії недоторканності суддям, гарантії того, що їх не будуть допитувати тоді, коли забажають це зробити. Але сьогодні норма, що передбачена в ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», «зависла в повітрі», бо новим Кримінальним процесуальним кодексом України стадія порушення кримінальної справи не передбачена і вже жоден прокурор не може регулювати питання про те, починати розслідування чи ні. Починається воно автоматично. Такий стан справ спричиняє нову загрозу недоторканності та незалежності суддів.

Оскільки згідно з новим Кримінальним процесуальним кодексом України стадії порушення кримінальної справи не буде, суддя може стати об'єктом необґрунтованих обвинувальних заяв про вчинення певних кримінально каранних діянь, стосовно яких його будуть безкінечно допитувати. Це може слугувати одним із способів незаконного тиску на нього, спонукання до більш поблажливого ставлення при розгляді справ до певної сторони процесу. На жаль, захист суддів у цьому плані законом також не передбачений. Водночас положення закону призводять і до ін-

шої крайності. Зокрема, в ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» сказано, що суддя не може бути підданий приводу чи примусово доставлений до будь-якого органу або установи, крім суду. За логікою закону, привід і примусове доставлення – це не одне і те саме. Між тим відповідно до Кримінального процесуального кодексу України привід полягає саме у примусовому супроводженні особи. Таким чином, законодавець в одному нормативному акті визначає, що привід і примусове доставлення особи – це одна процесуальна дія, а в іншому нормативному акті встановлює, що це дві процесуальні дії. Вважаємо привід і примусове доставлення особи однією процесуальною дією. Відтак, у законодавстві варто чітко врегулювати це питання.

Законом передбачено без дозволу Верховної Ради України примусово привести суддю – обвинуваченого, підсудного, свідка – до суду, тобто на стадії судового розгляду справи. Але не вказано, які дії слід застосовувати, якщо він ігнорує процесуальні рішення слідчого чи прокурора на стадії досудового слідства, наприклад у справі, в якій неможливо застосувати до особи запобіжний захід у вигляді тримання під вартою. Фактично законом зумовлено принизливе становище слідчого та прокурора в ситуації, коли суддя ігнорує їхні законні вимоги. Вони вимушені йти до нього і просити його з'явитися у суд. А це нонсенс.

Законодавець проявив непослідовність, вирішуючи питання про відсторонення судді від посади в разі підозри або обвинувачення у скоєнні ним злочину. Як відомо, суддю звільняє з посади у зв'язку з набранням законної сили обвинувального вироку суду відповідний орган влади на підставі рішення Вищої ради юстиції України. Звільнення судді з посади на інших підставах покладено також на Вищу раду юстиції України. Згідно з законом вирішення питання про дисциплінарну відповідальність суддів Верховного Суду та Вищих спеціалізованих судів України покладено лише на Вищу раду юстиції України.

Водночас відповідно до ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» відсторонення будь-якого судді, тобто і Верховного, і Вищих спеціалізованих судів, від посади у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності віднесено до обов'язків Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Чому не дотримана послідовність, чому в одній і тій самій справі за один і той

самий злочин один орган влади має вирішувати питання про відсторонення судді від посади, а другий – про звільнення з посади при набранні вироком законної сили? Навряд чи сам законодавець дасть відповідь на це запитання. На наш погляд, якщо бути послідовним, то питання відсторонення судді від посади по кримінальній справі, звичайно, повинно бути віднесено до повноважень Вищої ради юстиції України.

Специфіка становища судді полягає в тому, що протиправні діяння, адміністративне стягнення чи кримінальне покарання не можуть для нього залишитись непоміченими в плані дисциплінарному чи конституційному. Якщо можна допустити, що судді призначено штраф чи його позбавлено прав на керування транспортним засобом за певне порушення Правил дорожнього руху, то важко уявити суддю, який відбуває виправні чи громадські роботи, а тим більше позбавлений волі.

При вчиненні суддею злочину він підлягає звільненню з посади на підставі п. 6 ч. 5 ст. 126 Конституції України, тобто у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього. Але, як відомо, не завжди вчинення злочину закінчується винесенням обвинувального вироку. Згідно з Розділом IX Кримінального кодексу України особа, яка вчинила злочин, може бути звільнена від кримінальної відповідальності з не реабілітуючих підстав, зокрема у зв'язку з дійовим каяттям, з примиренням винного з потерпілим, з передачею на поруки, зі зміною обстановки та у зв'язку із закінченням строків давності. В окремих випадках винний з не реабілітуючих підстав звільняється від кримінальної відповідальності за умов, передбачених конкретними статтями Особливої частини КК України (статті 175, 255, 258, 260, 263, 289, 307, 309, 311 тощо). У всіх цих випадках обвинувальний вирок не вноситься. Особа визнається судом винною іншим процесуальним документом. У такому разі суддя не може бути звільнений з посади на підставі п. 6 ч. 5 ст. 126 Конституції України. Але чи означає це, що він може спокійно продовжувати працювати на суддівській посаді? На жаль, чіткої відповіді на поставлене запитання в законодавстві немає. І тому все залежить від його трактування. Фактично в цих випадках суддя може бути звільнений з посади із застосуванням п. 5 ч. 5 ст. 126 Конституції України, тобто за порушення присяги. Але якщо із застосуванням п. 6 ч. 5 ст. 126 Конституції України суддя підлягає обов'яз-

ковому звільненню з посади, то із застосуванням п. 5 ч. 5 названої статті Конституції України у нього може бути і альтернатива, оскільки не кожне порушення присяги тягне звільнення з посади. Закон у певних випадках дозволяє обмежитись і доганою. Водночас слід сказати, що в більшості країн Європи закон не передбачає такої самостійної підстави для звільнення судді з посади, як у зв'язку з порушенням присяги. (Обґрунтування цього твердження ми навели в статті «Про присягу суддів та відповідальність за її порушення».) Але в Україні все ще однією з підстав звільнення судді з посади є порушення ним присяги (п. 5 ч. 5 ст. 126 Конституції України).

У Законі України «Про Вищу раду юстиції» [8] розшифровано, що таке «порушення суддею присяги». Відповідно до ст. 32 цього Закону одним із таких порушень є «вчинення дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності судових органів».

Звичайно, не всі протиправні діяння судді можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності й непідкупності судових органів (наприклад, при порушенні Правил дорожнього руху), але в законі немає іншого механізму для того, щоб за такі діяння або звільнити його з посади, або притягти до дисциплінарної відповідальності. І тому задіюється саме цей недосконалий правовий механізм.

За злочини, за які суддя звільнений від кримінальної відповідальності з nereабілітуючих підстав, а також при вчиненні адміністративного правопорушення, суддя на підставі п. 5 ч. 5 ст. 126 Конституції України, з урахуванням ст. 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції» може бути звільнений з посади або притягнутий до дисциплінарної відповідальності. Все залежить від обставин справи і волевиявлення членів Вищої ради юстиції України та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Характерно, що в ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не передбачена така підстава дисциплінарної відповідальності судді, як «вчинення дій, що порочать звання судді». І тому при притягненні судді до дисциплінарної відповідальності за названі діяння Вища кваліфікаційна комісія суддів України має керуватися або ст. 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції», або п. 4 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про судоустрій

і статус суддів», який передбачає відповідальність за систематичне або грубе одноразове порушення правил суддівської етики, що підриває авторитет правосуддя. Тобто визначеності, конкретності в цих випадках у законі немає. Між тим міжнародні норми вимагають максимально можливої чіткості і конкретності підстав для відповідальності суддів. Зокрема, у Висновку № 3(2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів і правил, які регулюють професійну поведінку суддів, питання етики, поведінки, несумісності із зайняттям посади, та безсторонності зазначено, що в «кожній країні закон або базові правові положення, які застосовуються до суддів, повинні визначати в якомога точнішому формулюванні ті порушення, що можуть призвести до застосування дисциплінарних санкцій» [1]. Немає в законі і визначеності щодо відповідальності суддів, які вчинили злочин або адміністративне правопорушення, а потім захворіли на психічну хворобу, що унеможливорює покарання за раз, але воно можливе після одужання.

На наш погляд, вчинення суддею суспільно небезпечного діяння в стані неосудності або вчинення ним злочину, але неможливість нести за нього відповідальність через психічну хворобу, на яку він захворів після вчинення злочину, не повинні тягнути за собою звільнення з посади на підставі п. 5 чи п. 6 ч. 5 ст. 126 Конституції України або дисциплінарну відповідальність, бо психічно хвора людина не може нести відповідальність. У цих випадках суддя має бути звільнений з посади на підставі п. 3 ч. 5 ст. 126 Конституції України, тобто у зв'язку з неможливістю виконувати свої повноваження за станом здоров'я. Якщо злочин було вчинено в стані осудності, а потім суддя захворів, то питання кримінальної відповідальності має вирішуватись після його одужання.

Аналіз наведених обставин свідчить про те, що законодавство, яке регулює питання відповідальності суддів за адміністративні правопорушення та злочини, недосконале, нечітке, неповне, інколи непослідовне і суперечливе.

Однією із найвагоміших причин цього, на нашу думку, є недосконалість ст. 131 Конституції України, яка зумовлює створення в Україні двох структур, до відома яких належить розгляд питань про відповідальність суддів, а відтак, прийняття двох законів, що регулюють діяльність вказаних структур. На сьогодні ці два закони не узгоджені між собою. Вони певною мірою суперечливі, приз-

водять до суб'єктивізму в підходах, бо в окремих випадках передбачають майже однакові підстави відповідальності, але з різними санкціями.

Слід зазначити, що в Європі немає країни, де б питання відповідальності суддів належали до повноважень двох структур. Оскільки Україна прагне запроваджувати європейські стандарти, то і проблему відповідальності суддів бажано вирішувати по-європейськи, тобто поклавши цей обов'язок на одну структуру. Необхідно виключити із Конституції України таку підставу звільнення судді з посади, як пору-

шення ним присяги. Бажано конкретизувати підстави відповідальності суддів в одному законі з таким розрахунком, щоб вони не повторювались, не трактувались двозначно, щоб за злочин чи адміністративне правопорушення суддя не відповідав як за порушення етичних правил, тому що злочин це не правило, а діяння. І, звичайно, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» необхідно узгодити з новим Кримінальним процесуальним кодексом України та Кримінальним кодексом України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істина, 2010. – 488 с.
2. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42.
3. Кримінальний кодекс України: офіц. текст: за станом на 5 квітня 2001 року № 2341-III (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: офіц. текст: станом на 7 грудня 1984 року № 8073-X (зі змінами і доповненнями): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
6. Про незалежність судової влади: постанова Пленуму Верховного Суду України від 13 червня 2007 року № 8 // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 4.
7. Висновок Конституційного Суду України у справі № 1–35/2001 від 11 липня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2001. – № 28.
8. Про Вищу раду юстиції: закон України від 15 січня 1998 року № 22/98-ВР (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 25.

*Артем МАЛЯРЕНКО*

#### **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІВ ЗА ВЧИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ**

##### **Резюме**

*Розглядаються особливості відповідальності суддів при вчиненні адміністративного правопорушення та злочину, а також деякі проблемні питання притягнення суддів до кримінальної відповідальності та відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення.*

*Артем МАЛЯРЕНКО*

#### **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУДЕЙ ЗА СОВЕРШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И УГОЛОВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

##### **Резюме**

*Рассматриваются особенности ответственности судей при совершении административного правонарушения и преступления, а также некоторые проблемные вопросы привлечения судей к уголовной ответственности и ответственности за совершение административного правонарушения.*

*Artem MALYARENKO*

#### **CIVIL AND CRIMINAL LIABILITY OF JUDGES**

##### **Summary**

*The features of the civil and criminal liability of judges are examined in the article as well as some problematic issues of judges to criminal and civil liability.*



**Тетяна ФУЛЕЙ,**

*головний науковий співробітник відділу науково-методичного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції  
Національної школи суддів України,  
кандидат юридичних наук*

### ДОБІР І ПІДГОТОВКА СУДДІВ ТА ПРОКУРОРІВ У ПОРТУГАЛІЇ

**Ключові слова:** професійна підготовка суддів і прокурорів; первинна підготовка; безперервна підготовка; підвищення кваліфікації; уміння та навички; зміст програм підготовки.

Ретельна та ґрунтовна професійна підготовка суддів і прокурорів є необхідною умовою якісного судочинства й запорукою поваги суспільства до системи правосуддя. Незважаючи на різноманіття національних моделей, представники обох професій – як судді, так і прокурора, – повинні розглядати справи неупереджено та незалежно. Суддя має здійснювати керівництво розглядом справи, але прокурор повинен вирішити необхідність пред'явлення справи в суді або подання позову до суду [1, 55]. Зважаючи на вказане, підготовка представників цих професій у багатьох європейських країнах (наприклад, у Франції, Португалії, Іспанії, Румунії, Молдові) здійснюється разом.

Як слушно зауважив професор О. Толочко, процеси світової та європейської професійної інтеграції актуалізували використання зарубіжного досвіду у підготовці прокурорів [2, 131], що зумовлює актуальність цієї статті, мета якої – висвітлення основних засад та змісту добору й підготовки суддів і прокурорів у Португалії\*. Єдиний орган, відповідальний за підбір та підготовку суддівського і прокурорського корпусу – Центр підготовки суддів (*Centro de Estudos Jidiciários, C.E.J.*, далі – Центр). Це державна установа, що розташована у Лісабоні\*\*, фінансується з державного бюджету і з часу заснування у 1979 році займається як питаннями добору, так і підготовкою майбутніх суддів та прокурорів, а також їхнім постійним підвищенням кваліфікації. Тобто Центр діє як заклад підготовки магістратів – суддів і проку-

рорів, – які, незважаючи на різні кар'єри, мають багато спільного у питаннях незалежності.

У своїй діяльності Центр керується законом від 14 січня 2008 року [3] (далі – Закон № 2/2008), спільним циркуляром Міністерства фінансів та управління і Міністерства юстиції Португалії, яким на виконання ст. 103 Закону № 2/2008 визначена структура Центру [4], та внутрішніми документами. На його діяльність не поширюється дія законодавства про вищу освіту, оскільки основне призначення закладу – фахова підготовка кандидатів та чинних суддів і прокурорів.

Процес добору у Португалії, як і в багатьох інших країнах, розпочинається з визначення Міністерством юстиції кількості вакансій та оголошення конкурсу на вступ до Центру. Щороку три органи – Вища рада суддів (*Conselho Superior da Magistratura*), Вища рада суддів з адміністративних і податкових питань (*Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*) та Генеральна прокуратура (*Procuradoria-Geral da República*) відповідно до ст. 7 Закону № 2/2008 до 15 липня інформують міністра юстиції про очікувану кількісну потребу в нових суддях і прокурорах, враховуючи час, необхідний для їхньої початкової професійної підготовки [5, 105]. Підготовка майбутніх суддів та прокурорів (так звана початкова підготовка, англ. *initial training*) – обов'язкова передумова для їхнього призначення на посаду.

Навчання у Центрі надзвичайно престижне серед випускників юридичних вищих навчальних

\* Для написання статті використано матеріали, отримані під час дводенного візиту до Центру підготовки суддів (*Centro de Estudos Jidiciários, C.E.J.*) Португалії в рамках компоненту початкової підготовки проекту Twinning «Підтримка Академії суддів України» за сприяння Європейського Союзу (далі – ЄС) 1–2 лютого 2010 року, а також матеріали виступів португальських експертів під час міжнародної конференції «Європейські стандарти професійної підготовки прокурорів і суддів» (Київ, 25–26 листопада 2010 р.).

\*\* Зауважимо, що Європейська мережа обміну інформацією між закладами підготовки суддів та прокурорів одержала назву Лісабонська мережа (*The Lisbon Network*).

закладів. Так, наприклад, у минулорічному вступному іспиті на заміщення близько 200 вакантних посад суддів та прокурорів взяли участь майже 4 тисячі кандидатів.

Загальні вимоги до суддів і прокурорів (а отже, і осіб, які мають право брати участь у конкурсному відборі на навчання в Центрі) визначені у ст. 5 Закону № 2/2008. Унікальним є положення про те, що суддею може стати не лише громадянин Португалії, а й іншої держави, який володіє португальською мовою, за умови взаємності визнання такого права (тобто таке саме право має гарантуватися законом іноземної держави для громадян Португалії). Слід, однак, зауважити, що досі це положення залишається лише теоретичним і на практиці подібних випадків не було.

Відбір до Центру здійснюється за результатами відкритих конкурсних екзаменів окремо для двох категорій вступників: 1) випускників вузів без стажу роботи (так званий спосіб добору «на основі академічних кваліфікацій»); 2) осіб, які мають ступінь доктора права або стаж роботи в галузях, що стосуються здійснення функцій судді, фактична тривалість якого – щонайменше 5 років (так званий спосіб добору «з огляду на стаж професійної діяльності» відповідно до п. «с» ст. 5 Закону № 2/2008). При цьому для другої категорії – вступників «з досвідом» згідно зі ст. 9 Закону № 2/2008 існують захищені законом вступні квоти, а саме: захищена частка конкурсних місць для суддів та державних прокурорів становить 25%, ще 25% вакантних місць зарезервовано для суддів адміністративних і податкових судів.

Наголосимо, що спосіб добору стосовно кожної із зазначених вище категорій має власну специфіку, яка полягає у різній комбінації вступних іспитів, до того ж претенденти «з досвідом» мають право вибору і можуть складати іспити, передбачені для добору «на основі академічних кваліфікацій», або ж скористатися іспитами «з огляду на стаж професійної діяльності».

*Вступники до Центру без досвіду роботи* складають три письмові іспити: 1) цивільне право і процес; 2) кримінальне право і процес; 3) есе з культури, суспільних наук і економіки. Екзамени проводяться щосуботи; на кожен наступний іспит допускаються лише особи, які набрали прохідний бал на попередньому іспиті (10 балів з 20 можливих). Як і в інших європейських школах, під час вступних екзаменів усі вступники виконують однакове завдання, однак особливістю португальської системи є можливість користуватися кодексами й іншою літературою, Інтернетом. Проте, як свідчить

практика, це має лише психологічний ефект: хоча вступники часто приходять (за влучним висловом одного з працівників Центру) «з валізами книжок», вони, як правило, нічим не встигають скористатися за 3–3,5 години, які триває кожен іспит.

Остаточні варіанти іспитів складають викладачі Центру, і за весь період не було жодного випадку «витоку інформації».

На письмових іспитах здійснюється основний «відсів», ті ж вступники, які успішно їх склали, здають ще 4 усні іспити: 1) цивільне право і процес; 2) кримінальне право і процес; 3) конституційне право і право ЄС; 4) вільна розмова на одну з тем (трудова, сімейне право тощо). Орієнтовні теми відомі заздалегідь, проте питання можуть бути порізному сформульовані. Кожен іспит оцінюється, виходячи з 20 балів.

Після іспитів відбувається розмова з психологом. Якщо психолог вважає людину такою, що не може обіймати посади судді чи прокурора, він зазначає про це у звіті. Кандидат може поспілкуватися з іншим психологом, однак, якщо і другий психолог дотримується такої ж думки, то подальша участь в конкурсній абітурієнта не можлива.

*Вступники до Центру із досвідом роботи* обирають письмову роботу з цивільного або кримінального права. Фактично абітурієнту вручається судово справа і за 4 години необхідно написати рішення або вирок. Завдання цього іспиту – дослідити не знання, які презюмуються у осіб зі стажем роботи, а вміння розібратися у справі і скласти документ. Такі особи також проходять психологічне тестування та складають усний іспит з обраної галузі.

Загалом перед працівниками Центру на вступних іспитах стоїть непросте завдання: з одного боку, підтримувати достатньо високий рівень складності, з другого – реалістичності (виконуваності), тобто можливості провести кожен іспит у відведений для цього час, щоб визначити найкращих.

*Екзаменаційні комісії* створюються: на письмові іспити – не менш ніж з трьох осіб: судді, прокурора і призначеної Міністерством юстиції особи, на усні іспити – із п'яти осіб. До складу комісії не можуть входити автори екзаменаційних завдань. Склад комісії затверджується Міністерством юстиції за поданням Центру. Всього затверджується 72 особи, які входять до складу екзаменаційних комісій, щоб у випадку оскарження, роботу могла перевірити інша комісія (в іншому складі). Апеляція передбачається лише щодо письмових іспитів, а не усних.

Після завершення вступної кампанії особи, які пройшли конкурсний відбір, обирають май-

бутню кар'єру судді чи прокурора відповідно до кількості (пропорції) місць, виділених Міністерством юстиції. Навчання суддів і прокурорів здійснюється окремо, за різними програмами. Однак спільним у цих програмах є їхня *практична спрямованість на розвиток умінь і навичок*, серед яких:

- здатність ідентифікувати, оволодіти та застосовувати деонтологічні принципи;
- здатність ідентифікувати та дотримуватись процедурних обмежень;
- здатність вислуховувати та змінювати думки;
- здатність проводити слухання справи або судові засідання із належним врахуванням принципу суперечливості;
- здатність сприяти досягненню згоди або угоди;
- здатність вирішувати справу, спираючись на факти та закони;
- здатність мотивувати, формулювати та пояснювати рішення;
- здатність враховувати установче національне та міжнародне середовище [1, 57–58].

*Початкова підготовка* охоплює дві стадії: перша відбувається у Центрі, друга – це стажування у судах. Кожна стадія триває 10 місяців (з 15 вересня до 15 липня).

Отже, початкова підготовка має *теоретичну та практичну* складові. Мета і теоретичної, і практичної базової підготовки – допомогти кандидату (який відтепер іменується *auditores de justiça* – «судовим аудитором») «розбудувати» якості та навички, необхідні для майбутнього виконання суддівських чи прокурорських обов'язків у судах або органах прокуратури.

При «розбудові» якостей, потрібних для виконання обов'язків суддів або прокурора, акцент робиться на наступному:

- усвідомлення цілісного характеру системи правосуддя та її функцій як системи вирішення спорів, так і соціального розвитку за допомогою права;
- поширення відкритості до культурної розмаїтості та посилення ролі суддів і прокурорів у гарантуванні й забезпеченні фундаментальних прав;
- забезпечення розуміння суспільних конфліктів з погляду культурної розмаїтості та міждисциплінарних зв'язків;
- формування критичного мислення і заохочення відкритості до всіх форм знань, задля розвитку аналітичних здібностей та оптимізації процесу прийняття рішень;
- оволодіння знаннями про етичні принципи

й вимогами до виконання професійних обов'язків з метою гарантування прав громадян;

- культура і практика самонавчання протягом всього життя [6].

З точки зору набуття і розвитку потрібних технічних навичок навчання в Центрі дає слухачам такі можливості:

- зміцнення і поглиблення технічних та юридичних навичок, необхідних для застосування закону;
- розуміння юридичної і судової процедури для аналізу та вирішення справ на практиці;
- знання і навички в інших, не правничих сферах знань, важливих для розуміння суддею або прокурором життєвих реалій;
- розуміння процесу прийняття рішень і уміння виносити рішення шляхом розвитку практичної та правової інтуїції, розбудови аналітичних здібностей, здатності вести дебати і підсумовувати, а також навички врахування існуючих інтересів та практичних наслідків постановлених рішень;
- оволодіння методикою управління і ведення справи для забезпечення більшої ефективності провадження з орієнтацією на постановлення остаточного рішення;
- знання і оволодіння комунікативними навичками з особливим наголосом на здійсненні суддівських функцій у процесі судового розгляду справи, включаючи застосування інформаційних і комунікаційних технологій;
- здатність використовувати наявне програмне забезпечення для електронного управління провадженням;
- навички організації управління робочими методиками, які максимально задовольняють потреби суддів і державних прокурорів [5, 106–107].

Базова професійна підготовка суддів і прокурорів проводиться у два послідовні етапи, після чого розпочинається стажування.

Перший етап відбувається у Центрі і триває один рік. Другий – також річний етап з подальшим стажуванням у судах за обраним фахом. Під час стажування у кожного судового аудитора є наставник, і Центр практично не бере участь у цій стадії підготовки.

Ті майбутні судді й прокурори, які вступили до Центру завдяки наявності стажу роботи, навчаються на другому етапі лише півроку, однак цей період за поданням директора може бути подовжений рішенням педагогічної ради, але не більш ніж на 6 місяців, якщо того вимагають інтереси навчання конкретного слухача [5, 107].

На першому етапі, протягом першого року навчання, теоретична підготовка поглиблює знання у таких сферах, як:

- відправлення правосуддя;
- етичні та деонтологічні принципи, законні та деонтологічні права й обов'язки;
- основні права людини та їхній судовий захист;
- матеріальне і процесуальне право з наголосом на практичне застосування;
- суміжні галузі, якими є судова медицина і експертиза, судова психологія, судова соціологія, управління фінансами і менеджмент;
- іноземні мови (спеціальна і юридична термінологія);
- методи письмової і усної комунікації та інформаційного обміну [7, 258].

Теоретична підготовка включає наступні дисципліни:

- основні права людини і конституційне право;
- європейське і міжнародне право (зокрема і міжнародне судове співробітництво);
- адміністративне право і адміністративний процес;
- ведення кримінального розслідування і дізнання;
- цивільне і комерційне право, цивільний процес;
- кримінальне право і процес;
- матеріальне та процесуальне право стосовно сімей і дітей;
- трудове законодавство, корпоративне законодавство і порядок розгляду трудових спорів;
- судоустрій та судові інституції;
- методологія і дискурс суддівської діяльності;
- організація та методи роботи.

Наприклад, *курс основних прав і конституційного права* сприяє повному розумінню слухачами важливості й змісту основних прав людини, усвідомленню правових норм та їхнього стосунку до основних прав, а також методології їхнього тлумачення і практичного застосування, розумінню міжнародного виміру основних прав людини, зокрема шляхом аналізу рішень Європейського суду з прав людини, розумінню порядку розгляду питань конституційності законодавства, відповідних подань тощо.

*Курс етики і деонтології передбачає* обговорення, серед іншого, таких питань, як справедливий судовий розгляд (змагальність, рівність сторін, неупередженість, винесення рішення впродовж розумного строку), професійні обов'язки, публічне життя поза виконанням професійних обов'язків,

приватне життя судді чи прокурора в аспекті його публічної ролі, кодекс деонтології суддів і прокурорів, Вищі ради суддів і прокурорів та їхні дисциплінарні повноваження тощо [7, 259–260].

*Курс «Судоустрій та судові інституції»* має за мету: всебічне розуміння структури судової системи, компетенції судів і порядку їхньої роботи, розуміння функцій різних органів і структур судової системи.

*Курс «Організація і методи роботи»* дає слухачам розуміння понятійного апарату різних моделей організації врядування та управління в контексті виконання суддівських чи прокурорських обов'язків, а також знарядь і способів раціоналізації виконаної роботи, управління діяльністю суду, використання робочого часу та провадження у справах.

Однак «твердим ядром» навчального плану першого року роботи є шість правових дисциплін: 1) сімейне право і у справах неповнолітніх; 2) трудове право; 3) цивільне право для судді; 4) цивільне право для прокурора; 5) кримінальне право для судді; 6) кримінальне право для прокурора.

Кожну дисципліну викладає окремий викладач – від початку до кінця (упродовж 10 місяців підготовки). Судові аудитори працюють невеликими групами по 12–13 осіб, розглядаючи окремі справи. Викладачі оцінюють судових аудиторів протягом усього періоду навчання, враховуючи ступінь участі в усіх завданнях і якість виконання письмових.

Під час вивчення багатьох дисциплін значна увага приділяється Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини відповідно до Рекомендації Рес (2004) 4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про роль Європейської конвенції з прав людини в університетській освіті та професійній підготовці, ухваленій на 114 сесії Комітету Міністрів Ради Європи 12 травня 2004 року, в якій наголошується на тому, що Конвенція стала невід'ємною складовою національного правопорядку держав-членів та має залишатися головним орієнтиром.

Відтак, Конвенція та практика ЄСПЛ мають бути включені до підготовчих програм як їх елемент при складанні іспитів для отримання правничих спеціальностей і первинної підготовки й підвищення кваліфікації суддів та прокурорів [8].

Спеціалізованими дисциплінами є судова медицина, судова психологія, бухгалтерський облік, менеджмент справ тощо.

Розклад занять формується так, аби по два заняття проводилося до обіду і два – після обіду. Проте в окремі дні судові аудитори навчаються лише півдня



(зранку або після обіду). В середньому навчання триває чотири з половиною години протягом дня.

Випускних іспитів по закінченні підготовки суддів і прокурорів немає. Проводиться лише поточне оцінювання (зокрема і «міні-екзамени») упродовж навчання. Не всі теми мають однакову «вагу» і важливість для остаточної оцінки. Скажімо, викладачі шести основних предметів не тільки здійснюють постійне оцінювання протягом усього періоду навчання, а й складають письмові звіти стосовно кожної особи з використанням низки критеріїв: знання права, здатність аргументувати та аналізувати конкретну справу, працездатність, здатність приймати рішення, відносини з колегами і працівниками в Центрі, оскільки «навчальні заклади повинні мати методи оцінки здатності майбутніх суддів ухвалювати вмотивовані рішення по справі, що ґрунтуються на фактах і законі, здатності відповідати стандартам якості та кількості, а також здатності досягати ухвалення таких рішень у несприятливих умовах» [1, 57–58]. З деяких дисциплін (наприклад, міжнародне право чи право ЄС) постійного поточного оцінювання немає, проводиться лише підсумкове наприкінці навчання.

Таким чином, остаточна оцінка формується на підставі багатьох даних і звітів викладачів, аналогічно на стадії стажування – наставником та регіональним «інспектором».

По завершенні теоретичного і практичного навчання педагогічна рада Центру оцінює результати судових аудиторів за 20-бальною шкалою. Ті, хто одержує менше 10 балів, відраховуються; інші вважаються гідними випробувального терміну і розподіляються на дві групи згідно з одержаними оцінками. Диплом про закінчення підготовки в Центрі не видається – після оцінювання судові аудитори призначаються інтернами-суддями або інтернами-прокурорами. Формально такі призначення здійснюються Вищою радою суддів та Вищою радою прокурорів.

Протягом 18-місячного випробувального періоду (який, однак, триває лише 12 місяців для тих, хто був прийнятий до Центру «з досвідом роботи») інтерни виконують професійні обов'язки суддів або прокурорів під наглядом наставників, але несучи повну відповідальність за свої дії й маючи всі відповідні права, обов'язки та обмеження [5, 108]. Вищі ради суддів і прокурорів запитують відомості про компетентність, заслуги і практичну діяльність інтернів. Якщо певні відомості дають підстави сумніватися у професійній придатності інтернів до виконання службових обов'язків, Вищі ради, заслу-

хавши думку педагогічної ради Центру, можуть прийняти рішення не призначати кандидата на посаду судді або прокурора.

Після завершення випробувального терміну інтерни отримують постійні призначення на посади суддів і прокурорів.

Для майбутніх суддів адміністративних судів схема підготовки є аналогічною, проте набір предметів – дещо іншим, відповідно до їхньої спеціалізації.

Майбутні судді та прокурори отримують державну стипендію, але повинні відпрацювати суддею чи прокурором по закінченні навчання.

*Підвищення кваліфікації суддів і прокурорів* (інакше кажучи, безперервне навчання, англ. *ongoing training*) має на меті розвивати навички та компетенції, які стосуються професійної діяльності судді або прокурора, а також їхнього професійного збагачення протягом усієї кар'єри, зокрема [9]:

- оновлення та поглиблення правових знань щодо виконання суддями і прокурорами своїх обов'язків з огляду на спеціалізацію;
- набуття нових технічних і правових знань у сфері європейського та міжнародного співробітництва;
- усвідомлення і поглиблення розуміння нових життєвих реалій сучасного світу як з міждисциплінарної точки зору, так і з акцентом на правові аспекти;
- поглиблення аналізу соціальної функції судді та прокурора і їх ролей у межах конституційного ладу;
- забезпечення більш поглибленого розуміння ролі засобів масової інформації в контексті інформаційного суспільства;
- сприяння обміну передовим досвідом у сфері судової культури тощо.

Річний план безперервної підготовки із зазначенням тематики, часу і місця проведення навчальних заходів складається Центром за сприяння Вищих рад, у ньому враховуються конкретні потреби судової системи. Центр забезпечує загальне планування та організацію безперервного навчання з урахуванням принципів децентралізації, диверсифікації відповідно до функціональних обов'язків, спеціалізації та тематичної міждисциплінарності. Тематика навчальних заходів може мати як загальний, так і спеціалізований характер і бути адаптованою до потреб конкретних адресатів. Для участі у семінарі необхідна згода відповідної Вищої ради.

Як слушно зазначалося фахівцями в галузі суддівської освіти, програми підвищення кваліфікації мають розроблятися таким чином, аби вони

були привабливими для суддів і прокурорів, «... щоб створити добровільну основу навчання та задіяти всі рівні судової системи та представників різних галузей, що сприятиме формуванню більш зв'язного та систематичного підходу в межах всієї

судової системи» [1, 58]. Різносторонній та спеціалізований підхід до навчання під час підвищення кваліфікації забезпечується експертами, залученими поза межами навчальних закладів, у тісній співпраці із викладачами.

#### **Список використаних джерел:**

1. Хорхе Кардосо Кортес. Європейські стандарти навчальних закладів для суддів і прокурорів / Хорхе Кардосо Кортес // Матеріали міжнародної конференції [«Європейські стандарти професійної підготовки прокурорів і суддів»], (Київ, 25–26 листопада 2010 р.). – К.: Національна академія прокуратури України, 2010. – С. 55–60.
2. Толочко О.М. Проблеми первинної підготовки прокурорів у Національній академії прокуратури України / О.М. Толочко // Матеріали міжнародної конференції [«Європейські стандарти професійної підготовки прокурорів і суддів»], (Київ, 25–26 листопада 2010 р.). – К.: Національна академія прокуратури України, 2010. – С. 129–132.
3. Lei n.º 2/2008 de 14 de Janeiro. Regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários e procede à quarta alteração à Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais // Diário da República, 1.ª série – № 9 – 14 de Janeiro de 2008. – P. 391–412.
4. Portaria n.º 965/2008 de 29 de Agosto // Diário da República, 1.ª série – № 167 – 29 de Agosto de 2008. – P. 6142–6144.
5. Жозе Мануель Дуру Матеуш Кардозу. Розробка програм базової професійної підготовки (теоретичний і практичний складники) для суддів і прокурорів Португалії / Жозе Мануель Дуру Матеуш Кардозу // Матеріали міжнародної конференції [«Європейські стандарти професійної підготовки прокурорів і суддів»], (Київ, 25–26 листопада 2010 р.). – К.: Національна академія прокуратури України, 2010. – С. 105–110.
6. С.Е.Ж. Theoretical and practical stage: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cej.mj.pt/cej/ingles/ing-stage.php>
7. Жозе Мануель Дуру Матеуш Кардозу. Теоретична складова програми базової професійної підготовки суддів Португалії / Жозе Мануель Дуру Матеуш Кардозу // Матеріали міжнародної конференції [«Європейські стандарти професійної підготовки прокурорів і суддів»], (Київ, 25–26 листопада 2010 р.). – К.: Національна академія прокуратури України, 2010. – С. 258–263.
8. Рекомендація Рес (2004) 4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про роль Європейської конвенції з прав людини в університетській освіті та професійній підготовці, ухвалена на 114 сесії Комітету Міністрів Ради Європи 12 травня 2004 року // Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істина, 2010. – С. 110–114.
9. С.Е.Ж. Ongoing training: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cej.mj.pt/cej/ingles/ing-cej-ongoing-training.php>

**Тетяна ФУЛЕЙ**

#### **ДОБІР І ПІДГОТОВКА СУДДІВ ТА ПРОКУРОРІВ У ПОРТУГАЛІЇ**

##### **Резюме**

Висвітлено питання добору (засади, процедура, види іспитів тощо), професійної підготовки кандидатів (первинної підготовки) та підвищення кваліфікації (безперервної підготовки) суддів і прокурорів (тривалість, зміст програм та ін.), а також діяльності Центру підготовки суддів у Португалії.

**Татьяна ФУЛЕЙ**

#### **ОТБОР И ПОДГОТОВКА СУДЕЙ И ПРОКУРОРОВ В ПОРТУГАЛИИ**

##### **Резюме**

Рассматриваются вопросы отбора (принципы, процедура, виды экзаменов и др.), профессиональной подготовки кандидатов (первичной подготовки) и повышения квалификации (непрерывной подготовки) судей и прокуроров (продолжительность, содержание программ и др.), а также деятельности Центра подготовки судей в Португалии.

**Tetyana FULEY**

#### **JUDGES AND PROSECUTORS TRAINING IN PORTUGAL**

##### **Summary**

The article is devoted to recruitment (principles, procedures, exams, etc), initial and ongoing training (duration, content, curricula, etc) of judges and public prosecutors in Portugal as well as activities of the Centro de Estudos Jidiciarios.



*Олександр ГАЛІКІН,  
Дніпровський екологічний прокурор,  
державний радник юстиції 3 класу*

### ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ БАГАТСТВ РІЧКИ ДНІПРО

**Ключові слова:** екологічна безпека; водні ресурси; річка Дніпро.

**П**ід екологічною безпекою необхідно розуміти такий стан системи «природа-техніка-людина», що забезпечує збалансовану взаємодію природних, технічних і соціальних систем, формування природно-культурного середовища, яке відповідає санітарно-гігієнічним, естетичним і матеріальним потребам мешканців регіонів Землі (зокрема й України) при збереженні природно-ресурсного та екологічного потенціалу природних систем і здатності біосфери в цілому до саморегулювання. Важливою складовою екологічної безпеки є стан захищеності особистості, суспільства та держави від загроз, які створюються стихійним лихом і техногенними катастрофами [1].

У Європі 2012 рік проголошено роком води. Нещодавно у Марселі відбувся VI Всесвітній водний форум, на якому більшість доповідачів заявили, що світ перебуває на межі водної катастрофи.

Так, за оцінками авторитетних незалежних експертів, які відображені в опублікованій доповіді Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), вже до 2050 року глобальна потреба у водних ресурсах зросте на 55%, у тому числі за рахунок споживання води у промисловості – на 400%, при виробництві електроенергії – на 140%, питної води – на 130% [2].

Сьогодні загрози в екологічній сфері для національної безпеки України перейшли з розряду потенційних до реальних.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» до загроз, пов'язаних безпосередньо з Дніпром, можна віднести: значне антропогенне порушення і техногенну перевантаженість території України; зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій

техногенного та природного характерів; нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних; погіршення екологічного стану його водного басейну, загострення проблеми транскордонних забруднень та зниження якості води, техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро [3].

Незважаючи на те, що Закон України «Про основи національної безпеки України» набрав чинності у 2003 році, його виконання щодо покращення екологічного стану річки Дніпро стало можливим лише після відновлення вертикально інтегрованої системи влади в Україні. Завдяки цьому Президент України як гарант дотримання Конституції держави, прав і свобод людини та громадянина може вживати дієвих заходів, спрямованих на забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів.

Президент України В.Ф. Янукович ключовим завданням політики національної безпеки України визначив покращення екологічного стану водних ресурсів, якості питної води і запобігання забрудненню підземних вод, звернувши особливу увагу на річку Дніпро та визнавши ситуацію з головною водною артерією України критичною.

Саме на вирішенні цих питань у жовтні 2011 року на колегії Генеральної прокуратури України наголошував Генеральний прокурор України В.П. Пшонка.

На його переконання, головними причинами екологічних проблем Дніпра є недостатня відповідальність тих, хто його забруднює, бездіяль-

ність контролюючих органів, інших органів влади та місцевого самоврядування, відсутність комплексного підходу до вирішення проблем охорони навколишнього середовища.

Тому було прийнято єдине правильне рішення – реорганізувати систему природоохоронних прокуратур, створивши нарівні з ними спеціалізовану екологічну прокуратуру.

При цьому керівництво Генеральної прокуратури України орієнтувалось на досвід інших країн, подібних за структурою і організацією системи органів прокуратури.

Найбільш позитивний досвід прокурорського нагляду за екологією рік нааявний у Російській Федерації. Фактично Дніпровська екологічна прокуратура за формою організації і головними принципами роботи являє собою аналог Волзької міжрегіональної природоохоронної прокуратури.

За основу взято ідею втілення комплексного підходу до вирішення проблем – створення єдиної системи екологічних прокуратур на Дніпрі. Саме така структура дає можливість на підставі аналізу статистичних даних, матеріалів контролюючих і правоохоронних органів мати цілісне уявлення щодо стану законності у сфері охорони довкілля в усьому Дніпровському басейні.

Цей підхід забезпечує послідовний характер роботи з попередження екологічних правопорушень, дає змогу протистояти місцевим і вузьковідомчим інтересам у використанні природних ресурсів.

Процес реформування організації прокурорського нагляду, вдосконалення структури органів прокуратури у сфері охорони довкілля розпочався з утворення відповідно до наказу Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року № 173 ш Дніпровської екологічної прокуратури (на правах обласної) та шести підпорядкованих міжрайонних екологічних прокуратур (Дніпропетровської, Запорізької, Київської, Кременчуцької, Очаківської, Херсонської).

Метою цих організаційних змін є підвищення ефективності діяльності органів прокуратури щодо забезпечення законності у сфері використання і охорони вод та відтворення ресурсів річки Дніпро в межах її водосховищ, Дніпровсько-Бузького лиману, їх водоохоронних зон, прибережних захисних смуг. Головним завданням діяльності новоствореної структури органів прокуратури є захист річки Дніпро, що має стратегічне значення для забезпечення життєдіяльності України, від злочинних посягань.

Від часу утворення Дніпровської екологічної прокуратури розв'язано низку проблем в організації роботи, внесено відповідні зміни до наказів Генерального прокурора України, у січні поточного року розширено коло її повноважень. На даний час правозахисна, представницька та інша діяльність з питань додержання водоохоронного й екологічного законодавства поширюється на півтори сотні суб'єктів господарювання (серед них і Публічне акціонерне товариство «Акціонерна компанія «Київводоканал»), які здійснюють скиди безпосередньо у річку Дніпро, її водосховища та Дніпровсько-Бузький лиман.

Повноваження прокуратури поширюються на десять регіонів держави: місто Київ, Дніпропетровську, Запорізьку, Київську, Кіровоградську, Миколаївську, Полтавську, Херсонську, Черкаську та Чернігівську області.

Тобто за нетривалий проміжок часу, завдяки комплексному підходу до вирішення проблем, створено доволі ефективну сучасну структуру органів прокуратури, що має припинити вільне поводження з найважливішою водною артерією країни, покращити чистоту її вод, ефективність захисту берегів від незаконного будівництва.

Для виконання цих завдань Дніпровською екологічною прокуратурою визначено пріоритетні напрями діяльності, а саме:

- захист інтересів держави від неправомірних посягань у бюджетній сфері;
- захист інтересів громадян і держави у сфері використання земельних ресурсів, при вилученні земель, наданні їх у власність і користування, продажу та зміні цільового використання;
- забезпечення протидії корупції у діяльності уповноважених органів місцевого самоврядування, влади і контролю;
- додержання законодавства про охорону і відтворення водних та живих ресурсів.

Актуальним є питання безпечної експлуатації гідротехнічних споруд, що пов'язано з ризиком виникнення надзвичайних ситуацій. На території Дніпровського басейну розташовано майже 100 таких споруд, призначених для використання водних ресурсів та запобігання шкідливому впливу вод. Багато з них потребують капітального ремонту, мають підвищений або незадовільний рівень безпеки. Лише для перекачування води, що збирається в задамбовому просторі захищених від затоплень масивів, у прибережній зоні водосховищ Дніпровського каскаду забудовано 28 насосних і 3 компресорні станції.

Більшість обладнання вказаних споруд уже відпрацювало амортизаційний період, тобто функціонує понад 50 років [4].

Наявні проблеми й у сфері земельних відносин. На сьогодні так і не винесено в натуру межі прибережних захисних смуг річки Дніпро, загальна площа яких становить близько 50 тис. гектарів.

У межах піднаглядної Дніпровської екологічної прокуратури території – 6 водосховищ: Київське, Канівське, Кременчуцьке, Дніпродзержинське, Дніпровське, Каховське. Невирішеними питаннями використання земель кожного з водосховищ залишаються відсутність проектів встановлення меж водохоронних зон і прибережних захисних смуг водних об'єктів або встановлення їх з порушенням вимог законодавства; відсутність містобудівної документації, відповідно до якої здійснюється розвиток прибережних територій; хаотична, без будь-яких дозволів забудова на островах і в межах нормативної прибережної смуги.

Розпорядження землями у межах території, віднесеної до повноважень Дніпровської екологічної прокуратури, здійснюють понад 200 органів місцевого самоврядування та 57 органів державної виконавчої влади. Посадовці вказаних органів ігнорують вимоги закону щодо заборони їх вилучення. Землі водного фонду Дніпра незаконно передаються у власність та користування, на них самовільно зводять будівлі практично поблизу урізу вод.

Тому в середині січня цього року було створено робочу групу. Внаслідок її діяльності за неповних 4 місяці поточного року порушено 7 кримінальних справ за фактами зловживань службовими особами районних державних адміністрацій та управлінь Держкомзему, які незаконно погоджували передачу у власність та користування понад 165 га земель водного фонду річки Дніпро, чим державі заподіяно шкоду на суму понад 32 млн гривень. На даний час слідчим відділом Дніпровської екологічної прокуратури проводиться досудове слідство у 6 таких кримінальних справах, в 1 справі слідство закінчено і її направлено до суду для розгляду по суті.

Загалом органами Дніпровської екологічної прокуратури у сфері земельних відносин упродовж чотирьох місяців 2012 року порушено 8 кримінальних справ; принесено 70 протестів (з яких 40 задоволено, у 23 відхилених подано заяви до суду, інші розглядаються); внесено 30 приписів і подань, за якими до дисциплінарної відповідальності притягнуто 22 посадові особи органів державної влади та контролю.

Також у цій сфері пред'явлено 38 позовних заяв, з них: 13 – про скасування розпоряджень про передачу у власність земельних ділянок в прибережній захисній смузі річки Дніпро; 14 – про звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок, 7 – про скасування державних актів на земельні ділянки, 1 – про скасування розпорядження та визнання договору оренди недійсним, 3 – про стягнення заборгованості з орендної плати за землю. Судами задоволено 4 позовні заяви про звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок загальною площею понад 0,5 га, внесено 1 апеляційну скаргу. Загальна площа земельних ділянок, про які йдеться у актах прокурорського реагування, становить 38,41 га вартістю 142,6 млн гривень.

Питанням, що потребує нагального вирішення, є використання водних ресурсів річки Дніпро, що забезпечує питною водою понад 30 млн громадян. Унаслідок зношення мереж і частих аварій залишається незадовільним стан очистки комунальних стоків. Щорічно зі стічними водами до ріки надходить понад 900 тис. тонн забруднюючих речовин.

Як правило, винні у цьому комунальні підприємства, і здебільшого водоканали. Однак закрити промислові підприємства можливо лише у разі недодержання екологічних нормативів. Закриття комунального підприємства, у свою чергу, може призвести до припинення життєдіяльності міста.

Незважаючи на зношеність обладнання очисних споруд, чиновники комунальних служб повинні вживати заходів, а не чекати, доки станеться аварія. Оскільки існує реальна проблема з комунальними службами, Дніпровською екологічною прокуратурою і підпорядкованими прокуратурами перевіряються усі водоканали, які територіально визначені для здійснення прокурорського нагляду.

Під час проведення перевірок виявлено велику кількість порушень, там, де їх завершено, вжито відповідні заходи реагування.

Як негативний приклад можна навести стан справ зі стоками на Бериславському водоканалі. У результаті халатних дій службових осіб підприємства лише минулого року в Каховське водосховище Дніпра було самовільно скинуто більш ніж 8,7 тис. куб. м неочищених стічних вод, що призвело до його забруднення завислими речовинами, сухим залишком, азотом амонію, нітратами, нітритами, фосфатами, хлоридами, сульфатами, залізом загальним та спричинило інші тяжкі наслідки у вигляді заподіяння державі мате-

ріальних збитків на суму понад 19, 4 млн гривень.

Крім недбалого ставлення до виконання своїх службових обов'язків посадові особи цього підприємства у 2011 році, перевищуючи повноваження, без спеціального дозволу на користування надрами здійснили з 12 артезіанських свердловин Бериславського родовища, яке є корисною копалиною загальнодержавного значення, незаконне видобування понад 240 тис. куб. м прісної підземної води, завдавши збитків державі на суму понад 2, 9 млн гривень.

За цими фактами Дніпровською екологічною прокуратурою порушено кримінальну справу, досудове слідство у ній триває.

У березні поточного року в засобах масової інформації з'явилося повідомлення про те, що службові особи Бортницької станції аерації (БСА) привласнили 4 млн гривень державних коштів, які мали бути використані на її ремонт ще в 2009 році. За цими фактами порушено кримінальну справу, що на даний час розслідується прокуратурою міста Києва.

Наведений приклад наочно відображає ситуацію у водопровідно-каналізаційному господарстві багатьох населених пунктів України, підтверджує правильність розставлених у роботі пріоритетів – захист інтересів держави від незаконних посягань у бюджетній сфері, що полягає в протидії бюджетним правопорушенням з боку органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, спеціально уповноважених органів контролю.

Так, при здійсненні правозахисної діяльності необхідно систематично контролювати цільове використання бюджетних коштів, які виділяються на реалізацію державних, регіональних програм розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення річки Дніпро, реконструкцію конкретних об'єктів, ліквідацію аварій.

З цією метою розроблено цілий комплекс запобіжних заходів, які будуть здійснюватись спільно з контролюючими органами. Загалом вони полягають у супроводженні етапів розподілу та використання бюджетних коштів.

Фактично у Публічному акціонерному товаристві «Акціонерна компанія «Київводоканал» Дніпровською екологічною прокуратурою уже розпочато таку роботу. Під час проведення 21 березня 2012 року круглого столу «Ситуація на Бортницькій станції аерації та шляхи вирішення проблем», організованому Комітетом з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи

Верховної Ради України, було висвітлено позицію Дніпровської екологічної прокуратури з питань попередження злочинних посягань у сфері державних фінансів.

Нецільове та неефективне використання бюджетних коштів призводить до того, що державні цільові програми, спрямовані передусім на вирішення нагальних соціальних, економічних та екологічних питань, не виконуються в повному обсязі та не сприяють досягненню очікуваного результату.

У більшості випадків злочинні дії і бездіяльність чиновників в екологічній сфері мають корупційний характер. Чиновник є головною особою при вчиненні правопорушень у сфері охорони довкілля. Це – переважно керівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, наділені повноваженнями щодо розпорядження бюджетними коштами. Злочинна діяльність вказаних осіб спрямована на незаконне заволодіння бюджетними коштами. Способи вчинення таких злочинів, як правило, – нецільове їх використання, завищення вартості та обсягів виконаних робіт, службове підроблення документів, що є підставою для їх отримання [5].

Акцент треба робити саме на боротьбу з корупцією, яка загрожує стабільності і безпеці суспільства. Незважаючи на те, що у спеціальному антикорупційному законі приписано попереджати корупцію і протидіяти їй, на нашу думку, більш дієвою є «боротьба», оскільки на цьому ґрунтується більшість міжнародно-правових актів, виконання яких має обов'язковий для України характер (наприклад, Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року) [6].

Безперечно, нарівні з проявами людської байдужості корупція – одна з головних причин екологічних проблем річки Дніпро. При цьому, коли під час перевірок виявляється бездіяльність органів влади, місцевого самоврядування, спеціально уповноважених органів контролю у сфері охорони водних і живих ресурсів Дніпра, постає запитання: чи не пов'язана така бездіяльність чиновника з його корисливою зацікавленістю, чи не захищає він чийсь, зовсім недержавні або громадські інтереси?

Наприклад, еколог перевірів підприємство і порушень не виявив, інший чиновник своєчасно не проконтролював використання бюджетних коштів, виділених на реалізацію конкретних програм, ремонт або реконструкцію об'єктів, і як наслідок – екологічна катастрофа.

Найбільш характерні корупційні правопорушення, пов'язані з охороною довкілля, – це виготовлення за завищеними цінами проектної документації під реалізацію конкретних програм, придбання за такими цінами матеріально-технічних засобів, безпідставне збільшення обсягів робіт, непритягнення службових осіб – суб'єктів господарювання до відповідальності (найчастіше адміністративної), несплата чи зменшення сум штрафних санкцій, самовільне використання земель та незаконне будівництво, видача ліцензій чи дозволів. Це неповний перелік дій і бездіяльності, за які, як правило, чиновники беруть хабарі.

Мета діяльності Дніпровської екологічної прокуратури полягає у тому, щоб в координації з іншими правоохоронними органами створити нову ефективну модель протидії корупційним правопорушенням, для чого потрібно виробити алгоритм спільних дій. У поточному році уже вжито низку заходів щодо підвищення результативності й ефективності роботи у сфері запобігання і протидії корупції, встановлено факти порушень антикорупційного законодавства, на які органами Дніпровської екологічної прокуратури внесено подання про усунення порушень законів. За розглянутими поданнями до відповідальності притягнуто 27 службових осіб органів державного контролю.

#### Список використаних джерел:

1. Данільян О.Г. Національна безпека України: сутність, структура та напрямки реалізації: навч. посіб. / Данільян О.Г., Дзьобань О.П., Панов М.І. – Х.: ФОЛІО, 2002. – 285 с.
2. Леви С.Р. К 2050 году потребность в запасах воды вырастет на 55 процентов: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ukragroconsult.com/ukragroksalt/novosti-temp/k-2050-godu-otrebnot-v-zapasah-vody-vyrastet-na-55-procentov>
3. Про основи національної безпеки України: Закон України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ano/964-15>
4. Охороні та відтворенню водних живих ресурсів – підвищену увагу // Вісник прокуратури. – 2012. – № 3 (129).
5. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: наук.-практ. посіб. / [Кулаков В.В., Лень В.В., Мірошниченко С.С., Руфанова В.М., Титаренко О.О.]. – Запоріжжя: Дніпровський металург, 2011. – 289 с.
6. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов: сб. документов / состав. В.С. Овчинский. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 640 с.

*Олександр ГАЛКІН*

#### ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ БАГАТСТВ РІЧКИ ДНІПРО

##### **Резюме**

У статті наголошується, що лише завдяки ефективному впливу Дніпровської екологічної прокуратури на стан законності у сфері охорони довкілля, а також системному підходу до роботи можливо припинити вільне поводження чиновників-корупціонерів з Дніпром, що призведе до його оздоровлення.

*Александр ГАЛКИН*

#### ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ПРИРОДНЫХ БОГАТСТВ РЕКИ ДНЕПР

##### **Резюме**

В статье подчеркивается, что лишь благодаря эффективному влиянию Днепропетровской экологической прокуратуры на состояние законности в сфере охраны окружающей среды, а также системному подходу к работе возможно прекратить свободное обращение чиновников-коррупционеров с Днепром, что приведет к его оздоровлению.

*Oleksandr GALKIN*

#### MAIN ISSUES OF CORRUPTION COUNTERACTION IN THE AREA OF PROTECTION OF NATURAL RESOURCES OF DNIEPER RIVER

##### **Summary**

The article focuses on the influence of Dnieper ecological Prosecutor's office on the law observance in the sphere of environmental protection as well as the necessity of systematic approach to counteract illegal treatment of corrupted officials with Dnieper River ecology that may result in its recovery.



**Сергій ПОГОРЕЛОВ,**

*перший заступник прокурора Миколаївської області,  
старший радник юстиції*

## **ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ ВИПЛАТ**

**Ключові слова:** прокурорський нагляд; державна допомога; соціальний захист.

**П**итання соціального забезпечення сімей із дітьми та підвищення його рівня сьогодні перебуває на постійному контролі Президента України. Керівництвом держави розроблено ряд нормативно-правових актів, відповідно до яких суттєво збільшено розміри одноразової допомоги при народженні дитини, створено мережу державних інституцій, що забезпечують державний контроль за додержанням конституційних прав дітей [1].

На здійснення правозахисної діяльності за додержанням законодавства у вказаній сфері спрямовуються зусилля й органів прокуратури Миколаївської області.

Упродовж 2010–2012 років у Миколаївській області виплачено понад 1 млрд грн різних видів державної допомоги, із яких 805,9 млн грн становить допомога сім'ям з дітьми. У прокуратурі області детально проаналізовано статистичні й аналітичні матеріали органів виконавчої влади і самоврядування, державного контролю та органів соціального захисту населення щодо здійснення гарантованих державою соціальних виплат. Також організовано перевірки додержання вимог бюджетного законодавства в діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань здійснення гарантованих державою соціальних виплат.

Передумовою ефективності організованих перевірок стало застосування прийомів одержання та дослідження інформації з архівної комп'ютерної бази даних «Автоматизована система обробки персональних даних» (АСОПД) органів соціального захисту населення про осіб – одержувачів допомоги при народженні дитини (з якої стають відомі: дата подання заяви; прізвище ім'я та по батькові заявника; місце реєстрації; дата народження та ім'я дитини; розміри та пері-

оди виплати коштів; коди банків і номери рахунків, на які перераховувалася допомога). До перевірки роботи з АСОПД залучено експертів-криміналістів із комп'ютерної техніки та програмних продуктів Миколаївського відділення Одеського науково-дослідного інституту судових експертиз.

Реалізуючи комплексний підхід до проведення перевірки, у максимально стислі строки з адресно-довідкового бюро, підрозділів громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб в Управлінні Міністерства внутрішніх справ України (УМВС України) в Миколаївській області витребувано відомості щодо фактичних адрес реєстрації та проживання одержувачів допомоги. З органів державної податкової служби – дані щодо присвоєння відповідним громадянам ідентифікаційних номерів. Від медичних закладів – інформацію про народжених дітей, а з органів державної реєстрації актів цивільного стану – щодо фактично зареєстрованих дітей. З метою прискорення зазначеної роботи на вимогу прокуратури до перевірки також залучалися співробітники Державної служби боротьби з економічною злочинністю (ДСБЕЗ) УМВС України в Миколаївській області.

Результати порівняння одержаних відомостей із документами особових справ громадян, на яких оформлялась допомога, та іншими наявними матеріалами одночасно підкріплювались відібраним пояснень у її одержувачів та відповідних службових осіб.

Завдяки ретельному порівняльному аналізу вказаної інформації прокурором Заводського району міста Миколаєва виявлено факти систематичного розкрадання бюджетних коштів за участю службових осіб органів праці та соціального захисту населення.

При вивченні особових справ встановлено розбіжності з даними АСОПД та їх відсутність сто-



совно окремих осіб – отримувачів допомоги. Працівники зазначених органів мотивували це нібито вибуттям зазначених громадян до інших регіонів. Проте згідно з одержаною з адресно-довідкового бюро УМВС України в області інформацією відповідні громадяни місця проживання не змінювали.

Під час наступного відібрання пояснень, звірки з даними медичних закладів про народжених дітей, відомостями органів державної реєстрації актів цивільного стану щодо зареєстрованих дітей з'ясовано відсутність у відповідний період в зазначених осіб народжених дітей. При цьому особові справи не зареєстровано ні в журналі реєстрації особових рахунків при первинному зверненні, ні в журналі реєстрації особових справ, що вибули до інших органів. Жодних документів на призначення допомоги при народженні дитини громадяни не надавали, а перераховані як одноразову допомогу у зв'язку з нібито народженням дитини кошти отримали на відкриті в банках рахунки.

Надалі було встановлено, що в порушення ст. 10 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року № 1751 [2], головний спеціаліст відділу соціальних виплат разом із завідувачем сектору прийому заяв управління соціальних виплат і компенсацій Заводського району департаменту праці та соціального захисту населення виконкому Миколаївської міської ради (управління), зловживаючи своїм службовим становищем, упродовж 2005–2009 років без оформлення в установленому порядку особових справ для призначення допомоги при народженні дитини вносили завідомо недостовірні дані до АСОПД щодо народження дітей. У такий спосіб ними на 30 осіб (рідних, друзів, знайомих) сфальсифіковано підстави для видачі вказаної допомоги. Отримані цими громадянами на відкриті в різних банках рахунки бюджетні кошти розподілялися між учасниками злочинної схеми.

За результатами перевірки прокуратурою Заводського району міста Миколаєва 1 листопада 2010 року стосовно службових осіб управління порушено кримінальну справу за ч. 5 ст. 191, ч. 3 ст. 365, ч. 2 ст. 366 Кримінального кодексу України (КК України) [3]. Також під час досудового слідства завідувачу сектору прийому заяв управління додатково інкриміновано вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 368 КК України, за фактом от-

римання хабара в розмірі 2 тис. грн – за неповідомлення про виявлені факти незаконного оформлення допомоги у зв'язку з народженням дитини. Загалом у справі пред'явлено обвинувачення 19 особам. Двох обвинувачених, зокрема одного зі службовців управління, взято під варту.

Розмір заподіяних збитків у справі становить 530 тис. грн, із яких у ході слідства відшкодовано понад 120 тис. грн. Також прокуратурою району до 13 осіб, які є обвинуваченими у справі, пред'явлено позови з метою відшкодування завданих державі збитків на суму 410 тис. грн. Накладено арешт на майно обвинувачених на суму 398 тис. гривень.

За результатами досудового слідства вказану кримінальну справу надіслано до суду.

Після судового розгляду головного фігуранта й організатора злочинної схеми розкрадання бюджетних коштів засуджено до 7 років позбавлення волі.

Під час подальших перевірок на цьому напрямі вищезазначену методику вдосконалено більш ретельним дослідженням особливостей технічного виконання документів, покладених в основу призначення та виплати допомоги, в тому числі із залученням фахівців у галузі криміналістики.

Відтак, із метою фахового дослідження у матеріалах з оформлення державної допомоги при народженні дитини відтисків печаток, порядку нанесення підписів та друкованого тексту залучено експертів-криміналістів Миколаївського відділення Одеського науково-дослідного інституту судових експертиз. До вивчення почерку та підписів, а також матеріалів та волокон наявних документів залучено криміналістів науково-дослідного експертно-криміналістичного центру при УМВС України в Миколаївській області.

Таким чином встановлено, що начальник відділу соціальних гарантій та компенсацій управління соціальних виплат і компенсацій Заводського району міста Миколаєва з наявних особових справ виготовляла копії документів, необхідних для отримання одноразової допомоги у зв'язку з народженням дитини (паспортів, свідоцтв про народження тощо), вносила за допомогою комп'ютерної техніки зміни до них та надавала сфальсифіковані копії для засвідчення дійсності своїм підлеглим. Надалі зі сфабрикованих у такий спосіб матеріалів сформовано особові справи неіснуючих одержувачів та перераховано бюджетні кошти на відкриті у банківських установах на їхні імена рахунки. Після надходження на

рахунки кошти знімалися та використовувалися начальником відділу на власний розсуд.

Указані факти виявлено шляхом відібрання пояснень у спеціалістів управління і звірки з даними, одержаними від підрозділів громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб УМВС України в області та від органів Державної податкової служби України щодо видачі паспортів та присвоєння ідентифікаційних номерів особам, які отримували одноразову допомогу в зв'язку з народженням дитини за кордоном, а також від органів реєстрації актів цивільного стану та адресно-довідкового бюро щодо місця проживання цих осіб та реєстрації фактів народження дітей.

Після встановлення кола осіб, причетних до вчинення вищезазначених протиправних дій, на вимогу прокуратури на підставі статей 6, 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» сектором Державної служби боротьби з економічними злочинами (СДСБЕЗ) Заводського районного відділу Миколаївського міського управління УМВС України в області заведено відповідну оперативно-розшукову справу, чим забезпечено використання у встановленому законодавством порядку можливості зняття інформації з каналів телефонного зв'язку, запису телефонних розмов, у яких обговорювались питання щодо реалізації протиправних намірів та способи приховання слідів злочину. Зібрані таким чином матеріали використано як докази у кримінальній справі.

За цим фактом прокуратурою Заводського району 28 січня 2011 року стосовно зазначеної вище службової особи порушено кримінальну справу за ч. 5 ст. 191, ч. 2 ст. 366 КК України. У такий спосіб начальником відділу управління та трьома членами її родини, які об'єдналися в злочинне угруповання, спричинено збитки державі як власнику коштів державного бюджету на суму 347 тис. грн. Під час слідства їм пред'явлено обвинувачення у скоєнні злочинів, передбачених ч. 5 ст. 191, ч. 2 ст. 15, ч. 5 ст. 191, ч. 3 ст. 28, ч. 2 ст. 366 КК України. Посадова особа перебуває під вартою. У справі також пред'явлено позов з метою відшкодування завданих державі збитків на суму 418,8 тис. грн (із урахуванням коштів, витрачених на проведення технічних та почеркових експертиз).

За результатами досудового слідства кримінальну справу направлено до суду.

Стосовно спеціалістів сектору прийому заяв відділу соціальних виплат управління, які, не перевіряючи достовірності копій документів та не впе-

нившись в існуванні осіб, що начебто звернулись до управління для отримання одноразової допомоги при народженні дитини, завіряли документи та формували вищезазначені особові справи, прокуратурою Миколаївської області 29 квітня 2011 року порушено кримінальну справу за ч. 2 ст. 367 КК України, яку розслідувано та 6 червня 2011 року з обвинувальним висновком направлено до суду.

Крім цього, стосовно двох економістів відділу обслуговування фізичних осіб філії АБ «Південний» у місті Миколаєві, які при формуванні справ та відкритті рахунків у банку не забезпечили перевірку справжності документів і підписів відповідних громадян, що начебто звернулися до управління праці та соціального захисту населення Заводського району для отримання одноразової допомоги, прокуратурою 14 червня 2011 року порушено кримінальну справу за ч. 2 ст. 367 КК України, яку розслідувано та 22 липня 2011 року з обвинувальним висновком направлено до суду. Судовий розгляд зазначених справ триває.

Прокуратурою Врадіївського району у 2010 році завершено досудове слідство у кримінальній справі щодо трьох службових осіб Кривоозерської філії БАТ «Державний ощадний банк України» і управління праці та соціального захисту населення райдержадміністрації, які упродовж 2004–2008 років привласнили 626,6 тис. грн коштів державного бюджету, призначених для виплати одноразової допомоги при народженні дитини та соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Вироком суду від 30 грудня 2010 року винних засуджено до різних строків позбавлення волі.

За наведеною вище злочинною схемою бухгалтер-спеціаліст і головний спеціаліст відділу соціальних виплат управління праці та соціального захисту населення Врадіївської райдержадміністрації фальсифікували пакети документів з виплати зазначених видів допомоги на підставних осіб, а касир-контролер Кривоозерської філії БАТ «Державний ощадний банк України» забезпечувала незаконне відкриття банківських рахунків на таких «одержувачів допомоги». Після надходження коштів на ці рахунки усі три вказані посадові особи підробляли підписи від імені одержувачів у видаткових касових документах банку, а відповідні кошти обертали на свою користь.

Під час досудового слідства у цій кримінальній справі обвинуваченими відшкодовано 243,6 тис. грн. З метою відшкодування решти збитків прокурором Врадіївського району в по-

рядку статей 28, 29 Кримінально-процесуального кодексу України в інтересах держави в особі управління праці та соціального захисту населення Врадівської райдержадміністрації пред'явлено цивільний позов про стягнення з обвинувачених завданої злочином шкоди у сумі 383 тис. грн, який судом задоволено в повному обсязі.

Усього впродовж 2010–2012 років органами прокуратури області в сфері соціального захисту пільгових категорій громадян порушено 13 кримінальних справ, із яких 10 скеровано до суду. Внесено понад 600 документів прокурорського реагування, за результатами розгляду яких до відповідальності притягнуто 285 посадових осіб, із них 84 – посадовці органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, 52 – державного контролю. Відшкодовано 33,3 млн гривень.

Окрім того, прокурорами на захист прав громадян у сфері державних соціальних виплат пред'явлено 647 позовів і заяв, із яких уже розглянуто та задоволено 580 – на суму 410 тис. грн. Поновлено їх права та виплачено понад 150 тис. грн. Решту судових рішень звернуто до примусового виконання.

Позитивний досвід роботи схвалено 15 лютого 2011 року методичною радою прокуратури Миколаївської області та 4 листопада 2011 року науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України. 9 листопада 2011 року за підписом заступника Генерального прокурора України В.А. Занфірова підпорядкованим прокурорам направлено лист про позитивний досвід роботи прокуратури Миколаївської області на цьому напрямі прокурорської діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: закон України від 21 листопада 1992 року № 2811-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 21.
2. Порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми: постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року № 1751: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
3. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

*Сергій ПОГОРЕЛОВ*

#### ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ ВИПЛАТ

##### **Резюме**

За результатами прокурорських перевірок, проведених органами прокуратури Миколаївської області, аналізується стан додержання законодавства в сфері використання бюджетних коштів для здійснення гарантованих державою соціальних виплат органами виконавчої влади області.

*Сергей ПОГОРЕЛОВ*

#### ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТ

##### **Резюме**

По результатам прокурорских проверок, проведенных органами прокуратуры Николаевской области, анализируется состояние соблюдения законодательства в сфере использования бюджетных средств для осуществления гарантированных государством социальных выплат органами исполнительной власти области.

*Sergiy POGORELOV*

#### PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER BUDGET LAW COMPLIANCE IN SOCIAL ALLOWANCES FUNDING

##### **Summary**

The result of prosecutor's inspections held in Mykolayiv region as for the executive bodies' compliance of legislation in budgetary funding of social allowances guaranteed by state is analyzed.



**Ігор РОГАТЮК,**

*перший заступник прокурора Черкаської області,  
державний радник юстиції 3 класу,  
кандидат юридичних наук,  
заслужений юрист України*

## **ПРАВОЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ЩОДО БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ**

**Ключові слова:** прокурорська перевірка; забезпечення законності; санітарно-епідеміологічна служба; управління ветеринарної медицини; суб'єкти господарювання; безпечність та якість продуктів харчування.

Становлення цивілізованих взаємовідносин між учасниками споживчого ринку, задоволення потреб споживачів у товарах і послугах має здійснюватись на основі безумовного додержання вимог щодо їх якості, безпеки та гарантованого рівня споживання, постійного цілеспрямованого контролю за цим процесом з боку держави.

Потрібно зауважити, що згідно з ч. 4 ст. 42 Конституції України держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [1].

Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 50 Конституції України кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення.

У ст. 3 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» передбачено, що держава забезпечує безпечність і якість харчових продуктів з метою захисту життя та здоров'я населення від шкідливих факторів, що можуть бути наявні у харчових продуктах [2].

Відповідно ж до ст. 20 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, власники і адміністрація навчально-виховних закладів та громадяни, які організують або здійснюють навчальні і виховні процеси, зобов'язані забезпечити для цього умови, що відповідають вимогам санітарних норм, здійснювати заходи, спрямовані на збереження і зміцнення здоров'я, гігієнічне виховання відповідних груп населення та вивчення ними основ гігієни [3].

У ч. 2 ст. 17 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» вказано, що підприємства, установи, організації та громадяни, які виробляють, зберігають, транспортують чи реалізують харчові продукти і продовольчу сировину, несуть відповідальність за їх безпеку для здоров'я і життя населення, відповідність вимогам санітарних норм.

Так, наприклад, на усунення порушень вимог законів України «Про безпечність та якість харчових продуктів», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» органами санітарно-епідеміологічної служби Черкаської області протягом 2011 року проведено 11 689 обстежень харчових об'єктів, з них 87% – із застосуванням лабораторно-інструментальних методів дослідження. Порушення санітарного законодавства були зареєстровані в 31% випадків.

У результаті проведених перевірок за порушення вимог санітарного законодавства притягнуто до адміністративної відповідальності 264 посадові особи, винесено 1 144 постанови про призупинення експлуатації об'єктів, застосовано 367 фінансових санкцій на суму 59 987,47 грн, вилучено з обігу 116,7 тонн неякісної, небезпечної продукції. За пропозицією Державної санітарно-епідеміологічної служби Черкаської області відсторонено від роботи 204 посадові особи.

За даними начальника Головного управління ветеринарної медицини в Черкаській області, протягом 2011 року проведено 1 767 перевірок з питань безпечності та якості харчових продуктів, за їх результатами видано 31 наказ, 22 розпорядження, 358 приписів про обов'язкові для виконання ветеринарно-санітарні заходи, винесено 1 072 постанови про накладення адміністратив-

них стягнень, 15 постанов щодо обмеження, заборони або припинення господарської діяльності юридичних та фізичних осіб у разі порушення ними ветеринарно-санітарних заходів.

Незважаючи на кількісні показники органів санітарно-епідеміологічної служби та ветеринарної медицини, стан законності у сфері безпечності та якості продуктів харчування залишається без змін, суб'єкти господарювання не вживають реальних, дієвих заходів до усунення порушень.

Важливо наголосити, що значною залишається роль органів прокуратури у забезпеченні законності в досліджуваній сфері. Так, у зв'язку з численними порушеннями вимог законодавства органами прокуратури проведено перевірки суб'єктів господарювання, що здійснюють виробництво, зберігання та реалізацію харчових продуктів, і в спеціально уповноважених органах контролю.

Унаслідок проведених перевірок в діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби виявлено численні порушення вимог законів України «Про безпечність та якість харчових продуктів», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» та адміністративного законодавства.

Відтак, у поточному році порушено 4 кримінальні справи, внесено 51 подання, принесено 10 протестів, притягнуто 77 посадових осіб в органах державного контролю. Наприклад, 27 лютого 2012 року Шевченківським транспортним прокурором порушено кримінальну справу стосовно посадової особи Шевченківської лінійної СЕС на Одеській залізниці за ознаками злочинів, передбачених ч. 1 ст. 364 Кримінального кодексу України (КК України), ч. 1 ст. 366 КК України.

Прокурором міста Черкаси за результатами проведеної перевірки у Черкаській міській санітарно-епідеміологічній станції виявлено наступні порушення вимог законодавства.

Так, унаслідок вивчення матеріалів адміністративної справи про порушення санітарних норм та правил посадовими особами одного з товариств із обмеженою відповідальністю (ТОВ) виявлено, що відповідно до акта перевірки від 5 жовтня 2011 року пропозиції Черкаської міської санітарно-епідеміологічної станції (СЕС), зазначені у попередніх актах перевірки, не виконані в повному обсязі. Зокрема, всупереч вимогам ст. 26 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» не проведені медичні огляди двох працівників підприємства.

За наслідками перевірки підприємства стосовно відповідальної посадової особи складено протокол за ст. 26 наведеного Закону України, а не за ст. 188-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП).

Зокрема, такі порушення встановлено під час вивчення інших адміністративних справ.

В окремих поданнях Черкаської міської СЕС про відсторонення від роботи або іншої діяльності відсутні відомості про їх вручення чи направлення рекомендованим листом посадовій особі, якій воно адресоване.

Зокрема, при вивченні матеріалів адміністративної справи стосовно посадових осіб однієї з піцерій міста Черкас встановлено, що подання про відсторонення від роботи працівників вказаного закладу адресатам не вручалось та рекомендованими листами не направлялось. Відомості про перевірку фактичного виконання подання та щодо реального виконання вимог Черкаської міської СЕС відсутні.

Аналогічні порушення виявлені під час перевірки адміністративної справи за фактом порушення санітарних норм і правил посадовими особами одного з ресторанів міста.

Такий стан справ свідчить про формальний підхід до своїх посадових обов'язків окремими працівниками Черкаської міської СЕС. Адже, зважаючи на викладене, вони не ставлять собі за мету здійснювати контроль за виконанням організаційно-розпорядчих документів Черкаської міської СЕС.

Мають місце також факти внесення документів реагування під одним номером. Так, зокрема, було виявлено факт внесення трьох подань з однаковими вихідними реєстраційними номерами про відсторонення працівників від роботи на трьох різних підприємствах.

Крім того, встановлено, що жодна із перевірених адміністративних справ не містить відомостей про перевірку фактичного відсторонення від роботи працівників.

Також виявлено, що повноваження із внесення пропозицій щодо усунення причин та умов, які сприяли вчиненню порушень санітарного законодавства, нормативно передбачені Інструкцією, Черкаською міською СЕС протягом минулого року не реалізовувались.

На усунення вказаних порушень прокурором міста Черкас внесено подання головному державному санітарному лікарю міста Черкас, чотирьох посадових осіб притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

Непоодинокими є й випадки, коли у постановвах про застосування адміністративно-запобіжних заходів за порушення санітарного законодавства не вказуються строки їх виконання та повідомлення райСЕС, а в інших випадках інформація про виконання постанов відсутня взагалі, що ставить під сумнів питання обмеження, тимчасової заборони чи припинення діяльності підприємств, організацій і об'єктів.

Із 31 постанови стосовно 29 (тобто у 98%) відсутня інформація щодо їх виконання в передбачені законом строки. У трьох постановах строки надання порушниками інформації про виконання не вказані.

Жоден примірник із 12 постанов про застосування санкцій на суму понад 3 тис. грн, що винесені за минулий рік, на порушення вимог ст. 47 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» до органів державної податкової інспекції за місцем знаходження правопорушника для контролю не надсилався і заходи щодо стягнення санкцій в судовому порядку службовими особами райСЕС не застосовувались.

Виявлені прокуратурою порушення в діяльності органів контролю свідчать про формальне проведення перевірок їх посадовими особами, безвідповідальне ставлення до виконання своїх посадових обов'язків та незабезпеченість реалізації державної політики з питань дотримання прав громадян на безпечні та якісні продукти харчування.

Важливо також підкреслити, що за втручання органів прокуратури знято з реалізації 1,5 тис. кг продукції з простроченим терміном придатності та відсутністю сертифікатів якості, відсторонено від роботи більше 20 працівників, призупинено діяльність десяти суб'єктів господарювання.

Канівським міжрайонним прокурором під час перевірки суб'єктів господарювання встановлено, що на порушення ст. 17 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» в одному із магазинів виявлено відсутність сертифікатів відповідності на всі групи товарів, крім ковбасних виробів; у продажу перебували продукти харчування, на які закінчився термін реалізації: равіоли, йогурт, ковбаса домашня, лосось слабосолений, ковбаса сирокочена, морська капуста та м'ясо у вакуумній упаковці, на якому відсутнє маркування.

В іншому магазині виявлено здійснення реалізації овочів та фруктів без наявності сертифіка-

та відповідності, мороженої риби з простроченим терміном реалізації.

Мають місце випадки, коли перевірки встановлювалися відсутність:

- проектної документації на будівлю та погодження з районною СЕС;
- дозволу на розміщення торговельної точки;
- погодження асортименту продукції з СЕС;
- документів, що підтверджують якість продуктів харчування, чим порушено вимоги законодавства.

Непоодинокими є й випадки, коли осіб приймали на роботу продавцями в магазини без проходження медичного огляду.

За результатами аналізу прокурорсько-слідчої практики у досліджуваній сфері суспільних відносин можна зробити висновок, що найбільш характерними порушеннями, виявленими під час прокурорських перевірок у суб'єктів господарювання, є такі:

- 1) наявність продукції з простроченим терміном реалізації;
- 2) порушення правил маркування товарів;
- 3) порушення температурного режиму при їх зберіганні;
- 4) відсутність сертифікатів якості на товари;
- 5) непроходження обов'язкового медичного огляду працівниками.

На нашу думку, шляхами вирішення наведених проблем повинні стати зазначені нижче.

1. Систематичне опрацювання повідомлень про порушення законів, зокрема тих, про які йдеться у зверненнях громадян і повідомленнях у засобах масової інформації, оскільки, наприклад, відповідно до п. 3 наказу Генерального прокурора України від 12 квітня 2011 року № 3гн «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» (наказ № 3) підпорядкованих прокурорів зобов'язано проводити перевірки за зверненнями та повідомленнями про порушення законів, у тому числі розміщеними у засобах масової інформації, що вказують на неналежне виконання своїх обов'язків посадовими особами контролюючих та правоохоронних органів, за матеріалами цих органів, а також з власної ініціативи [4].

2. Накопичення необхідних матеріалів з тематики правозахисної діяльності у сфері дотримання вимог законодавства про безпечність та якість харчових продуктів. Так, у п. 9 наказу № 3 з метою проведення якісних та результативних перевірок Генеральним прокурором України зо-

бов'язано підпорядкованих прокурорів формувати накопичувальні справи з пріоритетних напрямів, у яких зосереджувати:

- перелік законодавчих і нормативно-правових актів;
- список відповідних органів державної влади та контролю;
- інформаційні матеріали щодо стану законності (зокрема, статистичні та аналітичні дані, інформації контролюючих, правоохоронних, інших державних органів);
- науково-практичні посібники, методичні рекомендації, аналітичні дослідження, інформаційні листи про позитивний досвід роботи та орієнтовного характеру.

3. Активне використання права прокурора на залучення відповідних спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз, взаємодія з відповідними державними органами (ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру») [5]. Так, наприклад, Ю. Грошевий зауважує, що, зокрема, взаємодія прокурорського нагляду та контролю виникає не спонтанно, а за наявності певних умов (ситуацій). Його формуванню, як правило, передують здійснення прокурором різноманітних дій. Отже, організація спільної роботи – це своєрідний процес. Для його теоретичного вивчення важливо з'ясувати практичний аспект, встановити, коли у прокурора виникає рішення про доцільність взаємодії з контролюючими установами, або коли її може бути реалізовано за спільної ініціативи взаємодіючих партнерів. У більшості випадків рішення про взаємодію – передусім результат впливу на свідомість проку-

рора стану законності, що вивчається ним, та сигналів про правопорушення, які надійшли від органів контролю [6, 66]. Вирішуючи питання про взаємодію з тим або іншим контролюючим органом, у кожному конкретному випадку прокурор повинен виходити з компетенції цього органу та необхідності використання спеціальних знань під час здійснення наглядових повноважень з виявлення порушень законів про безпечність та якість харчових продуктів.

Формами ж взаємодії органів прокуратури з державними органами повинні стати:

- спільні інформаційні заходи (обмін статистичною інформацією; аналіз та узагальнення інформації про порушення норм законодавства; оперативне інформування про виявлені порушення; інформування суспільства про результати спільних заходів та їх ефективність);
- освітні заходи (вивчення новел законодавства, позитивного досвіду та нових методів роботи, методики виявлення порушень тощо);
- колегіальні заходи (наради; робочі групи);
- практичні заходи (спільні перевірки).

Таким чином, як вбачається з аналізу прокурорської практики, діяльність контролюючих органів у сфері додержання вимог законодавства про безпечність та якість харчових продуктів потребує удосконалення. Пропозиції, сформульовані у представленій статті, сподіваюсь, сприятимуть оптимізації діяльності органів прокуратури нашої країни та особливо стануть в нагоді працівникам, на яких покладено обов'язки з нагляду за додержанням законів на вказаному напрямі.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page>
2. Про безпечність та якість харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/771/97-вр>
3. Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>
4. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2011 року № 3 гн: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?m=fslib&t=fsfile&c=download&file\\_id=165440](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=165440)
5. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
6. Грошевой Ю. М. Теоретические проблемы соотношения прокурорского надзора и ведомственного (вневедомственного) контроля (в системе АПК): учеб. пособ. / Ю. М. Грошевой, Д. И. Пышнев. – К.: НМК ВО, 1992. – 76 с.

*Igor ROGATYUK*

**ПРАВОЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ  
ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ЩОДО БЕЗПЕЧНОСТІ  
ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ**

**Резюме**

Проаналізовано практичну діяльність прокуратури Черкаської області, спрямовану на забезпечення законності в роботі контролюючих органів у сфері додержання вимог законодавства про безпечність та якість харчових продуктів.

Сформульовано пропозиції, що мають сприяти оптимізації діяльності органів прокуратури України, зокрема тих її працівників, на яких покладено обов'язки з нагляду за додержанням законів у вказаній сфері.

*Igor ROGATYUK*

**ПРАВОЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ  
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОВ О БЕЗОПАСНОСТИ  
И КАЧЕСТВЕ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ**

**Резюме**

Проанализирована практическая деятельность прокуратуры Черкасской области, направленная на обеспечение законности в работе контролирующих органов в сфере соблюдения требований законодательства о безопасности и качестве пищевых продуктов.

Сформулированы предложения, которые должны способствовать оптимизации деятельности органов прокуратуры Украины, в частности тех ее работников, на которых возложены обязанности по надзору за соблюдением законов в указанной сфере.

*Igor ROGATYUK*

**PROSECUTOR'S OFFICE ACTIVITY  
IN LAW OBSERVATION OVER SAFETY  
AND QUALITY CONTROL OF FOOD**

**Summary**

The practical activity of Prosecutor's Office of Cherkassy region in law observance over safety and quality control of food is analyzed in the article.

The suggestions optimizing prosecutorial activity in this field are formulated.





*Андрій ВОЄВОДА,  
аспірант Національної академії  
прокуратури України*

### **ПРЕДМЕТ ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТАТТЕЮ 415 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

**Ключові слова:** військова машина; бойові, спеціальні, транспортні машини; військовослужбовці; цивільний транспортний засіб; правила водіння або експлуатації машин; Збройні Сили України; військові формування; військовий суд.

У сучасних умовах глобальної економічної кризи і з огляду на неузгодження територіального характеру із деякими сусідніми державами перед Україною постає необхідність формування боєздатних, оснащених сучасною військовою технікою збройних сил та інших військових формувань. У Державному бюджеті на 2012 рік збільшено видатки на закупівлю нових зразків озброєння та військової техніки для переоснащення Збройних Сил України. З урахуванням спеціального порядку та цілей використання військових машин, а також спеціального суб'єкта їх водіння та експлуатації у ст. 415 Кримінального кодексу України (КК України) встановлено кримінально-правову охорону суспільних відносин, пов'язаних з порядком водіння та експлуатації військових машин.

Через відсутність достатньої кількості наукових досліджень у цій сфері слідча та судова практика застосування вказаної статті не є досконалою, не визначені шляхи однозначного вирішення слідчим та судом питання наявності у машини статусу військової та, як наслідок, можливості кваліфікації дій за ст. 415 КК України саме за цією ознакою.

Відтак, перед прокурорсько-слідчими працівниками військових прокуратур постає чимало питань щодо доказування цього злочину і відмежування його від інших правопорушень.

Отже, метою статті є з'ясування проблемних аспектів встановлення й доказування обставин, що визначають статус машини як військової, у кримінальних справах про злочин, передбачений ст. 415 КК України, та його відмежування від суміжних злочинів за цією ознакою.

Предметом злочину, передбаченого ст. 415 КК України, є бойові, спеціальні і транспортні машини. Традиційно в науці кримінального права ці три види машин узагальнюються поняттям «військові машини». Саме тому в публікації пропонуємо також використовувати поняття «військова машина».

Обов'язковою специфічною обставиною, яка підлягає встановленню при розслідуванні злочинів, пов'язаних з порушенням правил водіння або експлуатації машин, є факт належності машини до військових.

Військова машина є джерелом підвищеної небезпеки, а це визначає й характер відносин між людьми, що виникають у процесі експлуатації таких транспортних засобів [1, 24]. Саме з цієї причини держава як представник інтересів суспільства поставила найвищі вимоги до військовослужбовців, які експлуатують такі машини.

У статті 246 Кримінального кодексу України РСР від 28 грудня 1960 року законодавець, виходячи із основних завдань, які повинні вирішувати військові машини, розподілив їх на бойові, спеціальні та транспортні [2, 822].

Стаття 415 чинного КК України також поділяє військові машини на три загальні групи експлуатації: бойові машини, головним завданням яких є ураження вогнем живої сили й військової техніки противника; спеціальні машини – самохідні технічні засоби, які використовуються за особливим, спеціальним призначенням, що відповідає типу машини чи встановленому на ній устаткуванню; транспортні машини, призначені для перевезення особового складу, озброєння, боеприпасів, вій-

ськово-технічного майна, а також ті, що використовуються для повсякденного господарського, культурно-побутового, медичного та іншого обслуговування військ. У мирний час виконувати військовими транспортними машинами завдання суттєво не відрізняються від тих, які виконують транспортні засоби в цивільних умовах [3, 49; 4, 87].

За загальним правилом військові машини можна розглядати як військове майно. Однак ми поділяємо думку вчених М.І. Мельника та М.І. Хавронюка про те, що «... слід вважати порушеннями правил водіння та експлуатації військових машин таких, що хоча і належать цивільній організації, проте перебувають у користуванні військових формувань та експлуатуються військовослужбовцями для виконання завдань, пов'язаних із несенням військової служби» [5, 1115].

Відсутність чіткого визначення поняття «військова машина» в нормативно-правових актах призводить до неоднозначного вирішення слідчими та суддями питання, чи є машина військовою, коли йдеться про машини інших військових формувань, що не належать до Збройних Сил України (наприклад, Внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України), а також машини, які наказом командира (начальника) прямо, тобто буквально, не визнано бойовими, спеціальними або транспортними.

Зокрема, військовим місцевим судом Миколаївського гарнізону винним у вчиненні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 286 КК України, був визнаний військовослужбовець Служби безпеки України, який під час керування службовою легковою оперативною машиною порушив правила перетинання залізничного переїзду, що призвело до зіткнення з тепловозом та смерті пасажирів.

На початковому етапі розслідування кримінальної справи дії військовослужбовця було кваліфіковано слідчим за ч. 1 ст. 415 КК України, оскільки встановлено належність машини до майна, яке перебувало на обліку в органі Служби безпеки України. Проте під час подальшого слідства дії обвинуваченого перекваліфіковано на ч. 2 ст. 286 КК України на тій підставі, що зазначена машина відповідно до наказу начальника управління Служби безпеки України є автотранспортним засобом, який використовується при вирішенні оперативно-службових завдань, та наказом їй не було надано статусу саме «транспортної» машини. Відтак, військовий суд Миколаївського гарні-

зону визнав військовослужбовця Служби безпеки України винним за цією ж статтею Кримінального кодексу України\*.

Такий підхід до кваліфікації вказаного злочину вважаємо помилковим. Слід врахувати, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» від 21 вересня 1999 року військове майно – це державне майно, закріплене за військовими частинами, закладами, установами й організаціями Збройних Сил України. Згідно з п. 2 ст. 8 цього Закону його дія поширюється також на інші утворені відповідно до законів України військові формування і Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України. Отже, військовими машинами, окрім тих, що обліковані й експлуатуються в установах Збройних Сил України, є машини, які закріплені та експлуатуються у Державній прикордонній службі, Службі зовнішньої розвідки України, Службі безпеки України, Управлінні державної охорони, Державній спеціальній службі транспорту Міністерства інфраструктури України, внутрішніх військах Міністерства внутрішніх справ України і Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України.

При цьому, на нашу думку, не слід обмежуватися зарахуванням до військових машин лише таких, які наказом командира (начальника) прямо віднесені до однієї з трьох вказаних груп, оскільки керівними документами передбачені більш широкі переліки груп експлуатації машин і принципи їх поділу.

Зокрема, відповідно до пунктів 3.31., 5.1. Інструкції про порядок використання автомобільної техніки у Збройних Силах України, затвердженої наказом міністра оборони України від 10 січня 1995 року № 10, поняття «автомобільна техніка» охоплює машини транспортної, бойової, строювої та навчальної груп експлуатації.

При цьому вантажні і спеціальні легкові автомобілі бойової, строювої та навчальної груп експлуатації використовуються у військових частинах для забезпечення планів бойової підготовки, а автомобілі транспортної групи – для централізованих перевезень матеріальних засобів. Пункт 5.7. згаданої інструкції містить перелік спеціальних автомобілів, до яких віднесено машини військової інспекції безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку Збройних Сил України, служби безпеки дорожнього руху Збройних Сил України, не-

\* Архів військової прокуратури Південного регіону України, наглядове провадження у справі № 205/2007.

відкладної допомоги та реанімації, рухомі рентгеноустановки, зуболікарські кабінети, станції переливання крові, сміттєвози, пожежні, поливальні, снігоприбиральні й асенізаційні машини.

Методикою розподілу озброєння та військової техніки по групах для експлуатації, відчуження та утилізації у Збройних Силах України, затвердженою наказом міністра оборони України від 18 липня 2001 року № 245, передбачені такі військові машини, як автомобільні кухні, екскаватори, автодруккарні, крани, трактори, автогрейдері, траншейні машини тощо, при цьому їх поділено на групи залежно від належності до виду військ.

З огляду на це вважаємо, що військовими машинами у розумінні ст. 415 КК України є будь-які механічні саморухоми засоби, які приводяться в рух за допомогою двигуна й основним призначенням яких є використання військовими частинами та закладами, установами, організаціями військових формувань у будь-яких службових цілях. При цьому належність до групи експлуатації, а також використання машини під час події не за прямим призначенням (наприклад, в особистих інтересах) не є підставою вважати машину невійськовою.

Приймаючи рішення щодо належності машини до військових, слідчий обов'язково має витребувати у військовій частині (установі, організації) технічний паспорт машини, відомості про її перебування на бухгалтерському обліку, витяг з наказу командира (начальника) про віднесення її до групи експлуатації та закріплення за конкретним військовослужбовцем.

Однак не слід абсолютизувати необхідність підтвердження наявності у машини статусу військової наказом командира (начальника). Якщо машина фактично передана до військового формування, використовується у службових цілях, проте з вини службових осіб не поставлена на бухгалтерський облік, це не спростовує факту її належності до військових.

За таких обставин слідчому слід вжити додаткових заходів для з'ясування статусу машини шляхом допитів свідків з питань встановлення фактичного користувача та цілей експлуатації машини, у тому числі представників власника машини, командування військової установи, осіб, які її обслуговували та експлуатували у військових формуваннях, витребувати шляхові листи, наряди-завдання тощо.

Правильність нашої думки підтверджує судова практика. Так, військовим трибуналом гар-

нізону було перекваліфіковано дії рядового С. зі статті кримінального кодексу, якою передбачено відповідальність за порушення правил водіння військової машини, на статтю, що передбачала покарання за порушення правил водіння цивільного транспортного засобу, оскільки керувана військовослужбовцем С. машина належала цивільній організації – авіаційному заводу, причому командуванням не було належним чином оформлене рішення про закріплення автомобіля за рядовим С.

Згодом військовий трибунал округу визнав рішення суду щодо перекваліфікації дій рядового С. незаконним, оскільки автомобіль, яким той керував, був закріплений за ним з дозволу військового командування, використовувався для виконання робіт з ліквідації наслідків стихійного лиха і керування цим автомобілем здійснювалося підсудним у межах виконання обов'язків військової служби. Отже, на нього поширювались усі встановлені наказами й настановами правила з експлуатації та водіння машин, передбачені для військових водіїв. Неналежне оформлення командуванням частини рішення про закріплення автомобіля за С. також не може бути причиною кваліфікації його дій за статтею, що передбачає відповідальність за порушення правил водіння цивільного транспорту [6, 135–136].

Таке рішення суду є аргументованим і відповідає чинному законодавству. Практикам, на нашу думку, слід брати його до уваги, вирішуючи питання кваліфікації злочину й окреслюючи шляхи доказування наявності у машини фактичного статусу військової.

Таким чином, військова машина є окремим елементом у системі обставин, що підлягають встановленню і доказуванню у кримінальних справах про порушення правил водіння або експлуатації військових машин. Проведений у нашому дослідженні аналіз законодавства та практики дає підстави стверджувати, що висновки слідчого про належність машини до військових не повинні обмежуватися встановленням фактів використання її саме у Збройних Силах України, перебування на бухгалтерському обліку й надання їй такого статусу письмовим наказом командира (начальника).

Військовими також є машини, які використовуються у всіх інших військових формуваннях, створених відповідно до законодавства України. При цьому факт належності права власності на машину цивільним особам не є підставою для

визнання її невійськовою, оскільки для однозначного вирішення питання статусу машин слідчий повинен вжити додаткових заходів для встановлення фактичного користувача машини, цілей водіння або експлуатації.

Встановлення зазначених обставин є обов'язковим для доказування вини військовослужбовців у вчиненні злочинних порушень правил водіння або експлуатації військових машин.

**Список використаних джерел:**

1. Гринберг М.С. Технические преступления / Гринберг М.С. – Новосибирск: Издательство Новосибирского университета, 1992. – 142 с.
2. Антонов Н.Ф. Уголовный кодекс Украинской ССР: науч.-практ. коммент. / Н.Ф. Антонов, М.И. Бажанов, Ф.Г. Бурчак и др. – К.: Политиздат Украины, 1987. – 880 с.
3. Касинюк В.І. Кримінальна відповідальність військовослужбовців за порушення правил водіння або експлуатації машин / В.І. Касинюк, В.М. Білоконев. – Запоріжжя: Видавець Глазунов С.О., 2011. – 231 с.
4. Хавронюк М.І. Військові злочини: коментар законодавства / [М.І. Хавронюк, С.І. Дячук, М.І. Мельник]; відпов. ред. М.Д. Дрига, В.І. Кравченко. – К.: А.С.К., 2003 – 272 с.
5. Научно-практический комментарий Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – [6-те вид., переробл. та доповн.]. – К.: Юридична думка, 2009. – 1236 с.
6. Вопросы уголовного права и процесса в практике прокурорского надзора за исполнением законов при рассмотрении военными трибуналами уголовных дел / под ред. А.Г. Горного. – М.: Ордена Трудового Красного Знамени Военное издательство Министерства Обороны СССР, 1982. – 200 с.

*Андрій ВОЄВОДА*

**ПРЕДМЕТ ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО  
СТАТТЕЮ 415 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

**Резюме**

*Розглянуто проблемні питання визначення належності машин до військових, що є необхідною підставою для доведеності вчинення військового злочину, передбаченого ст. 415 КК України – порушення правил водіння або експлуатації військових машин, та відмежування його від суміжних злочинів у сфері безпеки дорожнього руху.*

*Андрей ВОЕВОДА*

**ПРЕДМЕТ ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО  
СТАТЬЕЙ 415 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА УКРАИНЫ**

**Резюме**

*Рассмотрены проблемные вопросы определения принадлежности машин к военным, что является необходимым основанием для доказывания совершения воинского преступления, предусмотренного ст. 415 УК Украины – нарушения правил вождения или эксплуатации военных машин, и отмежевания его от смежных преступлений в сфере безопасности дорожного движения.*

*Andriy VOYEVODA*

**SUBJECT OF CRIME DETERMINED  
BY ARTICLE 415 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE**

**Summary**

*The topical issues of determination whether vehicles belong to military or not were studied, which is a required condition for proving the commission of military crime, determined by Article 415 of the Criminal Code of Ukraine connected with military vehicle driving violation as well as separation it from related crimes in the field of traffic safety.*

## ХРОНІКА МІЖНАРОДНИХ ЗВ'ЯЗКІВ

**У період з квітня по червень 2012 року в Національній академії прокуратури України** відбулись такі події міжнародного характеру.

**5 квітня 2012 року** Національну академію прокуратури України відвідала делегація Офісу прокурорського розвитку, допомоги та підготовки (OPDAT) Департаменту юстиції США у складі регіонального директора програми OPDAT **Кетрін Ньюкомб**, радника з правових питань Посольства США в Україні, керівника проекту протидії корупції **Джона Енгстрема** і радника з правових питань Посольства США в Україні, керівника проекту реформування кримінальної юстиції **Мері Батлер**.

У ході зустрічі з ректором Академії **Юрієм Дьоминим** Кетрін Ньюкомб запропонувала сприяння і допомогу в опануванні прокурорськими працівниками положень нового Кримінального процесуального кодексу України, окремі з яких є подібними до відповідних положень кримінально-процесуального законодавства США. Зокрема, це стосується питань ролі прокурора у кримінальному процесі, судового розгляду кримінальних справ за участю журі присяжних, угоди про визнання вини, угоди про співробітництво зі слідством тощо.

Американською стороною було запропоновано план заходів з імплементації нового українського кримінально-процесуального законодавства у рамках проекту реформування кримінальної юстиції, яким передбачено: проведення тренінгів, розробка навчальних матеріалів (зразків угод про визнання вини і співробітництво зі слідством, обвинувальних документів під час змагального процесу у суді), участь і сприяння у підготовці коментаря до нового Кримінального процесуального кодексу України, програма підготовки тренерів та навчання у регіонах тощо.

**20 квітня 2012 року** в Національній академії прокуратури України відбулася зустріч, у якій взяли участь радник з правових питань Посольства США в Україні, керівник проекту протидії корупції **Джон Енгстром**, радник з правових питань Посольства США в Україні, керівник проекту реформування кримінальної юстиції **Мері Батлер** і регіональний координатор проекту Ради Європи та Європейського Союзу «Посилення боротьби з жорстоким поведінням та безкарністю у країнах Південного Кавказу, Молдови й України» **Божена Маланчук**. Під час зустрічі з ректором Академії **Юрієм Дьоминим**, пер-

шим проректором Академії – директором Інституту підвищення кваліфікації кадрів **Миколою Якимчуком** і проректором Академії – директором Інституту підготовки кадрів **Олександром Толочком** відбулось обговорення та узгодження пропозицій Академії до плану заходів з імплементації нового кримінально-процесуального законодавства. Сторони домовились про початок його реалізації після підписання Президентом України нового Кримінального процесуального кодексу України. Божена Маланчук запропонувала підтримку і спільну координацію з боку Ради Європи у реалізації цього плану.

**3 7 по 12 травня 2012 року** ректор Національної академії прокуратури України **Юрій Дьомін** і начальник відділу міжвузівських та міжнародних зв'язків **Владислав Якименко** на запрошення Президента Коледжу кримінального правосуддя імені Джона Джея **Джеремі Тревеса** перебували з візитом у Сполучених Штатах Америки.

Метою відвідання було ознайомлення із освітньою діяльністю Коледжу, системою підготовки фахівців у різних галузях: суддів, прокурорів, поліцейських, судових експертів, адміністраторів, фахівців з міжнародного права, комп'ютерних спеціалістів, працівників пожежної служби та інших, діяльність яких пов'язана із кримінальною юстицією і правосуддям. Відбулись зустрічі із керівництвом Коледжу, викладачами, студентами, спонсорами та урочисте підписання Меморандуму про взаєморозуміння.

Під час підписання Меморандуму про взаєморозуміння **Юрій Дьомін** та **Джеремі Тревес** зазначили, що цей документ надає широкі можливості для співробітництва між навчальними закладами, а саме: обмін студентами і викладачами, лекціями та презентаціями, літературою, навчальними візитами тощо. І вже цього року планується навчання двох студентів Національної академії прокуратури України у Коледжі за магістерською програмою з кримінального правосуддя. Обов'язковими умовами відбору кандидатів є відмінні успіхи у навчанні та ґрунтовне володіння англійською мовою.

На урочистій події підписання Меморандуму також були присутні народний депутат України **Сергій Мошак** і член Ради піклувальників Коледжу, президент корпорації IBE TRADE **Алекс Ровт**, а також представники адміністрації Коледжу і викладачі.

**15–17 травня 2012 року** в Національній академії прокуратури України перебувала з офіційним

візитом делегація Інституту підвищення кваліфікації кадрів органів прокуратури, вивчення проблем законності і правопорядку при Генеральній прокуратурі Республіки Казахстан ім. С. Єскараєва у складі виконуючого обов'язки директора Інституту **Токтарбая Єржанова** і начальника управління міжнародного співробітництва **Санжара Жумагулова**.

Під час зустрічі з членами делегації ректор **Юрій Дьомін** поінформував гостей про діяльність Академії у сфері підготовки прокурорських кадрів, систему і методику підвищення кваліфікації діючих працівників органів прокуратури України, актуальні напрями наукових досліджень, про взаємодію між Академією, Генеральною прокуратурою України і регіональними прокуратурами. У свою чергу, **Токтарбай Єржанов** розповів про Інститут підвищення кваліфікації кадрів органів прокуратури, вивчення проблем законності і правопорядку при Генеральній прокуратурі Республіки Казахстан, його структуру, завдання та організацію роботи, зауваживши, що є плани створити на його базі академію. І це стало підставою для візиту до Києва з метою ознайомлення із діяльністю Національної академії прокуратури України.

Головним пунктом програми перебування делегації було підписання Плану заходів на 2012–2013 роки щодо реалізації Угоди про співробітництво між обома закладами, яким передбачено: ознайомчі візити делегацій, обмін викладачами й групами прокурорів для підвищення кваліфікації, проведення спільних наукових досліджень, семінарів і конференцій.

**17 травня 2012 року** за сприяння Центру політико-правових реформ, програми OPDAT Департаменту юстиції США та міжнародного фонду «Відродження» у готелі «Київ» відбулася конференція «Реформування прокуратури: європейські стандарти і зарубіжний досвід» за участю Голови правління Центру політико-правових реформ **Ігоря Коліушка**, посла США в Україні **Джона Тефта**, радника Президента України **Андрія Портнова**, заступника Генерального прокурора України **Григорія Середи**, а також іноземних гостей із Грузії, Молдови, Німеччини, Франції, США. Національну академію прокуратури України представляли проректор Академії – директор Інституту підготовки кадрів **Олександр Толочко** та проректор з наукової роботи Академії – директор Науково-дослідного інституту **Ігор Козьяков**. Ігор Коліушко представив проект реформування органів прокуратури України, підготовлений Центром.

Із співповіддю про шляхи реформування прокуратури в Україні виступив заступник Генерального

прокурора України **Григорій Середя**. Зокрема, він підкреслив, що розвиток законодавства про прокуратуру і законопроектні роботи, які ведуться в цьому напрямі, повинні перебувати в правовому просторі, окресленому Конституцією України. Одним із суттєвих недоліків проекту, представленого на розгляд, є те, що його положення щодо радикального скорочення чисельності працівників прокуратури не збігається із кількісним складом органів досудового провадження та суддівського корпусу, а запропонована система територіальних органів прокуратури – з існуючою системою адміністративно-територіального устрою України й судових і правоохоронних органів, створених відповідно до неї.

**22 травня 2012 року** у приміщенні Міністерства закордонних справ України (МЗС України) відбулося засідання Керівного комітету Ради Європи з імплементації Плану дій РЕ для України на 2011–2014 роки.

Захід відкрили заступник директора Департаменту міжнародних організацій МЗС України **Євгенія Філіпенко** і Генеральний директор Генерального директорату з програм Ради Європи **Габрієла Баттаїні-Драгоні**.

У засіданні взяли участь представники державних органів влади та громадських організацій України, залучених до програм співробітництва з Радою Європи в рамках Плану дій.

Учасники засідання обговорили стан реалізації Плану дій та обмінялися думками щодо шляхів підвищення ефективності його виконання.

Національну академію прокуратури України представляв начальник відділу міжвузівських та міжнародних зв'язків **Владислав Якименко**.

**25 травня 2012 року** радник з правових питань Посольства США в Україні, керівник проекту боротьби з корупцією **Джон Енгстром** виступив з лекцією «Особливості нового Кримінального процесуального кодексу України» перед студентами Інституту підготовки кадрів Національної академії прокуратури України. Розглядалися основні відмінності між системами права США та України, питання ролі прокуратури у кримінальному судочинстві, змагальна система судочинства та журі присяжних, різниця у доказах в США та Україні, угод про визнання вини і про співробітництво зі слідством тощо.

Наприкінці лекції Джон Енгстром відповів на численні запитання аудиторії.

**Відділ міжвузівських та міжнародних зв'язків  
Національної академії прокуратури України**

### **НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

оголошує на конкурсній основі набір до аспірантури працівників прокуратури, які мають вищу освіту, диплом спеціаліста або магістра, кваліфікацію юриста та стаж роботи в органах прокуратури, як правило, не менше трьох років, з відривом від виконання службових обов'язків (денна форма навчання) та без відриву від виконання службових обов'язків (заочна форма навчання) за спеціальностями:

- 12.00.08** – кримінальне право та кримінологія;  
кримінально-виконавче право;
- 12.00.09** – кримінальний процес і криміналістика;  
судова експертиза;  
оперативно-розшукова діяльність;
- 12.00.10** – судоустрій;  
прокуратура та адвокатура.

**Інформація щодо переліку документів надається аспірантурою Академії.**

**Телефони для довідок:**

206-18-45; 206-00-51 (внутрішній – 305).

**Документи приймаються**

з 15 вересня по 15 жовтня 2012 року за адресою:

м. Київ, вул. Мельникова, 81 б, кабінет 209.

## ВИМОГИ до 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, Ірина Байдачна*

Переклад англійською

*Владислав Якименко, Тетяна Погорєлова*

Технічне оформлення

*Ольга Буряченко, Максим Лимонченко*

Дизайн обкладинки

*Тетяна Малишева*

Комп'ютерна верстка

*ТОВ «Європа принт»*

Підписано до друку 21.06.12.

Формат 70х100 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.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру

Серія ДК № 752 від 27.12.01.