

# **ВІСНИК**

---

## **НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

# **3(27)' 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**

Якимчук М.К.

**Рекомендовано до друку**

Вченою радою Національної академії  
прокуратури України  
(протокол №1 від 27 вересня 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

**Блажівський Євген Миколайович** ректор Національної академії прокуратури України,  
кандидат юридичних наук

### Головний редактор

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

### Заступники головного редактора:

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

**Толочко Олександр Миколайович** кандидат юридичних наук, доцент,  
проректор Національної академії прокуратури України –  
директор Інституту підготовки кадрів

### Відповідальний секретар

**Барандич Світлана Павлівна** начальник редакційно-видавничого відділу  
Національної академії прокуратури України

### Члени редакційної колегії:

**Бандурка Олександр Маркович** доктор юридичних наук, професор  
(Харківський національний університет внутрішніх справ)

**Гриценко Іван Сергійович** доктор юридичних наук, доцент  
(Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

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

**Долежан Валентин Володимирович** доктор юридичних наук, професор  
(Національний університет «Одеська юридична академія»)

**Дьомін Юрій Михайлович** доктор юридичних наук, професор  
(Генеральна прокуратура України)

**Кальман Олександр Григорович** доктор юридичних наук, професор  
(Національна академія прокуратури України)

**Кожевніков Геннадій Костянтинович** кандидат юридичних наук, доцент  
(Національна академія прокуратури України)

**Копиленко Олександр Любимович** доктор юридичних наук, професор  
(Інститут законодавства Верховної Ради України)

**Косюта Михайло Васильович** доктор юридичних наук, професор  
(Генеральна прокуратура України)

**Литвак Олег Михайлович** доктор юридичних наук, професор  
(Національна академія прокуратури України)

**Маляренко Василь Тимофійович** доктор юридичних наук, професор  
(Національна школа суддів України)

**Мірошніченко Сергій Сергійович** кандидат юридичних наук, доцент  
(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 Деонісійович** доктор юридичних наук, професор  
(Національна академія Служби безпеки України)

**Шаповал 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>Юрій ДЬОМІН</i> Зміни до Закону України «Про прокуратуру» – черговий крок на шляху демократичних перетворень.....	5
<i>Олег ЛИТВАК, Петро ШУМСЬКИЙ</i> Становлення та розвиток прокуратури України.....	10
<i>Валентин ДОЛЕЖАН</i> Проблеми визначення статусу прокуратури у діяльності Конституційної Асамблеї.....	16
<i>Євген ПОПОВИЧ</i> Дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури України: правові проблеми та шляхи їх вирішення.....	22
<b>ПИТАННЯ ТЕОРІЇ</b> .....	27
<i>Микола РУДЕНКО</i> Спеціалізація як принцип побудови прокурорської системи України (науково-практичний прогноз).....	27
<i>Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ</i> Теоретичні засади організації і діяльності органів охорони правопорядку в аспекті конституційної реформи в Україні.....	33
<i>Віктор СУХОНОС, Олександр ЗВІРКО</i> Мистецтво обвинувальної промови прокурора.....	38
<i>Віктор ГАЛЮК</i> Правові основи прокурорського нагляду за додержанням органами виконавчої влади і місцевого самоврядування земельного законодавства.....	43
<b>КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ</b> .....	50
<i>Сергій МІРОШНИЧЕНКО</i> Рішення Європейського суду з прав людини і національне законодавство: вплив, взаємозв'язок, наслідки.....	50
<b>КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА</b> .....	56
<i>Олександр ТОЛОЧКО</i> Роль рішень Європейського суду з прав людини в механізмі кримінального процесуального регулювання.....	56
<i>Володимир БАБЕНКО</i> Вплив положень Кримінального процесуального кодексу України на реформування органів прокуратури.....	62
<i>Геннадій КОЖЕВНИКОВ</i> Заходи забезпечення кримінального провадження.....	68

<i>Валентина БАБКОВА</i> Проблеми здійснення прокурором наглядових повноважень у формі процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування.....	71
<i>Василь ЮРЧИШИН</i> Нагляд прокурора при провадженні досудового розслідування за новим Кримінальним процесуальним кодексом України.....	74
<b>ФІНАНСОВЕ ПРАВО</b> .....	78
<i>Наталія ЯКИМЧУК</i> Ефективне використання бюджетних коштів як правова категорія .....	78
<b>ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ</b> .....	85
<i>Олександр КАЛЬМАН, Олександр ГЛАДУН</i> Координація діяльності правоохоронних органів із запобігання і протидії корупції: вимоги нового законодавства.....	85
<b>ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД</b> .....	91
<i>Євген ПОЛЯНСЬКИЙ</i> Відповідальність за «непередбачене позбавлення життя» (felony murder rule) під час вчинення іншого злочину: генезис концепції в кримінальному праві США .....	91
<b>ПРОКУРОРСЬКА ТА СЛІДЧА ПРАКТИКА</b> .....	97
<i>Анатолій МЕЛЬНИК</i> Особливості здійснення прокуратурою правозахисної діяльності у сфері адміністрування та відшкодування податку на додану вартість органами Державної податкової служби України .....	97
<i>Павло БОГУЦЬКИЙ</i> Концептуальні основи правового режиму військової служби .....	102
<i>Петро КОВАЛЬ</i> Ліквідація заборгованості з виплати заробітної плати – пріоритет діяльності прокуратури Буковини.....	106
<b>Трибуна молодого вченого</b> .....	109
<i>Людмила ВИГІВСЬКА</i> Прокурорський нагляд за додержанням законів при розслідуванні злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів.....	109
<i>Антон ОВЧАРЕНКО</i> Перспективи запровадження військових кримінальних проступків та стягнень за їх вчинення .....	115
<i>Наталя НІКОНОРОВА</i> Конституційно-правовий принцип несумісності мандата парламентаря в державах-членах Європейського Союзу.....	119
<b>ЖИТТЯ АКАДЕМІЇ</b> .....	125
Хроніка міжнародних зв'язків .....	125
<b>ВІТАЄМО ЮВІЛЯРІВ</b> .....	127
<i>Вимоги до оформлення наукових статей</i> .....	128



**Юрій ДЬОМІН,**

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

### **ЗМІНИ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» – ЧЕРГОВИЙ КРОК НА ШЛЯХУ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**

**Ключові слова:** європейські стандарти; прокуратура; межі кримінального правосуддя.

Україна завжди враховувала європейські стандарти стосовно місця правоохоронних органів у системі державних, у тому числі й щодо функцій та завдань, які ставляться перед органами прокуратури України.

Слід нагадати, що 18–19 вересня 2012 року на 1151-му засіданні Комітету міністрів Ради Європи була прийнята Рекомендація державам-учасницям щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального правосуддя [1].

Метою прийняття Рекомендації Радою Європи було досягнення більшої єдності між її учасниками, забезпечення та запровадження ідеалів і принципів, що є їхнім спільним надбанням, про що зазначено в тексті рекомендації. На наш погляд, це зроблено з метою усунення прогалин та протиріч у деяких правових питаннях, аналізу прокурорської наглядової практики поза межами кримінального провадження, наближення та подальшої адаптації національних правових систем до вимог міжнародно-правових стандартів з одночасним їх узагальненням, вивченням неоднозначних підходів до окреслених питань в європейському просторі.

Прийняття цієї Рекомендації актуальне для нашої країни, тому що майже одночасно Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» [2], у якому, зокрема, за органами прокуратури України залишаються повноваження, які будуть здійснюватися поза межами кримінальної юстиції. При цьому українським законодавцем дотримано основних засад європейської правової системи, а саме таких, як: верховенство

права, справедливий та незалежний суд, рівність перед законом і судом, з обов'язковим урахуванням Рекомендації Ради Європи Rec (2000) 19 та Висновку Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) про «Роль прокуратури за межами системи кримінального правосуддя» №3 (2008), висновків Конференції генеральних прокурорів Європи в Будапешті та Санкт-Петербурзі від 29–31 травня 2005 року та від 2–3 липня 2008 року, Звіт Європейської комісії за демократію через право («Венеціанська комісія») за 2010 рік щодо європейських стандартів, які стосуються незалежності судової системи.

Хотілося б зазначити, що Радою Європи в Рекомендації від 19 вересня 2012 року визнано відсутність єдиних правових стандартів стосовно завдань, функцій та організації прокуратури поза межами системи кримінального правосуддя, відмінність національних правових систем щодо ролі органів прокуратури поза межами кримінального переслідування.

У багатьох державах-учасницях Ради Європи внаслідок існуючих правових традицій прокурори виконують певні повноваження за межами системи кримінального правосуддя, що відрізняється від інших функцій прокуратури. Загальнодержавний правовий інститут захисту прав і свобод громадян може складатися з декількох структур, бути більш прогресивним завдяки альтернативності інститутів по захисту прав і свобод громадян, якщо фізичні особи справді матимуть можливість обрати на «конкурсній» основі будь-який правовий інститут, на їхній погляд, більш дієвий, економічно-оперативний та вдосконалений за рахунок багаторічного досвіду, підтверджено-

го правовою практикою, та який цілком їх влаштує. Отже, створюється правовий механізм, завдяки якому громадяни змогли б на свій розсуд обрати інститут, що забезпечив би можливість відновлення або захисту їхніх прав. При цьому все ж таки слід враховувати, що інститут прокурорського нагляду за захистом прав та свобод громадян залишається одним із найбільш дієвих, про що свідчить і статистика звернень до нього громадян, і позиція деяких вчених [3, 4, 5, 6].

Згідно з рекомендаціями Ради Європи прокурори повинні мати у своєму розпорядженні необхідні фінансові й трудові ресурси, проходити підготовку з метою належного виконання їхніх обов'язків за межами системи кримінального правосуддя, за необхідності ділитися позитивним досвідом роботи поза межами кримінального провадження, бути більш прозорими, розвивати співпрацю або контакти з омбудсменами, іншими державними, регіональними та місцевими органами влади, неурядовими організаціями.

У разі коли органи прокуратури мають подібні обов'язки за межами системи кримінального правосуддя, їм рекомендовано підтримувати міжнародну співпрацю, надавати практичну допомогу в межах та поза межами відповідних міждержавних угод.

Як зазначено в Рекомендації CM/Rec (2012)11 від 19 вересня 2012 року, в різних національних правових системах ця роль може включати представництво загальних або громадських інтересів, надання правової підтримки громадянам під час захисту їхніх прав та свобод, представництво держави в судах, спостереження за державними органами та іншими особами. Характер цієї ролі може відрізнятися у громадському та приватному праві тощо.

Слід також враховувати і відповідні рішення Європейського суду з прав людини, в яких задекларовано позицію про те, що власне присутність прокурора на судовому процесі на боці однієї зі сторін може ставити під загрозу принцип рівності та справедливий баланс між сторонами (п.п. 30–33 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Менчинська проти Росії», п. 53 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мартіні проти Франції»).

Посилаючись на принципи, викладені у спільному висновку Консультативної ради європейських суддів (CCJE) та Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) щодо суддів та прокурорів у демократичному суспільстві («Дек-

ларація Бордо») від 18 листопада 2009 року, і, зокрема, їх відношення до державних прокурорів, що здійснюють функції за межами сфери кримінального законодавства, рекомендацією від 19 вересня 2012 року нормативно запропоновано надати прокурорам право здійснювати наглядову діяльність поза межами кримінального правосуддя, що не суперечить загальноєвропейським нормам.

У Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18 вересня 2012 року така позиція була врахована, а саме: внесено зміни у функції органів прокуратури, не пов'язані з кримінальним судочинством.

Внаслідок прийняття вказаного Закону обов'язки та повноваження прокурорів за межами системи кримінального правосуддя встановлені на законодавчому рівні, вони чітко визначені з метою уникнення будь-яких двозначностей та певним чином обмежені. Отже, вітчизняним законодавцем ураховані останні рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 19 вересня 2012 року.

З метою недопущення порушень поза сферою кримінального провадження або обмеження прав фізичних та юридичних осіб шляхом реалізації прокуратурою своїх владних повноважень в статтях 21, 23 Закону України «Про прокуратуру» в новій редакції встановлено порядок проведення перевірок органами прокуратури та порядок реагування прокурора на виявлені порушення закону.

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» перевірки проводяться за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних та юридичних осіб, а також за власною ініціативою прокурора.

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

Якщо захист прав та свобод людини і громадянина та інтересів держави є компетенцією відповідних органів державного нагляду (контролю), перевірки проводяться з обов'язковим наданням оцінки щодо законності їх діяльності.

Проведення перевірки можливе лише після винесення вмотивованої постанови, у якій зазначаються підстави, що свідчать про можливі порушення законності. Не допускається проведення перевірки без надання копії постанови представнику підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18 вересня 2012 року зумовлено необхідністю створення належних умов для підвищення ефективності здійснення повноважень органами прокуратури, подолання окремих проблем, які виникли при здійсненні прокуратурою своїх функцій, подальшої адаптації законодавства України до законодавства Євросоюзу, виконання зобов'язань, які взяла на себе Україна.

Будь-яке процесуальне рішення, прийняте прокурором, у тому числі і постанова проведення перевірки, може бути оскаржене до вищестоящого прокурора або до суду. Тому прокурор згідно з чинним законодавством повинен приймати законні та обґрунтовані рішення, що впливають на права та обов'язки громадян, у межах повноважень, передбачених відповідними галузями законодавства, та компетенції. Водночас ухилення від виконання законних вимог прокурора тягне за собою відповідальність, передбачену законом (ст. 8 Закону України «Про прокуратуру») [7].

Більш детально у ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» регламентовано координаційні повноваження прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції. Координаційну раду визначено як основну форму координаційної діяльності прокурора, передбачено й інші координаційні повноваження, зокрема проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, проведення узгоджених заходів тощо. Організація роботи з координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією визначається Положенням, що розробляється і затверджується Генеральним прокурором України за погодженням із керівниками правоохоронних органів.

Деякі питання прокурорського нагляду в Україні вже відрегульовані нормами Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) від 13 квітня 2012 року та іншими кодексами [8]. Так, норма Рекомендації Ради Європи, в якій ідеться про те, що прокурор не повинен прихову-

вати докази, які стосуються відповідних питань у провадженні, вже міститься у ст. 290 КПК України. Згідно зі ст. 35 Закону України «Про прокуратуру» прокурор не має переваг у кримінальному або будь-яких інших провадженнях. Він є рівноправною стороною у процесах, позивачем, відповідачем, стороною обвинувачення тощо і будь-яких необґрунтованих переваг йому не надано.

Прокурор не має також переваг і в реалізації права на подання клопотання, апеляції, касації або вимогу іншого перегляду судового рішення судом вищої інстанції як по суті визначеною законодавчо, так і включаючи часові межі, дослідження доказів тощо. Усі зазначені вище питання та будь-які інші спірні можуть бути розглянуті за певних обставин судом.

У новому Кримінальному процесуальному кодексі України також закріплено повноваження прокуратури щодо створення та забезпечення ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, методики обліку кримінальних правопорушень, осіб, які їх вчинили, та руху кримінальних проваджень (зміни до ст. 14 Закону України «Про прокуратуру»). Надалі можливо розглянути досвід інших країн щодо ведення прокуратурою реєстру перевірок, які здійснюються контролюючими органами в державі.

Згідно з Рекомендацією Ради Європи від 19 вересня 2012 року якщо державні прокурори виконують наглядові функції стосовно державних, регіональних та місцевих органів влади, а також інших юридичних осіб з метою забезпечення дотримання ними закону, вони мають здійснювати свої повноваження у незалежний, прозорий спосіб, у повній відповідності до принципу верховенства права.

Рекомендацією Ради Європи від 19 вересня 2012 року прокурору надано повноваження виконувати свої наглядові функції лише у випадках, коли є обґрунтовані та об'єктивні підстави вважати, що відповідна юридична особа порушує свої правові обов'язки, включаючи й ті, що передбачені міжнародними угодами про права людини.

З набуттям чинності нового Закону дещо звужуються повноваження прокурора щодо видання таких актів прокурорського реагування, як припис і протест прокурора, які можуть зупинити господарську діяльність. Такі акти прокурорського реагування законодавчо скасовані.

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» встановлено єдиний акт прокурорського реагування на виявлені порушення закону у виг-

ляді подання, внесення якого не тягне за собою зупинення дії нормативно-правових актів, припинення певного виду господарської діяльності або скасування такої діяльності взагалі, необхідності вчинення дій або безумовного, безапеляційного усунення порушень, що мали місце.

У зв'язку з прийняттям нового КПК України, який не передбачає винесення постанови про порушення кримінальної справи, цілком логічним є внесення змін до ст. 24 Закону України «Про прокуратуру», якою передбачено винесення постанови прокурором лише у випадках притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності, що повністю усуває колізію норм права.

Конкретний перелік підстав для представництва прокурором інтересів громадянина в суді встановлено в ст. 36-1 Закону України. Зокрема, це неспроможність захистити свої права чи реалізувати процесуальні повноваження громадянином через:

- фізичний чи матеріальний стан;
- недосягнення повноліття;
- похилий вік;
- недієздатність або обмежену дієздатність.

У попередній редакції цієї статті перелік підстав для представництва інтересів громадянина був набагато ширшим та передбачав можливість вступу прокурора у справу й у разі наявності інших поважних причин.

Змінено і порядок подання прокурором заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами у цивільних, господарських та адміністративних справах. Таке право надається лише Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, прокурорам АР Крим, областей, міст Києва, Севастополя і прирівняним до них. Прокурорів нижчого рівня такого права позбавлено.

Отож слід визнати, що повноваження прокурора Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18 вересня 2012 року дещо обмежено.

Водночас Генеральний прокурор України В.П. Пшонка зазначив, що прокуратура усвідомлено йде на обмеження своїх повноважень і вважає цей крок лише початком комплексного реформування правоохоронної системи в державі. Передусім необхідно виробити державницький та системний підхід до проблеми реформування прокуратури, а не кількість повноважень того чи іншого правоохоронного органу. І якщо сьогодні існує об'єктивна необхідність у корегуванні повноважень прокурора в сфері нагляду за додержанням та застосуванням законів і представництва громадян і держави в суді, то це слід зробити [9].

Указаними змінами прокурорський нагляд за законністю діяльності державних органів зведено до мінімуму, водночас залишено можливість прокурора вживати заходів реагування на виявлені порушення.

Наприклад, прокуратурою Миколаївської області виявлено факти безпідставного призначення та проведення працівниками Державної податкової служби України перевірок суб'єктів господарювання лише у зв'язку із значним зменшенням показників виторгу. Вказані обставини не передбачені Податковим кодексом України як підстави для їх проведення. До винних осіб вжито заходи дисциплінарного впливу [10]. Цей перелік можна продовжувати.

Сподіваємося, що всі зазначені вище новели законодавства України сприятимуть подальшому поглибленню процесів демократизації, посиленню захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, інтересів держави.

#### **Список використаних джерел:**

1. Див.: Рекомендація Комітету міністрів Державам-учасницям щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального правосуддя CM/Rec(2012)11, прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2012 року під час 1151-го засідання [Текст]: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unhcr.org/refworld/category\\_LEGAL,,,50697b5e2,0.html](http://www.unhcr.org/refworld/category_LEGAL,,,50697b5e2,0.html)
2. Див.: Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: закон України від 18 вересня 2012 року №5288-VI // Голос України. – 2012. – 28 вересня. – №182.
3. Див.: Косюта М. Деякі аспекти вдосконалення Закону України «Про прокуратуру» / М. Косюта // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – №2 (26). – С. 24.
4. Литвак О. Проблеми реформування органів прокуратури / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – №1 (25). – С. 5.
5. Косюта М. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / М. Косюта // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2 (22).



6. Копиленко О. Міжнародні стандарти та вітчизняний досвід правового регулювання статусу прокуратури / О. Копиленко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2 (22). – С. 35.
7. Див.: Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Голос України. – 1991. – 11 грудня.
8. Див.: Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року №4651а-17 [Текст] // Голос України. – 2012. – 19 травня. – №90–91.
9. Пшонка В. Прокуратура за обмеження своїх повноважень / В. Пшонка // Закон і Бізнес. – 2012. – №38 (1077). – 22–28 вересня.
10. Див.: Ментель О. У полі зору прокуратури – незаконні перевірки податківців / О. Ментель // Голос України. – 2012. – №178 (5428). – 22 вересня.

*Юрій ДЬОМІН*

# **ЗМІНИ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» – ЧЕРГОВИЙ КРОК НА ШЛЯХУ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**

## **Резюме**

Розглянуто зміни, внесені до Закону України «Про прокуратуру». Проведено порівняльний аналіз вказаного законодавчого акта та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» в контексті європейських стандартів визначення функцій та завдань, поставлених перед органами прокуратури України.

*Юрій ДЕМИН*

# **ИЗМЕНЕНИЯ К ЗАКОНУ УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ» – ОЧЕРЕДНОЙ ШАГ НА ПУТИ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ**

## **Резюме**

Рассмотрены изменения, внесенные в Закон Украины «О прокуратуре». Проведен сравнительный анализ указанного законодательного акта и Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам усовершенствования деятельности прокуратуры» в контексте европейских стандартов определения функций и задач, поставленных перед органами прокуратуры Украины.

*Yuriy DYOMIN*

# **AMENDMENTS TO THE LAW OF UKRAINE «ON THE PROSECUTOR'S OFFICE» – NEXT STEP ON THE WAY TO DEMOCRATIC TRANSFORMATIONS**

## **Summary**

The amendments to the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» are considered in the article. The comparative analysis of this statute and the Law of Ukraine «On amendments to certain Laws of Ukraine on the development of prosecutorial activity» on determination of prosecutor's functions and tasks in the context of European standards are given.



**Олег ЛИТВАК,**

*завідувач кафедри теорії діяльності та управління в органах прокуратури Інституту підготовки кадрів Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України*

**Петро ШУМСЬКИЙ,**

*професор кафедри теорії діяльності та управління в органах прокуратури Інституту підготовки кадрів Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції 3 класу, кандидат юридичних наук, професор*



## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

**Ключові слова:** реформування прокуратури; предмет нагляду; організація і порядок діяльності прокуратури; державно-управлінські інститути.

Генеральний прокурор України на зустрічі з трудовим колективом Національної академії прокуратури України 16 серпня цього року наголосив на комплексному підході до проблем реформування прокурорської системи нашої держави з урахуванням вимог нового Кримінального процесуального кодексу України. Увагу присутніх було акцентовано на використанні науково-практичного потенціалу професорсько-викладацького складу у справі підготовки майбутніх прокурорських кадрів і підвищення професійної майстерності діючого прокурорського корпусу.

У центрі уваги цієї зустрічі були також питання підвищення ефективності науково-методичної діяльності на місцях, у регіонах і в центральному апараті Генеральної прокуратури України. Ця робота, як зауважив В.П. Пшонка, повинна проводитися у тісному контакті з Науково-дослідним інститутом Академії та з урахуванням думки всіх науковців відомства, що сприятиме покращенню діяльності правозабезпечувального механізму нашої держави в цілому.

Історія прокуратури налічує понад сім століть. Цей державний інститут виник з потреб та інтересів королівської влади (як відомо, батьківщиною прокуратури вважають Францію) і від початку формувався як незалежна установа.

Розвиток його в різних державах має власну специфіку. На території України, яка входила до

складу Російської імперії, а потім СРСР, прокуратура існує понад 270 років. За цей час були злети і падіння, фактична та юридична ліквідація, неодноразово змінювались її завдання і функції. Отже, реформування прокуратури має бути спрямоване на забезпечення національної безпеки й надійності механізму додержання законів [1].

Після падіння в лютому 1917 року російської монархії в Україні було здійснено спробу створити власну державність з усіма її атрибутами, зокрема й прокуратурою. Хоча прокуратура створювалася при судах, вона і в Українській Народній Республіці була автономним державним інститутом, який виконував тільки йому властиві функції.

У листопаді 1917 року Центральна рада Третім універсалом проголосила Українську Народну Республіку. Згодом, 4 січня 1918 року, було схвалено закон «Про урядження прокурорського нагляду на Україні» [2], що стало продовженням уже розпочатої роботи зі створення структур прокурорського нагляду УНР. Прокуратури, організовані при апеляційних та окружних судах, очолювали старші прокуратори. Всіх прокураторів призначав Генеральний секретар судових справ. Водночас посади прокурорів та товаришів прокурора окружних судів було скасовано.

На підставі прийнятих законів відбулися й перші призначення на посади прокураторів. Розпочато роботу із створення судів і прокурорського нагляду. При Генеральному суді засновано прокуратуру на

чолі зі старшим прокурором, якого призначав Генеральний секретар судових справ. Наказом Генерального секретаря судових справ від 8 січня 1918 року №7 на посаду Старшого прокурора Генерального суду було призначено Дмитра Васильовича Марковича. Згодом обов'язки міністра юстиції і Генерального прокурора виконували: М.П. Чубинський, О.Ф. Романов, А.Г. В'язлов та В.Є. Рейнбот.

8 липня 1918 року Гетьман усієї України Павло Скоропадський затвердив ухвалений Радою Міністрів Української держави закон «Про утворення державного Сенату». Цим же законом було врегульовано і питання прокурорського нагляду.

У грудні 1918 року Гетьманат як державні устрій української держави революційні сили замінили на Директорію, яка проголосила відновлення Української Народної Республіки та утворила уряд, в якому обов'язки міністра юстиції виконував С.П. Шелухін.

28 червня 1922 року було створено прокуратуру УРСР і затверджено Положення про прокурорський нагляд. Державна прокуратура входила до складу Мін'юсту. Керівником прокуратури як Прокурор республіки був народний комісар юстиції УРСР. Першим Прокурором УРСР було призначено М.О. Скрипника. На цій посаді він перебував до березня 1927 року.

Після М.О. Скрипника посади народного комісара юстиції і Генерального прокурора УРСР обіймали: В.І. Порайко (квітень 1927 року – вересень 1930 року), В.В. Поляков (вересень 1930 року – червень 1933 року), М.В. Михайлик (червень 1933 року – січень 1935 року), А.А. Кисельов (січень 1935 року – вересень 1936 року).

У самостійну систему прокуратуру виділено у 1936 році, коли було створено Народний комісаріат юстиції СРСР і утворено як єдиний централізований орган Прокуратуру СРСР. Від цього часу на посаду Генерального прокурора республіки вже не призначали народного комісара юстиції.

Постановою Центрального виконавчого комітету УРСР від 5 вересня 1936 року на посаду прокурора республіки призначили Г.А. Железнодорожського. Із прийняттям Конституції УРСР 1937 року найменування Генерального прокурор було скасовано. Ця посада отримала назву Прокурор УРСР. Прокуратура республіки повністю підпорядковувалася Прокуратурі СРСР. Прокурора УРСР призначав Генеральний прокурор Союзу і йому Прокурор УРСР був підзвітний. З початку серпня 1937 року до червня 1944 року Прокурором УРСР був Л.І. Яченін.

Необхідно згадати й те, що на такому високому історичному судовому форумі, як Нюрнберзький процес, де суду піддали ідеологію і тактику німецького фашизму, обвинувачем виступав Прокурор УРСР Роман Руденко (червень 1944 року – вересень 1953 року). В наступні роки прокурорами УРСР були: Д.Х. Панасюк (вересень 1953 року – листопад 1963 року), Ф.К. Глух (листопад 1963 року – січень 1983 року), П.Г. Осипенко (січень 1983 року – лютий 1990 року), М.О. Потебенко (лютий 1990 року – вересень 1991 року) [3].

Наприкінці 1980-х років розпочалися демократичні зміни в політичному і державному житті СРСР. Було розширено коло питань, що належали до відання УРСР, і у зв'язку з цим внесено принципові зміни до Конституції УРСР. Прокурор знову став іменуватися Генеральним прокурором. Установлено, що на посаду його призначає Верховна Рада УРСР, він відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний.

У зв'язку з проголошенням незалежності Верховна Рада України 4 вересня 1991 року припинила повноваження прокуратури УРСР і колегії. Цього ж дня призначено першого Генерального прокурора України – Віктора Івановича Шишкіна (вересень 1991 року – жовтень 1993 року), а через два місяці, 5 листопада, прийнято Закон України «Про прокуратуру» і низку інших нормативних актів, які й утворили правову базу діяльності органів прокуратури незалежної України. У 1992–1998 роках Генеральну прокуратуру України послідовно очолювали В.В. Дацюк (жовтень 1993 року – жовтень 1995 року) і Г.Т. Ворсинов (жовтень 1995 року – липень 1997 року), згодом обов'язки Генерального прокурора України виконував О.М. Литвак, а з липня 1998 року на цю посаду знову призначено М.О. Потебенюка. Наступними керівниками вищого наглядового відомства нашої держави були Г.А. Васильєв, С.М. Пісун (двічі) та О.І. Медведько. Із 5 листопада 2010 року посаду Генерального прокурора України обіймає Віктор Павлович Пшонка [4].

Однією з позитивних тенденцій нашого часу є постійна увага вчених і практиків до проблеми вдосконалення законодавства, що регулює організацію й діяльність органів прокуратури України. Безумовно, найважливішим питанням, що стоїть перед практиками і теоретиками прокурорського нагляду, є їх активна участь у розробленні проекту нового закону про прокуратуру, який повинен бути підготовлений і прийнятий парламентом з урахуванням функцій, передбачених Конституцією України.

Основа класифікації прокурорського нагляду має бути комплексною, тобто поєднувати об'єкти нагляду й галузі права, нагляд за виконанням повноважень, які здійснюють прокурори. Об'єктом нагляду слід вважати державні органи і громадські організації, посадових осіб та громадян, стосовно яких прокурори здійснюють наглядові функції. Предметом нагляду є виявлення порушень законів в актах і діяльності державних та громадських органів, посадових осіб та громадян. Компетенція – це коло прав і обов'язків, якими наділений певний орган чи посадова особа.

Важливе практичне значення має точне окреслення меж прокурорського нагляду, що дасть можливість більш цілеспрямовано організувати діяльність усієї прокурорської системи. Межі прокурорського нагляду визначаються з огляду на функції, компетенцію, через розмежування обов'язків і повноважень прокурорів шляхом визначення завдань прокурорського нагляду тощо. Як відомо, концепція – це певний спосіб розуміння, головний задум, конструктивний принцип різних видів діяльності. Розроблення концепції здійснення функцій прокуратури, вказаних у Конституції України, передбачає насамперед визначення цілей її діяльності.

Реформування організації діяльності прокуратури є невід'ємною складовою правової держави. Це стосується й певних аспектів діяльності інших органів, тому розроблення відповідної концепції можливе в загальному контексті судової реформи, кінцевого визначення завдань і функцій, передбачених у новому Кримінальному процесуальному кодексі України, усунення суперечностей правового забезпечення діяльності різних структур щодо боротьби з особливо небезпечними злочинами, організованою злочинністю, визначення місця слідчого апарату [5].

Науковий підхід до вирішення зазначеного питання потребує серйозного аналізу функціонування правоохоронних органів, зокрема прокуратури, в більшості європейських країн. Наприклад, прокуратури Словацької Республіки та Угорщини – самостійні органи, не підпорядковані виконавчій владі. У Польщі та Австрії прокурори підпорядковані міністру юстиції. Також незалежні від виконавчої влади прокуратури в Білорусі, Латвії, Російській Федерації, Португалії та Македонії. Натомість виконавчій владі підпорядковані прокуратури Німеччини, Франції, Данії, Голландії. Водночас існують ще дві моделі: в Іспанії, Албанії, Болгарії, Хорватії прокуратура входить до складу

судової влади, а в Швеції, хоча і є частиною виконавчої влади, не підпорядкована міністру юстиції. Повне підпорядкування прокуратури законодавчій владі забезпечує високий ступінь незалежності прокурорів від будь-яких органів виконавчої влади і в цьому його перевага, але поряд з тим наявний також і недолік – надмірна юридична влада прокурорів.

Кожна спроба створити максимально ефективну систему пов'язана зі створенням умов для її незалежного функціонування. Гарантію свободи слід збалансувати гарантією проти сваволі. Незалежність і відповідальність мають бути врівноважені. Підпорядкованість усіх прокурорів Генеральному прокуророві України і його відповідальність перед Президентом України забезпечуватимуть потужний баланс незалежності та контролю [6].

Віднесення прокуратури до складу виконавчої влади містить небезпеку впливу на цей орган з метою підпорядкування його діяльності політичній меті і базовим політичним поглядам уряду. Тим більше, що у перспективі все слідство може перейти до відання відповідних структур виконавчої влади. До того ж міліцією, яка здійснює оперативно-розшукову діяльність, також керує представник виконавчої влади – міністр внутрішніх справ.

Керуючись вимогами Конституції України щодо самостійності прокуратури як державного органу, її правове становище в проекті нового Закону України «Про прокуратуру» слід визначити як середнє між виконавчою і судовою владою, підпорядкувавши безпосередньо Президентові України і законодавчій владі. На нашу думку, це дасть об'єктивну можливість для незалежного виконання наглядових функцій.

У розділі «Загальні положення» нового закону необхідно вказати, що згідно з Конституцією України прокуратура – єдина централізована система органів, яка здійснює нагляд за органами, що протидіють злочинності, проводять оперативну, розшукову діяльність, за місцями позбавлення волі, а також виконує інші функції, передбачені Основним Законом нашої держави.

Прокуратура відповідно до процесуального законодавства України бере участь у розгляді справ судами, вносить подання на рішення, вирoki, ухвали і постанови судів, що суперечать чинному законодавству. Бере участь у правотворчій діяльності, випускає спеціальні видання, має у своєму підпорядкуванні наукові та навчаль-

ні заклади. Генеральна прокуратура України в межах своєї компетенції здійснює зв'язки з відповідними органами інших держав і міжнародними організаціями.

Організація й порядок діяльності прокуратури України та повноваження прокурорів визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», а також іншими законами і міжнародними угодами. На прокуратуру не може бути покладено виконання функцій, не передбачених законами.

Органи прокуратури становлять єдину централізовану систему з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим і Генеральному прокуророві України. Вони здійснюють свої повноваження гласно, незалежно від органів державної влади та місцевого самоврядування, інформуючи їх про стан законності і правопорядку. Оперативні працівники органів прокуратури України не можуть бути членами виборчих та інших органів, що утворюються органами державної влади і місцевого самоврядування. Вони також не можуть бути членами громадських об'єднань, політичних партій і рухів та брати участь у їх діяльності [7].

Прокурорські працівники не мають права поєднувати свою основну роботу з іншою діяльністю, крім викладацької, наукової і творчої.

За вплив у будь-якій формі на прокурорів з метою схилення до прийняття рішення чи ухилення від цього передбачено встановлену законом відповідальність [8].

Ніхто не має права без дозволу прокурора розголошувати матеріали перевірок і досудового слідства до їх завершення.

Вимоги прокурора, що випливають з його повноважень, визначених законом, підлягають безумовному виконанню в установлені строки. Статистична й інша інформація, документи та їх копії, необхідні при здійсненні покладених на органи прокуратури функцій, пред'являються за вимогою прокурора безоплатно.

Генеральний прокурор України, його заступники і за їх дорученням інші працівники прокуратури мають право бути присутніми на засіданнях Верховної Ради України, її комісій і комітетів, уряду, представницьких і виконавчих органів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, районних, міських, селищних і сільських рад та їх виконавчих комітетів. Прокурор, його заступники, а також за їх дорученням інші прокурорські працівники мають право брати

участь у розгляді внесених ними подань і протестів органами виконавчої влади, представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, комерційними і некомерційними організаціями.

Вважаємо також, що Генеральний прокурор України і підпорядковані йому прокурори повинні координувати діяльність із протидії злочинності органів внутрішніх справ, служби безпеки, податкової адміністрації, митної служби та інших правоохоронних органів.

Для забезпечення координації діяльності вказаних органів прокурор скликає координаційні наради, організовує робочі групи, витребує статистичну та іншу необхідну інформацію, здійснює повноваження відповідно до нормативних актів про координацію діяльності із протидії злочинності. Якщо під час здійснення своїх повноважень прокурор виявив необхідність удосконалення чинних нормативно-правових актів, він має право вносити до законодавчих органів і органів, наділених правом законодавчої ініціативи, відповідного і нижчестоящего рівнів вимоги про зміни чи доповнення, скасування чи прийняття законів або інших нормативно-правових актів.

В органах прокуратури згідно з їх повноваженнями вирішуються заяви, скарги та інші звернення, що містять інформацію про порушення законів. Рішення, прийняте прокурором, не перешкоджає зверненню особи за захистом своїх прав до суду.

Скарги, заяви та інші звернення, що надходять до органів прокуратури, розглядаються в порядку та строки, встановлені Законом України «Про звернення громадян». Якщо у задоволенні заяви чи скарги відмовлено, заявникові слід роз'яснити порядок оскарження прийнятого рішення, а також право звернення до суду, якщо це передбачено законом. Прокурор у встановленому законом порядку вживає заходів, пов'язаних із притягненням до відповідальності осіб, які вчинили правопорушення. Забороняється пересилання скарг до органу чи посадовій особі, рішення або дії яких оскаржуються. У разі відмови у виплаті компенсації або одноразової допомоги Генеральна прокуратура України у семиденний термін з дня прийняття такого рішення направляє заявникові письмове повідомлення із зазначенням причин відмови [9].

Відтак, для створення ефективного механізму державного управління надзвичайно важливо правильно обрати наукову стратегію подальшого

розвитку державно-управлінських інститутів, шляхи і засоби подолання недоліків у їхній діяльності. Це неможливо зробити без розвиненої теоретичної бази, якої бракує сьогодні при підготовці та застосуванні законів, правових актів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, що значною мірою позбавляє управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості, об'єднуючого та впорядковуючого потенціалу. Тому питання науково-теоретичного забезпечення повсякденної практики управління набувають нині особливого значення.

Організація роботи – засіб практичної реалізації завдань прокурорського нагляду, саме вона у багатьох випадках визначає рівень і ефективність запобігання правопорушенням. Головне в організації – вміння правильно підібрати і розставити кадри, окреслити основні напрями роботи (планування) і забезпечити контроль виконання, належним чином реагувати на обґрунтовані звернення громадян. Також необхідним її елементом є налагодження діловодства, обліку і звітності.

Слід розглянути та конкретизувати правові аспекти вдосконалення інформаційного забезпечення управління і відділів Генеральної прокуратури України під час розслідування злочинів, здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів тощо. Мають бути розроблені теоретичні положення про структуру діяльності Генеральної прокуратури України на основі функціонального підходу, що включатимуть систему понять, функцій, їх класифікацію, ієрархію, взаємозв'язок та посядуть самостійне місце у навчальному курсі з організації діяльності органів прокуратури.

Всебічне нормативне регулювання управлінської діяльності в органах прокуратури, організаційно-управлінських правовідносин і актів їх реалізації у взаємозв'язку з іншими правовідносинами забезпечить належне правове підґрунтя для управлінської дії, спрямованої на процес оптимізації роботи всієї прокурорської системи України. Таким чином, завдання, що стоять перед прокурорським наглядом, і його принципи визначають систему та структуру органів прокуратури.

Прокуратура є незалежною від місцевих органів влади єдиною централізованою системою, очолюваною Генеральним прокурором України, якому підпорядковані всі, в тому числі спеціальні,

нижчестоящі прокуратури. Відповідно до Конституції України Генеральний прокурор України призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України. Заступники Генерального прокурора України призначаються Генеральним прокурором України як члени колегії. Прокурори областей і прирівняні до них прокурори також призначаються Генеральним прокурором України. Зазначені, а також усі інші прокурори призначаються Генеральним прокурором України на п'ять років. На такий же термін призначається і Генеральний прокурор України.

Призначення міських, міжрайонних, районних і прирівняних до них прокурорів, а також заступників прокурорів областей і прирівняних до них прокурорів належить до повноважень Генерального прокурора України. Він керує діяльністю органів прокуратури та здійснює контроль за роботою підпорядкованих прокурорів. Як уже зазначалось, у Генеральній прокуратурі України утворюється колегія, персональний склад якої затверджується Генеральним прокурором України. Наказом Генерального прокурора України також затверджується персональний склад колегій прокуратур областей і прирівняних до них прокуратур.

Викладене вище окреслює головні проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави, дає загальне уявлення про багатогранну діяльність прокуратури у сфері забезпечення режиму законності, висвітлює її основні напрями та обсяги роботи. Цей стислий виклад свідчить, що прокуратура як частина системи державних органів є самостійним багатопрофільним державно-правовим інститутом, діяльність якого тісно пов'язана з виконанням функцій держави із забезпечення законності й правопорядку.

У зв'язку з проведенням правової реформи в Україні постають складні питання подальшого розвитку прокуратури, які потребують обговорення. У пошуках шляхів їх вирішення треба пам'ятати висновок, якого дійшли учасники Пан'європейської конференції «Трансформація прокуратури в орган, сумісний з демократичними принципами права»: «Щоб не помилитися, досягти успіху, важливо, щоб будь-яка створювана прокурорська система була сумісна з культурою і історією України. Ця система повинна бути сприйнята тим суспільством, в якому вона функціонує».

**Список використаних джерел:**

1. Пшонка В.П. Роль прокуратури в забезпеченні національної безпеки України / В.П. Пшонка // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2. – С. 5–10.
2. Литвак О.М. Функції прокуратури України / О.М. Литвак, П.В. Шумський. – Хмельницький: Хмельницький інститут регіонального управління та права, 1998. – 392 с.
3. Шумський П.В. Проблеми сучасної концепції основних функцій органів прокуратури України / П.В. Шумський // Сучасні проблеми науки: м-ли наук. конф. (9 квітня 2010 року, НАУ). – К.: Національний авіаційний університет, 2010. – С. 220–221.
4. Шумський П.В. Прокуратура України / Шумський П.В. – К.: Вентурі, 1998. – 336 с.
5. Середа Г.П. Оптимізація процесуального статусу прокурора на досудовому слідстві / Г.П. Середа // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2. – С. 15–21.
6. Войцишен В.Д. Прокуратура у системі кримінальної юстиції України в період її реформування / В.Д. Войцишен // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2. – С. 11–14.
7. Долежан В.В. Перспективи трансформації функцій прокуратури України / В.В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №2. – С. 45–49.
8. Пшонка А.В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Пшонка А.В. – Х., 2006. – 183 с.
9. Дьомін Ю.М. Компенсація та одноразова допомога замість страхових виплат / Ю.М. Дьомін // Вісник прокуратури. – 2011. – №6. – С. 21–25.

*Олег ЛИТВАК, Петро ШУМСКИЙ*

**СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК  
ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

**Резюме**

*В історичному аспекті досліджуються становлення і розвиток прокуратури України. Автори обґрунтовують межі, об'єкти та предмет прокурорського нагляду, особливу увагу приділяючи проблемам самостійності прокуратури як державної системи, а також взаємодії всіх правоохоронних органів. Проаналізовано основні напрями організації роботи та визначено місце і роль прокуратури в Україні.*

*Oleg LITVAK, Petro SHUMSKIY*

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ  
ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ**

**Резюме**

*В историческом аспекте исследуются становление и развитие прокуратуры Украины. Авторы обосновывают пределы, объекты и предмет прокурорского надзора, особое внимание уделяя проблемам самостоятельности прокуратуры как государственной системы, а также взаимодействию всех правоохранительных органов. Проанализированы основные направления организации работы, определены место и роль прокуратуры в Украине.*

*Oleg LITVAK, Petro SHUMSKY*

**ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT  
OF PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE**

**Summary**

*The establishment and development of the prosecutor's service of Ukraine are analyzed in the historical aspect. The authors give arguments for the frames, objects and subject of the prosecutor's supervision as well as interaction between law enforcement bodies, emphasizing independence of prosecution service as a government institution. Key directions of organization of prosecutor's office, its place and role in Ukraine are analyzed and identified.*



**Валентин ДОЛЕЖАН,**

*професор кафедри організації судових та правоохоронних органів  
Національного університету «Одеська юридична академія»,  
доктор юридичних наук, професор,  
почесний працівник прокуратури*

## **ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ У ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ АСАМБЛЕЇ**

**Ключові слова:** прокуратура; конституційна реформа; правовий статус прокуратури у Конституції України; функції прокуратури; Генеральний прокурор України.

**П**итання конституційного статусу прокуратури України перебувало в полі зору вітчизняних і зарубіжних юристів, зокрема й представників Європейських структур, постійно: напередодні прийняття чинної Конституції України, при обговоренні змін та доповнень до неї і, нарешті, в сучасний період, коли в суспільстві визріло переконання у необхідності суттєвого оновлення Основного Закону чи навіть прийняття його у новій редакції.

Ці проблеми стали предметом досліджень М. Косюти, І. Марочкіна, М. Мичка, М. Михайленка, М. Мурашина, Ю. Полянського, В. Сухосося, М. Руденка, Ю. Шемшученка та багатьох інших, а також практичних працівників прокуратури України, представників ПАРЄ і Венеціанської комісії. При цьому висловлювалось чимало спірних думок, деякі слухні міркування не було враховано, оскільки вони не збігалися з певними етапами конституційного процесу і через наявну проблематичність внесення змін до Конституції України – однієї з «найжорсткіших» у світі.

Чимало назрілих питань конституційного будівництва можна буде погодити у процесі роботи Конституційної Асамблеї як дорадчого органу при Президенті України, в тому числі і в частині уточнення статусу прокуратури з урахуванням потреб посилення її правоохоронного потенціалу у складних умовах, які переживає суспільство.

Сучасна прокуратура України, безумовно, являє собою *систему органів охорони правопорядку* (тут і далі курсив мій. – В.Д.), хоча посідає в ній особливе місце.

По-перше, на відміну від інших органів охорони правопорядку, прокуратура не належить до виконавчої влади, а її місце у системі поділу влади досі не визначено.

По-друге, прокуратура здійснює нагляд за додержанням законів іншими органами охорони правопорядку, передусім у сфері застосування ними кримінального процесуального і кримінально-виконавчого законодавства.

По-третє, прокуратура здійснює координацію діяльності органів охорони правопорядку з питань протидії злочинності і корупції (ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» від 13 квітня 2012 року [1]).

Враховуючи ці особливості, необхідно визнати, що прокуратура виступає як *системоутворюючий елемент* з-поміж інших органів охорони правопорядку.

Сьогодні паралельно з етапом конституційного процесу триває підготовка проекту нового Закону України «Про прокуратуру». Важко гарантувати, що він сповна відповідатиме майбутнім конституційним нормам у разі прийняття до завершення конституційної реформи, що може викликати потребу у певному корегуванні цього Закону. Але, звичайно, є багато питань, які цілком можна вирішити на рівні Закону, і тому немає потреби відкладати їх до прийняття нової чи оновленої Конституції. Це стосується, наприклад, посилення правового статусу колишніх помічників і старших помічників прокурора, яких згідно із Законом від 13 квітня 2012 року названо прокурорами (старшими прокурорами) відповідних прокуратур, що сприятиме підвищенню їх авторитету в суспільстві.

При розробці конституційних положень, що стосуються прокуратури, слід, звісно, врахувати конституційну практику інших, передусім євро-



пейських країн. Або, як наголошують експерти ПАРЕ і Венеціанської комісії, керуватися так званими європейськими стандартами організації і діяльності прокуратури, які відображені в нормах конституцій цих країн. Але на заваді стає виняткова строкатість змісту відповідних частин вказаних конституцій, на що буде звернуто увагу в подальшому викладі. За такої ситуації можна брати за взірць положення, що містяться в якійсь одній або декількох конституціях, ризикуючи викликати невдоволення європейських експертів, на думку яких інші зразки прийнятніші для України.

Безумовно, важливою проблемою, яку так чи інакше доведеться вирішити у новій чи оновленій Конституції України, є *місце прокуратури у системі поділу влади*.

У чинній Конституції України не вирішено цього питання. Проте системний аналіз її норм свідчить, що зараз вона не відноситься ні до законодавчої, ні до виконавчої влади. В Розділі IV про законодавчу владу наведено вичерпний перелік інституцій, які тією чи іншою мірою підконтрольні парламенту: Рахункова палата (ст. 98), Рада Національного банку України (ст. 100), Уповноважений з прав людини (ст. 101). До виконавчої влади прокуратуру України зараз не можна віднести хоча б тому, що вона здійснює нагляд за додержанням законів її органами відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України. Отже, спроби інтегрувати прокуратуру до однієї з цих гілок влади були б, вочевидь, безперспективними.

М. Косюта (Україна) [2, 33] та М. Мельников (Росія) [3, 15] практично одночасно висловили думку, що прокурорську систему можна розглядати як самостійну гілку влади. На підтвердження цього наведено досить вагомні аргументи: організаційна автономія прокуратури, особливий характер її функцій, не властивих іншим державним структурам; своєрідність прокурорських повноважень і, нарешті, спеціальне місце, яке відведено прокуратурі у тексті чинної Конституції (між виконавчою владою і судовою владою). Такою є реальність, але дехто вважає, що тим гірше для реальності. Для експерта Венеціанської комісії Ш. Корню (Швейцарія) нестерпно те, що прокуратура України фактично займає позицію «вільного електрона» [4, 5]. Проте не слід забувати: сучасна держава за ступенем складності державного механізму значно відрізняється від часів Дж. Локка і Ш. Монтеск'є.

Не аналізуючи у межах однієї статті всі ознаки, які дозволяють віднести певну державну структуру до тієї чи іншої гілки влади, зазначимо, що це питання вирішено у конституціях вісімнадцяти країн, які однозначно віднесли прокуратуру до судової влади. Самостійний статус прокуратури як «вільного електрона» закріплено у конституціях Білорусі, Угорщини, Казахстану, Кіпру, Македонії, Словенії. У Чехії прокуратура розглядається як структура, що захищає інтереси держави – державне представництво (*statni zastupitelstvi*), і її віднесено до виконавчої влади в особі Міністерства юстиції. У конституціях окремих країн слово «прокурор» вживається лише стосовно службових осіб органів прокуратури або взагалі не вживається, коли йдеться про прокуратуру (таких країн понад 20). У Великобританії, Ірландії і на Мальті прокурорську функцію обвинувачення виконує відомство Генерального аторнея. Єдиних стандартів у цій сфері не існує й не може існувати\*.

І все ж, вважаємо, що у новій Конституції можна і потрібно вирішити вказане питання. Це дасть можливість якщо не уникнути критики з боку структур Ради Європи, то у всякому разі послабити її.

Ще 2006 року Генеральна прокуратура України в особі тодішнього Генерального прокурора України О. Медведька запропонувала проект Закону «Про внесення змін до Конституції України, яким передбачалась інтеграція прокурорської системи до судової влади» [5, 6–10]. Така інтеграція обумовлювалася тим, що основна частина діяльності прокуратури пов'язана з участю прокурорів у судочинстві, а практично усі процесуальні рішення прокурорів є предметом судового контролю. Проте така ініціатива, на жаль, не була підтримана і, очевидно, це обумовлювалося тим, що відповідний проект ініціювали у відриві від повномасштабного конституційного процесу. Бажано її «реанімувати» у процесі роботи Конституційної Асамблеї.

У деяких країнах, в яких прокуратуру віднесено до судової гілки влади, існують організаційні зв'язки між прокурорами відповідного рівня і судовими органами, тобто прокурори знаходяться «при судах». Проте, зокрема, в Азербайджані, Албанії, Білорусії, Болгарії, Грузії, Молдові, Португалії, Румунії прокуратура становить централізовані системи органів з підпорядкуванням керівникам цих систем. Відповідно до ч. 1 ст. 29 Розділу «Судова влада» Конституції Російської Федерації органи проку-

\* Тут і далі див.: Конституції государств Европы (в 3 т.). – М.: Норма, 2002 (з наступними змінами).

ратури «... становлять єдину централізовану систему з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим і Генеральному прокурору Російської Федерації». В Україні також застосовується і, сподіваємося, надалі буде застосовуватися цей принцип, що особливо важливо в умовах соціально-економічної та політичної нестабільності, яку поки що переживає країна. Послідовне втілення у життя цього принципу дасть змогу домогтися точного і однакового застосування законів усіма органами і службовими особами прокуратури.

*Вважаємо, до Розділу «Судова влада» майбутньої Конституції України (замість назви «Правосуддя») доцільно ввести одну або декілька статей, присвячених прокуратурі, чи окрему главу про прокуратуру у межах розділу «Судова система» або «Суди».*

Передусім у тексті Конституції потрібно дати визначення і окреслити завдання прокуратури.

Як у радянських законодавчих актах про прокуратуру, так і в Законі України «Про прокуратуру» таке визначення відсутнє. Ця «традиція» виникла в часи, коли діяльність прокуратури ототожнювалася зі здійсненням прокурорського нагляду. Стаття 1 Закону так і називається «Прокурорський нагляд за додержанням законів в Україні».

На наш погляд, ст. 1 нової Конституції, присвяченій прокуратурі, слід надати визначення і викласти завдання прокуратури. При цьому не варто переносити до Основного Закону положення стосовно завдань, викладених у ст. 4 чинного Закону України «Про прокуратуру», оскільки вони не відповідають нинішній тенденції зосередження уваги прокурорів передусім на захисті прав і законних інтересів громадян.

Зазначену статтю доцільно викласти у такій редакції:

*«Поняття і завдання прокуратури*

*Прокуратура України є єдиною і централізованою системою державних органів, на які покладено охорону правопорядку у межах, визначених Конституцією і законами України.*

*Діяльність прокуратури спрямована на утвердження принципу верховенства права, зміцнення законності і забезпечення правопорядку.*

*Прокуратура захищає від неправомірних посягань:*

- конституційні права і свободи людини і громадянина, всіх соціальних і національних груп;*
- державну незалежність України, суспільний і державний лад, політичну і економічну систему країни».*

У ст. 122 чинної Конституції України передбачено, що прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.

Це – первинна редакція зазначеної статті у Законі України «Про прокуратуру». Проте згодом вона двічі зазнавала змін. Спочатку Законом України від 8 грудня 2004 року «Про внесення змін до Конституції України» [6] було передбачено, що не лише призначення, але й звільнення Генерального прокурора може здійснюватися главою держави зі згоди парламенту. Таким чином, вирішення обох питань було віднесено до компетенції не одного, а двох найвищих центрів державної влади. Повернення до попереднього тексту цієї статті обумовлювалося позицією Конституційного Суду України у рішенні від 30 вересня 2010 року про визнання Закону від 8 грудня 2004 року неконституційним у цілому через порушення конституційного порядку його прийняття [7] і не пов'язувалося з негативною оцінкою такої норми по суті. Це об'єктивно поновило розбалансованість між повноваженнями Президента України та Верховної Ради України, що не найкращим чином позначилось на незалежності керівника прокурорської системи, а в майбутньому може призвести до певних ускладнень та конфліктів на цьому ґрунті. *Відтак, Конституційній асамблеї доцільно внести пропозицію про відновлення статусу-кво.*

Виглядає як архаїзм закріплене зазначеною статтею право парламенту відправляти у відставку Генерального прокурора України у зв'язку з висловленням йому недовіри [8, 119]. Очевидно, тут малася на увазі так звана *політична відповідальність* Генерального прокурора України подібна до тієї, яку несе Кабінет Міністрів України та його члени через зміну політичної кон'юнктури незалежно від конкретних недоліків і порушень закону. Ситуація, за якої Генеральний прокурор України змушений постійно «оглядатись» чи то в бік Президента України, чи то в бік парламентської більшості, робить його незалежність при вирішенні конкретних справ досить вразливою.

В одному з експертних висновків Венеціанської комісії щодо можливості висловлення недовіри Генеральному прокуророві України зазначено: «Це положення нас непокоїть, бо не зазначає жодних підстав висловлення недовіри, ...дозво-

ляє Верховній Раді наполягати на звільненні рішучого Генерального прокурора, який прагне суворо, але справедливо викорінювати корупцію через політиків і з точки зору компетентності повністю відповідає своїй посаді. З точки зору сучасних європейських стандартів це положення є неприйнятним [9, 4]. З таким висновком, на відміну від деяких інших, неможливо не погодитись, якщо врахувати, що законодавство жодної іншої європейської країни не містить подібного «винаходу».

Можливими є два шляхи вирішення цієї проблеми під час конституційного процесу: або вилучити з Конституції зазначену норму та частину п. 25 ст. 85 щодо висловлення недовіри, або передбачити у майбутній Конституції, що вотум недовіри є можливим лише кваліфікованою більшістю у дві третини голосів. Такий підхід міг би запобігти непродуманим рішенням з цього питання.

Найсерйознішою проблемою щодо конституційного регулювання діяльності прокуратури є пошук шляхів оптимізації її функцій.

Почнемо з функції, передбаченої п. 1 ст. 121 Основного Закону, відповідно до якої на прокурора покладено підтримання державного обвинувачення в суді. При цьому ще на початку 90-х років прокуратуру було позбавлено функції нагляду за додержанням законів при розгляді справ судами через її несумісність з принципом незалежності суддів. Проте на практиці, передусім у сфері кримінального судочинства, обсяг функціонального призначення прокуратури значно ширший. Відповідно до низки положень КПК України прокурор бере участь у розгляді слідчим суддею власних звернень і звернень інших учасників процесу, зокрема про дозвіл на вчинення деяких процесуальних дій, у зв'язку з оскарженням своїх рішень, дій і бездіяльності, та в деяких інших випадках. Отже, якщо визнати, що функції прокурора мають бути вичерпно визначені у Конституції України, п. 1 зазначеної статті слід доповнити словами «і бере участь у судовому провадженні в інших випадках, передбачених законом».

При обговоренні змісту змін до Конституції України необхідно враховувати, що структурами Ради Європи ставиться під сумнів редакція п. 2 ст. 121 Основного Закону, відповідно до якої на прокурора покладається «представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом». Обговорюючи це питання, Венеціанська комісія неодноразово наголошувала на тому, що захист прав людини як функція прокуратури є несумісним з її призна-

ченням у демократичному суспільстві. Висувалась вимога, щоб «це представництво обмежувалось випадками, де фігурує публічний інтерес та немає конфлікту з основними правами і свободами особи» [10, 7]. В іншому висновку стверджувалося: «... захист прав людини не є належною сферою діяльності для органів прокуратури: краще, коли цим займається не прокуратура, а омбудсмен» [11, 9].

Такий підхід як породження ультраліберальної концепції суцільного антагонізму між інтересами держави і людини суперечить ст. 3 Конституції України і не може бути прийнятним для сучасної України. Права та свободи людини і громадянина мають органічно поєднуватися з інтересами держави, а їх захист державою, зокрема й з участю прокуратури, становить пріоритетний державний інтерес.

Якщо в процесі опрацювання конституційних законопроектів візьме верх у цьому питанні зазначена позиція Венеціанської комісії, то під загрозу будуть поставлені заходи Генеральної прокуратури України про перенесення центру тяжіння в діяльності прокуратури на здійснення нею правозахисту.

Якщо ж вказана функція загалом залишиться недоторканою, необхідно, на нашу думку, слово «або» у п. 2 ст. 121 Конституції України замінити на «і». У сучасній редакції зазначену норму можна тлумачити так, що прокурор завжди стоїть перед вибором: здійснювати представництво інтересів громадянина чи держави, хоча відповідно до ст. 3 Основного Закону вони здебільшого збігаються.

У процесі роботи Конституційної Асамблеї неминуче постане також питання про долю перехідних функцій прокуратури, передбачених п. 9 Перехідних положень Конституції України.

Що стосується функції досудового слідства, то протягом тривалого часу більшість учених і практиків обстоювали недоцільність покладення її на прокуратуру, оскільки це могло викликати сумніви в об'єктивності прокурорського нагляду за розслідуванням. Позиція законодавця у цій частині вирішальною мірою прояснилася в результаті прийняття КПК України 2012 року. По-перше, у ст. 216 вказаного Кодексу прокуратура не фігурує серед органів досудового розслідування. По-друге, з чинної редакції Закону України «Про прокуратуру» вилучені усі згадки про наявність в органах прокуратури посад слідчих. Проте остаточно це питання відповідно до п. 1 Прикінцевих положень КПК України буде вирішено не

пізніше п'яти років з дня набрання чинності цим Кодексом з початку діяльності Державного бюро розслідувань. Проте висловимо припущення, що в умовах сучасної України це надто великий строк для того, аби вважати прийняте рішення остаточним.

І насамкінець стисло розглянемо перспективи подальшого існування в Україні функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, що останнім часом трансформується Генеральною прокуратурою України у правозахисну діяльність прокуратури.

Починаючи з середини 90-х років минулого століття, структури ПАРЕ наполегливо вимагали від України повної ліквідації зазначеної функції, не визнаючи в цьому питанні жодних компромісів. З цього приводу накопичився величезний обсяг публікацій науковців і практиків у монографіях, дисертаціях, юридичній і загальній періодиці (зокрема й публікацій автора цієї статті, в яких висловлено протилежну позицію. – *В.Д.*).

Винесення спорів з приводу зазначеної функції прокуратури на розгляд Конституційної Асамблеї, безумовно, здатне ускладнити її робо-

ту і відволікти увагу від інших важливих питань конституційного будівництва.

Природно постає запитання: чи так уже необхідно включати перелік функцій прокуратури безпосередньо до Основного Закону? Звернемося до європейської практики.

Функції прокуратури закріплено, крім України, в Конституціях Азербайджану, Албанії, Вірменії, Білорусії, Болгарії, Італії, Казахстану, Литви, Молдови, Португалії. В конституціях Словенії і Чехії це питання вирішено частково і зазначено, що органи прокуратури здійснюють кримінальне обвинувачення, а також інші функції, покладені на них законом.

Отже, якщо керуватися стандартами, які застосовуються в більшості європейських країн, то нагальної потреби в існуванні відповідного переліку у Конституції України немає. Щоб уникнути зайвих складнощів при обговоренні проекту Конституції, можна обмежитися короткою фразою «функції прокуратури визначаються законом», а в подальшому – вирішувати це питання у законодавчому порядку з урахуванням стабілізації обстановки в суспільстві та стану правопорядку.

#### **Список використаних джерел:**

1. Офіційний Вісник України. – 2012. – №37. – Ст. 1371.
2. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства / М.В. Косюта. – Одеса: Юридична література, 2012. – 376 с.
3. Мельников Н.В. Прокурорская власть / Н.В. Мельников // Государство и право. – 2002. – №2. – С.14–20.
4. Корню Ш. Коментар щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» / Ш. Корню. – Страсбург, 2006. – 11 с.
5. Реформування органів прокуратури України: проблеми та перспективи // Міжнародна науково-практична конференція // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – №3. – С. 6.
6. Вісник Верховної Ради України. – 2005. – №2. – Ст. 44.
7. Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – №5. – Ст. 96.
8. Долежан В.В. Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України / В.В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – №2. – С. 117–123.
9. Експертний висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про прокуратуру». – Страсбург, 2009 (25 вересня). – 12 с.
10. Експертний висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про внесення змін до проекту Закону України «Про прокуратуру». – Страсбург, 2004. – 13 с.
11. Рекомендація ПАРЕ №1604 2003 «Про роль органів прокуратури в демократичному суспільстві». – Страсбург, 2003. – 11 с.

*Валентин ДОЛЕЖАН*

#### **ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ У ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ АСАМБЛЕЇ**

##### **Резюме**

*Визначаються основні напрями діяльності Конституційної Асамблеї щодо майбутніх змін Конституції України у частині відносин прокуратури: її визначення, місця у системі поділу влади, функцій, а також правового статусу Генерального прокурора України.*

*Валентин ДОЛЕЖАН*

**ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТАТУСА ПРОКУРАТУРЫ  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОЙ АССАМБЛЕИ**

**Резюме**

Определяются основные направления деятельности Конституционной Ассамблеи относительно будущих изменений Конституции Украины в части прокуратуры: ее определения, задач, места в системе разделения власти, функций, а также правового статуса Генерального прокурора Украины.

*Valentin DOLEZHAN*

**ISSUES OF PROSECUTION SERVICE STATUS  
IN ACTIVITIES OF THE CONSTITUTIONAL ASSEMBLY**

**Summary**

Basic directions of the Constitutional Assembly's activities towards coming amendments to the Constitution of Ukraine concerning the prosecution service are defined: it's definition, objectives, place in the separation of powers system, functions, legal status of the Prosecutor General.



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

## ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

**Ключові слова:** дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури України; правові засади; службова дисципліна.

Уст. 3 Конституції України проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. З метою забезпечення захисту прав та свобод людини державою створено ряд спеціальних правоохоронних органів, провідне місце серед яких відводиться прокуратурі України.

Діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має на меті захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, законами України та міжнародними правовими актами щодо соціально-економічних, політичних, особистих прав та свобод людини і громадянина (п. 2 ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» [2]).

Реалізація покладених на органи прокуратури завдань можлива лише за умов належного виконання її працівниками своїх службових обов'язків та дотримання службової дисципліни. Одним із засобів забезпечення службової дисципліни в органах прокуратури є застосування до її працівників заходів дисциплінарного впливу. З огляду на викладене метою цієї статті є: поперше, проаналізувати сучасний стан законодавства про дисциплінарну відповідальність працівників органів прокуратури України та виявити правові проблеми, що містяться в ньому; по-друге, на підставі проведеного аналізу сформулювати пропозиції щодо удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури України.

Правові засади відповідальності працівників прокуратури визначені у ч. 3 ст. 48 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої: «За порушення закону, неналежне виконання службових обов'язків чи скоєння ганебного вчинку прокурори і слідчі несуть відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України, який затверджується Верховною Радою України» [2].

На нашу думку, це положення містить низку неточностей. Порушення закону – занадто загальна категорія, при цьому може мати місце порушення кримінального законодавства, за яке особа має нести кримінальну відповідальність, за вчинення адміністративного правопорушення – адміністративну відповідальність тощо. Крім того, необхідно згадати положення ч. 2 ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення [3], що має назву «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень». Інші крім перелічених у ч. 1 цієї статті особи (у ній зазначені військово-службовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України), на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Отже, працівники прокуратури, на яких поширюється дія Дисциплінарного статуту прокуратури України (Статут) [4], відповідно до

положень ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, у випадках, прямо передбачених означеним Статутом, несуть за вчинення адміністративних проступків дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Однак, аналізуючи положення чинного Дисциплінарного статуту прокуратури України [4], можна перекоонатися у відсутності жодних згадувань про наслідки вчинення працівником прокуратури адміністративного правопорушення. Більше того, у ч. 1 ст. 8 Статуту проголошено, що дисциплінарні стягнення щодо прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, який порочить його як працівника прокуратури. Звісно, можна дискутувати з приводу, чи порочать особу як працівника прокуратури, наприклад, вигулювання собак без повідків і намордників (ч. 1 ст. 154 Кодексу України про адміністративні правопорушення), або перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху (ст. 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення), або інші, на жаль, поширені сьогодні серед громадян України адміністративні правопорушення. Проте правова реальність свідчить, що працівники прокуратури мають нести адміністративну відповідальність на загальних засадах. Така ситуація вбачається неприпустимою, оскільки створює передумови для зловживань як з боку посадових осіб, які мають право накладати адміністративні стягнення, так і з боку окремих несумлінних працівників органів прокуратури, які можуть скористатися своїм службовим становищем та уникнути настання адміністративної відповідальності. На нашу думку, у Статуті необхідно чітко визначити механізм заміни адміністративної відповідальності відповідальністю дисциплінарною.

Вказані зміни у процедурі притягнення прокурорсько-слідчих працівників необхідно здійснити під час розробки проекту Дисциплінарного статуту прокуратури України, що його, як відомо, було підготовлено Головним управлінням організаційного та правового забезпечення Генеральної прокуратури України. У грудні 2005 року проект Статуту [5], перероблений з урахуванням зауважень регіональних прокуратур та науково-навчальних закладів, обговорювався на засіданнях науково-

методичної ради. При цьому висловлювалися різні думки щодо окремих положень цього документа. Найважливіша дискусія точилася навколо двох питань, а саме: форми нормативного врегулювання службової дисципліни в органах прокуратури і порядку притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Чинний Дисциплінарний статут прокуратури України затверджено постановою Верховної Ради України 6 листопада 1991 року № 1796-XII [4]. Проте, як зазначає В.В. Долежан, затвердження нового Статуту в такий самий спосіб – тобто постановою Верховної Ради України – неможливе, оскільки відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України організація і діяльність прокуратури є предметом виключно законодавчого регулювання [6]. Саме тому автори проекту нового Дисциплінарного статуту прокуратури України вважають за потрібне прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут прокуратури України» [5], який, в свою чергу, дасть можливість затвердити новий Статут.

Прийняття дисциплінарних статутів стало традиційним для нашої системи законодавства, хоча, відверто кажучи, це питання є не так принциповим, як технічним. Приміром, існує Дисциплінарний статут в органах внутрішніх справ [7]. Атестовані працівники Служби безпеки України керуються Дисциплінарним статутом Збройних Сил України [8].

Потреба в існуванні Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого спеціальним законодавчим актом, обумовлюється кількома чинниками. По-перше, – це специфіка діяльності органів прокуратури, на які покладено виконання конституційних функцій, що не збігаються з функціями інших органів. По-друге, – підвищений рівень державної відповідальності прокурорів за неухильне додержання законів у своїй діяльності. По-третє, – наявність певних ризиків, пов'язаних з вирішенням складних і конфліктних ситуацій та підвищеним рівнем психологічної напруги працівників.

З урахуванням зазначених чинників доцільніше, щоб питання службової дисципліни, заохочення і дисциплінарної відповідальності стали предметом спеціального закону, а не Закону України «Про прокуратуру».

Новий Дисциплінарний статут прокуратури України має бути спрямований на зміцнення службової дисципліни та на суттєву демократизацію взаємовідносин працівників як у прокуратурі взагалі, так і в окремих колективах. Останнє

особливо важливо з огляду на реформування прокуратури, яке можна здійснити лише на демократичних засадах. І хоча тривалий час і в радянські, і в пострадянські часи вважалося, що основою основ організації прокуратури є централізм та пов'язана з цим єдиноначальність, в сучасних умовах постає потреба у переосмисленні окремих усталених стереотипів. Особливо це стосується зміни існуючого порядку притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Неправильно, коли оцінка діяльності працівника з відповідними кадровими висновками цілком залежить від волі і розсуду керівника єдиноначальника. Дане твердження ґрунтується на сумних реаліях останнього часу, коли, по суті, перетворилося на фікцію положення ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» щодо призначення керівників прокуратур на п'ять років.

Усе викладене вище і викликає потребу встановлення вагомих правових гарантій імунітету працівників прокуратури від необґрунтованого і несправедливого вирішення питань дисциплінарного характеру. Відповідно до Рекомендації Рес (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя» від 6 грудня 2000 року «... держави повинні вжити ефективних заходів, щоб ... дисциплінарні стягнення на державних обвинувачів були встановлені законом і гарантували всебічну та об'єктивну оцінку, так само як і винесення рішення, яке може бути переглянуто в суді» [9].

У різних країнах Європи – і не лише Європи – питання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності вирішувалося по-різному. Проте застосовується єдиний підхід, коли дисциплінарні стягнення накладаються не керівниками прокуратур одноособово, а незалежними органами з установленням чіткого процесуального порядку розгляду питань.

Так, у Португалії право «здійснювати дисциплінарні акції і будь-які дії подібного характеру стосовно прокурорських працівників» належить Вищій раді прокуратури (ст. 27 Закону Португальської Республіки про прокуратуру Португальської Республіки 1986 року). У Польщі дисциплінарні справи розглядаються спеціальними дисциплінарними судами, що складаються з прокурорських працівників і діють незалежно від прокурорів, які очолюють відповідні прокуратури (статті 66–89 Закону Польської Республіки про прокуратуру 1985 року). У Македонії для розгляду питань дисциплінарного ха-

рактеру створюються спеціальні комісії (ст. 36 Закону Республіки Македонія 1996 року), а в Словаччині для цього проводяться спеціальні дисциплінарні слухання (ст. 39 Закону Словацької Республіки 1996 року). Відповідно до Закону Республіки Словенія про прокуратуру (ст. 46 Закону 1994 року) в ході дисциплінарних розслідувань рішення у справі приймається дисциплінарним судом, до якого входять як обрані прокурори, так і судді. І наведення подібних прикладів можна було б продовжити. У країнах романської правової сім'ї (Італія, Франція) прокурори, які входять до складу магістратури, користуються, по суті, такими ж самими гарантіями від необґрунтованого дисциплінарного переслідування, як і судді [6].

Чи можна запозичити таку практику і для України? Можна і вкрай потрібно. Саме так зробили автори проекту Дисциплінарного статуту прокуратури України, в якому винесення рішень у дисциплінарному провадженні належить до компетенції дисциплінарних комісій регіональних прокуратур і Вищої дисциплінарної комісії прокуратури. Її реалізація дасть змогу значно обмежити прояви не об'єктивності у вирішенні питань дисциплінарного характеру, посилити впевненість прокурорів у міцності свого службового становища, дасть можливість працівникам, обвинуваченим у дисциплінарних проступках, захистити себе перед незалежним колегіальним органом, стимулювати виважене ставлення керівників прокуратур до вирішення кадрових питань, зменшити плінність кадрів і кількість задоволених судами позовів про поновлення на посадах (кожен такий випадок згубно впливає на авторитет прокуратури).

Вважаємо, що в новому Дисциплінарному статуті прокуратури України потрібно чіткіше відобразити деякі важливі аспекти службової дисципліни в органах прокуратури. На сьогодні, виходячи з принципів централізації і єдиноначальництва, кожна усна чи письмова вказівка прокурора-керівника є обов'язковою для підлеглого. У законодавстві не йдеться про будь-яку процесуальну самостійність підпорядкованого прокурора при реалізації конституційних функцій прокуратури. Це може спричинити виникнення ситуації, за якої, виконуючи незаконні і необґрунтовані вказівки керівництва, особливо усні та телефонні, той чи інший прокурор постає перед нелегким вибором.

Звичайно, не можна усунути з практики оперативного розпорядництва у прокуратурі усні вказівки, оскільки переважно виконавці не висувають



заперечень. Але, вочевидь, у Дисциплінарному статуті прокуратури України необхідно записати, що коли такі заперечення висуваються, їх обґрунтованість має бути ретельно досліджена, якщо ж керівник наполягає на їх виконанні, це потрібно обов'язково підтверджувати у письмовій формі. Відмова від вказівки (розпорядження) може розцінюватися як порушення службової дисципліни лише у разі, коли це визнає колегіальний орган, що здійснює дисциплінарне провадження.

Також у Дисциплінарному статуті прокуратури України було б доцільно визначити низку питань процесуального характеру, щодо яких підпорядкований працівник має право відмовитися від виконання вказівки, посилаючись на своє внут-

рішнє переконання і власне розуміння вимог закону та службового обов'язку. Слід передбачити, що у цих випадках керівник або доручає виконати вказівку іншому працівнику, або бере це на себе (наприклад, у випадку необґрунтованого, на його погляд, наміру прокурора-обвинувача відмовитися від підтримання державного обвинувачення).

На нашу думку, прийняття Дисциплінарного статуту прокуратури України з урахуванням наведених вище пропозицій та зауважень надасть можливість зробити процедуру притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності прозорою та демократичною, а також сприятиме створенню дієвої системи гарантій незалежної діяльності працівників органів прокуратури.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141 (із змінами та доповненнями).
2. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року №8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до №51. – Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).
4. 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.
5. Про Дисциплінарний статут прокуратури України: проект Закону України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uar.org.ua/ua/journal/2\\_6.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=15376](http://www.uar.org.ua/ua/journal/2_6.html?_m=publications&_t=rec&id=15376)
6. Долежан В.В. Прокуратура потребує демократичного Дисциплінарного статуту: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uar.org.ua/ua/journal/2\\_6.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=15377](http://www.uar.org.ua/ua/journal/2_6.html?_m=publications&_t=rec&id=15377)
7. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: закон України від 22 лютого 2006 року №3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №29. – Ст. 245.
8. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: закон України від 24 березня 1999 року №551-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №22–23. – Ст. 197.
9. Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: Рекомендація Rec(2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи від 6 грудня 2000 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>

*Євген ПОПОВИЧ*

### ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

#### **Резюме**

*Здійснено аналіз сучасного стану законодавства про дисциплінарну відповідальність працівників органів прокуратури України. Наголошено на правових проблемах інституту дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури. Обґрунтовано необхідність прийняття нового Дисциплінарного статуту прокуратури України у вигляді окремого закону України.*

*Евгений ПОПОВИЧ*

**ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РАБОТНИКОВ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ:  
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

**Резюме**

*Осуществлен анализ современного состояния законодательства о дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры Украины. Отмечены правовые проблемы института дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры. Обоснована необходимость принятия нового Дисциплинарного устава прокуратуры Украины в виде отдельного закона Украины.*

*Evgen POPOVYCH*

**DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF PROSECUTORS IN UKRAINE: LEGAL ISSUES AND THEIR  
SOLUTIONS**

**Summary**

*The analysis of current state of legislation on disciplinary responsibility of prosecutors in Ukraine is made. Legal challenges for this institute are emphasised. Arguments of the necessity of adopting a new Disciplinary Code of the Prosecutor's Office as a separate law of Ukraine are given.*



**Микола РУДЕНКО,**

*завідувач кафедри правосуддя Харківського національного  
університету імені В.Н. Каразіна,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України*

### СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ ЯК ПРИНЦИП ПОБУДОВИ ПРОКУРОРСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ (науково-практичний прогноз)

**Ключові слова:** спеціалізація; принцип; система органів прокуратури; спеціалізовані прокуратури; порівняння прокуратури (прокурор).

Утворення спеціалізованих прокуратур у системі органів прокуратури обумовлено об'єктивною закономірністю здійснення прокурорської діяльності у відповідних сферах правовідносин, що мають особливе значення для суспільства і держави та характеризуються тією специфікою, яка не може бути повною мірою засвоєна територіальними прокуратурами. Зберігаючи за останніми провідну роль і місце основного елемента прокурорської системи, спеціалізовані прокуратури доповнюють їх діяльність у тих сферах, де потрібен відповідний підхід до вирішення завдань прокурорського нагляду за дотриманням законів. (Автор цих рядків у 1990 році був одним із ініціаторів створення першої в системі Прокуратури Української РСР міжрайонної природоохоронної прокуратури – Лисичансько-Рубіжанської, яку очолював тривалий час. Тому в цій статті, як вченому-практику, хочеться викласти своє бачення місця та ролі спеціалізованих прокуратур на сучасному етапі. – М.Р.)

Відповідно до ст. 121 Конституції України прокуратура становить єдину систему, а згідно зі ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» – ще й централізовану систему. Принцип єдності та централізації прокуратури (про принцип спеціалізації у законодавстві поки що не йдеться), без перебільшення, є й надалі повинен залишатися основою прокурорської системи. І навряд чи знайдуться підстави вважати це пережитком тоталітарної епохи. Реалізація зазначеного принципу в сучасній Україні, як слушно зазначає академік С. Ківалов, дає можливість забезпечити однако-ве застосування прокуратурою чинного законо-

давства, здійснення скоординованих заходів щодо зміцнення законності, належний рівень дисципліни в прокурорській системі [1]. Це має велике теоретичне та практичне значення.

Поняття «система» означає цілісну форму організації взаємодіючих елементів, що мають власну структуру і становлять єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин [2, 286]. Сучасна система органів прокуратури має свою внутрішню структуру, елементами якої є окремі органи прокуратури, що, в свою чергу, також мають власну структуру, виходячи з організації їх діяльності. Так, відповідно до положень ч. 1 ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» (у редакції Закону від 13 квітня 2012 року №4651-VI) [3] систему органів прокуратури становлять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, районні в містах. За необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур.

Таким чином, на відміну від попередньої редакції ч. 1 цієї статті, на законодавчому рівні з'явилося нове родове поняття (нова регламентація) «спеціалізовані прокуратури» замість раніше вживаного терміна «інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури». Більше того, згідно із цими законодавчими новелами Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, чим припинено окремі дискусії, пов'язані зі створенням у 2011 році Дніпровської екологічної прокура-

тури та щодо недоцільності взагалі спеціалізованих прокуратур у системі органів прокуратури [4, 67]. Як на мене, Генеральному прокурору України варто надати також право, з урахуванням стану законності, ліквідовувати та реорганізовувати спеціалізовані прокуратури, що має бути передбачено у ст. 13 вказаного вище Закону.

На сьогодні в Україні утворено багатопротиповну мережу спеціалізованих прокуратур. Умовно, за функціональним призначенням, їх можна розподілити на три типи прокуратур.

До першого типу відносяться прокуратури, характерною ознакою яких є визначення за ними домінуючого повноважного прокурорського органу з нагляду за додержанням законів у відповідній сфері життєдіяльності держави і суспільства. Це колишні військові прокуратури (у даний час – прокуратури з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері), а також транспортні прокуратури (на сьогодні – прокуратури з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері). Варто нагадати, що свого часу до цього типу спеціалізованих прокуратур належали й прокуратури з нагляду за додержанням законів на підприємствах оборонної промисловості та інших особливо режимних об'єктах. Проте у зв'язку зі значним скороченням обсягу виробництва в оборонній промисловості наказом Генерального прокурора України від 1 липня 1996 року ліквідовані Київська міжобласна та підпорядковані їй Дніпропетровська, Жовтоводська, Запорізька, Кримська, Рівненська і Харківська спеціалізовані прокуратури. Їх функції передані Другому управлінню Генеральної прокуратури України. Раніше з цього приводу були ліквідовані й спеціальні суди (постійні сесії відповідних обласних судів). Слід також вказати на наявність у той час Військової прокуратури прикордонного регіону (прикордонної).

Прокуратури другого типу можуть здійснювати свої функції поряд з територіальними органами. Вони утворюються там, де умови виконання покладених на них завдань потребують специфічної прокурорської діяльності, тобто здійснення нагляду за додержанням законів окремими прокурорськими структурами. Такими є природоохоронні прокуратури (у даний час – міжрайонні прокуратури з нагляду за додержанням законів у природоохоронній сфері), а також ліквідовані наприкінці 2011 року спецпрокуратури, які забезпечували нагляд за додержанням законів органами та установами пенітенціарної системи.

До третього типу належить Прип'ятська спеціальна прокуратура Київської області, яка вва-

жається спеціалізованою (на правах районної) та здійснює нагляд за додержанням законів у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну зону. В інтересах розкриття ролі та функціонального призначення спеціалізованих прокуратур розглянемо, хоча б стисло, деякі характеристики, пов'язані з їх утворенням та компетенцією.

Із 1991 року нагляд за додержанням законів у військових формуваннях України здійснювали військові прокуратури. До них належали військові прокуратури регіонів і військова прокуратура Військово-Морських Сил України (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів (на правах міських). Ці прокуратури мали певну відмінність від решти спеціалізованих прокуратур. Особливість військових прокуратур визначалася Законом України «Про прокуратуру» стосовно кадрів органів військової прокуратури та щодо забезпечення діяльності військових прокуратур. За умов виконання ст. 2 цього Закону щодо фінансування, матеріального та соціально-побутового забезпечення військових прокуратур за рахунок бюджету Міністерства оборони України неодноразово йшлося про залежність працівників військових прокуратур від військового відомства [5, 11], а тому таке становище не можна було визнати нормальним.

Ця тенденція змінилася на краще у зв'язку з ліквідацією військових судів (з 15 вересня 2010 року (п. 4 «Перехідних положень» Закону України від 7 липня 2010 року №2453-VI «Про судоустрій і статус суддів»)), відповідно, за логікою законодавця, мали бути ліквідовані й військові прокуратури. Для цього законодавцем запроваджено наступні приписи.

Так, у новому Кримінальному процесуальному кодексі України від 13 квітня 2012 року на відміну від попереднього Кодексу вже не передбачається «фігура» військового прокурора (до речі, як і транспортного), а в розумінні терміна «прокурор» поряд з іншими службовими особами органів прокуратури зазначено словосполучення «спеціалізовані прокурори». Вводиться також у практичний обіг поняття «керівник органу прокуратури», яким є Генеральний прокурор України, прокурор Автономної Республіки Крим, області, міст Києва і Севастополя, міжрайонний прокурор, прокурор міста, району, прирівняні до них прокурори та їх заступники, які діють у межах своїх повноважень (п.п. 9, 15 ч. 1 ст. 3 КПК Украї-

ни). Відповідно до Закону України від 13 квітня 2012 року №4652-VI скасовується інститут слідчих прокуратур, зокрема військових, а згідно з його «Прикінцевими положеннями» передбачено: а) вилучення майна, що використовується для розміщення та забезпечення діяльності військових прокуратур, з оперативного управління Міністерства оборони України та його безоплатна передача до сфери управління Генеральної прокуратури України; б) передача бюджетних призначень, виділених на утримання військових прокуратур, від Міністерства оборони України до Генеральної прокуратури України.

На виконання цих законодавчих новел та з урахуванням нової редакції ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» наказом Генерального прокурора України від 11 червня 2012 року №100ш військові прокуратури ліквідовано, натомість утворено спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері Центрального регіону України, Південного регіону України, Західного регіону України, Кримського регіону України (на правах обласних) з підпорядкуванням їм 33-х спеціалізованих прокуратур (на правах міських). Дислокація цих прокуратур має екстериторіальний принцип відповідно до військово-адміністративного поділу України (затвердженого Указом Президента України «Про військово-адміністративний поділ території України» від 2 червня 2006 року №469/206).

Отже, функції військових прокуратур виконують цивільні працівники органів прокуратури, а їх структура максимально наближена до структури управління військових формувань, що дає змогу забезпечити ефективний вплив на зміцнення законності та правопорядку в армійському середовищі [6, 35].

Необхідно зазначити, що ці прокуратури забезпечують виконання своїх функцій не тільки в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України, а також в інших військових формуваннях держави, а саме: у внутрішніх військах Міністерства внутрішніх справ України, Державній прикордонній службі України, Службі зовнішньої розвідки України, Управлінні державної охорони України, Державній спеціальній службі транспорту Міністерства інфраструктури України, на підприємствах, в установах, організаціях та закладах, що їм підпорядковані. Адже управління структурними підрозділами цих військових формувань також здійснюється за екстериторіальним принципом без урахування адміністративно-

територіального поділу держави. Крім того, до компетенції новостворених прокуратур передано здійснення нагляду за додержанням законності на оборонно-промисловому комплексі. Таке рішення відповідає положенням Воєнної доктрини України, затвердженої Указом Президента України від 15 червня 2004 року №618/2004 (в редакції від 8 червня 2012 року №390/2012), у якій повноваження віднесено до компетенції єдиного воєнного комплексу [7, 13].

Подібним чином створювалися транспортні прокуратури, зазнавши складного шляху розвитку. Як і у воєнній сфері, вони здійснюють діяльність з урахуванням особливостей організації та управління транспортною системою країни, зокрема на залізничному, водному, повітряному, автомобільному (загального користування) та магістральному трубопровідному транспорті. Так, у ст. 1 Закону України «Про транспорт» цей перевізний засіб визначено як одну з найважливіших галузей суспільного виробництва, а в ст. 2 Закону України «Про залізничний транспорт» закріплено, що залізничний транспорт є однією з важливих базових галузей економіки України, яка забезпечує її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки і потреби населення в перевезенні. Навіть після прийняття Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» від 23 лютого 2012 року №444-VI 100 відсотків акцій цього товариства належить державі, а сам Закон спрямований на управління і розпорядження майном товариства та забезпечення економічної безпеки й захисту інтересів держави, що, безумовно, потребує здійснення прокурорського нагляду.

Основу підсистеми транспортних прокуратур закладено у 1970–1980 роках, коли було поновлено транспортні прокуратури на правах районних (ліквідовані у 1960 році) та утворено транспортні прокуратури на правах обласних, що діяли понад двадцять років. Наказом Генерального прокурора України від 1 жовтня 1998 року №140 без будь-якого мотивування транспортні прокуратури на правах обласних (Донбаська, Західно-Українська, Східно-Українська, Придніпровська, Південно-Українська, Центрально-Українська) ліквідовано, а транспортні прокуратури зі статусом районних – перепідпорядковано відповідним обласним прокуратурам. Окрім того було створено відповідні регіональні управління з нагляду за додержанням законів на транспорті. Проведена

реорганізація й досі викликає сумнів. Відтак, пропонувалося утворення (відновлення) транспортних прокуратур на правах обласних, зокрема за місцем розташування управлінь залізниць, із вилученням транспортних прокуратур на правах районних з підпорядкування обласних транспортних прокуратур [8, 24; 9, 7]. На нашу думку, такі пропозиції слушні.

Наказом Генерального прокурора України від 12 липня 2012 року №108ш транспортні прокуратури перейменовано на спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері (на правах міжрайонних). Ці прокуратури, кількість яких становить 40 одиниць, здійснюють свої повноваження на території декількох районів, міст, як правило, за місцем знаходження відповідних транспортних утворень, їх підприємств та організацій. Створені вони майже в усіх областях, Автономній Республіці Крим, місті Севастополі, за винятком Львівської області та міста Києва, де у порядку експерименту нагляд за законністю на транспорті здійснюється територіальними органами. Чи виправданий цей експеримент – покаже час. Проте, враховуючи досвід роботи транспортних прокуратур, варто констатувати неможливість їх заміни територіальними прокуратурами. Ця думка переконливо підтверджується і результатами експерименту, проведеного в 1960 році, коли транспортні прокуратури внаслідок непередуманих рішень було ліквідовано, а згодом відновлено, що зробити було досить складно.

Природоохоронні прокуратури, за винятком зазначеної на початку статті Дніпровської екологічної прокуратури, мають статус міжрайонних, і підпорядковуються прокуратурам обласного рівня. Створювали їх у 1984–1987 роках, особливо після аварії на Чорнобильській АЕС – період назрівання екологічної кризи. Наприкінці 1990-х років в Україні було утворено 30 міжрайонних природоохоронних прокуратур [10]. Зокрема, у Дніпропетровській області створено 4 такі прокуратури (Дніпродзержинська, Дніпропетровська, Криворізька, Нікопольська), у Донецькій – 3 (Донецька, Краматорська, Маріупольська), в Автономній Республіці Крим, Запорізькій, Луганській областях – по 2. Однією з правових засад їх утворення є положення ч. 2 ст. 37 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» від 25 червня 1991 року №1264-XII, згідно з якими за необхідності у складі органів прокуратури України можуть створюватися спеціалізовані еколо-

гічні підрозділи.

В умовах сьогодення діяльність у сфері навколишнього природного середовища набуває дедалі чіткіше вираженого спеціалізованого характеру. Триває інтенсивний процес удосконалення законодавства про охорону довкілля, реформування органів екологічного контролю, зокрема і прокурорського нагляду, спрямований на більш тісну прив'язку до окремих природних об'єктів. З метою забезпечення законності при використанні вод, прибережних територій та експлуатації об'єктів і споруд, які становлять єдину екологічну систему Дніпровського басейну, наказом Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року №173ш створено окремі спеціалізовані прокуратури – Дніпровську екологічну прокуратуру (на правах обласної) та 6 підпорядкованих їй міжрайонних екологічних прокуратур (Дніпропетровську, Запорізьку, Київську, Кременчуцьку, Очаківську, Херсонську). Таким чином, як і у воєнній сфері, створена вертикальна підсистема органів прокуратури, що забезпечує комплексний нагляд за додержанням законності у сфері використання і охорони вод та відтворення ресурсів головної водної артерії України – річки Дніпро – в межах її водосховищ, Дніпровсько-Бузького лиману, їх водоохоронних зон, прибережних захисних смуг [11].

Україна неблаготворно екологічна ситуація в країні, затвердження 21 грудня 2010 року Верховною Радою України «Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року», розробка відповідних екологічних програм переконливо свідчать про потребу вдосконалення природоохоронної діяльності органів прокуратури. Одним із важливих завдань у цій сфері є підвищення її ефективності за рахунок зміцнення організаційної бази, на основі якої можливе створення високого рівня спеціалізації у галузі охорони довкілля. Вирішення цього завдання безпосередньо пов'язане з подальшим розвитком мережі природоохоронних прокуратур, які згідно з наказом Генерального прокурора України від 12 липня 2012 року №108ш були трансформовані у міжрайонні прокуратури з нагляду за додержанням законів у природоохоронній сфері.

Донедавна діяли спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, створені у 1983 році як спецпрокуратури з нагляду за додержанням законів у виправно-трудових устано-

вах. Вони мали статус міжрайонних прокуратур і підпорядковувалися відповідним обласним прокуратурам. Спеціалізація діяльності прокуратури в цій сфері була виправдана наявністю складних та специфічних умов здійснення наглядових функцій в установах виконання покарань. Тому до певного часу їх створення вважалося доцільним. Разом із тим не можна було не помітити, що їхня діяльність, по суті, подібна до діяльності територіальних прокуратур. Констатація цього становища, безумовно, викликала сумніви у правомірності функціонування зазначених спеціалізованих прокуратур. Тому наказом Генерального прокурора України від 22 грудня 2011 року №201ш їх було ліквідовано та спеціально утворено посади старших помічників або помічників відповідних територіальних прокуратур з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також інших примусових заходів, на яких покладено здійснення цих функцій. І таке рішення є правильним.

Викладені вище міркування дають змогу зробити наступні висновки. Діяльність спеціалізованих прокуратур у цілому виправдовує їх створення та доводить корисність у вирішенні завдань зміцнення законності, що обумовлює необхідність подальшого їх збереження. Спеціалізовані прокуратури можна розглядати як форму успішного системного поєднання та реалізації предметного і загального принципів організації прокурорської діяльності. Територіальні прокуратури використовують цей метод вибірково та локально; спеціалізовані прокуратури – більш повно, у всій сфері відповідних правовідносин. Слід мати на увазі, що хоч офіційні назви спеціалізованих прокуратур і містять уточнення «... з нагляду за додержанням законів у ... сфері», проте вони виконують усі функції прокуратури: насамперед наглядову, а також підтримання державного обвинувачення; представницьку, координаційну тощо.

Спеціалізовані прокуратури порівняно з територіальними мають більш незалежне від будь-якого місцевого впливу становище. Не будучи обме-

женими рамками окремих адміністративно-територіальних утворень, вони мають змогу володіти більшою кількістю інформації щодо предмета своєї діяльності. Наприклад, за рахунок високої спеціалізації прокуратур з нагляду за додержанням законів у природоохоронній сфері у них наявна можливість масштабніше ставити перед органами державної влади, органами місцевого самоврядування питання про зміцнення природоохоронної законності та екологічного правопорядку, що, в свою чергу, сприяє формуванню їх авторитету [12].

Особливо слід наголосити, що спеціалізовані прокуратури за своїм призначенням і характером діяльності є найбільш динамічним елементом прокурорської системи. Зміни економічних, політичних, соціальних та інших умов життя суспільства і держави мають викликати необхідність ліквідації одних спеціалізованих прокуратур, що виконали свої завдання (як це відбулося з прокуратурами із нагляду за додержанням законів на підприємствах оборонної промисловості; при виконанні судових рішень у кримінальних справах), та утворення інших з метою здійснення нагляду за додержанням законів у тих сферах правових відносин, де це стає потрібно. Насамперед у зв'язку з формуванням системи ювенальної юстиції [13] потребує окремого вивчення питання доцільності зосередження організації роботи на всіх напрямках захисту прав і свобод дітей в одному структурному прокурорському підрозділі (можливе і створення ювенальних прокуратур, наприклад, в обласних центрах). Життя може викликати потребу створення й інших видів спеціалізованих прокуратур.

За такого підходу в новому Законі України «Про організацію і порядок діяльності органів прокуратури» доцільно закріпити принцип територіальності та спеціалізації. Це посприятиме відображенню організаційної структури прокурорської системи, що передбачає існування територіальних і спеціалізованих прокуратур, а також потреби спеціалізації прокурорської діяльності на окремих напрямках забезпечення законності.

#### Список використаних джерел:

1. Ківалов С. Сильна прокуратура по-європейськи – вимога часу / С. Ківалов // Голос України. – 2012. – №104 (5354). – 8 червня.
2. Новий тлумачний словник української мови: в 3 т. / [уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко]. – К.: Аконті, 2001. – 862. – Т. 3. – 605 с.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України від 13 квітня 2012 року №4651 // Голос України. – 2012. – №№90–91 (5340–5341). – 19 травня.

4. Жоган Р. Шляхи демократизації принципу єдиної централізованої системи прокуратури України / Р. Жоган // Вісник прокуратури. – 2008. – №12. – С. 62–69.
5. Богуцький П. Військова прокуратура у системі прокуратури України: перспективи, шляхи реформування / П. Богуцький // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – №3. – С. 10–16.
6. Пришко А. Щодо реорганізації діяльності військових прокуратур / А. Пришко // Вісник прокуратури. – 2012. – №3. – С. 32–37.
7. Щодо пріоритетних напрямів діяльності прокуратури. Актуальні проблеми у світлі нового КПК та першочергових завдань (виступ Генерального прокурора України В. Пшонки на оперативній нараді // Вісник прокуратури. – 2012. – №7. – С. 3–15.
8. Кривчиков О. Щодо удосконалення структури транспортних прокуратур / О. Кривчиков // Вісник прокуратури. – 2009. – №1. – С. 18–25.
9. Сірка Б.П. Наглядова діяльність транспортного прокурора: сучасний стан і перспективи розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Б.П. Сірка. – Одеса, 2011. – 20 с.
10. Руденко М. Специалізація прокуратури в Україні / М. Руденко // Законність. – 2000. – №8. – С. 39–40.
11. Виступ Генерального прокурора України В. Пшонки на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України про стан законності та правозахисної діяльності у сфері водних відносин // Вісник прокуратури. – 2011. – №10. – С. 3–6.
12. Галкін О. Інформаційна діяльність органів прокуратури як засіб запобігання та протидії злочинності і корупції у сфері охорони довкілля / О. Галкін // Вісник прокуратури. – 2012. – №3. – С. 14–19.
13. Концепція розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні: указ Президента України від 24 травня 2011 року №592/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – №99. – 2 червня.

**Микола РУДЕНКО**

**СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ ЯК ПРИНЦИП ПОБУДОВИ  
ПРОКУРОРСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ  
(науково-практичний прогноз)**

**Резюме**

Обґрунтовується ідея, згідно з якою одним із принципів побудови майбутньої прокурорської системи України має бути принцип спеціалізації, що передбачає необхідність збереження існуючих спеціалізованих прокуратур та спеціалізації прокурорських працівників на окремих напрямках прокурорської діяльності.

**Николай РУДЕНКО**

**СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ КАК ПРИНЦИП ПОСТРОЕНИЯ  
ПРОКУРОРСКОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ  
(научно-практический прогноз)**

**Резюме**

Обосновывается идея, согласно которой одним из принципов построения будущей прокурорской системы Украины должен быть принцип специализации, предусматривающий необходимость сохранения существующих специализированных прокуратур, а также специализации прокурорских работников на отдельных направлениях прокурорской деятельности.

**Mykola RUDEKO**

**SPECIALIZATION AS THE PRINCIPLE OF STRUCTURE  
OF PROSECUTOR'S OFFICE IN UKRAINE  
(theoretical and practical prognosis)**

**Summary**

The author proves the idea that specialization should be one of basic principles of future public prosecutor's office of Ukraine. Such approach requires retaining current specialized prosecutor's offices along with prosecutor's specialization.





**Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ,**

*проректор Національного університету «Одеська юридична академія»,  
завідувач кафедри організації судових та правоохоронних органів,  
кандидат юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В АСПЕКТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

**Ключові слова:** *правопорядок; правоохоронна система; органи охорони правопорядку; контролюючі органи; конституційна реформа.*

**С**тановлення і зміцнення державності в Україні значною мірою залежить від діяльності органів, які забезпечують суспільний правопорядок і, відповідно, належать до правоохоронної системи України.

Їх організації і діяльності приділено увагу в роботах таких українських науковців, як О. Бугаєць, Г. Бистрик, О. Джураєва, В. Кардаш, А. Кучук, М. Мельник, О. Негодченко, В. Пилипчук, Ю. Руденко, М. Туркот, російських дослідників А. Гулягіна, П. Морхата, І. Полякова, В. Пономаренкова, Ю. Степаненка, А. Тарасова та інших. Проте наукові і практичні проблеми у цій сфері досліджені не повною мірою. Особливо це стосується правової природи діяльності з охорони правопорядку та правового статусу її суб'єктів. Окремі з цих проблем, яким присвячено дану публікацію, можуть бути врегульовані в Конституції України.

На думку Ю. Шемшученка, правопорядок – це суспільний порядок, заснований на праві [1, 48]. О. Скакун зазначила про зв'язок між правопорядком і законністю, охарактеризувавши правопорядок як стан (режим) правової упорядкованості – урегульованості системи суспільних відносин, що складаються в умовах реалізації законності [2, 492]. О. Гулягін при цьому підкреслив, що забезпеченням правопорядку забезпечується і законність [3, 8]. Складовою частиною правопорядку є громадський порядок, сферу якого становлять «...відносини, що виникають і розвиваються у громадських місцях» [4, 639].

Принагідно слід зазначити про спірність норми ч. 1 ст. 19 чинної Конституції України. В ній вказано, що правовий порядок в Україні засновується на принципах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не перед-

бачено законодавством. Таке вкрай вузьке розуміння правопорядку не відповідає його реальному змісту. *Наведену норму доцільно перенести до розділу Конституції України, присвяченого правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина (ймовірно, до норми, яка відповідатиме ст. 60 Основного Закону України).*

У зазначених вище публікаціях правопорядок розглядається як досконала система суспільних відносин, урегульованих відповідно до правових приписів. «Характерними ознаками правопорядку, – стверджує О. Джураєва, – є додержання чинних законів, правил поведінки усіма суб'єктами правовідносин, можливість вільної реалізації наданих прав і добровільного виконання покладених обов'язків» [5, 443]. Таким чином, правопорядок сприймається як ідеальний стан суспільних відносин, чого в реальному житті не буває. Можна говорити про високий або низький рівень правопорядку, хоча в нестабільному суспільстві він вкрай низький. Це обумовлює необхідність існування державних структур, діяльність яких спрямована на те, щоб рівень правопорядку був прийнятним для суспільства.

У широкому розумінні правоохоронна функція держави становить предмет відання усіх гілок державної влади та органів, що входять до їх складу. Орган законодавчої влади здійснює нормативне регулювання цієї діяльності, Кабінет Міністрів України впроваджує в життя відповідні закони, суди розглядають спори, пов'язані із захистом прав і свобод громадян та інтересів держави. У вузькому ж, або буквальному, розумінні правоохоронна функція держави властива спеціалізованим державним структурам та їх органам, які прийнято називати правоохоронними.

З огляду на викладене варто порушити питання про співвідношення правоохоронної і правозахисної діяльності. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України «Права і свободи людини і громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Привертає увагу те, що, попри стилістичні розбіжності, перше і третє речення цієї норми по суті ідентичні. У новому тексті *Основного Закону України їх доцільно або об'єднати, або обмежитись третім реченням*. Очевидно, що жоден із органів держави, в тому числі правоохоронний, не може стояти осторонь від захисту прав і свобод людини і громадянина.

У літературі висловлено думку, що правоохоронна діяльність це частина правозахисної діяльності [6, 9]. З цим навряд чи можна погодитись, оскільки окремі напрями правоохоронної діяльності спрямовані виключно на захист інтересів держави, хоча забезпечення державних інтересів позитивно впливає і на захист прав громадян. Швидше навпаки: правозахисна діяльність є частиною правоохоронної діяльності, а здебільшого вони збігаються.

Існує чимало варіантів визначення поняття «правоохоронна діяльність». На думку Ю. Шемшученка, це «... система заходів, спрямованих на виконання Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів держави, є засобом зміцнення законності і правопорядку, здійснюється правоохоронними та іншими державними органами» [7, 47]. У російській юридичній енциклопедії правоохоронна діяльність розглядається як «... форма здійснення функцій держави шляхом проведення владної оперативної роботи державних органів щодо охорони норм права, захист наданих учасникам правовідносин суб'єктивних прав і забезпечення покладених на них юридичних обов'язків» [8, 677]. Також є думка, що «... під правоохоронною діяльністю слід розуміти правозастосовну діяльність з охорони права спеціально уповноважених на те органів і відповідно до встановленої у законі процедури, що полягає у розгляді юридично значущих справ, виявленні правопорушень і обвинуваченні осіб, винних в їх вчиненні, застосуванні до правопорушників примусових заходів, а також в представництві і захисті прав та законних інтересів юридичних і фізичних осіб» [9, 102].

Ці та деякі інші визначення, особливо останнє, є не досить чіткими і, на наш погляд, не роз-

кривають специфічного характеру правоохоронної діяльності. Вважаємо, що квінтесенцією правоохоронної діяльності слід визнати *протидію злочинності* (ще донедавна вона офіційно називалася *боротьбою зі злочинністю*).

Діяльність правоохоронної системи в сучасних умовах спрямована також на протидію корупції (злочинам і адміністративним правопорушенням) та іншим правопорушенням, що тягнуть адміністративну відповідальність.

Виникають сумніви щодо точності самого терміна «правоохоронна діяльність» і похідних від нього. Його буквально розумінням є «охорона права». Це правильно, якщо йдеться про захист суб'єктивних прав. Але навряд чи обґрунтованою в цьому контексті є «охорона права» як сукупності норм позитивного права чи охорона Конституції України як нормативного акта найвищої юридичної сили.

На наш погляд, було б слушно замінити назви: «правоохоронна діяльність» на *«діяльність щодо охорони правопорядку»*, а «правоохоронний орган» – на *«орган охорони правопорядку»* відповідно до сучасної назви Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Відтак, пропонується таке визначення:

*«Орган охорони правопорядку – державний орган, який здійснює протидію злочинності і корупції, вживає заходи щодо запобігання, розкриття, припинення злочинів та адміністративних правопорушень у межах своєї компетенції, притягнення винуватців до відповідальності, здійснює досудове розслідування злочинів і провадження у справах про адміністративні правопорушення, виконує інші завдання, покладені на нього законами України, захищаючи при цьому права і свободи людини та громадянина».*

Нагальною є проблема удосконалення структури органів охорони правопорядку. Не можна визнати доцільним, що перелік зазначених органів, до того ж неповний, міститься не в законі, який визначає їх статус, а в ч. 1 ст. 2 чинного Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Зазначеним Законом до правоохоронних віднесені органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, військової служби правопорядку, органи, що входять до системи виконання покарань, але крім них також органи державної податкової служби, рибохорони, державної лісової охорони та інші органи, без включення їх до переліку, які здійснюють *правозастосовні чи правоохоронні функції*. Виділене словосполучення не витримує жодної крити-

ки. Адже застосування норм права здійснюється усіма державними органами, наділеними владними повноваженнями. Тоді як правоохоронну діяльність або, у нашій інтерпретації, діяльність з охорони правопорядку – лише деякі з них.

При вирішенні цього питання потрібно враховувати значення охорони правопорядку в діяльності того чи іншого органу. Наприклад, функція боротьби з браконьєрством є правоохоронною для органів з регулювання рибальства. Проте основне їх завдання – збереження рибних запасів шляхом здійснення відповідних економічних та організаційних заходів. Що стосується податкової служби, то з урахуванням сучасних підходів основне місце в її діяльності посідає не виявлення податкових правопорушень, хоча це також дуже важливо, а використання ефективних методів податкового менеджменту, встановлення партнерських відносин з платниками податків на основі надання їм сервісних послуг. Наведення таких прикладів можна було б продовжити.

Унікаючи поверхових висновків, вважаємо за потрібне проаналізувати співвідношення правоохоронних та інших функцій в діяльності державних структур, виробивши для цього спеціальну методику. За наслідками такого аналізу до числа органів охорони правопорядку слід віднести ті з них, для яких відповідні завдання і функції є *єдиними або основними*.

Дискусія щодо віднесення судів до суб'єктів діяльності з охорони правопорядку і дотепер триває в наукових колах. Так, А. Кучук стверджує: «Невизнання того, що суд належить до правоохоронних органів – результат спрошеного розуміння правоохоронної діяльності» [10, 70]. Але, очевидно, спрощує її сам автор. Діяльність суду носить правоохоронний характер лише в найширшому розумінні, її не можна порівнювати з роботою правоохоронних органів. І не випадково голови судів не беруть участь у координаційних нарадах та інших заходах з протидії злочинності і корупції, які проводяться під егідою прокуратури.

Окремі автори вважають за можливе віднести до суб'єктів діяльності з охорони правопорядку не лише державні, а й *громадські структури* [11, 7]. Звичайно, не варто дискредитувати значення різних громадських об'єднань у зміцненні правопорядку, але на відміну від органів держави вони, як правило, не наділені владними повноваженнями. Їхня роль здебільшого полягає у виявленні правопорушень доступними їм методами та порушенні перед компетентними органами

охорони правопорядку питань про вжиття заходів реагування [12, 18].

Неабияке теоретичне і практичне значення має правильне з'ясування співвідношення між органами охорони правопорядку і *контролюючими органами*. В принципі усі органи охорони правопорядку здійснюють контрольну діяльність, наприклад, ДАІ контролює додержання правил дорожнього руху. Для такого контролю дедалі частіше використовуються технічні засоби спостереження.

Найсуттєвіші відмінності між цими органами стосуються повноважень з реагування на виявлені порушення. Якщо за фактом порушення орган охорони правопорядку, виявивши його, може провести дізнання або досудове розслідування і довести до логічного завершення, то контролюючий орган не наділений такою юрисдикцією, а може лише передати матеріали до органу охорони правопорядку. Деякі контролюючі органи, не наділені кримінально-процесуальними функціями, мають право порушувати провадження за фактами адміністративних проступків або здійснювати його в повному обсязі.

Органам охорони правопорядку притаманні такі організаційно-управлінські ознаки: належать до виконавчої гілки влади (крім прокуратури); діють на основі принципу централізації у складі відповідних систем державних органів; функціонують на основі єдиначальності; застосовують дисциплінарні статuti та інші нормативно-правові акти для забезпечення встановленого порядку несення служби; є об'єктами судового контролю і прокурорського нагляду. Посадовим особам органів охорони правопорядку властивий особливий статус, вони мають персональні звання, чини, ранги з відповідними доплатами до посадових окладів, право і обов'язок носити формений одяг при виконанні службових обов'язків, право застосовувати примусові заходи до порушників у встановленому законом порядку і з додержанням передбачених законом гарантій прав громадян, застосовувати технічні засоби припинення злочинів та інших правопорушень, затримувати правопорушників, у крайніх випадках і в порядку, передбаченому законом, застосовувати вогнепальну зброю.

До посадових осіб органів охорони правопорядку висуваються підвищені вимоги щодо стану здоров'я і психологічної витривалості, перед зарахуванням на службу здійснюється спеціальна перевірка їх доброчесності.

За радянських часів у конституції не існувало поняття «*правоохоронні органи*» або інших,

близьких до нього за змістом. У чинній Конституції України цей термін використано лише раз.

Норми, що стосуються органів охорони правопорядку, містяться у конституціях 12 країн Європи. Найповніше ці питання відображені у спеціальному розділі Конституції Австрії «Федеральні органи безпеки» (статті 78a–78d), відповідно до яких підрозділами з охорони правопорядку є збройні формування, на які покладено завдання поліцейного характеру. Згідно зі ст. 115 Конституції Австрії на рівні земель діє місцева поліція безпеки. Згідно з Конституцією Бельгії до складу Збройних Сил входить не лише армія, а й жандармерія (ст.114). У Конституції держави-міста Ватикан закріплено, що безпосередньо його губернатору підпорядковано корпус папської жандармерії, який може вимагати в інтересах безпеки допомоги Швейцарської гвардії, що від часів середньовіччя здійснює особисту охорону Папи Римського. Статтею 46a Конституції Угорщини передбачено завдання поліції, причому зроблено застереження, що Закон про поліцію і зміни до нього приймаються більшістю у 2/3 голосів членів парламенту. У Конституції Румунії закріплено, що структура поліції й розвідувальних служб затверджується *органічним* законом, що підкреслює важливість цього питання (ст. 118–3)\*.

Уявляється, що певні заходи з конституювання діяльності щодо охорони правопорядку можна було б здійснити у процесі розробки нової (оновленої) Конституції України.

Згідно з ч. 2 ст. 17 Основного Закону України: «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування і *правоохоронні органи держави* (Курсив мій. – Ю.П.), організація і порядок діяльності яких визначаються законом». Зі змісту цієї норми, як і ст. 17 в цілому, можна зроби-

ти висновок, що вона стосується переважно зовнішньої безпеки держави, а не внутрішньої, яка має не менш важливе значення, ніж оборона країни. Відтак, її доцільно доповнити ще однією частиною, виклавши у такій редакції: «*Протидія злочинності і корупції, викриття злочинів та інших правопорушень і запобігання їм покладаються на органи охорони правопорядку, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Громадські організації і об'єднання сприяють органам охорони правопорядку у вирішенні їх завдань*».

Включення ж до Конституції України спеціального розділу, присвяченого діяльності з охорони правопорядку, напевно чи є доцільним, тим більше, що в конституціях інших європейських країн, за винятком Австрії, такі структурні елементи відсутні. Натомість варто порушити питання про розробку і прийняття спеціального закону України «Про організацію і діяльність органів охорони правопорядку».

Цей закон має містити загальне визначення органу охорони правопорядку, основні принципи організації та діяльності цих органів, які здебільшого мають збігатися.

До закону доцільно включити розділи, присвячені загальним питанням статусу органів охорони правопорядку та їх посадових осіб. Окремий розділ слід приділити їх особистому і соціальному захисту. Оскільки питання захисту суддів є предметом регулювання Закону України «Про судоустрій і статус суддів», то відпаде потреба в подальшому існуванні Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

Що ж стосується прокуратури, то питанням її правового статусу та перспектив його врегулювання в майбутній Конституції України, з урахуванням уже проведених наукових досліджень у цій сфері, доцільно присвятити самостійну публікацію.

#### Список використаних джерел:

1. Шемшученко Ю.С. Правопорядок / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: в 6 т.; редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія імені М.П. Бажана, 2003. – Т. 5: П–С. – 736 с.
2. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2000. – 700 с.
3. Гулягин А.Ю. Правоохранительная деятельность: основные правовые характеристики / А.Ю. Гулягин // Административное право и процесс. – 2001. – №6. – С. 6–10.
4. Нагребельний В.П. Громадський порядок / В.П. Нагребельний // Юридична енциклопедія: в 6 т.; редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія імені М.П. Бажана, 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.
5. Джураєва О.О. Правоохоронна діяльність у забезпеченні правопорядку в сучасній державі / О.О. Джураєва // Актуальні проблеми держави і права. – Одеса, 2009. – Вип. 51. – С. 440–444.

\* Тут і далі див.: Конституции государств Европы (в 3 т.). – М.: Норма, 2002 (з наступними змінами).

6. Руденко Ю.П. К вопросу о теории правоохранительной деятельности / Ю.П. Руденко // Российская юстиция. – 2010. – №7. – С. 9–10.
7. Шемшученко Ю.С. Правоохоронна діяльність / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: в 6 т.; редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія імені М.П.Бажана, 2003. – Т. 5: П–С. – С. 47.
8. Большая юридическая энциклопедия. – М.: Эксмо, 2008. – 688 с.
9. Ведерников Ю.А. Щодо визначення поняття правоохоронної діяльності / Ведерников Ю.А., Шкарупа В.К., Карпунчев В.П. // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – №2. – С. 20–27.
10. Кучук А. Поділ державної влади та правоохоронна діяльність / А. Кучук // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – №1. – С. 68–71.
11. Євдокимов В.О. Дотримання прав людини правоохоронними органами / В.О. Євдокимов // Проблеми боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників. – 1997. – С. 5–11.
12. Лукашевич В.Г. Місце і роль правоохоронних органів у системі державної влади та місцевого самоврядування / В.Г. Лукашевич, О.В. Негодченко // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1997. – №1. – С. 17–22.

Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ

#### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В АСПЕКТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

##### Резюме

Висвітлено загальний правовий статус органів охорони правопорядку з урахуванням їх ролі у протидії злочинності і корупції, структуризацію цих органів, їх співвідношення з правозахисними, громадськими і контролюючими структурами; внесено пропозиції щодо змісту відповідних положень у майбутній Конституції України.

Юрій ПОЛЯНСКИЙ

#### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА В АСПЕКТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ

##### Резюме

Рассмотрены общий правовой статус органов охраны правопорядка с учетом их роли в противодействии преступности и коррупции, структуризация этих органов, их соотношение с правозащитными и контролирующими структурами; внесены предложения по содержанию соответствующих положений в будущей Конституции Украины.

Yuriy POLYANSKY

#### THEORETICAL ISSUES OF ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF LAW ENFORCEMENT BODIES IN TERMS OF CONSTITUTIONAL REFORM IN UKRAINE

##### Summary

General legal status of law enforcement bodies is studied according to their role in prevention of crime and corruption and their structure. Their cooperation with human rights NGO and supervising government bodies is analyzed. Proposals to the provisions of future Constitution of Ukraine are suggested.

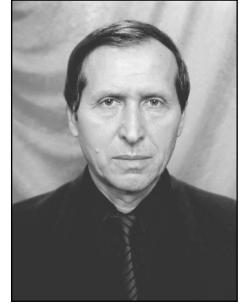


**Віктор СУХОНОС,**

*декан юридичного факультету Державного вищого навчального закладу «Українська академія банківської справи Національного банку України», державний радник юстиції 3 класу, доктор юридичних наук, професор*

**Олександр ЗВІРКО,**

*доцент кафедри кримінально-правових дисциплін Державного вищого навчального закладу «Українська академія банківської справи Національного банку України», старший радник юстиції, кандидат юридичних наук*



## МИСТЕЦТВО ОБВИНУВАЛЬНОЇ ПРОМОВИ ПРОКУРОРА

**Ключові слова:** обвинувальна промова прокурора; підтримання державного обвинувачення в суді; судові дебати.

Сучасний період розвитку України характеризується численними змінами, що відбуваються в економічному та соціальному житті держави, а також у її розбудові та ідеології. Вагомою складовою цих змін є проведення в Україні державно-правової, судової та інших реформ. Також доречно зазначити, що в рамках окреслених перетворень проводиться й реформування кримінальної юстиції, в тому числі органів прокуратури України. Разом із тим проведення задекларованих реформ не повинно призвести до зниження ефективності протидії злочинності і правопорушенням. Статистичні дані про роботу органів прокуратури свідчать, що підтримання державного обвинувачення в суді посідає чільне місце в діяльності прокурора. Тому питанням покращення діяльності прокуратури щодо підтримання державного обвинувачення в суді відповідно до п. 1 ст. 121 Конституції України треба приділяти першочергову увагу.

Прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України, який значно посилив принцип змагальності, обумовлює потребу вирішення прокуратурою невідкладного та надзвичайно складного завдання – підвищити рівень і якість підтримання державного обвинувачення до європейських стандартів. А це можливо лише за умови підготовки кваліфікованих та досвідчених кадрів державних обвинувачів відповідно до вимог, вироблених теорією та практикою. Проте

жоден закон, жоден нормативно-правовий акт (навіть чинний наказ Генерального прокурора України «Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення» від 19 березня 2005 року №5гн) не містить вимог щодо змісту обвинувальної промови. Хоча в КПК України існує норма, в якій викладено вимоги до змісту вироку, однак не вказані мета і завдання обвинувальної промови, відсутні етичні та загальні вимоги до промовця і до самої промови. На нашу думку, це серйозна прогалина в чинному законодавстві, яку необхідно заповнити.

Обвинувальній промові прокурора присвячені фундаментальні праці видатних юристів минулого: П. Сергєйча («Мистецтво промови на суді»), А. Тимофєєва («Судове красномовство в Росії»), А.Ф. Коні, Ф.М. Плевако, М.М. Сперанського та інших.

Із сучасних українських учених і практиків проблему форми та змісту обвинувальної промови досліджували В.Д. Басай, Л.Р. Грицаєнко, Г.П. Середа, О.Б. Згурський, В.С. Зеленецький, В.П. Корж, С.В. Матієк, М.І. Мичко, А.М. Медвідь, В.В. Молдаван, В.Т. Нор, В.В. Сухонос, В.С. Якимчук та інші, із російських учених – С.С. Алексєєва, В.І. Басков, І.Ф. Демидов, В.М. Додонов, В.М. Галузо, О.М. Касьянова, І.І. Мельников, І.Д. Перлов, Г.Д. Побігійло та інші.

Колективом учених Національної академії прокуратури України у 2010 році підготовлено

навчальний посібник «Підтримання прокурором державного обвинувачення», де викладено психологічний аспект та надано методичні рекомендації щодо підготовки та проголошення прокурором обвинувальної промови в судових дебатах (автори відповідних розділів С.М. Малихіна, Н.В. Пономарьова) [1].

Змісту обвинувальної промови прокурора, вербальним та невербальним засобам її проголошення присвячені статті Л. Дадерко: «Культура і стиль обвинувальної промови прокурора» [2] та «Зміст і структура обвинувальної промови прокурора» [3].

Зазначені автори у своїх працях висвітлюють окремі питання методики та техніки підготовки прокурорів до судових дебатів. Але в них бракує комплексного підходу до наукового дослідження проблеми державного обвинувачення з урахуванням правових і соціально-політичних реалій, які склалися останнім часом в Україні. Деякі з викладених положень потребують оновлення у зв'язку з прийняттям нового КПК України.

Метою цієї статті є вироблення наукових рекомендацій стосовно змісту, структури та вимог до обвинувальної промови прокурора та його поведінки під час підтримання ним державного обвинувачення у суді в реаліях правової реформи, що триває в Україні.

Навряд чи можна поставити під сумнів твердження, що грамотна обвинувальна промова прокурора – запорука встановлення об'єктивної істини у кримінальній справі, а судові дебати це кульмінація змагального процесу, завершальний етап підтримання державного обвинувачення в суді.

Мистецтво судової риторики – найвищий ступінь професійної майстерності прокурора – державного обвинувача, що найбільш виразно проявляється в обвинувальній промові. Без сумніву, це справа нелегка і непроста, потребує концентрації внутрішніх сил, напруги інтелектуальних та вольових здібностей прокурора, спеціальної підготовки, ґрунтовних знань у галузі юриспруденції, володіння мовою та арсеналом засобів судової риторики, чималого практичного досвіду, загальної та професійної культури, широкої ерудиції промовця.

З наукової точки зору виступ прокурора у суді з обвинувальною промовою можна розглядати різнобічно. Ця його діяльність за своєю природою має складний правовий і соціальний характер. Вона містить такі основні складові, як доказування (логічний, аналітичний аспекти), етичний

та психологічний компоненти, комунікативний, правовий (юридичний аналіз) та мовний аспекти. Іншими словами, це розумова, аналітична і мовна діяльність прокурора на заключному етапі судового дослідження доказів, спрямована на доведення вини підсудного перед судом.

Мета обвинувальної промови – довести вини і переконати суд у винуватості підсудного, усунути будь-які сумніви у доведеності вини [4].

Завдання державного обвинувача на стадії виступу з обвинувальною промовою, на нашу думку, полягають у наступному:

1) надати належну оцінку дослідженим у суді доказам відповідно до вимог ст. 94 КПК України 2012 року;

2) висловити міркування від імені державного обвинувача з приводу предмета доказування, обвинувачення, висунутого в обвинувальному акті, питань, що вирішуються судом при ухваленні вироку (статті 91, 291, 368 КПК України 2012 року);

3) здійснити вплив на формування внутрішнього переконання судді (суддів) у доведеності обвинувачення;

4) здійснити попереджувальний (виховний) вплив на самого підсудного (підсудних), присутніх у залі суду, всіх осіб, які слухають його виступ по радіо або телебаченню.

З нами можна погоджуватися або ні, однак треба розуміти, що прокурор, публічно звинувачуючи злочинців, висувуючи та обґрунтовуючи вимоги щодо їх покарання, в кожному своєму виступі на судовому процесі водночас виконує важливу і відповідальну функцію – попередження злочинності, оскільки сприяє формуванню в свідомості присутніх у залі суду поваги до закону і суду, пропагує ідею верховенства права.

Предмет доказування, окреслений в ст. 64 КПК України 1960 року (ст. 91 КПК України 2012 року), обумовлює і його межі. Вихід за межі доказування логічно допустити лише у виняткових випадках, коли, наприклад, очевидна причетність до злочину інших осіб, стосовно яких обвинувачення не було висунуте, підсудним у суді заявлено алібі, тобто стосовно фактів, що потребують дослідження у суді та прийняття відповідного процесуального рішення.

Що стосується оцінки доказів, то прокурор, задля чіткого висловлення своєї позиції, на наш погляд, має право допустити незначне відхилення від предмета розгляду, аби потім бути правильно зрозумілим слухачами, щоб після його виступу не залишалося непорозуміння та неяс-

ності, щоб у свідомості суду та інших слухачів як головне відклалося саме те, про що говорив державний обвинувач. Цю особливість судової промови краще визначали промовці минулого. Так, А.Ф. Коні писав: «У прагненні до того, що видається правильним, найглибша думка має поєднуватися з найпростішим словом ... на суді слід говорити все, що потрібно і тільки те, що потрібно, і навчитися, що краще нічого не сказати, ніж сказати нічого» [5, 425].

Головним питанням обвинувачення безумовно є подія і винуватість конкретної особи у вчиненні конкретного злочину. Промовцю слід приділити основну увагу у своєму виступі.

На нашу думку, обов'язковими структурними елементами промови, які треба закріпити законодавчо, мають бути три її частини: вступна, мотивувальна та резолютивна.

У вступній частині:

- зазначається, яка особа та у яких злочинах обвинувачується;
- дається суспільна оцінка скоєного злочину;
- визначається «фабула кримінальної справи», тобто дається характеристика фактичних її обставин, встановлених під час кримінального провадження і викладених в обвинувальному акті.

У мотивувальній частині:

- наводяться фактичні обставини справи, що знайшли підтвердження в суді;
- проводиться оцінка кожного доказу з точки зору належності, допустимості, достовірності, а сукупності доказів – з точки зору достатності та взаємозв'язку для прийняття процесуального рішення відповідно до ст. 94 КПК України 2012 року;
- висвітлюється питання юридичної кваліфікації злочину;
- дається характеристика особи винуватого;
- вказуються обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність;
- наводяться мотиви призначення виду та розміру покарання;
- мотивується розмір та порядок відшкодування збитків.

У резолютивній частині:

- наводяться вимоги прокурора стосовно визнання винних за відповідною нормою КК України щодо покарання та відшкодування шкоди, завданої злочинцем;
- інші міркування прокурора, передбачені ст. 368 КПК України 2012 року.

При цьому необхідно зауважити, що співвідношення зазначених елементів, їх місце в схемі обви-

нувальної промови можуть змінюватися залежно від конкретних обставин кримінальної справи.

Комунікативний аспект промови (процес доведення до відома суддів, інших осіб змісту обвинувальної промови) забезпечується за допомогою вербальних та невербальних засобів, якими повинен володіти промовець. З огляду на це основними вимогами до обвинувальної промови мають бути її ясність та зрозумілість.

Ще у минулому столітті П. Сергеїч (П.С. Пороховщиків) зазначав: «Потрібна зрозуміла мова; в суді потрібна незвичайна виняткова ясність», тому «не так говоріть, щоб міг зрозуміти, а так, щоб не міг не зрозуміти Вас суддя» [6, 17]. Отож варто погодитися з М.І. Калініним, що після промови прокурора «всі присутні у судовому залі розібралися у справі і зрозуміли законність винесеного судом рішення» [7].

Узагальнюючи думки теоретиків, досвід практиків, загальні вимоги до обвинувальної промови прокурора можна викласти таким чином: чіткість, логічність, переконливість, ясність, зрозумілість для широкого загалу, юридична та мовна грамотність, етична витриманість, політична нейтральність.

Загальні вимоги до промовця – державного обвинувача: охайний зовнішній вигляд (формений одяг), культура поведінки, нормальна дикція, об'єктивність і неупередженість в оцінці доказів (судженнях). Бути неупередженим та об'єктивним, незважаючи на тиск суспільної думки, потерпілих, засобів масової інформації, представників влади, політичних сил – це веління совісті та часу.

Не менш важливе значення має етичний аспект обвинувальної промови. Досить сказати, що етичною основою судових дебатів виступає повага до учасників судового розгляду, їх процесуальних прав. Для дотримання цього принципу прокурор повинен уникати необ'єктивності, перебільшення (гіпербол), образ, принижень, лайливих слів, погроз, недоречних порівнянь, пишномовності, латинізмів, не допускати граматичних та лексичних помилок, правильно вимовляти слова, досконало володіти мовою судочинства. Вважаємо, що етичні вимоги до поведінки державного обвинувача слід викласти у галузевому наказі Генерального прокурора України та продублювати у Кодексі поведінки прокурора, затверджененому всеукраїнською конференцією прокурорів.

Серйозну етичну проблему становить так званий обвинувальний ухил у діяльності державного обвинувача. Чим керується прокурор у де-



батах? Власним внутрішнім переконанням чи вказівкою свого керівника відстояти честь мундира, за будь-яку ціну домогтися засудження підсудного? Останній підхід не тільки глибоко неетичний, а й завідомо незаконний, тому не може бути використаний в діяльності прокурора.

Інколи головуєчий під час судових дебатів робить зауваження стороні щодо тривалості промови або відхилення від предмета розгляду. У ч. 4 ст. 318 КПК України 1960 року прямо зазначено, що «суд не має права обмежувати тривалість судових дебатів певним часом. Головуючий зупиняє учасників судових дебатів лише в тих випадках, коли вони в промовах виходять за межі розглядуваної справи». У ч. 6 ст. 364 КПК України 2012 року збереглася заборона суду обмежувати тривалість судових дебатів, але, якщо учасник дебатів після зауваження повторно вийшов за межі кримінального провадження чи повторно допустив висловлювання образливого або непристойного характеру, головуєчий має право зупинити його виступ і надати слово іншому учаснику дебатів. Фактично таким чином головуєчий може позбавити обвинувача або захисника можливості виконати свою процесуальну функцію обвинувачення чи захисту, при цьому порушується принцип змагальності. На наш погляд, це недопустимо. Виходом із такої ситуації може стати заміна учасника дебатів, який злісно порушує порядок їх проведення. Зрозуміло, такий захід не може бути застосований до підсудного, який узяв захист своїх інтересів на себе.

Певними особливостями відрізняється психологічний аспект судової промови. Судові дебати складаються із публічних промов, звернених передусім до суду, а потім до всіх учасників і присутніх у залі суду. З одного боку, особлива процесуальна регламентованість (форма), змагальний характер дебатів, наявність певної аудиторії, тягар відповідальності за правильність своєї позиції позначаються на психічному та емоційному стані державного обвинувача, з другого боку, обвинувач певною мірою психологічно впливає на внутрішнє переконання слухачів.

Вибір психологічних засобів переконання залежить від того, яка аудиторія зібралася у залі суду, а також від складу суду та складності справи. Присяжні зазвичай більш емоційно вразливі, ніж професійні судді, що необхідно враховувати прокурору при побудові своєї промови. Але обвинувачу не слід добиватися засудження та суворой міри покарання шляхом збурення у присяжних почуття ненависті та помсти щодо підсудного.

На нашу думку, чітке дотримання всіх зазначених вище вимог забезпечить єдність змісту, культури і стилю обвинувальної промови, а отже, й належний професійний рівень підтримання державного обвинувачення.

Тут буде доречно згадати багату історію риторики в Російській імперії, що дає змогу говорити про судову риторику як мистецтво володіння переконливим і дієвим словом [8, 136]. Характерно, що в ті часи питання правил побудови промови і навчання риториці не могли не порушуватися, існував відповідний стиль поклоніння перед могутністю і силою слова. І стиль цей багато в чому пов'язується з проникненням на Русь християнства та його книжної культури [8, 164]. Якщо звернутися до сивої давнини, то виявиться, що першим варіантом риторики був підручник, складений митрополитом Макарієм, де підкреслювалась особлива роль слова, яке «ділам придає і прибавляє сили» [8, 175].

Звертаємо увагу на ті ментальні ознаки, що характеризують ставлення суспільства того часу до суду: «Суд есть изыскание кривого и неправого, конец сего рода есть правда» [8, 176]. Як бачимо, зміст такої риторики – це практичні настанови, її філософська сутність у християнській догматиці і моральності, її ціль виховання людини в дусі поваги до закону. Сьогодні для нас, як ніколи, важливо зберегти і розвинути ці традиції.

Зазначену вище структуру обвинувальної промови необхідно закріпити в окремій статті КПК України, наприклад в ст. 364-1 «Зміст обвинувальної промови». Особливою частиною варто встановити заборону на висловлювання в обвинувальній промові, що принижують честь та гідність, виражають неповагу до інших осіб.

У галузевому наказі Генерального прокурора України, крім організаційних питань, доцільно передбачити також загальні вимоги як до змісту обвинувальної промови, так і до самих державних обвинувачів у напрямках, окреслених нами в цій статті.

Вважаємо за доцільне встановити на законодавчому рівні в новому Законі України «Про прокуратуру» спеціальні вимоги до професійної підготовки прокурорів – державних обвинувачів, спеціальну процедуру їх навчання, підвищення кваліфікації та атестації. Бажано приймати на прокурорські посади, пов'язані з підтриманням державного обвинувачення, за конкурсом з наступним стажуванням у відповідному структурному відділі прокуратури обласного рівня на строк не менше півроку. Конкурсний відбір проводити

на знання державної мови, методики підтримання обвинувачення та судової риторики. Підтримання державного обвинувачення у суді присяжних доручати прокурорам, які мають відповідний стаж не менше трьох років.

На наше глибоке переконання, названі заходи будуть сприяти приведенню рівня та якості державного обвинувачення у відповідність із вимогами часу.

**Список використаних джерел:**

1. Підтримання прокурором державного обвинувачення [Грицаєнко Л.Р. (кер. авт. кол.), Середа Г.П., Якимчук М.К. (та ін.)]; за заг. ред. Г.П. Середи. – К.: Юридична думка, 2010. – 656 с.
2. Дадерко Л. Культура і стиль обвинувальної промови прокурора / Л. Дадерко // Право України. – 2000. – №11. – С. 46–50.
3. Дадерко Л. Зміст і структура обвинувальної промови прокурора / Л. Дадерко // Право України. – 2002. – №12. – С. 45–49.
4. Сухонос В.В. Промови у кримінальному судочинстві, їх форма та зміст / В.В. Сухонос // Правовий вісник УАБС. – 2011. – №2(5). – С. 115–119.
5. Кони А.Ф. На жизненном пути / А.Ф. Кони. – М., 1912. – Т. 2. – 800 с.
6. Сергеич П. (Пороховщиков П.С.). Искусство речи на суде / П. Сергеич. – М.: Юридическая литература, 1960. – 384 с.
7. История советской прокуратуры в важнейших документах. – М.: Госюриздат, 1947. – 543 с.
8. Касьянова О.М. Судебное красноречие: исторический аспект / О.М. Касьянова. – Оренбург: Пресса, 2005. – 243 с.

*Віктор СУХОНОС, Олександр ЗВІРКО*

**МИСТЕЦТВО ОБВИНУВАЛЬНОЇ ПРОМОВИ  
ПРОКУРОРА**

**Резюме**

Статтю присвячено вивченню змісту обвинувальної промови прокурора, обґрунтуванню вимог до самої промови та порядку проголошення її державним обвинувачем. Автори пропонують внести відповідні доповнення до КПК України та до галузевого наказу ГПУ.

*Віктор СУХОНОС, Олександр ЗВІРКО*

**ИСКУССТВО ОБВИНТЕЛЬНОЙ РЕЧИ  
ПРОКУРОРА**

**Резюме**

Статья посвящена изучению содержания обвинительной речи прокурора, обоснованию требований к самой речи, а также порядку ее произнесения государственным обвинителем. Авторы предлагают внести соответствующие дополнения в УПК Украины и отраслевой приказ ГПУ.

*Viktor SUKHONOS, Oleksandr ZVIRKO*

**THE ART OF PROSECUTOR'S ACCUSATION SPEECH  
IN COURT**

**Summary**

The article deals with the analysis of prosecutor's accusation speech in court, general requirements to the speech and the way of its uttering by a prosecutor. The authors propose corresponding amendments to Criminal Procedure Code and GPU branch order.



**Віктор ГАЛЮК,**

*старший прокурор прокуратури Кримського регіону України  
з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері,  
старший радник юстиції, заслужений юрист України*

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**Ключові слова:** правові основи; система правових актів; прокурорський нагляд; надання та ефективне використання земель.

Уст. 3 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначені Конституцією України, цим Законом та іншими законодавчими актами. Органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загальноновизначених норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів [1].

Виходячи з цієї норми, правовою основою діяльності органів прокуратури нашої країни є: Конституція України, закони України, міжнародні договори, інші законодавчі акти. Більше того, обов'язкова умова віднесення нормативного акта до зазначених правових основ – це спрямованість його положень на врегулювання повноважень прокурорів, а також організацію, засади та порядок діяльності прокуратури. Тобто на рівні Закону України «Про прокуратуру» визначено критерії, за якими будь-який правовий акт можна віднести до системи правових основ прокурорського нагляду.

Питання визначення правових основ діяльності органів прокуратури завжди залишалось головним для теоретиків і практиків. Так, свою позицію стосовно досліджуваної теми висловлювали: В. Бабенко, Ю. Винокуров, П. Каркач, М. Косюта, І. Марочкін, М. Руденко, В. Сухонос та інші вчені.

Разом з тим належного наукового опрацювання потребують правові основи прокурорського нагляду за додержанням органами виконавчої влади і місцевого самоврядування законодавства про надання та ефективне використання земель з метою формулювання понят-

тя такого складного, багатоаспектного явища і визначення системи правових основ діяльності органів прокуратури.

Передусім з'ясуємо систему нормативних актів, які становлять правову основу діяльності органів прокуратури нашої країни взагалі та нагляду за додержанням органами виконавчої влади і місцевого самоврядування законодавства про надання та ефективне використання земель зокрема.

Так, під основою розуміється поняття, що використовується у праві, у тому числі конституційному (в однині та множині) у його вихідному семантичному значенні, тобто як база, базис, фундамент чого-небудь [2, 405].

Наприклад, у розділі 7 Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року №810/08 під правовою основою адміністративної реформи розуміються нормативно-правові акти, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи. Серед цих актів головна роль належить Конституції України і законам України [3].

На думку авторів підручника «Організація судових та правоохоронних органів» (за редакцією І. Марочкіна, Н. Сібільової), правовими засадами діяльності органів прокуратури є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», Положення про класні чини працівників органів прокуратури України та інші законодавчі акти (кримінально-процесуальне, цивільне процесуальне, адміністративне, трудове законодавство тощо). Ці закони встановлюють повноваження прокурора, організацію, засади та порядок діяльності прокуратури.

Окрім зазначених нормативних актів, також слід назвати відомчі акти, видані Генеральним прокурором України відповідно до Закону України «Про прокуратуру». До них належать накази, вказівки, розпорядження, інструкції тощо [4, 349].

С. Новиков вважає, що законодавче регулювання прокурорського нагляду визначається трьома видами норм: конституційними, нормами галузевого законодавства про прокурорський нагляд та нормами інших галузей законодавства, що стосуються прокурорського нагляду [5, 24].

Деякі російські вчені вважають, що правовими основами діяльності прокуратури Російської Федерації є Конституція Російської Федерації, Федеральний закон про прокуратуру Російської Федерації, інші закони з питань діяльності органів прокуратури, міжнародні правові акти, укази Президента РФ, постанови Конституційного Суду РФ, постанови Державної Думи, нормативні правові акти Генерального прокурора Російської Федерації [6, 23–40].

Як слушно стверджують В. Бабенко та М. Руденко, досліджуючи особливості діяльності прокурора у сфері охорони довкілля, прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів у цій сфері ґрунтується на загальних законодавчих засадах щодо умов та вимог його здійснення й конкретизований в окремих законодавчих актах, які визначають порядок його проведення і включають такі основні блоки законодавчого регулювання:

- конституційне регулювання прокурорсько-наглядових (екологічних) правовідносин, що закріплює найбільш важливі принципи та форми використання природних ресурсів у державі, декларує низку екологічних прав громадян, вимоги щодо охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки;

- регулювання прокурорсько-наглядової діяльності у галузі охорони довкілля, основу яких складають норми Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»;

- регулювання прокурорсько-наглядових правовідносин еколого-правовими нормами різних галузей законодавства, спрямованими на впровадження системи еколого-правових вимог у процесі використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки (це дає змогу збалансувати систему органів прокуратури щодо питань екології у її діяльності);

- регулювання прокурорсько-наглядових (екологічних) правовідносин нормами забезпе-

чувальних галузей законодавства, що визначають підстави та особливості притягнення винних до дисциплінарної, адміністративної, майнової та кримінальної відповідальності за екологічні правопорушення залежно від вини, суспільної та екологічної небезпеки діяння фізичних і юридичних осіб [7, 55–56].

Справедливо зауважує В. Рябцев, що складовою частиною правових основ організації та діяльності прокуратури є міжнародні договори. При цьому йдеться про норми тих договорів, конвенцій, які безпосередньо стосуються прокуратури (наприклад, порядку виконання доручень, прямої вказівки на прокуратуру як на суб'єкт відповідних правовідносин), або це випливає із загальних положень договорів [8, 16].

Зокрема, до актів міжнародно-правового регулювання діяльності прокуратури можна віднести: Конвенцію про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах (Конвенція) від 22 січня 1993 року (ратифікована 10 листопада 1994 року, набрала чинності 14 квітня 1995 року) [9]. А також договори: між Україною і Республікою Польща про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах від 24 травня 1993 року [10]; між Україною і Республікою Молдова про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах від 13 грудня 1993 року [11]; між Україною та Республікою Грузія про правову допомогу та правові відносини у цивільних та кримінальних справах від 9 січня 1995 року [12]; міжвідомчі угоди про правову допомогу та співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Генеральною прокуратурою Литовської Республіки від 8 грудня 1992 року [13], про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Верховною Народною Прокуратурою Китайської Народної Республіки від 5 жовтня 1995 року [14] тощо.

Крім того, в контексті досліджуваної теми слушною є думка про те, що деякі норми з визначення завдань і наглядової функції прокурора у відповідних сферах правових відносин містяться й у кодифікованих законодавчих актах. Тим самим законодавець підкреслює підвищену значимість прокурорського нагляду у зв'язку з видом діяльності державних та інших органів у певних сферах правових відносин [6, 28].

Наприклад, згідно зі ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року №8073-Х прокурор, заступник проку-

пора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, має право: порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; опротестовувати постанову і рішення за скаргою в справі про адміністративне правопорушення; зупиняти виконання постанови, а також вчиняти інші передбачені законом дії [15].

Однак, враховуючи, що земельні питання остаточно вирішують суди [16, 3], слід звернути увагу й на процесуальне законодавство. Зокрема, йдеться про Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року №1618-IV (ЦПК України). Так, відповідно до ч. 2 ст. 45 ЦПК України з метою представництва інтересів громадянина або держави в суді прокурор у межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за власною ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами. При цьому прокурор повинен надати суду документи, які підтверджують неможливість громадянина самостійно здійснювати представництво своїх інтересів [17].

Як зазначає В. Сухонос, правову основу прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів також становлять і підзаконні акти, зокрема укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, судові рішення тощо [18, 15]. Щодо правових основ діяльності органів прокуратури України думка науковця, безумовно, є слушною. Наприклад, на врегулювання діяльності органів прокуратури спрямовані норми постанов Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 9 березня 2006 року №268 [19] і «Про затвер-

дження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції» від 20 жовтня 2011 року №1094 [20].

Не менш визначний вплив на діяльність органів прокуратури мають і рішення Конституційного Суду України. Так, у рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Амальгама Люкс» щодо офіційного тлумачення положення ч. 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» від 12 жовтня 2011 року №11-рп/2011, у якому Конституційний Суд України вирішив, що в аспекті конституційного звернення положення ч. 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року №1789-XII з наступними змінами «... у разі відхилення його протесту або ухилення від розгляду прокурор може звернутися з заявою до суду про визнання акта незаконним» необхідно розуміти як таке, що передбачає право прокурора у разі відхилення його протесту або ухилення від розгляду звернутися до суду про визнання незаконними як акта відповідного органу, так і рішення, дій чи бездіяльності посадової особи [21].

На нашу думку, справедливою є позиція вчених, які до правових основ діяльності органів прокуратури відносять і нормативні акти Генерального прокурора, вказуючи, що регульовані актами Генерального прокурора питання охоплюють усі найважливіші аспекти організаційної діяльності системи прокуратури. Накази Генерального прокурора видаються з основоположних питань організації діяльності системи прокуратури та порядку реалізації заходів матеріального та соціального забезпечення її працівників. Такими ключовими питаннями можуть бути загальні засади організації нагляду та управління в органах прокуратури, організації роботи з нагляду за виконанням законів, організації нагляду за виконанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, слідство та дізнання, організації нагляду за виконанням законів на транспорті тощо [6, 39].

Зокрема, Ю. Винокуров зауважує, що Федеральний закон «Про прокуратуру Російської Федерації» та інші нормативні акти регулюють устрій органів прокуратури та прокурорського нагляду як особливо закріпленої у законодавстві форми державної діяльності прокуратури. Однак вони не регулюють усі правовідносини, пов'язані з організацією та діяльністю органів прокуратури Ро-

сійської Федерації. У зв'язку з цим важливу роль у правовому регулюванні цих відносин відіграють накази Генерального прокурора, оскільки у них конкретизовано та деталізовано закони щодо конкретного періоду діяльності прокуратури або ж роз'яснено порядок застосування тих або інших законів чи їх окремих норм [22, 12].

Так, з метою забезпечення належної організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин Генеральним прокурором України видано наказ «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин» від 4 жовтня 2011 року №3/2 гн [23].

Крім того, відповідно до п. 4 наказу №3/2 гн прокурорів усіх рівнів зобов'язано здійснювати захист інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин шляхом комплексного застосування правозахисних, представницьких та кримінально-правових засобів прокурорського реагування на порушення закону. При цьому основну увагу необхідно звертати на:

- захист прав громадян, які неспроможні самостійно їх реалізувати;
- захист інтересів держави і територіальних громад щодо володіння, користування і розпорядження землею, насамперед природно-заповідного, лісового, водного фондів, сільськогосподарського, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, житлової та громадської забудови, забезпечення додержання вимог закону при зміні цільового призначення земель;
- захист земель оборони, підприємств оборонної промисловості та транспортної галузі, що перебувають у державній власності;
- своєчасність і повноту внесення плати за землю.

Також правовий вплив на прокурорський нагляд за додержанням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування законодавства щодо надання та ефективного використання земель мають і розпорядження Генерального прокурора України «Про визначення пріоритетів для комплексного опрацювання та використання в організації прокурорсько-слідчої діяльності» від 1 серпня 2008 року №57 [24], і вказівка Генерального прокурора України від 31 січня 2011 року №13 щодо ефективної реалізації правозахисної діяльності прокуратури у сфері земельних відносин [25].

Наприклад, п. 1.6 розпорядження Генерального прокурора України «Про визначення пріоритетів для комплексного опрацювання та використання в організації прокурорсько-слідчої діяльності» від 1 серпня 2008 року №57 стан прокурорського нагляду за додержанням земельного законодавства визначено пріоритетним для комплексного опрацювання та використання в прокурорсько-слідчій діяльності апарату Генеральної прокуратури України та підпорядкованих прокурорів.

Згідно з п. 1 вказівки Генерального прокурора України від 31 січня 2011 року №13 щодо ефективного реалізації правозахисної діяльності прокуратури у сфері земельних відносин заступників Генерального прокурора України, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокурорів (на правах обласних), міських, районних, міжрайонних і прирівняних до них прокурорів, прокурорів районів у містах зобов'язано здійснювати захист шляхом комплексного застосування наглядових, представницьких та кримінально-правових засобів прокурорського реагування на порушення закону, інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин і вважати цей напрям одним із пріоритетних у прокурорській діяльності [25].

У контексті цього підрозділу потрібно звернути увагу й на колегіальні акти Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня. Зауважимо, що відповідно до п. 5 та пп. 5.1 наказу Генерального прокурора України №3 гн пріоритетні напрями правозахисної діяльності визначаються Генеральним прокурором України та рішеннями колегії Генеральної прокуратури України.

Рішеннями колегій прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратур (на правах обласних) з урахуванням стану законності також можуть визначатися інші пріоритетні напрями правозахисної діяльності.

Отже, зважаючи на викладене, пропонуємо класифікацію актів, що становлять правову основу прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів:

1) Конституція України. Зокрема, йдеться про Розділ VII («Прокуратура»), у якому закріплено функції прокуратури України, статус Генерального прокурора України, а також у ст. 123 встановлено, що організація і порядок діяльнос-

ті органів прокуратури України визначаються законом. Не менш важливим є й п. 9 перехідних положень Основного Закону, яким передбачено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього (досудового) слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування;

2) Закон України «Про прокуратуру» – конституційний нормативно-правовий акт, наявність якого передбачено ст. 123 Конституції України. У ньому визначено об'єкт та завдання нагляду, повноваження, організацію та засади діяльності органів прокуратури України;

3) інші закони, що регулюють діяльність органів прокуратури України. Зокрема, йдеться про КПК України, КУпАП, ЦПК України, Закони України «Про звернення громадян», «Про охорону навколишнього природного середовища» тощо;

4) міжнародні нормативно-правові акти (зокрема, міжнародні та міжвідомчі договори). Згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Основного Закону;

5) рішення Конституційного Суду України. Так, відповідно до ст. 147 Основного Закону Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в державі, який вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення її норм та законів України;

6) підзаконні нормативно-правові акти. Зокрема, йдеться про відомчі нормативні документи (правові акти Генерального прокурора України та рішення колегій Генеральної прокуратури України). Так, згідно з п. 7 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор Украї-

ни відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції.

Крім того, у ч. 3 ст. 14 вказаного Закону закріплено, що у Генеральній прокуратурі України утворюється колегія. Колегії прокуратур відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про прокуратуру» є дорадчими органами і розглядають найбільш важливі питання, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання наказів Генерального прокурора України, кадрових питань, заслуховують звіти підпорядкованих прокурорів, начальників структурних підрозділів та інших працівників прокуратури.

На сьогодні у системі нормативних актів, що становлять правову основу прокурорського нагляду за додержанням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування законодавства про надання та ефективне використання земель, відсутній окремий акт, який повною мірою визначав би повноваження прокурорів, організацію та порядок здійснення нагляду за додержанням законодавства. До того ж немає єдиної думки й поміж науковців щодо складових системи нормативно-правових актів, які складають правову основу здійснення нагляду органами прокуратури.

Отже, на нашу думку, правовою основою діяльності прокуратури у досліджуваній сфері є: Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», накази Генерального прокурора України «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» від 12 квітня 2011 року №3 гн, «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин» від 4 жовтня 2011 року №3/2, розпорядження Генерального прокурора України «Про визначення пріоритетів для комплексного опрацювання та використання в організації прокурорсько-слідчої діяльності» від 1 серпня 2008 року №57, вказівка Генерального прокурора України від 31 січня 2011 року №13 щодо ефективної реалізації правозахисної діяльності прокуратури у сфері земельних відносин.

**Список використаних джерел:**

1. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
2. Конституционное право. Энциклопедический словарь [отв. ред. доктор юрид. наук, профессор С.А. Авакян]. – М.: НОРМА, 2001. – 688 с.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22 липня 1998 року №810/08: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
4. Організація судових та правоохоронних органів: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І.Є. Марочкін, Н.В. Сібільова. В.П. Тихий та ін.; за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової. – Х.: Одиссей, 2007. – 528 с.
5. Новиков С. Г. К вопросу о законодательном регулировании прокурорского надзора / С.Г. Новиков // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР (сборник научных трудов). – М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1978. – С. 23–31.
6. Российский прокурорский надзор: учебник / Ю.В. Кореневский, Л.А. Прокудина, В.П. Рябцев и др.; под общ. ред. А.Я. Сухарева. – М.: НОРМА, 2001. – 384 с.
7. Бабенко В. І. Прокурор у галузі охорони довкілля: сутність, повноваження, організація: навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.І. Бабенко, М.В. Руденко. – К.: Ін Юре, 2005. – 408 с.
8. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 года: с приложением ведомственных нормативных актов / М.П. Журавлев, А.Г. Звягинцев, С.Г. Кехлеров и др.; под общ. ред. проф. Ю.И. Скуратова; Генеральная прокуратура Российской Федерации; Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. – М.: НОРМА, 1996. – 176 с.
9. Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 22 січня 1993 року (ратифікована 10 листопада 1994 року, набрала чинності 14 квітня 1995 року): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=159024](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=159024)
10. Договір між Україною і Республікою Польща про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах від 24 травня 1993 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=159061](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=159061)
11. Договір між Україною і Республікою Молдова про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах від 13 грудня 1993 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=159063](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=159063)
12. Договір між Україною та Республікою Грузія про правову допомогу та правові відносини у цивільних та кримінальних справах від 9 січня 1995 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=159064](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=159064)
13. Міжвідомча угода про правову допомогу та співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Генеральною прокуратурою Литовської Республіки від 8 грудня 1992 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=84315](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=84315)
14. Міжвідомча угода про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Верховною Народною Прокуратурою Китайської Народної Республіки від 5 жовтня 1995 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=84324](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=84324)
15. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22 липня 1998 року №810/08: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
16. Пшонка В. Земля – основне національне багатство держави / В. Пшонка // Вісник прокуратури. – 2011. – №6. – С. 3–5.
17. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року №1618-І: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/page>
18. Сухонос В. В. Прокуратура України у схемах, таблицях і діаграмах: навч. посіб. / В.В. Сухонос, О.Є. Звірко, Л.Р. Грицаєнко. – Суми: Університетська книга, 2006. – 256 с.
19. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів: постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року №268: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-p>
20. Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 року №1094: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1094-2011-p>
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Амальгама Люкс» щодо офіційного тлумачення положення ч. 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» від 12 жовтня 2011 року №11-рп/2011: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-11>



22. Винокуров Ю.Е. Органы прокуратуры Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки (правовые основы, структура, направления деятельности) / Ю.Е. Винокуров, А.Ф. Смирнов, А.А. Чувилёв и др.; под общ. ред. Б.В. Коробейникова. – М.: Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 1996. – 96 с.

23. Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин: наказ Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року №3/2 гн: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&t=fsfile&c=download&file\\_id=157040](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=157040)

24. Про визначення пріоритетів для комплексного опрацювання та використання в організації прокурорсько-слідчої діяльності: розпорядження Генерального прокурора України від 1 серпня 2008 року №57: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&t=fsfile&c=download&file\\_id=166624](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=166624)

25. Щодо ефективної реалізації правозахисної діяльності прокуратури у сфері земельних відносин: вказівка Генерального прокурора України від 31 січня 2011 року №13: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&t=fsfile&c=download&file\\_id=166655](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=166655)

*Виктор ГАЛЮК*

#### **ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

##### **Резюме**

*Проаналізовано наукові та нормативні джерела з метою формулювання визначення автором системи правових основ діяльності органів прокуратури з нагляду за додержанням органами виконавчої влади і місцевого самоврядування законодавства про надання та ефективне використання земель.*

*Виктор ГАЛЮК*

#### **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

##### **Резюме**

*Анализируются научные и нормативные источники с целью формулирования собственного авторского определения системы правовых основ деятельности органов прокуратуры по надзору за соблюдением органами исполнительной власти и местного самоуправления законодательства о предоставлении и эффективном использовании земель.*

*Victor GALYUK*

#### **LEGAL BASIS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER OBSERVANCE OF LAND LAW BY EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT**

##### **Summary**

*The article analyzes the scientific and regulatory sources to define the system of legal grounds of prosecutor's office activity in the area of supervision over observance of legislation for provision and efficient use of land by executive authorities and local government.*



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

### РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ І НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО: ВПЛИВ, ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК, НАСЛІДКИ

**Ключові слова:** *Європейський суд; права людини; конвенція; кримінальна відповідальність.*

Правовий механізм захисту основоположних прав і свобод людини і громадянина чи не вперше в історії становлення і розвитку громадянського суспільства був утворений відповідно до Конвенції, ухваленої в Римі в листопаді 1950 року [1, 46–90]. Таким механізмом став Європейський суд з прав людини, дієвість якого, з огляду на обов'язковість постановлених ним рішень, визнається в усьому демократичному світі.

Обов'язковість рішень Європейського суду з прав людини у кримінальному праві України полягає в тому, що: по-перше, відповідно до ст. 1 Конвенції Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити права і свободи людини і громадянина, які перебувають під її юрисдикцією; по-друге, згідно зі ст. 32 Конвенції у рішеннях Європейського суду з прав людини міститься офіційне тлумачення конвенційних норм, що мають обов'язкове значення у кримінальному праві.

Про вплив рішень Європейського суду з прав людини на українське кримінальне право свідчить і той факт, що держава, стосовно якої винесено рішення про порушення нею положень Конвенції, вживає заходи щодо їх усунення, у тому числі і шляхом внесення змін до кримінального закону та видозмінення правозастосовної практики. Зокрема, такі зміни до національного кримінального законодавства вносилися Англією, Бельгією, Італією, Францією, Швейцарією та іншими європейськими державами відповідно до рішень Європейського суду з прав людини.

Досліджували проблеми кримінальної відповідальності за невиконання рішень Європейського суду у своїх працях В.М. Бибило, Т.Н. Добровольська, О.В. Константний, В.Н. Кудрявцев,

М.В. Кучин, А.В. Наумов, А.О. Селіванов, Н.С. Таганцев, М.Д. Шаргородський та інші.

Нормативне забезпечення принципів правосуддя свідчить про те, що об'єктивно вони є нормами права, дотримання яких обов'язкове і забезпечується силою держави. Крім того, ці принципи можуть виражатися як в окремій нормі, так і «впливати» із декількох правових норм, кожна з яких формує лише окрему складову частину конкретного принципу. Виходячи з цього Т.Н. Добровольська зазначає, що принципи правосуддя можуть отримувати двояке закріплення [2, 16]. Прикладом такого нормативного вираження є, зокрема, принцип обов'язковості судових рішень, визначений у Конституції України: «судові рішення ... є обов'язковими до виконання на всій території України» (ст. 124) та «... основними засадами судочинства є ... обов'язковість рішень суду ...» (ст. 129).

Як зазначає В.М. Бибило, той чи інший принцип не може отримати своє відображення лише в одній нормі права, навіть якщо це буде норма-принцип. Тільки комплекс норм виражає кожен із принципів правосуддя [3, 6].

З урахуванням викладених позицій можна стверджувати, що обов'язковість входить в зміст законної сили рішення і водночас є його самостійною властивістю. Обов'язковість судового рішення забезпечує його винятковість, незаперечність і преюдиціальність.

Здійснюючи тлумачення конвенційних норм, Європейський суд з прав людини розкриває зміст прав і свобод людини, закріплених у Конвенції та протоколах до неї, а Кримінальний кодекс України забезпечує їх кримінально-право-

вий захист, тим самим визначаючи ознаки злочинів, що посягають на права і свободи людини та громадянина. Рішення Європейського суду носять обов'язковий характер для суб'єктів, що застосовують Конвенцію у кримінальному праві. Один із проявів впливу рішень Європейського суду на українське кримінальне право – це визнання рішень Суду джерелом національного кримінального законодавства.

Упродовж багатьох століть (ще з часів загальновідомого давньоримського постулату «права не встановлюють, виходячи з випадку») проблеми існування прецедентної форми права не залишалися поза увагою правників-учених. Як зазначають дослідники, на сьогодні в жодній країні світу правова система не складається винятково з судових прецедентів. Більше того, в країнах англосаксонської правової системи, для якої судовий прецедент є характерним джерелом права, відбуваються процеси, під час яких збільшується питома вага статутного права, а в романській – навпаки, зростає частка прецедентного права. Впровадження судового прецеденту у романо-германську систему права набуло особливого поширення після ухвалення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколів до неї.

На думку А.О. Селіванова, створюване Європейським судом з прав людини право – це «класичне прецедентне право, основою якого є принцип *ratio decidendi* (підстава для вирішення), де правило, сформульоване судом під час вирішення конкретної справи, стає нормою права для цього ж суду і для внутрішніх судів країни-учасниці Конвенції» [4, 2].

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року [5] зі змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 15 березня 2011 року №3135-VI, при розгляді справ суди зобов'язані застосовувати положення Конвенції та практику Європейського суду як джерело права. Тобто з'являється можливість стверджувати, що практика Європейського суду має насамперед юридичне значення та є безпосереднім регулятором суспільних відносин. Крім того, для її впровадження не потрібно очікувати прийняття інших нормативно-правових актів, а національні суди не можуть відмовитись від їх безпосереднього застосування з посиланням на необхідність прийняття додаткових «конкретизуючих» норм до чинних законів. Отож маємо підстави для прове-

дження аналогії положень Конвенції та практики Європейського суду з нормами Конституції України – нормами прямої дії.

Зокрема, як зазначається у п. 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року №4-рп/2001 у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання, згідно з ч. 3 ст. 8 Конституції України її норми мають пряму дію. Вони застосовуються безпосередньо, незалежно від того, чи прийнято для їх розвитку відповідні закони або інші нормативно-правові акти. Тому в ч. 1 ст. 59 Конституції України проголошено: «Кожен має право на правову допомогу». Конституційний Суд України у п. 4 мотивувальної частини рішення від 30 вересня 2009 року №23-рп/2009 у справі про право на правову допомогу вказав, що зазначене є нормою прямої дії (ч. 3 ст. 8 Конституції України). І навіть за умови, якщо це право не передбачене відповідними законами України чи іншими правовими актами, особа не може бути обмежена у його реалізації. Зважаючи на викладене вище, маємо визнати, що прецедентне право Європейського суду стає особливим джерелом права і для України, яка закріпила це положення на законодавчому рівні.

На думку О.В. Константного, виконання рішень Європейського суду мають становити ідеологічно-правову (ціннісну) основу для здійснення правосуддя в Україні [6, 33–36]. Адже під виконанням рішень Європейського суду слід розуміти не тільки матеріальну компенсацію чи вжиття державою додаткових заходів індивідуального характеру, спрямованих на усунення конкретного порушення, визначеного в рішенні Європейського суду, а й насамперед заходів загального характеру, які унеможливлюватимуть (усуватимуть) підстави для надходження до Європейського суду аналогічних заяв проти України у майбутньому [7].

Україна посідає четверте (поряд з Росією, Туреччиною і Румунією) місце за кількістю звернень громадян до Європейського суду з прав людини. Фактично кожна десята скарга надходить до Страсбурга саме від громадян України. Сьогодні на розгляд Європейського суду перебуває 8 тисяч заяв від українських позивачів.

Найбільш поширеними є скарги про порушення права на справедливий судовий розгляд (ст. 6 Європейської конвенції з прав людини), питання, пов'язані з правом на власність, жорстоким поведінням (ст. 3 Конвенції), незаконним затриманням або позбавленням волі (ст. 5 Конвенції).

Найчастіше громадяни України звертаються до Європейського суду, не знайшовши справедливості у вітчизняних судах. Так, за офіційними даними станом на 1 січня 2011 року, Європейський суд з прав людини ухвалив 715 рішень щодо України (з них найбільше у 2009 році – 126, у 2010 році – 109, у 2011 році – 115). У 2009 році Україна виплатила згідно з рішеннями Європейського суду з прав людини близько 8 мільйонів гривень, у 2010 році – 29 мільйонів, у 2011 році – 20 мільйонів [8].

Докладніше судову практику за заявами громадян, які не змогли отримати захист своїх порушених прав у вітчизняних судах, можна проаналізувати за наведеною нижче таблицею.

Не випадково 15 жовтня 2009 року Європейський суд з прав людини прийняв перше «пілотне» рішення у справі «Юрій Іванов проти України» (набрало чинності 15 січня 2010 року), яким Україну зобов'язано протягом року розробити законодавчо унормований механізм забезпечення адекватної компенсації за невиконання рішень українських судів відповідно до принципів Європейської конвенції з прав людини.

Європейський суд дійшов висновку, що причина несвоєчасності у виконанні остаточних рішень національних судів полягає в наявності низки протиріч у правовій системі України. Саме для вирішення проблемних питань у січні 2011 року Кабінет Міністрів України вносив до парламенту законопро-

### **Практика Європейського суду з прав людини**

Держава-відповідач	Внесено постанов, що набрали законної сили		Прийнято резолюцій на постанови Суду		Постанови Суду під контролем Комітету міністрів Ради Європи		Справедлива компенсація (євро)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
<b>Усього</b>	1710	<b>1606</b>	455	<b>816</b>	9899	<b>10689</b>	64032637	<b>71889407</b>
<b>з них:</b>								
Німеччина	37	<b>29</b>	4	<b>17</b>	76	<b>88</b>	423733	<b>348922</b>
Греція	62	<b>79</b>	23	<b>21</b>	384	<b>442</b>	3745767	<b>7061189</b>
Італія	45	<b>58</b>	56	<b>43</b>	2507	<b>2522</b>	6074151	<b>8414745</b>
Молдова	40	<b>41</b>	5	<b>5</b>	166	<b>202</b>	713537	<b>221291</b>
Польща	148	<b>211</b>	5	<b>58</b>	771	<b>924</b>	1164847	<b>803223</b>
Російська Федерація	222	<b>143</b>	0	<b>7</b>	951	<b>1087</b>	7409391	<b>8727199</b>
Туреччина	352	<b>254</b>	54	<b>119</b>	1647	<b>1780</b>	24541838	<b>30887568</b>
Україна	145	<b>156</b>	2	<b>19</b>	682	<b>819</b>	2535894	<b>948571</b>
Франція	24	<b>34</b>	94	<b>60</b>	101	<b>75</b>	310356	<b>2183236</b>
Швейцарія	6	<b>4</b>	2	<b>17</b>	23	<b>10</b>	40878	<b>50052</b>

Аналіз офіційних матеріалів, вітчизняної і зарубіжної правової літератури та публікацій у ЗМІ дає підстави для висновку, що Україна, поряд із Болгарією, Грецією, Італією, Молдовою, Польщею, Росією, Румунією й Туреччиною, увійшла до числа країн, в яких несвоєчасно виконуються рішення Європейського суду. Якщо у вітчизняних судах виконується кожне третє рішення, то в Європейському суді – 9% [9].

Практика більшості європейських країн засвідчує, що покращення ситуації з систематичним невиконанням судових рішень у державі можливе лише у разі більш ефективної роботи державної виконавчої системи. Тоді громадяни матимуть якнайменше підстав звертатися за захистом своїх інтересів до Європейського суду.

ект «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду» №7562. Це стало аргументом у зверненні України до Європейського суду з прав людини з метою пролонгувати термін подання звіту на 1 рік у справі «Юрій Іванов проти України». У подальшому такий закон було прийнято, 27 червня 2012 року оприлюднено (газета «Голос України», №117) і з 1 січня 2013 року він набирає чинності [10].

Запроваджений ним механізм дає змогу виконувати рішення національних судів, у тому числі й тих, де відповідачем виступає держава. Процес виконання рішень полягає у направленні виконавчого листа і реквізитів стягувача безпосередньо до Державного казначейства України. Отже, судові рішення виконуватимуться казначейством шляхом списання коштів з розрахункового рахунка боржника.

Позитивним є і передбачення конкретних заходів щодо усунення причин невиконання рішень. Зокрема, для виконання рішень судів, де відповідачем виступає держава, пропонується введення особливої процедури зняття мораторію на примусове виконання рішень – запровадження механізму компенсацій за тривале невиконання.

Водночас закон містить ряд недоліків, які можуть стати на перешкоді в остаточному вирішенні проблеми невиконання рішень національних судів. Насамперед через відсутність фінансових ресурсів для виконання рішень, де відповідачем є держава. Ця проблема тісно пов'язана з іншою – недосконалою, почасти популістською, системою пільг та соціальних виплат. Унаслідок наявності пільг і соціальних гарантій, що декларативно проголошуються, але не фінансуються, в Україні накопичилася значна кількість судових рішень щодо невиконання державою своїх зобов'язань, які не виконуються, оскільки держава не передбачає відповідних коштів у своєму щорічному бюджеті.

Основним законодавчим механізмом, покликаним забезпечити виконання рішень суду, є відповідальність за їх невиконання.

У зв'язку з набранням чинності Законом України «Про судову систему і статус суддів» від 7 липня 2010 року №2453-VI [11] внесено зміни до ст. 382 Кримінального кодексу України (КК України), згідно з положеннями якої боржнику (уже не тільки службовій особі, як було раніше, а й фізичній особі-громадянину) за невиконання рішення суду загрожує кримінальна відповідальність, що має сприяти більш реальному виконанню рішень судів. Проте слід зазначити, що і раніше відповідно до ч. 2 ст. 88 Закону України «Про виконавче провадження» за наявності ознак злочину у діях особи, яка не виконує чи умисно перешкоджає виконанню рішення, державний виконавець складав акт про порушення і надсилав прокурору подання про притягнення винної особи до кримінальної відповідальності.

У наукових працях неодноразово висловлювалися погляди щодо певної упередженості законодавця у встановленні відповідальності за ст. 382 КК України. Дійсно, умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини передбачає більш суворе покарання, ніж за умисне невиконання службовою особою вироку, рішення, ухвали, постанови національного суду. Один із аргументів стосовно незрозумілості такого підходу – це посилання на принцип обов'язковості судових рішень національних судів,

що вважається, як вже зазначалося, однією з ключових конституційних засад судочинства (статті 124, 129 Конституції України). У Кримінальному процесуальному кодексі України (КПК України) (ст. 403) зазначено: «Вирок, ухвала і постанова суду, що набрали законної сили, є обов'язковими для всіх державних і громадських підприємств, установ і організацій, посадових осіб та громадян і підлягають виконанню на всій території України». Крім того, правові наслідки невиконання рішень національних судів для фізичних і юридичних осіб, на думку прихильників такого підходу, є однаковими, тобто такими ж, як і у випадку невиконання рішень Європейського суду з прав людини.

Таку позицію можна вважати неоднозначною, а наведені аргументи певною мірою не враховують деякі обставини. Насамперед те, що Європейський суд має право брати справу до розгляду лише після того, як «... було вичерпано всі національні засоби юридичного захисту...» (ст. 35 Конвенції).

Друга і, напевне, найголовніша обставина полягає в тому, що згідно з рішенням Європейського суду перед громадянами за порушення їх прав відповідає держава. Відповідає за свою неспроможність забезпечити гарантовані права (свободи), тобто власне за бездіяльність чи протизаконну діяльність утворених нею органів та їх посадових осіб. За рішенням національних судів відповідає зовсім інший державний орган і ніколи – держава в цілому. Якщо за рішенням національного суду настає винятково юридична відповідальність, то за рішенням Європейського суду настає відповідальність не так юридична, як соціально-правова, обумовлена міжнародно-правовим зобов'язанням України перед європейською спільнотою щодо забезпечення основоположних природних прав і свобод людини і громадянина.

З огляду на це встановлення більш жорсткої (суворішої) кримінальної відповідальності за невиконання рішення саме Європейського суду, на наш погляд, вмотивоване саме підвищеною суспільною небезпечністю діяння і його наслідками, оскільки підривається авторитет держави на міжнародному рівні.

Однією з форм реалізації судових рішень виступає примусове виконання, яке застосовується в тому випадку, якщо зобов'язаний суб'єкт ухиляється від добровільного виконання рішення.

Ю.І. Гринько зазначає, що мета судочинства буде досягнута лише тоді, коли судові рішення буде виконано, причому виконання буде вчинено в суворій відповідності до закону і змісту рішення [12].

У свою чергу Д. Притика вказує, що «ефективність діяльності судової системи визначається за умови, коли рішення суду виконане» [13].

На наш погляд, справедливішим було б твердження про ефективність діяльності не судової, а державно-управлінської системи. Адже якщо органи державної влади (у контексті нашої публікації – суди) відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законом України, то для суду такі межі і спосіб визначено у статтях 124 і 127 Конституції України – вершити правосуддя. Мірилом його ефективності є справедливості та доступності судового процесу, помножені на законність постановлених рішень. Стосовно ж власне виконання судового рішення, то це прерогатива державних органів іншої (виконавчої) гілки влади – державної виконавчої служби. Своєчасність, повнота і фактичність виконання поставлених судами рішень визначають ефективність насамперед їхньої діяльності. Безумовно, опосередковано ця ефективність позначається і на авторитеті судової системи, однак уже в контексті авторитету державної влади в цілому, оскільки є свідченням спроможності держави захистити порушене право, відновити справедливість, покарати винного.

Системне дослідження значення рішень Європейського суду з прав людини у нормах Загальної та Особливої частин КК України дає підстави для наступних висновків:

1. Визнання Україною юрисдикції Європейського суду з прав людини означає: по-перше, визнання у національному кримінальному праві обов'язкової сили рішень Суду; по-друге, рішення Суду поширюються на всі держави-учасниці Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; по-третє, Суд наділяється повноваженнями визначати обсяг прав та обов'язків, які покладаються на державу.

2. Тлумачення конвенційних норм є обов'язковим для будь-якої держави-учасниці Конвенції. У процесі тлумачення Суд виробляє правові позиції, які розкривають зміст прав і свобод, закріплених у Конвенції. Правові позиції Суду, викладені ним у рішеннях при тлумаченні конвенційних норм, визнаються Україною і мають обов'язковий характер, а отже, підлягають неодмінному застосуванню у кримінальному праві.

3. Рішення Європейського суду з прав людини обов'язкові і для інших держав-учасниць Конвенції, які зобов'язані вживати заходи до змін національних кримінально-правових норм, що не відповідають Конвенції і рішенням Суду. Тобто такі рішення мають прецедентний характер, оскільки за подібних обставин Суд (за загальним правилом) виносить рішення, аналогічні тим, які вже постановляв. Іншими словами, принципи і підходи Європейського суду з прав людини, застосовані у справі проти однієї з країн-членів Ради Європи, використовуються за аналогією у справах проти інших країн, у тому числі і тих, що приєдналися до Конвенції вже після постановлення рішення Суду.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року // Збірка документів Ради Європи, ратифікованих Україною. – К.: Фенікс, 2006. – С. 46–90.
2. Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса (Вопросы теории и практики): [учеб. пособие.] / Добровольская Т.Н. – М.: Юридическая литература, 1971. – 200 с.
3. Бибило В.Н. Конституционные принципы правосудия и их реализация в стадии исполнения приговора: [учеб. пособие.] / Бибило В.Н. – Минск, 1986. – 160 с.
4. Селіванов А.О. Право тлумачити закони та юридичні наслідки застосування офіційної інтерпретації / А.О. Селіванов // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – №7. – С. 2.
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: закон України від 23 лютого 2006 року №3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №30. – Ст. 260.
6. Константний О.В. Практика Європейського суду з прав людини як джерело судового правозастосування Верховного Суду України / О.В. Константний // Вісник Верховного Суду України. – 2012. – №1 (137). – С. 33–36.
7. Інформація Міністерства юстиції України щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини у 2010–2011 роках: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/38823>
8. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 14 січня 2011 року під час представлення у Верховній Раді України Щорічної доповіді: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ombudsman.gov.ua/index.php?...110](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?...110)

9. Стан дотримання Україною європейських стандартів з прав і свобод людини: виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 22 жовтня 2010 року на представленні Спеціальної доповіді з нагоди 60-річчя Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.om-budsman.gov.ua/ru/images/stories/.../S\\_Dopovid\\_3.pdf](http://www.om-budsman.gov.ua/ru/images/stories/.../S_Dopovid_3.pdf)

10. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: закон України від 5 червня 2012 року №V4961-VI // Голос України. – 2012. – 27 червня. – №117.

11. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 7 липня 2010 року №2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №41–42, №43, №44–45. – Ст. 529.

12. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року №2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – №21. – Ст. 920.

13. Притика Д. Роль арбітражних судів у забезпеченні законності в економічних правовідносинах і протидії економічним правопорушенням / Д. Притика // Право України. – 2001. – №1. – С. 9.

*Сергій МИРОШНИЧЕНКО*

**РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ  
І НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО:  
ВПЛИВ, ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК, НАСЛІДКИ**

**Резюме**

*Досліджено проблему відповідальності за невиконання рішень Європейського суду з прав людини, їх вплив на українське кримінальне право. Проаналізовано також статистичні дані, що стосуються рішень цього Суду.*

*Сергей МИРОШНИЧЕНКО*

**РЕШЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
И НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:  
ВЛИЯНИЕ, ВЗАИМОСВЯЗЬ, ПОСЛЕДСТВИЯ**

**Резюме**

*Рассмотрена проблема ответственности за неисполнение решений Европейского суда по правам человека, их влияние на украинское уголовное право. Проанализированы также статистические данные, касающиеся решений этого Суда.*

*Sergiy MIROSHNYCHENKO*

**JUDGEMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
AND NATIONAL LEGISLATION:  
INFLUENCE, CORRELATION, CONSEQUENCES**

**Summary**

*The issue of criminal liability for non-execution of the European Court of Human Rights judgements and their influence on Ukrainian criminal law are considered in the article. The statistical data of the European Court of Human Rights judgements are presented.*



**Олександр ТОЛОЧКО,**

*проректор Національної академії прокуратури України –  
директор Інституту підготовки кадрів,  
державний радник юстиції 3 класу,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України*

## РОЛЬ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В МЕХАНІЗМІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**Ключові слова:** права людини; практика Європейського суду з прав людини; механізм кримінального процесуального регулювання; міжнародно-правові стандарти гуманізації кримінально-процесуальних інститутів.

Наукові дослідження проблем кримінального провадження традиційно пов'язані з оптимізацією механізму кримінального процесуального регулювання, який є важливою складовою гуманізації правової системи України. У вітчизняній науці пропозиції щодо напрямів підвищення ефективності функціонування механізму кримінального процесуального регулювання в основному пов'язуються із застосуванням інструментального підходу в розвитку теорії процесуально-правових засобів. Сучасний предмет наукових досліджень у цій сфері повинен включати також гуманістичні цінності права в системі «людина – суспільство – держава». Такий підхід передбачає наукове обґрунтування сутності міжнародно-правових стандартів у сфері прав людини та їх ролі у механізмі кримінально-процесуального регулювання.

Під час проведення соціологічного аналізу правозастосовної діяльності суддів, прокурорів та слідчих виявлено низку проблем, пов'язаних із розумінням та застосуванням рішень Європейського суду з прав людини (Європейський суд) [1, 148–150]. Оскільки в рішеннях Європейського суду визначаються стандарти захисту прав людини при здійсненні кримінального провадження, то вони привертають до себе великий інтерес науковців та практиків. Вагомий внесок у дослідження положень Конвенції та практики Європейського суду з цих питань зробили А. Бурков, Д. Гом'єн, В. Буткевич, О. Дев'ятова, О. Дроздов, Ю. Зайцев, О. Капліна, В. Лутковська, Д. Макбрайд, В. Маляренко, В. Манукян, Д. Мэрдок,

В. Паліюк, О. Пасенюк, І. Петрухін, П. Рабинович, Микеле де Сальвіа, В. Туманов, С. Шевчук та інші. Системних, комплексних досліджень щодо впливу рішень Європейського суду на національну систему механізму кримінального процесуального регулювання, на жаль, не проводилося, хоча це основна складова подальшої його гуманізації та гармонізації з міжнародно-правовими стандартами. У зв'язку з цим виникає необхідність у проведенні наукових досліджень значення практики Європейського суду у сучасному механізмі кримінального процесуального регулювання. Цьому й присвячена дана стаття.

У юридичній літературі категорію механізму кримінального процесуального регулювання розглядали В. Божьев, Ю. Грошевий, В. Даєв, Л. Зусь, М. Ковтун, П. Лупінська, В. Маляренко, М. Строгович, Ю. Франціферов, Р. Якупов. Дослідження даної проблеми провадяться у межах спеціально-юридичного підходу, що передбачає аналіз взаємодії основних правових засобів, які забезпечують правовий вплив на кримінально-процесуальні відносини. При цьому механізм кримінального процесуального регулювання визнається як «єдина система кримінальних процесуальних засобів, яка забезпечує результативний процесуальний вплив на кримінально-процесуальні відносини з метою їх упорядкування, охорони та удосконалення» [2].

Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція) і практика Європейського суду є невід'ємною частиною правової системи України та, відповід-



но, складовою механізму кримінально-процесуального регулювання. Такий висновок має як нормативне, так і теоретичне підґрунтя. Зокрема, у ч. 2 ст. 8 КПК України вказано, що принцип верховенства права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики Європейського суду, а в ч. 4 ст. 9 передбачено, що у разі якщо норми цього Кодексу суперечать міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, застосовуються положення відповідного міжнародного договору України. Крім того, у ч. 5 цієї статті зазначено: кримінальне процесуальне законодавство України застосовується з урахуванням практики Європейського суду.

Відповідно до міжнародного права рішення Європейського суду має власну юридичну силу. Проте, щоб зрозуміти її сутність, важливо з'ясувати, які конкретні обов'язки можуть виникати внаслідок постановлення такого рішення. Для цього слід не лише проаналізувати конкретні вказівки, які Європейський суд має право давати стосовно виплати компенсації та відшкодування судових витрат, тобто вимагати фактичного повернення потерпілого у стан, що існував до моменту порушення (*restitutio in integrum*) [3, 855].

Діяльність Європейського суду щодо тлумачення норм Конвенції, на нашу думку, ґрунтується на доктрині судового прецеденту, зміст якої полягає в обов'язковості для органів судової влади їх попередніх рішень (*stare decisis*). Основою судового прецеденту слугує положення *ratio decidendi* (з лат. – підстава для вирішення) [4, 53]. Воно міститься у мотивувальній частині рішення і являє собою правову позицію (судовий стандарт) – пояснення, чому саме так було вирішено конкретну справу. Для обґрунтування цієї позиції судді, ухвалюючи рішення у справі, застосовують норми законодавства, попередні прецеденти та міркування (мотивацію) суддів при їх прийнятті, цитати з авторитетних доктринальних джерел, посилання на іноземні прецеденти тощо. Існують певні складнощі для виокремлення цієї правової позиції, оскільки мотивувальна частина рішення не містить її чіткого формулювання, як, скажімо, норма права у законі.

Європейський суд виробляє і формулює правові позиції щодо інтерпретації конвенційних норм. Такі усталені позиції щодо розуміння конвенційних норм мають загальну дію. Ними керується Європейський суд при розгляді інших аналогічних справ, а також регулюється діяльність

держав-учасниць Ради Європи, їх державних органів у сфері прав людини та основних свобод [5]. Зокрема, правова позиція має зобов'язувачий характер, тому законодавець повинен привести кримінальне процесуальне законодавство у відповідність до положень Конвенції.

У країнах СНД багато науковців ставлять знак рівності між судовими висновками «*ratio decidendi*» та правовими позиціями, які за юридичною природою є обов'язковими для виконання всіма [6, 82; 7]. Незалежно від того, як сприймати практику Європейського суду – чи як «прецедент тлумачення» [8, 19], чи як «прецедент конкретизації» [9] Конвенції, чи взагалі як самостійне джерело права – зрозуміло, що, визнаючи її «прецедентність», ми визнаємо здатність Європейського суду виробляти нормативну правоінтерпретацію. На жаль, при застосуванні рішень Європейського суду вони сприймаються в Україні як індивідуально-правові акти. Тобто застосуванню підлягає конкретне рішення у справі проти України стосовно конкретного заявника, і процедура такого застосування має чітко відповідати вписаним у цьому рішенні параметрам: розміру відшкодування, діям, які має вжити держава для поновлення порушеного права, тощо [10]. Українським вітчизняним правозастосовним органам звертають належну увагу на загальні стандарти, принципи, засади захисту прав людини, які містяться у подібних рішеннях. Тому при застосуванні в Україні рішень Європейського суду не в останню чергу важливим є розуміння вітчизняними законодавчими і судовими органами поняття правових стандартів у галузі захисту прав людини.

У своїх рішеннях Європейський суд конкретизує і деталізує норми Конвенції і Протоколів до неї, розкриває зміст правових оціночних понять і формулює правові позиції. При цьому застосування юридичних норм охоплює три питання: юридичний аналіз конкретних випадків, які підлягають вирішенню, тлумачення Конвенції і Протоколів, їх послідовний логічний розвиток. Останній елемент процедури правозастосування свідчить про те, що Європейський суд виходить за межі конкретної справи, яка ним розглядається по суті. Розроблені в таких процедурах висновки по конкретних справах стають зразками для інших аналогічних випадків та отримують визнання як належне регулювання спірних кримінальних процесуальних правовідносин. Однією з підстав для перегляду судових рішень Верховним Судом України, що набрали законної

сили, є встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом (ст. 445 КПК України). В цьому проявляється основна правова роль рішень Європейського суду у механізмі кримінального процесуального регулювання.

Отже, для правозастосування в кримінально-процесуальній діяльності при застосуванні кримінально-процесуальних норм є не тільки власне підсумкове рішення Європейського суду щодо тлумачення конвенційних положень, а й правова позиція, покладена в основу такого рішення. Саме цей елемент рішення, що має закінчений юридичний зміст, є значимою правовою інформацією в кримінально-процесуальній діяльності. Рішення Європейського суду призводить до руху механізм кримінально-процесуального регулювання при перегляді судових актів у зв'язку з новими обставинами, зобов'язує національну правову систему ефективно реалізовувати ідеї права і справедливості, сприяє тим самим відповідальному виконанню Україною прийнятих міжнародних обов'язків.

Найбільш проблемними є системні порушення Конвенції. Причини їх виникнення обумовлені недосконалістю кримінального процесуального законодавства, а також постійним невиконанням правоохоронними органами його положень [11]. Останні домінують у практиці Європейського суду проти України. Найбільше порушуються у кримінальному судочинстві ст. 6 («Порушення права на справедливий судовий розгляд»), ст. 5 («Порушення права на особисту свободу і недоторканність») та ст. 3 («Порушення права індивіда не підлягати катуванню та іншому жорстокому поводженню») Конвенції.

Серед положень справедливого правосуддя важливою для механізму кримінального процесуального регулювання є розроблена європейським судом доктрина «кримінального обвинувачення».

Поняття «кримінального обвинувачення» в контексті ч. 1 ст. 6 Конвенції має «автономне» значення, тому національне законодавство не є вирішальним при визначенні того, чи пов'язане обвинувачення з «кримінальним правопорушенням» (див. рішення у справі «Девеєр проти Бельгії»). Законодавство відповідної держави враховується при вирішенні цих питань лише як «відправний пункт» (див. рішення у справі «Адольф проти Австрії»).

Європейський суд застосовує три критерії для визначення обвинувачення кримінальним: по-перше, критерій національного права; по-друге, критерій кола адресатів; по-третє, критерій правових наслідків для адресата (див. рішення у справі «Енгель та інші проти Нідерландів»).

Перший критерій є базовим. Європейський суд аналізує, чи підпадає дане протиправне діяння під ознаки кримінального правопорушення відповідно до національних норм кримінального права. Однак цей критерій відіграє досить незначну роль у контексті застосування гарантії справедливого судового розгляду, бо держава могла б уникати виконання вимог ст. 6 Конвенції шляхом декриміналізації правопорушень [12, 22].

Наступним критерієм є дія норми, якою встановлюється відповідальність за колом осіб. Якщо відповідальність поширюється на невизначене коло осіб, правопорушення підлягає кваліфікації як кримінальне.

Третій критерій полягає в оцінці характеру та суворості покарання за його вчинення. Відповідно до загального правила у випадку, якщо елемент покарання наявний, а передбачені санкції є достатньо суворими, скоєне правопорушення має природу кримінального, і його судовий розгляд має відповідати ознаці справедливості згідно зі ст. 6 Конвенції (див. рішення у справі «Еггс проти Швейцарії»).

Наведені вище критерії є альтернативними, а їх застосування має бути послідовним – відповідність хоча б одному з них обумовлює кримінальний характер обвинувачення (див. рішення у справі «Лутц проти Німеччини»).

Однак за принципом максимального сприяння заявникові Європейський суд може системно оцінювати ці критерії у випадках, коли окремий аналіз кожного з них не дає можливості дійти однозначного висновку щодо кримінального характеру обвинувачення (див. рішення у справі «Гаріфалу АЕБЕ проти Греції»).

Конвенція не забороняє державам проводити розмежування у внутрішньому законодавстві між кримінальним і адміністративним правопорушеннями, хоча Європейський суд у справі «Лутц проти Німеччини» наголошував, що в деяких державах обвинувачення особи у вчиненні адміністративного проступку треба визнавати кримінальним. Наприклад, деякі порушення правил дорожнього руху у Німеччині, що вважаються «некримінальними» відповідно до внутрішнього права, стосуються «галузі кримінального права»

згідно зі ст. 6 Конвенції, враховуючи їх характер. Покарання за ці правопорушення носять репресивний характер, а норми, що порушуються, стосуються не певної групи осіб, а всіх громадян як користувачів доріг (див. рішення у справі «Отцюрк проти Німеччини»).

На нашу думку, в Україні до «кримінального обвинувачення» відповідно до ст. 6 Конвенції можуть бути віднесені адміністративні проступки, покарання за які передбачають арешт на строк до 15 діб (статті 31 і 32 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Тому їх необхідно визнати кримінальними проступками і надавати правопорушникам всі процесуальні гарантії, передбачені у частинах 2 і 3 ст. 6 Конвенції. Так, у справі «Гурепка проти України» особа була притягнута до адміністративної відповідальності, і представник уряду України вказував: процедура була адміністративна, у національному законодавстві проведено чітке розмежування між кримінальним та адміністративним порушеннями; особа, яка визнана винною у адміністративному правопорушенні, не вважається такою, що має судимість. Посилаючись на справу «Брандао Феррейра проти Португалії», уряд також зазначав, що 7-денний арешт за вчинення адміністративного правопорушення, враховуючи, що максимальне покарання могло становити 15-денний арешт, не може розцінюватися як кримінальне покарання.

Однак Європейський суд у рішенні у справі «Гурепка проти України» з огляду на свою усталену прецедентну практику визнав, що в силу суворості санкції дана справа за суттю є кримінальною, а адміністративне покарання фактично носило кримінальний характер з усіма гарантіями ст. 6 Конвенції, та, відповідно, ст. 2 Протоколу №7 до Конвенції (див. рішення у справах «Енгель проти Нідерландів», «Отцюрк проти Німеччини», «Ескоубет проти Бельгії»).

Отже, Європейський суд сприймає кримінальне обвинувачення як універсальне поняття, яке є наслідком діяння протиправного характеру незалежно від ступеня його суспільної небезпечності. На думку О. Соловйова, у практиці Європейського суду існує тенденція поступової універсалізації поняття «кримінальне обвинувачення» в контексті ст. 6 Конвенції внаслідок дедалі більш автономного та ліберального тлумачення даного поняття. Обумовлено це надзвичайною важливістю належного захисту прав фізичних осіб у відносинах з представниками публічної влади для сучасного демократичного суспільства.

Встановлення точного моменту висунення «кримінального обвинувачення» часто має важливе значення, оскільки саме з цього моменту починає свій перебіг «розумний строк судового розгляду справи», передбачений ст. 6 Конвенції. Європейський суд визначив «кримінальне обвинувачення» як «офіційне доведення до відома особи компетентним органом твердження про те, що ця особа вчинила кримінальне діяння», і зауважив: «... в деяких випадках це може робитися у формі інших заходів, здійснення яких несе в собі таке твердження і, по суті, так само впливає на становище підозрюваного» (див. рішення у справі «Екле проти Німеччини»).

Європейським судом розумність тривалості провадження визначається у контексті відповідних обставин справи та з огляду на такі критерії, як, зокрема, складність справи, поведінка заявника, а також органів влади, пов'язаних зі справою (див. рішення у справах «Пелісьє і Сассі проти Франції» та «Філіс проти Греції»).

При визначенні складності справи до уваги беруться характер фактів, які необхідно встановити, кількість свідків, можливе об'єднання справ, а також вступ у процес нових учасників. Надмірна складність справи може слугувати виправданням тривалого кримінального провадження, але не є абсолютним фактором, який визначив би відсутність порушення розумного строку.

На заявника Європейський суд покладає тільки обов'язок «демонструвати готовність брати участь на всіх етапах провадження, які безпосередньо його стосуються, утримуватись від використання заходів із затягування процесу, а також максимально використовувати всі засоби внутрішнього законодавства для пришвидшення процедури провадження». У справі «Меріт проти України» Європейський суд зазначив, що заявник може вважатися відповідальним за деякі несуттєві затримки в провадженні, коли він ознайомлювався з матеріалами справи. Крім того, у рішенні «Смірнова проти Росії» Європейський суд висловився з приводу того, що період переховування обвинуваченого від слідства та суду має бути виключений із загальної тривалості провадження (див. також рішення у справі «Джіроламі проти Італії»).

До критеріїв затягування кримінальних проваджень, що призводять до порушення розумного строку відносяться: невинуватене затягування розслідування у справі, несвоєчасне проведення процесуальних дій та неприйняття процесуальних рішень, неодноразове повернення кримі-

нальної справи на додаткове розслідування, відкладення та зупинення розгляду справи; перерви в судових засіданнях у зв'язку із затримкою надання або збору доказів з боку держави. Інколи це пов'язується насамперед із вкрай надмірною завантаженістю судів, недофінансуванням судів, відсутністю достатньої кількості суддів та допоміжних працівників.

Важливість гарантії розгляду справ упродовж розумного строку спонукала Європейський суд сформулювати вимогу щодо необхідності існування у національному законодавстві процедур та засобів, за допомогою яких обвинувачений міг би оскаржити тривалість провадження у справі та пришвидшити його.

На сьогодні у ст. 28 нового КПК України розумність строків визначено серед загальних засад кримінального провадження. Розумними вважаються строки, що об'єктивно є необхідними для виконання процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень. Розумні строки не можуть перевищувати передбачені Кодексом строки виконання окремих процесуальних дій або прийняття окремих процесуальних рішень.

Проведення досудового провадження у розумні строки забезпечує прокурор, слідчий суддя (в частині строків розгляду питань, віднесених до його компетенції), а судового провадження – суд.

Критеріями для визначення розумності строків кримінального провадження є:

- а) складність кримінального провадження;
- б) ставлення учасників кримінального провадження до використання своїх прав і обов'язків;
- в) спосіб здійснення слідчим, прокурором і судом своїх повноважень.

Кримінальне провадження щодо особи, яка тримається під вартою, неповнолітньої особи повинно бути здійснено невідкладно і розглянуто в суді першочергово.

Кожен має право, щоб обвинувачення стосовно нього в найкоротший строк стало предметом судового розгляду або відповідне кримінальне провадження було закрито. Словосполучення «в найкоротший строк», на нашу думку, запроваджує більш високі стандарти, ніж передбаче-

не в Конвенції право на судовий розгляд упродовж розумного часу.

Таким чином, з одного боку, рішення Європейського суду послідовно формують певний стандарт кримінального провадження, а з другого, виробляють правові орієнтири для судів у спірних питаннях здійснення правосуддя в галузі прав людини в різних напрямках правового впливу на національне законодавство. Враховуючи зазначене, можна зробити висновок, що сьогодні рішення суду перетворилися у важливий фактор розвитку правової системи, під їх впливом формуються нові правові норми, які відповідають міжнародно-правовим стандартам стосовно прав людини, що не може не позначитися на ефективності механізму кримінально-процесуального регулювання.

У цьому випадку ефективність механізму кримінально-процесуального регулювання досягається вдосконаленням правотворчості й правозастосування в кримінальному судочинстві, де нормативна регламентація покликана забезпечити стабільність і необхідну однаковість у регулюванні кримінально-процесуальних правовідносин, а правозастосування – врахування конкретної обстановки, своєрідність кожної правової ситуації. Оптимальне поєднання правотворчості із правозастосуванням на підставі рішень Європейського суду робить універсальним увесь механізм кримінально-процесуального регулювання.

Рішення Європейського суду як юридичний факт характеризується такими особливостями: по-перше, може містити правову позицію, яка є правилом поведінки учасників кримінально-процесуальної діяльності; по-друге, впливає на конкретні кримінально-процесуальні відносини, породжує їх виникнення, зміну або припинення; по-третє, як елемент механізму кримінально-процесуального регулювання є фактором розвитку кримінально-процесуального законодавства, формування єдиних підходів у правозастосовній практиці; по-четверте, змінює правосвідомість правозастосовників, впроваджує у вітчизняну кримінально-процесуальну систему принципи прецедентного права.

#### **Список використаних джерел:**

1. Девятова О. В. Решения Европейского суда по правам человека в механизме уголовно-процессуального регулирования / Девятова О. В.; под науч. ред. д-ра юрид. наук. проф. Л. Г. Татьяниной. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 200 с.
2. Францифоров Ю. В. Действие механизма уголовно-процессуального регулирования в Уголовном процессе / Ю. В. Францифоров // Российский следователь. – 2004. – №2. – С. 8–10.

3. Мак Байд Джеремі. Юридична сила рішень Європейського суду і справедлива сатисфакція. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / Мак Байд Джерелі; за заг. ред. О.Л. Жуковської. – К.: ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. – 960 с.

4. Шевчук С. Судовий захист прав людини: практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції / Шевчук С. – [2-е вид., випр., доп.]. – К.: Реферат, 2007. – 848 с.

5. Євграфов П. Право тлумачення Європейського суду з прав людини і його значення для національного конституційного судочинства / П. Євграфов, В. Тихий // Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – №6. – С. 82.

6. Гаджиев Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права / Г. Гаджиев // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – №3. – С. 82.

7. Соловийов О. Застосування практики страсбурзького суду як джерела права в Україні: деякі проблемні аспекти / О. Соловийов // Право України. – 2010. – №10. – С. 208.

8. Кононенко В.П. Звичаєва природа прецедентного характеру рішень Європейського суду з прав людини: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура»; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2009. – С. 19.

9. Дудаш Т.І. Юридична природа рішень Європейського суду з прав людини: (загальнотеоретичний аспект) / Т.І. Дудаш // Право України. – 2010. – №2. – С. 173–179.

10. Буткевич О.В. Рішення Європейського суду з прав людини в українській правозастосовній практиці / О.В. Буткевич // Європейський суд з прав людини. Судова практика; за заг. ред. В.Г. Буткевича. – К.: Ред. журн. «Право України». – С. 19.

11. Патракеєв С. Системные нарушения: новые тенденции в практике Европейского суда по правам человека по жалобам против России / С. Патракеєв // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – №2. – С. 17–28.

12. Див.: Моул Н. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 6. Право на справедливое судебное разбирательство. Прецеденты и комментарии / Моул Н., Харби К., Алексеева Л. – М.: Наука, 2000. – 360 с.

*Олександр ТОЛОЧКО*

## РОЛЬ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В МЕХАНІЗМІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

### **Резюме**

*Проаналізовано правову природу рішень Європейського суду з прав людини, досліджено їх роль в механізмі кримінального процесуального регулювання в Україні та визначено напрями його удосконалення.*

*Александр ТОЛОЧКО*

## РОЛЬ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В МЕХАНИЗМЕ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

### **Резюме**

*Проанализирована правовая природа решений Европейского суда по правам человека, исследована их роль в механизме уголовного процессуального регулирования в Украине, а также определены направления его совершенствования.*

*Oleksandr TOLOCHKO*

## THE ROLE OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS JUDGEMENTS IN CRIMINAL PROCEDURE REGULATION MECHANISM

### **Summary**

*Legal nature of European court of human rights judgements is analyzed. Their role in criminal procedure regulation mechanism in Ukraine is studied. New vectors of its improvement are defined.*



**Володимир БАБЕНКО,**

*заступник прокурора Київської області,  
державний радник юстиції 2 класу,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України*

## **ВПЛИВ ПОЛОЖЕНЬ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ НА РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

**Ключові слова:** *реформування органів прокуратури; повноваження прокурора у кримінальному провадженні; нововведення Кримінального процесуального кодексу України.*

**В**ходження до європейського політичного, інформаційного, економічного, правового просторів визначено стратегічним пріоритетом зовнішньої політики нашої держави, реалізації якої сприятиме відповідність України копенгагенським і мадридським критеріям, що висуваються до країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. Серед таких критеріїв особливого значення набуває забезпечення стабільності установ (організацій), які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин в Україні.

В умовах демократичного вибору українською суспільства та обраного ним євроінтеграційного курсу існує потреба переосмислення функцій законності та правопорядку в Українській державі й реформування національної системи правоохоронних органів. Окрім того, нові політико-правові реалії у правоохоронній сфері зумовлюють необхідність відмови від певних стереотипів, консервативних поглядів, реалізації стратегічних напрямів модернізації системи правоохоронних органів, визначених Президентом України В. Януковичем у Програмі «Україна – для людей». З цією метою Указом Президента України від 6 квітня 2012 року №252/2012 утворено Комітет з питань реформування правоохоронних органів [1].

Складовою реформування правоохоронної політики держави мають стати оновлені підходи до розуміння ролі силових структур у розбудові громадянського суспільства з метою максимального удосконалення механізму забезпечення правоохоронної діяльності, гарантування демократичного процесу її здійснення, сприяння підвищенню авторитету цих органів у суспільстві.

Одним із інститутів, який потребує реформування вже понад 15 років, називають прокура-

туру. Питання організації діяльності прокуратури є ключовими у сучасній юридичній науці. Після проголошення незалежності держава постійно в пошуку її оптимальної моделі. Комплекс проблем, пов'язаних із реорганізацією органів прокуратури, є наріжним каменем у становленні та зміцненні української державності. Як зазначають О. Литвак і П. Шумський, : «Проблема реформування прокуратури як складової правоохоронної системи держави особливо дискутується в Україні як серед науковців, так і практиків» [2, 6].

Предметом численних досліджень стають питання: визначення місця і ролі органів прокуратури в системі правоохоронних органів держави й органів державної влади; прокурорського нагляду; кримінально-процесуальних функцій; участі прокурора у різних стадіях кримінального процесу тощо. При цьому правова наука не лише вказує на актуальність певних проблем, а й пропонує чіткі механізми їх подолання, що мають ураховуватись у законодавчій діяльності.

Так, проведений моніторинг дисертаційних досліджень за спеціальністю 12.00.10 – судостроїт; прокуратура та адвокатура за 2010–2011 роки свідчить про захист 20 робіт за вказаний період (4 з них – на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук). При цьому 7 робіт стосуються організаційно-правових засад діяльності органів прокуратури: місця прокуратури в системі органів державної влади; функцій і повноважень Генерального прокурора України; актів прокурорського реагування; наглядової діяльності; підтримання державного обвинувачення в суді; захисту прокурором прав потерпілого, що становить 37% від загальної кількості захищених робіт. Зауважимо, що майже всі дисертаційні дослідження містять рекомендації теоретичного або практичного характе-

ру, в тому числі пропозиції з удосконалення норм національного законодавства.

Органам прокуратури присвячено чимало наукових праць відомих учених, зокрема: О. Анпілогова, Ю. Грошевого, В. Долежана, Ю. Дьоміна, Л. Жилиної, О. Кожевнікова, М. Косюти, М. Курила, О. Литвака, В. Маляренка, О. Михайленка, М. Мичка, В. Пшонки, Г. Середи, М. Скриганюка, О. Толочка, Р. Трагнюка, П. Шумського та інших, які стали науковим підґрунтям з розгляду питань щодо впливу положень нового Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) на реформування органів прокуратури, що, у свою чергу, є метою цієї статті.

Процес реформування системи правоохоронних органів передусім має ґрунтуватися на принципах: законності; додержання прав і свобод людини і громадянина; захисту демократичних цінностей суспільства; деполітизації та позапартійності; єдиноначальності і колегіальності при розробці і прийнятті важливих рішень; забезпечення регіонального лідерства та реалізації євроінтеграційної стратегії України; поєднання гласних і негласних методів і засобів діяльності; пріоритетності функцій попередження і профілактики правопорушень; співпраці з державними органами, органами місцевого самоврядування і військовими формуваннями, з громадянами, об'єднаннями громадян та неурядовими організаціями; відкритості для демократичного громадського контролю.

Реформування правоохоронної сфери України насамперед вимагає нормативно-правової оптимізації системи правовідносин, що регламентують діяльність правоохоронних органів. Так, відповідно до проекту Концепції реформування правоохоронних органів, запропонованої Міністерством внутрішніх справ України, «прокуратура визнається державним органом, який забезпечує виконання покладених на неї Конституцією України функцій: підтримання державного обвинувачення на стадії досудового слідства та в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань органами ви-

конавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Прокуратура підпорядковується Президенту України. А з відання прокуратури виключаються функції досудового розслідування (окрім справ про злочини, вчинені працівниками інших органів кримінальної юстиції) і передаються до Національного бюро розслідувань України. Прокуратура наділяється функцією підтримання обвинувачення на етапі досудового слідства. Структуру прокуратури України складають: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також прокуратури регіонів у воєнній сфері. Генеральна прокуратура України організовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їх діяльністю. Прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, районні та міські прокуратури забезпечують реалізацію покладених на них функцій відповідно до Конституції та законів України» [3].

Одним із актуальних завдань реформування правоохоронних органів, на наш погляд, є виконання вимог п. 9 Перехідних положень Конституції України, яким визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію досудового слідства – до введення в дію законів, які регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. На сьогодні такі законодавчі акти відсутні, що цілком виправдує залишення за прокуратурою відповідних функцій новим КПК України.

Слід зауважити, що під терміном «прокурор» законодавець розуміє: Генерального прокурора України, першого заступника, заступників Генерального прокурора України, їх старших помічників, помічників, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, прокурорів міст, районів, районів у містах, міжрайонних та спеціалізованих прокурорів, їх перших заступників, заступників прокурорів, начальників головних управлінь, управлінь, відділів прокуратур, їх перших заступників, заступників, старших прокурорів та прокурорів прокуратур усіх рівнів, які діють у межах повноважень, визначених п. 15 ст. 3 КПК України 2012 року [4]. Такий дещо розширений у порівнянні з КПК України 1960 року (п. 6 ст. 32)

підхід спонукав до внесення змін у систему органів прокуратури України в іншому законодавчому акті – Законі України «Про прокуратуру» №1789 – XII (ст. 13) [5]. Принагідно зауважимо, що система органів прокуратури, визначена у проекті нового Закону України «Про прокуратуру» (ст. 17) (реєстр. №2491 від 19 вересня 2008 року) [6], прийнятого у першому читанні, не співпадає у повному обсязі із структурою і системним підходом чинного Закону із внесеними змінами і не узгоджується із положеннями КПК України 2012 року.

Про повноваження прокурора як сторони кримінального провадження з боку обвинувачення (п. 18 ст. 3 КПК України) йдеться у ст. 36 КПК України, в якій зазначено, що прокурор, здійснюючи повноваження відповідно до вимог КПК України, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється, а органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора.

Окрім того, на відміну від КПК України 1960 року, в новому КПК України закріплюється напрям діяльності прокурора у кримінальному процесі – нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, а також його форма – процесуальне керівництво досудовим розслідуванням (ч. 2 ст. 36 КПК України). У цьому випадку, пригадується, спроби вирішення питань функціональної спрямованості прокурора у кримінальному судочинстві в останніх проектах КПК України були діаметрально протилежними. Так, згідно з відомим проектом КПК України 2007 року (реєстр. №1233 від 13 грудня 2007 року), який тривалий час знаходився на розгляді Верховної Ради України VI скликання, передбачалось, що прокурор здійснює кримінальне переслідування у досудовому провадженні під час нагляду за додержанням законів органами, які провадять дізнання чи досудове слідство, та участі у розгляді справ судом, а також наглядає за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян (ч. 1 ст. 31 проекту). Тобто процесуальною функцією прокурора визначалось кримінальне переслідування, а нагляд і участь у розгляді справ судом розглядалися як форми здійснення такого переслідування [7, 58]. У проек-

ті КПК України, розробленому Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права і представленому у травні 2010 року, на прокурора, що іменувався державним обвинувачем, покладался нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування, прийняття процесуальних рішень під час досудового розслідування, повідомлення про підозру та складання обвинувального акта, підтримання державного обвинувачення у суді (ч. 1 ст. 34). Проте визначені функції зумовлювали виняткові повноваження державного обвинувача (ч. 3 ст. 34).

У проекті КПК України, підготовленому робочою групою з питань реформування кримінального судочинства, визначалось, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 1 ст. 38). Тобто за аналогією із прийнятою редакцією КПК України єдиною функцією прокурора проголошується наглядова, а про кримінальне переслідування і зовсім не згадується.

Варто погодитися з Н. Марчук, яка досліджує основні напрями участі прокурора в кримінальному провадженні на досудових стадіях [7, 59], що однозначної відповіді на питання щодо функцій прокурора у досудовому кримінальному провадженні немає не лише у вітчизняних наукових доробках, а й у законодавстві зарубіжних країн. Отже, питання функціонального призначення прокурора у кримінальному провадженні залишається відкритим для наукової спільноти, а стосовно переваг чи недоліків практичної реалізації прокурором визначених КПК України функцій – покаже час.

Відповідно до ч. 2 ст. 36 КПК України 2012 року прокурору надано 21 пункт повноважень при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, зокрема: починати досудове розслідування; мати 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, а в необхідних випадках особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії; доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним опера-



тивним підрозділам; призначати ревізії та перевірки у порядку, визначеному законом; скасовувати незаконні та 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; підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від підтримання державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення; погоджувати запит органу досудового розслідування про міжнародну правову допомогу, передання кримінального провадження або самостійно звертатися з таким клопотанням; доручати органу досудового розслідування виконання запиту (доручення) компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу або перейняття кримінального провадження, перевіряти повноту і законність проведення процесуальних дій, а також повноту, всебічність та об'єктивність розслідування у перейнятому кримінальному провадженні та інші.

Таким чином, прокурор визнається ключовою фігурою досудового розслідування і має керувати всіма діями слідчого, давати йому доручення, приймати або погоджувати основні процесуальні рішення (повідомлення особі про підозру, звернення з клопотаннями до слідчого судді, складення обвинувального акта тощо). Окрім того, функцію з представництва державного обвинувачення у суді у конкретній справі покладено саме на того прокурора, який здійснював нагляд за додержанням законів органами, що проводили досудове розслідування.

Саме щодо широких повноважень прокурора найбільше висловлювали критичні зауваження експерти і науковці під час обговорення проекту нового кодифікованого акта у сфері кримінального судочинства. Так, у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України йдеться: «повноваження прокурора, які отримали назву «процесуальне керівництво слідством», по суті є нічим іншим, як засобами здійснення кримінального переслідування. Але при цьому не враховано, що Конституція України не покладає на органи прокуратури здійснення функції кримінального переслідування на етапі досудового слідства» [8]. Подібної думки дотримуються і експерти Центру політико-правових реформ [9]. Тобто

зазначається, що питання відокремлення функції кримінального переслідування від функції нагляду за законністю проведення досудового розслідування залишилось невирішеним.

Проте схвальною була експертна оцінка положень прийнятого КПК України Венеціанською комісією. Зокрема, позитивним видається підвищення відповідальності органів прокуратури, адже один прокурор вести кримінальне провадження від початку до кінця, тож буде зацікавлений у якісному розслідуванні та поліпшенні нагляду.

Щодо визнання повноважень прокурора про надання доручень органу досудового розслідування на проведення досудового розслідування, слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій тощо (ст. 36 КПК України) кримінальним переслідуванням, то, вважаємо, таке твердження є помилковим. Кримінальне переслідування, хоча й визначається у проекті КПК України 2007 року як процесуальна діяльність прокурора (що не було сприйнято у новому КПК України), за своєю правовою природою є спірною категорією, про що свідчать праці таких відомих процесуалістів, як М.С. Строгович [10], М.А. Чельцов [11], І.Я. Фойницький [12]. Здебільшого кримінальне переслідування розглядається як кримінально-процесуальна функція, іноді воно ототожнюється із обвинуваченням або провадженням у справі в цілому [13, 928]. Не вдаючись у наукову дискусію щодо змісту окресленого поняття і його співвідношення з іншими процесуальними лексемами (оскільки це може становити предмет самостійного дослідження), зазначимо, що кримінальне переслідування особи, на нашу думку, можна розглядати як напрям діяльності у кримінально-процесуальній сфері, метою якого є притягнення винуватої особи до кримінальної відповідальності. Реалізація такої діяльності можлива завдяки процесу доказування (збирання, перевірка, оцінка доказів) за допомогою передбачених законом способів і засобів (слідчих, розшукових дій, логічних операцій тощо). А відтак, нагляд прокурора у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням цілком відповідає загальнотеоретичним засадам кримінального судочинства.

Отже, наведені вище думки щодо закріплення повноважень прокурора у новому КПК України дають змогу зробити висновок про можливість впливу зазначених положень на майбутнє реформування органів прокуратури, оскільки практичне їх правозастосування сприятиме визначенню недоліків і переваг, які враховуватимуться

при удосконаленні законодавства про прокуратуру. На сьогодні можна стверджувати, що: 1) визначення поняття прокурора в кримінальному провадженні впливає на узгодження системи органів прокуратури; 2) наділення функцією нагляду у формі процесуального керівництва спонукає до розробки і прийняття відповідних спеціальних законів, приведення у відповідність із положеннями Конституції України правового статусу прокурора.

Новий КПК України дасть змогу віднайти справедливий баланс між інтересами держави та особи, яка притягається до кримінальної відповідальності, оскільки, з одного боку, передбачає сучасні інструменти для боротьби зі злочинністю, підвищує оперативність та ефективність кримінального судочинства, а з іншого – сприяє утвердженню гарантій прав людини і надає їй значні можливості для захисту своїх прав, свобод та інтересів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів: указ Президента України від 6 квітня 2012 року №252/2012: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14672.html>
2. Литвак О. Проблеми реформування органів прокуратури / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – №1. – С. 5–12.
3. Концепція реформування правоохоронних органів: проект МВС України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrprison.org.ua/news/1285058160>
4. Кримінальний процесуальний кодекс України: закон України від 13 квітня 2012 року №4651-VI // Голос України. – 2012. – №90–91. – 19 травня.
5. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
6. Про прокуратуру: проект Закону України від 19 вересня 2008 року (реєстр. №2491): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
7. Марчук Н. Основні напрями участі прокурора в кримінальному провадженні на досудових стадіях / Н. Марчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №4. – С. 57–62.
8. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Кримінального процесуального кодексу України (реєстр. №9700): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
9. Банчук О. Новий Кримінальний процесуальний кодекс повинен полегшити життя підприємцям: коментар експерта Центру політико-правових реформ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.pravo.org.ua/index.php](http://www.pravo.org.ua/index.php)
10. Строгович М.С. Материальная истина и судебные доказательства в советском уголовном процессе / М.С. Строгович. – М.: Юриздат МЮ СССР, 1955. – 220 с.
11. Чельцов М.А. Советский уголовный процесс / М.А. Чельцов. – М.: Госюриздат, 1951. – 300 с.
12. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства: в 2 т. / И.Я. Фойницкий. – СПб: Наука, 1996. – Т. 1. – 586 с.
13. Слинко С.В. Загальні положення кримінального переслідування у кримінальному процесі / С.В. Слинко, С.Є. Кучерина // Форум права. – 2011. – №1. – С. 926–931.

*Володимир БАБЕНКО*

#### **ВПЛИВ ПОЛОЖЕНЬ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ НА РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

##### **Резюме**

*Розглянуто окремі аспекти закріплення правового статусу прокурора в кримінальному провадженні відповідно до нового Кримінального процесуального кодексу України. Здійснено порівняльний аналіз з іншими нормативно-правовими актами у цій сфері. Наведено авторське бачення можливого впливу положень зазначеного вище Кодексу на процес реформування органів прокуратури.*

*Владимир БАБЕНКО*

**ВЛИЯНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ  
УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА УКРАИНЫ  
НА РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ**

**Резюме**

*Рассмотрены отдельные аспекты закрепления правового статуса прокурора в уголовном производстве согласно новому Уголовному процессуальному кодексу Украины. Осуществлен сравнительный анализ с другими нормативно-правовыми актами в этой сфере. Изложено авторское видение возможного влияния положений нового Уголовного процессуального кодекса Украины на процесс реформирования органов прокуратуры.*

*Volodymyr BABENKO*

**INFLUENCE OF PROVISIONS  
OF CRIMINAL PROCEDURE CODE OF UKRAINE ON REFORMATION  
OF PROSECUTOR'S OF OFFICE**

**Summary**

*The author considers certain aspects of legal status of a prosecutor in criminal procedure in the context of new Criminal Procedure Code of Ukraine. Comparative analysis with other legal acts in this area is made. The author's opinion on possible influence of provisions of the new Code on the process of reformation of prosecutor's office is expressed.*



**Геннадій КОЖЕВНИКОВ,**

*головний науковий співробітник відділу проблем функціональної діяльності прокуратури Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції 3 класу, кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, почесний працівник прокуратури України*

## **ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

**Ключові слова:** кримінально-процесуальний примус; заходи забезпечення кримінального провадження; накладення арешту на майно; виклик слідчим, прокурором; судовий виклик; привід.

**К**римінальне провадження, як відомо, неможливе без застосування у випадках, визначених законом, певних заходів примусу. У Кримінально-процесуальному кодексі України (КПК України) 1960 року не було не лише окремої глави про заходи процесуального примусу, а й терміна «кримінально-процесуальний примус». Це зрозуміло, бо у лютому 1956 року відбувся XX з'їзд КПРС, на якому нищівній критиці було піддано культ особи. Знищення політичних супротивників тодішнім тоталітарним режимом здійснювалось зазвичай через процедуру кримінального процесу: порушення кримінальної справи, притягнення особи як обвинуваченого і судовий розгляд, який найчастіше завершувався негайним виконанням вироку. Ось чому законодавець не наважився ввести до КПК України 1960 року норми, які прямо передбачали б застосування будь-якого примусу. Певні заходи кримінально-процесуального примусу, без яких неможливе кримінальне провадження, містилися в окремих главах КПК України.

Проте слід віддати належне фахівцям-науковцям з кримінального процесу З.З. Зінатуліну, З.Ф. Ковризі, В.М. Корнукову та іншим, які виокремили з КПК України всі норми, пов'язані з процедурою застосування процесуального примусу, систематизували їх і детально дослідили як підстави, так і порядок їх використання. Особливо наголосимо на праці З.З. Зінатуліна «Кримінально-процесуальний примус і його ефективність» [1], в якій він не лише дослідив кожен із примусових заходів, а й дав чітку їх класифікацію:

а) заходи кримінально-процесуального примусу, пов'язані із забезпеченням належної поведінки осіб, залучених до участі у кримінальному процесі;

б) примусові заходи, які забезпечують зібрання і дослідження доказів.

У новому КПК України заходам забезпечення кримінального провадження приділено окремий розділ – другий. Постає питання: чи можна отожднювати ці заходи як кримінально-процесуальний примус. На наш погляд, безумовно, можна, бо аналіз найбільш поширеного серед науковців визначення примусових заходів у кримінальному судочинстві свідчить, що перелічені у ст. 131 нового КПК України види заходів забезпечення кримінального провадження у разі їх застосування здатні забезпечити виконання завдань кримінального провадження. Так, В.М. Махов і М.О. Пешков визначають заходи кримінально-процесуального примусу як передбачені кримінально-процесуальним законодавством процесуальні засоби примусового характеру, що застосовуються у сфері кримінального судочинства уповноваженими на те посадовими особами і державними органами за наявності підстав і в порядку, передбаченому законом, щодо обвинувачених, підозрюваних та інших осіб для попередження і припинення їхніх неправомірних дій з метою успішного розслідування і вирішення завдань кримінального судочинства. До заходів кримінально-процесуального примусу зазначені науковці передусім відносять передбачені законом запобіжні заходи, які застосовуються слідчим, прокурором у межах власних повноважень або судом за наявності достатніх підстав вважати, що обвинувачений буде переховуватися від досудового слідства або суду чи перешкоджати об'єктивному розслідуванню та судовому розгляду справи, або буде продовжувати займатися злочинною діяльністю, а також для забезпечення виконання вироку.

Крім того, до інших заходів процесуального примусу, які застосовуються слідчим, прокурором, судом з метою забезпечення передбаченого КПК України порядку розслідування і судового розгляду в кримінальних справах, вказані вище нами автори відносять такі слідчі дії, як виїмка, обшук, арешт поштово-телеграфної кореспонденції та її виїмка, освідчування, отримання зразків для порівняльного дослідження, тримання в медичному закладі для проведення стаціонарної експертизи [2, 45–47]. Виходячи із наведеного визначення завдань заходів кримінально-процесуального примусу доходимо висновку, що перелічені у ст. 131 нового КПК України такі заходи забезпечення кримінального провадження, як: привід; накладення грошового стягнення; тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом; відсторонення від посади; тимчасовий доступ до речей і документів; тимчасове вилучення майна; арешт майна; затримання особи; запобіжні заходи, здатні виконати головну кримінально-процесуальну функцію – забезпечити належну поведінку суб'єктів кримінального провадження, коло яких визначено відповідними нормами кримінально-процесуального закону. Зазначимо, що перелік заходів забезпечення кримінального провадження, наведений у ст. 131 КПК України, достатньо вичерпний, але, на наш погляд, до нього слід було б включити і поміщення за визначених законом умов неповнолітнього, який досяг одинадцятирічного віку, але не досяг віку кримінальної відповідальності у разі вчинення ним суспільно небезпечного діяння, що підпадає під ознаки злочину, за який Кримінальним кодексом України передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк понад п'ять років, у приймальник-розподільник для дітей на строк до тридцяти днів. Цей примус не можна віднести до групи запобіжних заходів, оскільки суб'єкт, підстави і умови його застосування мають свої специфічні ознаки, які дають можливість виділити його у самостійний примусовий захід.

Водночас позитивним є запровадження у КПК України нових примусових заходів: накладення грошового стягнення; тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом; тимчасовий доступ до речей і документів; тимчасове вилучення майна. Вкрай спірним у науці кримінального процесу було питання щодо віднесення

до заходів кримінально-процесуального примусу накладення арешту на майно. Для цього слід було визначитися з тим, до якого процесуального інституту відноситься ця процедура: це слідча дія чи процесуальне рішення слідчого. В.М. Тертишник цілком слушно зазначив, що це особлива слідча дія, яка має на меті, крім збирання доказів (фіксується майно, нажите злочинним шляхом), ще й забезпечення відшкодування завданих злочином збитків [3, 156]. Характерною ознакою цієї слідчої дії, як і всіх інших, віднесених теорією кримінального процесу до заходів кримінально-процесуального примусу, є те, що вона провадиться незалежно від бажання підозрюваного, обвинуваченого. Тому віднесення накладення арешту на майно до заходів забезпечення кримінального провадження є цілком обґрунтованим.

Помилковим, на нашу думку, є включення до заходів забезпечення кримінального провадження виклику слідчим, прокурором, судового виклику. Річ у тім, що, виходячи із класичного визначення сутності заходів примусу в кримінальному провадженні слід визнати наявність у відповідній примусовій нормі санкцій за невиконання правил поведінки певного суб'єкта. Навіть аналіз заходів забезпечення кримінального провадження, наведений у ст. 131 нового КПК України, свідчить, що всі вони (за винятком виклику) у назві містять елементи примусу. Виклик не може бути заходом примусу, оскільки передбачає добровільне його виконання суб'єктом процесу. Примус настає тільки після неявки без поважних причин за викликом певного учасника процесу і тоді як примусовий захід застосовується привід.

Отже, дослідження нового кримінального процесуального законодавства жодним чином не повинно ґрунтуватися на відторгненні й неприйнятті положень КПК України 1960 року, який можна за бажанням називати тільки породженням післясталінського режиму. Зазначимо: він містив основні положення «Устава уголовного судопроизводства Российской империи», який діяв і на значній території сучасної України. Основою цього Уставу були принципи дефініції німецького, австрійського і французького кримінально-процесуального права. А розробки вчених щодо його тлумачення і застосування є справжнім науковим надбанням і для користувачів новим КПК України.

**Список використаних джерел:**

1. Зинатуллин З.З. Уголовно-процессуальное принуждение и его эффективность (Вопросы теории и практики) / Зинатуллин З.З. – Казань: Изд-во Казанского университета, 1981. – 136 с.
2. Махов В.Н. Уголовный процесс США (досудебные стадии): учеб. пособ. / В.Н. Махов, М.А. Пешков. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998. – 208 с.
3. Тертишник В.М. Науково-практичний коментар до Кримінально-процесуального кодексу України / В.М. Тертишник. – К.: А.С.К., 2002. – 1056 с.

*Геннадій КОЖЕВНИКОВ*

**ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

**Резюме**

Проведено аналіз і співставлення понять кримінально-процесуальний примус і захід забезпечення кримінального провадження. Акцентовано увагу на тому, що нове кримінальне процесуальне законодавство також застосовує примус у новітніх формах з метою забезпечення виконання завдань кримінального судочинства.

*Геннадий КОЖЕВНИКОВ*

**МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УГОЛОВНОГО ПРОИЗВОДСТВА**

**Резюме**

Осуществлён анализ и сопоставление понятий меры уголовно-процессуального принуждения и меры обеспечения уголовного производства. Акцентируется внимание на том, что новое уголовное процессуальное законодательство также применяет принуждение в новых формах с целью обеспечения исполнения задач уголовного судопроизводства.

*Gennadiy KOZHEVNIKOV*

**MEASURES OF ASSURANCE OF CRIMINAL PROCEDURE ACCORDING  
TO THE NEW CRIMINAL PROCEDURE CODE OF UKRAINE**

**Summary**

The terms of criminal procedure coercion and measures of assurance of criminal procedure are compared and analyzed in the context of the new Criminal Procedure Code of Ukraine. It is stressed that new criminal procedure law uses coercion in new forms to provide criminal justice targets.



**Валентина БАБКОВА,**

*доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів  
Національного університету «Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого», старший радник юстиції,  
кандидат юридичних наук, почесний працівник прокуратури*

## **ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРОРОМ НАГЛЯДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ФОРМІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ**

**Ключові слова:** прокурор; наглядові повноваження; досудове розслідування; процесуальне керівництво; кримінальне провадження.

У ч. 2 ст. 36 нового Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) зазначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Цим положенням законодавець завершив давню дискусію щодо форм прокурорського нагляду на досудових стадіях. Стосовно визначення поняття «форми прокурорського нагляду» зауважимо: аналіз поглядів науковців, фахівців у галузі прокурорського нагляду дає змогу зробити висновок, що під його формами слід розуміти вказаний у законі правовий порядок (процедуру) здійснення прокурором своїх наглядових повноважень [1, 32; 2, 19; 3, 152].

У сімдесятих роках минулого сторіччя дослідники питання про співвідношення прокурорського нагляду і процесуального керівництва досудовим розслідуванням з боку прокурора висловлювали різні думки. Одні автори (Д.М. Бакаєв, В.П. Бож'єв, М.М. Видря, Н.В. Жогін, В.К. Звірбуль, М.Л. Ковальов, В.М. Савицький, Х.С. Таджикиєв та інші) зазначали: аналіз повноважень прокурора у досудових стадіях кримінального процесу дає підстави вважати, що функція процесуального керівництва розслідуванням була притаманна прокурору на протязі усього періоду існування радянської прокуратури. Так, В.М. Савицький наголошував: «Усі процесуальні форми участі прокурора у досудовому слідстві є за своєю суттю його керівництвом слідством, конкретні засоби здійснення на цій ділянці роботи прокурора його головної конституційної функції – нагляду за точним виконанням законів» [2, 48]. Інші (С.Л. Гусєв, Г.І. Дроздов, Б.К. Клочков, І.Я. Мірошніченко, А.К. Рустамов, В.А. Стремівський)

вважали, що функції керівництва слідством і нагляду за додержанням законності при розслідуванні злочинів одночасно не поєднуються для посади прокурора. Так, Б.К. Клочков зауважував, що наглядові функції прокурора є одночасно з його боку керівництвом розслідуванням. Але, писав він, «так зване процесуальне керівництво діяльністю органів дізнання і попереднього слідства, за якої вказівки прокурора обов'язкові, є не що інше як адміністративна влада, що реалізується у кримінально-процесуальній формі, якої прокурор за новим кримінально-процесуальним законодавством повинен бути позбавлений» [4].

Говорячи про співвідношення понять «процесуальне керівництво з боку прокурора досудовим розслідуванням» і «нагляд прокурора за додержанням законів при проведенні досудового розслідування», по-перше, зазначимо, вони ідентичні, оскільки і процесуальне керівництво, і нагляд мають спільне завдання – забезпечення суворого додержання кримінального процесуального закону і правильного застосування норм кримінального та іншого матеріального права органами досудового розслідування. По-друге, процесуальне керівництво розслідуванням з боку прокурора передбачає, що він наділений владними повноваженнями, використовуючи які, повинен забезпечити законність і обґрунтованість процесуальних рішень органів досудового розслідування і, відповідно, для виконання цього завдання він має повноваження щодо скасування незаконних і необґрунтованих рішень слідчого. По-третє, у цьому контексті процесуальне керівництво досудовим розслідуванням правомірно розглядати як один із засобів реалізації прокурором функції нагляду за додержанням законів ор-

ганами розслідування. І по-четверте, не буде перебільшенням сказати, що в цих ідентичних поняттях різниця полягає у наглядових повноваженнях прокурора, які, з одного боку, забезпечують відповідність кримінально-процесуальної діяльності апаратів досудового розслідування завданням кримінального судочинства, наведеним у ст. 2 КПК України («Процесуальне керівництво»), а з іншого – забезпечують додержання вимог закону у кримінальному провадженні.

З'ясувавши сутність нагляду прокурора за додержанням законів на досудовому розслідуванні у формі процесуального керівництва, розглянемо деякі спірні питання щодо порядку здійснення такого нагляду, які недостатньо чіткого визначені у новому КПК України.

1. Відповідно до ст. 214 КПК України до Єдиного реєстру досудових розслідувань вносяться заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення. Тож обов'язок прокурора здійснювати нагляд за недопущенням внесення до реєстру заяв, повідомлень, у яких відсутні ознаки кримінального правопорушення. КПК України не встановлює критеріїв, за якими, на відміну від КПК України 1960 року (ст. 94 – справа може бути порушена тільки в тих випадках, коли є достатньо даних, які вказують на наявність ознак злочину), можна визначити, чи відносяться надані відомості до кримінальних правопорушень. Яким чином повинен діяти прокурор, якщо слідчий вніс до Єдиного реєстру заяву про кримінальне правопорушення, розпочав досудове розслідування і повідомив про це прокурора, а той у змісті заяви вбачає тільки адміністративний проступок або наявність обставин, що унеможливають кримінальне провадження. Прокурор не має повноважень щодо вилучення такої інформації з реєстру не тому, що цього не передбачає КПК України, а через суто технічні обставини: відповідно до ч. 5 ст. 214 КПК України у Єдиному реєстрі досудових розслідувань автоматично фіксується дата внесення інформації та присвоюється номер кримінального провадження. Тобто вилучення з реєстру прокурором інформації про кримінальне правопорушення порушує порядок реєстрації наступних заяв і повідомлень. На нашу думку, у таких випадках прокурор повинен винести постанову щодо закриття кримінального провадження на підставі відповідного пункту ст. 284 КПК України.

2. На початку кримінального провадження у справах про тяжкі та особливо тяжкі злочини, які великі за обсягом і досить складні, може постати

питання про створення слідчої групи. Новий КПК України не передбачає процесуального порядку створення такої групи, але в ньому двічі згадується про можливість їх існування: у ч. 2 ст. 38 КПК України зазначено, що досудове розслідування здійснюють слідчі органу досудового розслідування одноособово або слідчою групою, і в п. 1 ч. 2 ст. 39 КПК України йдеться про повноваження керівника органу досудового розслідування у випадках здійснення досудового розслідування слідчою групою визначати старшого слідчої групи, який керуватиме діями інших слідчих. Виходячи із повноважень керівника органу досудового розслідування – призначати старшого слідчої групи – можна зробити висновок, що він має право і на створення такої групи шляхом складання постанови про її створення. Але, на жаль, новий КПК України позбавив керівника органу досудового розслідування можливості винесення такої постанови. Частина 3 ст. 110 КПК України передбачає, що постанова виноситься у випадках, визначених КПК України, а також, коли слідчий, прокурор визнають це за необхідне. Тобто Кодексом не передбачено складання будь-якої постанови керівником органу досудового розслідування, коли він визнає це за потрібне. Зрозуміло, що слідчий не може прийняти рішення щодо створення слідчої групи. Залишається прокурор. Однак під час розслідування злочинів, вчинених у складі організованих злочинних груп, виникає необхідність створення міжвідомчих слідчих груп із слідчих органів внутрішніх справ, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства. На підставі наведеного можна дійти висновку: прийняття прокурором як керівником досудового розслідування рішення про створення слідчої групи, а тим більше – слідчої міжвідомчої групи цілком відповідає його наглядовим повноваженням у кримінальному судочинстві у формі процесуального керівництва.

3. Новий КПК України значно розширив у порівнянні з КПК України 1960 року повноваження прокурора щодо прийняття процесуальних рішень і, відповідно, складання процесуальних документів. Так, повідомлення про підозру згідно з ч. 1 ст. 277 КПК України складається прокурором або слідчим за погодженням з прокурором, а ч. 1 ст. 278 КПК України передбачено, що письмове повідомлення про підозру вручається в день його складання слідчим або прокурором. Постає питання: чи може прокурор вручити повідомлення



про підозру, складене слідчим, і чи може прокурор доручити слідчому вручити своє повідомлення? Виходячи із положення кримінального процесуального закону щодо здійснення прокурором нагляду у формі процесуального керівництва при

проведенні досудового розслідування можна зробити висновок: прокурор має повноваження щодо вручення повідомлення про підозру, складеного слідчим, і має право доручити йому вручити таке повідомлення, складене прокурором.

#### **Список використаних джерел:**

1. Таджиев Х.С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений. / Х.С. Таджиев. – Ташкент. Издательство ИФАН Узбекской ССР. – С. 32.
2. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора / В.М. Савицкий. – М.: Наука, 1985. – С. 19.
3. Берензон А.Д. Правовое регулирование общенадзорной деятельности прокуроров / А.Д. Берензон. – М.: Юридическая литература, 1978. – С. 152.
4. Клочков Б.К. К разработке концепции прокурорского надзора в уголовном процессе / Б.К. Клочков // Социалистическая законность. – 1989. – №1. – С. 27.

*Валентина БАБКОВА*

#### **ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРОРОМ НАГЛЯДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ФОРМІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ**

##### **Резюме**

*Висвітлено актуальне і водночас спірне питання щодо здійснення прокурором відповідно до нового КПК України нагляду у формі процесуального керівництва при проведенні досудового розслідування. Досліджено основні елементи і співвідношення такого керівництва із наглядовими повноваженнями. Зроблено висновок про законність прийняття прокурором окремих процесуальних рішень виходячи із його повноважень як керівника на досудовому розслідуванні.*

*Валентина БАБКОВА*

#### **ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРОМ НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В ФОРМЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РУКОВОДСТВА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ**

##### **Резюме**

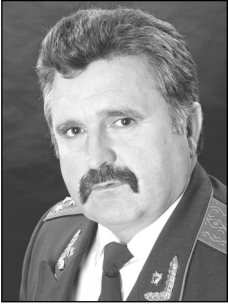
*Рассмотрен актуальный и в то же время спорный вопрос осуществления прокурором согласно нового УПК Украины надзора в форме процессуального руководства при проведении досудебного расследования. Исследованы основные элементы и соотношение такого руководства с надзорными полномочиями. Сделан вывод о законности принятия прокурором отдельных процессуальных решений исходя из его полномочий как руководителя на досудебном расследовании.*

*Valentyna BABKOVA*

#### **CONTROVERSIAL ISSUES OF REALISATION OF THE PROSECUTOR'S SUPERVISORY FUNCTION AS A PROCEDURAL GUIDANCE DURING PRE-TRIAL INVESTIGATION**

##### **Summary**

*Topical and controversial issues of realization of prosecutor's supervisory function as a procedural guidance during pre-trial investigation are analyzed in the article. Basic elements of the guidance and its correlation with supervisory powers are studied. The conclusion about legitimacy of taking procedural decisions in certain cases by a prosecutor as the supervisor of pre-trial investigation is made.*



**Василь ЮРЧИШИН,**

*доцент кафедри спеціально-правових дисциплін Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія», старший радник юстиції, кандидат юридичних наук*

## **НАГЛЯД ПРОКУРОРА ПРИ ПРОВАДЖЕННІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЗА НОВИМ КРИМІНАЛЬНИМ ПРОЦЕСУАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ**

**Ключові слова:** прокурор; слідчий; процесуальні рішення; функція нагляду; правозахисна функція прокурора.

**П**рокурорський нагляд за додержанням законів при провадженні досудового розслідування – дієвий засіб протидії злочинності і водночас гарантія своєчасного та надійного захисту прав людини як від неправних дій осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, так і від можливого свавілля і беззаконня з боку посадовців органів досудового розслідування, які активно застосовують у своїй діяльності широкий арсенал примусових заходів процесуального характеру.

Починається прокурорський нагляд з моменту надходження повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення і продовжується до завершення досудового розслідування. Здійснюється він систематично і незалежно від наявності сигналів про порушення законності. Нагляд за додержанням законів органами досудового розслідування – це конституційна функція прокуратури [1], необхідність якої обумовлена підвищеною відповідальністю органів досудового розслідування. Адже їхня діяльність пов'язана з вторгненням у сферу особливо охоронюваних прав людини, а також із можливістю застосування при цьому найтяжчих державних примусових заходів процесуального характеру аж до тимчасового позбавлення волі. Тож з метою забезпечення належного прокурорського нагляду під час досудового розслідування необхідно передусім чітко визначити завдання прокурора у досудовому провадженні.

На нашу думку, завдання прокурора у досудовому провадженні – це головні настанови, дані прокурору державою для здійснення дієвого нагляду за додержанням законності органами дізнання і досудового слідства та іншими

учасниками, що діють у вказаному провадженні. А відтак, не можна погодитися з тими завданнями, які визначив законодавець прокурору в ст. 29 Закону України від 5 листопада 1991 року «Про прокуратуру» стосовно досудового провадження. Так, у ч. 2 цієї статті вказано, що «... нагляд має своїм завданням сприяти: 1) розкриттю злочинів, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних посягань; 2) виконанню вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинений злочин; 3) запобіганню незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності; 4) охороні прав і законних інтересів громадян, які перебувають під слідством; 5) здійсненню заходів щодо запобігання злочинам, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню».

Вбачається, що це ототожнення завдань самого досудового провадження як автономної стадії процесу, завдань органів досудового розслідування (дізнання і слідства), а також завдань прокуратури у цьому провадженні. З огляду на викладене найбільш правильно вважаємо думку Ф. Кобзарєва, який відніс до завдань прокуратури у досудовому провадженні: своєчасне виявлення, припинення і попередження порушень закону; встановлення обставин цих правопорушень та осіб, що їх вчинили; притягнення винних до встановленої законом відповідальності; відновлення порушених прав і законних інтересів особи, суспільства і держави [2, 7].

Автор хоч і найближче підійшов до вирішення окресленої проблеми, але не досить чітко і виразно сформулював наглядові завдання

прокурора у досудовому провадженні. Пропонуємо визначити їх таким чином: це попередження і своєчасне виявлення будь-яких порушень закону, допущених органами досудового розслідування при виконанні процесуальних і слідчих дій та прийнятті процесуальних і слідчих рішень під час досудового розслідування; своєчасне припинення та усунення цих порушень закону; своєчасне виявлення та усунення порушень закону, допущених іншими учасниками досудового провадження, захист прав учасників досудового провадження, а в разі їх порушення – прийняття передбачених законом заходів до негайного відновлення; забезпечення повного, об'єктивного та якісного досудового розслідування.

З огляду на викладене вище можна зробити висновок, що виявлення, припинення і попередження порушень закону є способами здійснення прокурорського нагляду. Але це не так, бо порушення закону виявляються шляхом проведення перевірок, вивчення матеріалів досудового розслідування, участі прокурора в слідчих діях тощо. Якщо законодавець врахує пропозиції автора при прийнятті нового Закону України «Про прокуратуру», то такі завдання нагляду у досудовому провадженні будуть повністю відповідати предмету цього нагляду, визначеному у такій формі: «Предметом нагляду є додержання законів органами досудового розслідування та іншими фізичними і юридичними особами, діючими у досудовому провадженні». Таким чітким визначенням предмета прокурорського нагляду у досудовому провадженні охоплюватиметься як коло піднаглядових суб'єктів, так і порядок їх діяльності, закріплений законом. Інакше кажучи, предметом нагляду має бути тільки додержання законів органами досудового провадження при проведенні ними слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, направлених на виявлення, розкриття і розслідування кримінальних правопорушень. Самі ці органи та інші учасники процесу є суб'єктами, а не об'єктами (предметом) прокурорського нагляду.

Важливими елементами предмета нагляду є процесуальні слідчі дії та процесуальні слідчі рішення. Звичайно, основною їх частиною є слідчі дії та слідчі рішення, які виконуються й приймаються дізнавачем і слідчим. У ст. 223 КПК України слідчі (розшукові) дії визначаються як такі, що спрямовані на отримання (збирання)

доказів або перевірку вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні. Це визначення є неповним. Більш точним було б таке формулювання: «Слідчі дії – це процесуальні дії слідчого, дізнавача, прокурора, здійснювані ними на стадії досудового розслідування і скеровані на виявлення, збирання, перевірку, оцінку відомостей (інформації), що стосуються матеріалів досудового розслідування та отримані із джерел і в порядку, визначених законом, з метою використання їх як доказів». Заслугує на увагу позиція А. Дубинського про необхідність наведенням вичерпного переліку слідчих дій в КПК України [3, 89].

Відповідно до ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів у досудовому провадженні визначаються кримінальним процесуальним законодавством. Це означає, що основним законодавчим актом, що регламентує даний вид прокурорської діяльності, є Кримінальний процесуальний кодекс України. Виконання завдань, пов'язаних зі своєчасним виявленням і усуненням порушень закону, неможливе без владно-розпорядчих повноважень. З урахуванням саме цих обставин законодавець наділив ними прокурора (ст. 36 нового КПК України) [4]. Наглядові повноваження прокурора поширюються не тільки на дізнавачів і слідчих, керівників органів досудового розслідування, а й на підозрюваних, захисників, потерпілих та інших суб'єктів досудового провадження. Виняток становить лише слідчий суддя, який підкорюється тільки Конституції і законам України, а відтак, не може бути об'єктом прокурорського нагляду.

У новому КПК України законодавець ліквідував стадію порушення кримінальної справи з метою економії процесуальних ресурсів та скорочення строків досудового розслідування. Уявляється, що проведення розслідування без попередньої перевірки початкових відомостей про кримінальне правопорушення може потягти за собою грубі порушення законності, бо ця стадія передбачена саме для приведення всього механізму кримінального процесу в дію. Більше того, вона закладає правову основу для виконання процесуальних дій на наступних стадіях судочинства. Тут слід повністю погодитися з висновком В. Лазаревої, що порушення кримінальної справи є точкою відліку початку дії специфічного режиму кримінально-процесуального регу-

лювання взаємовідносин держави та людини і визначає межі правового поля, в рамках якого допускається використання відповідних повноважень органів та посадових осіб, які здійснюють досудове провадження [5, 92].

Проведення ж досудового розслідування без дослідчої перевірки заяв і повідомлень про злочини та встановлення приводів і підстав для її порушення призведе до необґрунтованого застосування щодо певного кола осіб заходів процесуального примусу та незаконного обмеження інших конституційних прав громадян, тобто до свавілля і беззаконня.

Крім цього, згідно з новим КПК України прокурор позбавлений права порушувати провадження про дисциплінарну відповідальність працівників органів дізнання і досудового слідства, вносити подання про усунення грубих порушень закону. Ці повноваження є вкрай необхідними для належного виконання прокурором наглядової функції у досудовому провадженні, у зв'язку з чим вони повинні бути закріплені в КПК України. Для посилення ефективності нагляду варто закріпити в новому законі «Про прокуратуру» право прокурора заслуховувати доповіді дізнавачів, слідчих, керівників органів досудового розслідування і посадових осіб органів дізнання про хід розслі-

дування кримінальних правопорушень. Це підвищить рівень інформованості прокурора про результати розслідування справи, сприятиме більш швидкому виявленню порушень закону, в тому числі й тих, що стосуються прав і свобод учасників процесу [6].

У зв'язку з тим, що в ст. 29 чинного Закону України «Про прокуратуру» ототожнюються завдання прокуратури із завданнями досудового провадження необхідно визначити в новому законі «Про прокуратуру» предмет прокурорського нагляду у цьому провадженні, розкривши суть цього поняття таким чином: «Предметом прокурорського нагляду є додержання законів органами досудового розслідування та іншими фізичними і юридичними особами, задіяними в досудовому провадженні». Цим визначенням предмета нагляду охоплюватиметься як коло піднаглядових суб'єктів, так і порядок їх діяльності, закріплений законом. До завдань нагляду слід віднести: попередження, припинення, своєчасне виявлення будь-яких порушень закону, допущених учасниками провадження, та вжиття заходів, спрямованих на повне поновлення порушених прав і притягнення до встановленої законом відповідальності; забезпечення повного, всебічного та об'єктивного розслідування справи.

### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України: чинне законодавство станом на 10 жовтня 2011 року: (відповідає офіц. текстові). – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 96 с.
2. Кобзарев Ф. М. Правовой статус российской прокуратуры и проблемы его развития / Ф. М. Кобзарев. – М.: ИПК РК Генпрокуратуры РФ, 2002. – 22 с.
3. Дубинский А. Я. Исполнение процессуальных решений следователя: правовые и организационные проблемы / А. Я. Дубинский. – К.: Наукова думка, 1984. – 139 с.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року №4651-VI // Голос України. – 2012. – №№90–91 (5340–5341). – 19 травня. – С. 9–49.
5. Лазарева В. А. Возбуждение уголовного дела как акт правового регулирования на преступные посягательства: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / В. А. Лазарева. – Саратов, 2001. – 24 с.
6. Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: моногр. / Тушев А. А.; науч. ред.: докт. юрид. наук., проф. И. Ф. Демидов. – СПб: Юридический центр Пресс, 2005. – 325 с.

*Василь ЮРЧИШИН*

### **НАГЛЯД ПРОКУРОРА ПРИ ПРОВАДЖЕННІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЗА НОВИМ КРИМІНАЛЬНИМ ПРОЦЕСУАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ**

#### **Резюме**

*Розглядається питання, що стосується повноважень прокурора під час нагляду за законністю досудового розслідування. Наведено перелік примусових заходів процесуального характеру, які прокурор застосує у своїй діяльності.*

*Василий ЮРЧИШИН*

**НАДЗОР ПРОКУРОРА ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ДОСУДЕБНОГО  
РАССЛЕДОВАНИЯ ПО НОВОМУ УГОЛОВНОМУ ПРОЦЕССУАЛЬНОМУ  
КОДЕКСУ УКРАИНЫ**

**Резюме**

*Рассматривается вопрос, касающийся полномочий прокурора во время надзора за досудебным расследованием. Указан перечень принудительных мер процессуального характера, применяемых прокурором в своей деятельности.*

*Vasyl YURCHYSHYN*

**PROSECUTOR'S SUPERVISION  
AT THE STAGE OF PRE-TRIAL INVESTIGATION DUE  
TO THE NEW CRIMINAL PROCEDURE CODE  
OF UKRAINE**

**Summary**

*The issues of prosecutor's supervisory power over observance of law at the stage of pre-trial investigation are considered. The list of procedural coercive measures used by a prosecutor in his activity is given in the article.*



**Наталія ЯКИМЧУК,**

*професор кафедри державно-правових дисциплін  
Інституту підготовки кадрів Національної академії прокуратури України,  
старший радник юстиції,  
доктор юридичних наук, доцент*

### ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

**Ключові слова:** ефективне управління бюджетними коштами; ефективне використання бюджетних коштів; неефективне використання бюджетних коштів; програмно-цільовий метод.

У сфері фінансової діяльності публічно-правових утворень важливим аспектом є необхідність постійного зниження фінансових ризиків і можливих несприятливих наслідків прийняття рішень, які прямо впливають на процес витрачання бюджетних коштів. У зв'язку з цим науковий інтерес становить правова регламентація здійснення видатків бюджету в контексті забезпечення їх ефективності.

Ефективність використання бюджетних коштів завжди є проблемою для кожної держави. В Україні це питання набуває дедалі більшої актуальності, адже з кожним роком проблема законності, раціональності, економічності та додержання цілей їх витрачання при виконанні бюджету за видатками, обґрунтованості планового обсягу видатків посилюється. Постійно здійснюючи захист державних коштів від розкрадання, розтрат, держава водночас шукає шляхи найбільш раціонального розподілення в цілому обмежених бюджетних коштів за цільовим призначенням згідно з конституційними функціями держави та місцевого самоврядування, що потребує обґрунтування конкретної величини обсягу бюджетного фінансування за закріпленими в Бюджетному кодексі України (БК України) видами витрат, встановлення позитивної результативності освоєних бюджетних коштів та регулярного визначення соціально-економічної ефективності їх витрачання.

Підвищення рівня ефективності витрачання коштів бюджетів сьогодні і на перспективу стає ключовим завданням для бюджетної політики України. Необхідність його виконання впливає із встановленого державою курсу на модернізацію

країни, що передбачає об'єктивну потребу вдосконалення бюджетної політики з метою забезпечення інноваційного розвитку економіки країни. При цьому постає питання про розмежування відповідальності держави та безпосередніх розпорядників і одержувачів бюджетних коштів як суб'єктів, на яких покладається спільне завдання ефективного використання бюджетних коштів.

Складнощі визначення нормативного змісту понять результативного та ефективного використання бюджетних коштів, нагальна потреба у чіткому закріпленні на рівні законодавства критеріїв та підстав такого витрачання коштів бюджетів викликали сьогодні активний пошук практиками методик його визначення та вдосконалення методів фінансового контролю, а також розвиток доктринальних підходів до розуміння категорії «ефективне використання бюджетних коштів» та взаємопов'язаних з нею понять представниками як економічної, так і правової науки.

Серед дослідників питань ефективності використання бюджетних коштів слід відзначити авторів наукових праць у сфері економіки, державного управління та фінансового контролю, таких як З.А. Альбеков, Ю.В. Бейтан, Н.Є. Доценко, Н.Г. Здирко, С.І. Колесніков, Е.Б. Коровкіна, Ю.М. Лермонтов, О.А. Максуров, В.А. Морозов, Л.Н. Мякініна, Ц. Огонь, Л.Л. Приходченко, М. Процайло, Ю.Д. Радіонов, Т.Ф. Романова, Н.І. Рубан, Т. Сільвестрова, С.Є. Стефанов, Т.І. Століцина, Л.О. Сухарева, О.Ф. Храмцов, А.В. Федотов, Т.В. Федченко, Ю.Ф. Шкворець та інші. Останнім часом ефективність використання бюджетних

коштів стає предметом вивчення і дослідників питань фінансово-правового регулювання. Зокрема, необхідно назвати праці таких учених, як М. Андріанов, Е.А. Барикін, Н.Н. Бойко, М.Р. Губайдулліна, А. Губенко, І.І. Іванова, К.Б. Маркелов, А.Н. Козирін, Д. Павлов та І.А. Сікорська.

Однак правове закріплення поняття «ефективне використання бюджетних коштів», критеріїв його визначення (і на рівні законів, і на рівні підзаконних правових актів) та засад відповідальності за його допущення потребує більшої уваги з боку правників. А відтак, висвітлення окреслених питань і стало метою цієї статті.

Аналізуючи таке правове явище, як «ефективне використання бюджетних коштів», необхідно звернутися до поняття «ефективність», єдиного підходу до визначення теоретичного і практичного змісту якого до сьогодні не сформовано. Розбіжність у визначеннях вказаного поняття свідчить про прихильність науковців до одного з трьох загальних методів аналізу явищ: цільового, системного і багатопараметричного.

Загалом зарубіжні та вітчизняні дослідники сутності поняття «ефективність» виробили наступні підходи до його розуміння [1], встановивши, що ефективність це: 1) диференційована та багаторівнева характеристика, яка водночас є відносною стосовно проголошених цілей; 2) співвідношення між продуктом та ресурсами, що були використані для його створення, з огляду на результат, тобто вказується на зв'язок із ресурсами, продуктом і цілями, але обов'язково і з ефектом, причому останній досягається поза межами діяльності, процесу створення товару чи послуги, а саме під час його споживання; 3) одна з властивостей системи, яка притаманна тільки процесам як операціям та виявляється при її функціонуванні і залежить як від характеристик власне системи, так і від зовнішнього середовища, відображає глибинні процеси удосконалення, що відбуваються в усіх її елементах.

Поняття «ефективне використання бюджетних коштів» ґрунтується на загальному понятті ефективності, проте також є категорією, що має відносний, оціночний характер. Ось чому важливо дати максимально повне визначення дефініції такого поняття, інакше відмінності у розумінні змісту цього правового явища учасниками бюджетного процесу та суб'єктами бюджетного контролю можуть призвести до результату, абсолютно протилежного очікуваному.

На законодавчому рівні це поняття не визначене. Проте в п. 6 ст. 7 Бюджетного кодексу Укра-

їни закріплено, що одним із принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, є принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням (далі – гарантовані послуги), при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягненні максимального результату під час використання визначеного бюджетом обсягу коштів.

Питання найбільш раціонального використання бюджетних коштів набуло актуальності у зв'язку із впровадженням в Україні нової бюджетної політики, спрямованої на підвищення ефективності і прозорості управління публічними фінансами.

Світовий досвід свідчить про те, що кожній країні властива власна модель управління публічними фінансами, однак умовно їх виділяють дві: 1) витратна (бюджетно-кошторисна) модель, за якої: а) об'єктом управління виступає обсяг бюджетних асигнувань, що виділяється відповідно до затверджених у кошторисі обсягів видатків; б) основними критеріями оцінки необхідного обсягу бюджетних асигнувань є проект кошторису, обсяг видатків минулого року, рівень інфляції; в) ефективність використання бюджетних коштів встановлюється шляхом оцінки відповідності здійснених видатків виділеним бюджетним асигнуванням і проводиться шляхом встановлення відповідності фактичних видатків кошторису доходів і видатків; 2) результативна (програмно-цільова) модель, за якої: а) об'єктом управління виступає досягнення поставлених перед розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів цілей і завдань у межах бюджетної програми, що ними реалізується; б) обсяг бюджетних коштів виділяється відповідно до результатів, які мають бути досягнуті; в) оцінка ефективності використання бюджетних коштів здійснюється шляхом співвідношення досягнутого результату із запланованими показниками.

Сьогодні найбільш прозорою й ефективною формою управління публічними фінансами є результативна модель здійснення публічних видатків.

Якщо витратна модель управління бюджетними коштами характеризується відсутністю са-

можливості розпорядників та одержувачів бюджетних коштів при витрачанні ними цих коштів у межах встановлених бюджетних асигнувань, то результативна (програмно-цільова) модель управління бюджетними коштами забезпечує самостійність їх одержувачів при прийнятті ними рішень і дає можливість повною мірою оцінити результати проведеної ними роботи, оскільки застосування результативної моделі управління бюджетними коштами передбачає наявність планових і фактичних показників [2].

Програмно-цільовий метод є інструментом для раціонального розподілу бюджетних коштів за різними пріоритетними напрямками, за допомогою якого можна чітко встановити пріоритети в межах існуючих фінансових обмежень, а також отримати зворотну інформацію від населення про рівень задоволення послугами, наданими за рахунок бюджетних коштів, та ефективність використання бюджетних коштів.

Згідно зі ст. 2 БК України програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

В Україні запровадження програмно-цільового методу розпочалося у 2001–2002 роках з прийняттям Бюджетного кодексу України та ряду підзаконних нормативно-правових документів, у тому числі Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Сьогодні відбувається перехід від витратної (бюджетно-кошторисної) до результативної моделі управління коштами бюджетів, яка передбачає формування бюджетних видатків відповідно до чітко визначених довго- та середньострокових пріоритетів розвитку країни [3]. Виконання бюджетних програм одночасно потребувало створення адекватної системи оцінки досягнутих цілей. Показовою за стратегічним змістом є мета запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі України, яка полягає у встановленні безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання [4]. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року №538-р було схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, у якій визначено такі основні принципи застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: 1) прозорості

бюджетного процесу; 2) здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу за результатами виконання бюджету стосовно досягнення поставлених цілей та реалізації завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм; 3) посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання; 4) підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів. Метою запровадження такого методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання і забезпечення:

На сьогодні застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі регулюється, зокрема, Бюджетним кодексом України, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28 лютого 2002 року №228, наказами Міністерства фінансів України: «Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» від 14 грудня 2001 року №574; «Про результативні показники бюджетної програми» від 10 грудня 2010 року №1536; «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки проектів порядків використання коштів державного бюджету» від 25 листопада 2010 року №1458; «Про затвердження Примірної переліку результативних показників бюджетних програм» від 14 січня 2011 року №15 та іншими актами.

Відповідно до ст. 20 БК України у бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради). З початку 2012 року до державного експерименту із запровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) долучаються усі бюджети міст обласного значення, обласні бюджети, а також районні бюджети.

У ст. 2 та ч. 2 ст. 19 БК України визначено: «... на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється оцінка ефективності управління бюджетними коштами та оцінка ефективності використання бюджетних коштів відповідно до законодавства».



Отож виділяють три види ефективності використання бюджетних коштів, які співвідносять з трьома рівнями відповідальності згідно із рівнем прийняття рішень [5]:

1) ефективність досягнення цілей заходу, бюджетних витрат (видатків, бюджетного кредитування) – оцінюється діяльність законодавчого органу і вищого органу виконавчої влади;

2) ефективність управління бюджетними коштами – оцінюється діяльність головних розпорядників бюджетних коштів, що здійснювали проектування заходів (бюджетних програм) та обґрунтовували виділення для цих цілей бюджетних коштів на їх фінансування; відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 22 БК України головний розпорядник бюджетних коштів здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;

3) ефективність реалізації робочих дій (бюджетної програми), безпосереднього використання бюджетних коштів – оцінюється діяльність організацій, що розпоряджаються коштами, виділеними з бюджету в обсязі визначених бюджетних асигнувань на реалізацію заходу (бюджетної програми); відповідно до ст. 7 БК України усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Також варто зазначити, що при комплексній оцінці перших двох видів ефективності – ефективності бюджетних витрат і управління бюджетними коштами – аналізуються: 1) соціальна ефективність з точки зору досягнення визначених соціально значущих результатів від наданих населенню бюджетних послуг, на забезпечення яких використано державні та муніципальні кошти; 2) економічна ефективність з позиції співвідношення послуг та витрат на їх надання, тобто досягнення визначених кінцевих результатів діяльності на одиницю витрат [6, 50].

Водночас ефективність діяльності організації з використання бюджетних коштів можна оцінити лише на стадії розгляду звіту про виконання заходів відповідно до одержаних організаціями

бюджетних асигнувань, аналізуючи ефективність прийняття та виконання управлінських рішень.

Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми і включають кількісні та якісні показники, що визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань. Такі показники мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку. Проте досягнення результатів бюджетної програми є лише одним із критеріїв визначення ефективності використання бюджетних коштів.

Загалом щодо розпорядників та одержувачів бюджетних коштів вивчається питання досягнення ними економічної ефективності використання бюджетних коштів. З огляду на це ефективність використання (витрачання) ними бюджетних коштів визначається як досягнення поставлених цілей і завдань шляхом співвідношення одержаного результату (наданих бюджетних послуг) і здійснених витрат [7].

Отже, на всіх стадіях бюджетного процесу, починаючи з планування і закінчуючи звітуванням, його учасники та органи бюджетного контролю в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності використання бюджетних коштів, що передбачає необхідність проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, зокрема у формах аудита та оцінки ефективності управління бюджетними коштами і їх використання відповідно до законодавства.

Зміцнення ролі держави в процесах аналізу використання бюджетних коштів здебільшого має проявлятися у забезпеченні функцій держави ефективного власника та розпорядника коштів. Саме тому питання, як ефективно використовуються фінансові ресурси, а також наскільки ефективним є контроль за цим процесом, сьогодні вкрай важливе.

Відповідно до ст. 26 БК України контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на ефективне і результативне управлін-

ня бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками і забезпечує: 1) оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту); 2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності; 3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; 4) проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів; 5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності; 6) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

На жаль, таке бюджетне правопорушення, як неефективне використання бюджетних коштів, не визначене у Бюджетному кодексі України. У Законі України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року №185-V також не передбачено відповідальність за неефективне управління державною власністю. Зауважимо, що в Бюджетному кодексі Російської Федерації встановлена позитивна відповідальність за ефективне використання бюджетних коштів головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів (ст. 160), а також обов'язок одержувача бюджетних коштів ефективно використовувати їх відповідно до цільового призначення (ст. 163), проте відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів також прямо не встановлено.

Звісно, не можна однозначно стверджувати, що за результатами проведення аудиту ефективності використання бюджетних коштів взагалі не застосовуватимуться заходи впливу. Доречно зазначити: і в ч. 6 ст. 20 БК України закріплено, що результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.

Утім, кваліфікація діяльності з використання бюджетних коштів як «неефективної» потребує спеціальних доказів того, що існує (в разі попереднього аудиту) або була (в разі наступного аудиту) практична можливість іншого, альтернативного, варіанта діяльності, здатного привести до кращого використання коштів. На сьогодні відсутній цілісний правовий механізм для одержання і надання таких доказів і, відповідно, для проведення оцінки ефективності. Зокрема, у Тимчасових рекомендаціях Рахункової палати з проведення перевірки ефективності використання коштів Державного бюджету України, затверджених постановою Колегії Рахункової палати від 9 серпня 2005 року №17-5, наголошується, що поняття ефективності використання коштів є багатограним і не зводиться лише до поняття економічної ефективності (оскільки ефективність може бути соціальною, технічною, технологічною, управлінською тощо). Проте чіткого алгоритму визначення критеріїв оцінки ефективності у рекомендаціях не наведено. В іншому документі – Загальних рекомендаціях Рахункової палати з проведення аудита ефективності, затверджених постановою Колегії Рахункової палати від 12 липня 2006 року №18-4, також без наведення чіткої регламентації порядку визначення критеріїв оцінки ефективності зазначається, що ефективність діяльності об'єкта, який перевіряється, й ефективність використання державних коштів у результаті цієї діяльності є подібними, але не рівнозначними поняттями і можуть не збігатися; критерії оцінки ефективності кінцевих соціальних результатів діяльності характеризують наслідки для суспільства, певної частини населення або групи людей виконання органами державної влади, іншими організаціями, що перевіряються, покладених на них функцій, реалізації програм або вирішення поставлених завдань.

В економічній та правовій теорії щодо оцінки використання бюджетних коштів вироблено ряд критеріїв визначення такого використання неефективним, проте постає питання закріплення їх на рівні законодавства, оскільки лише окремим аспектам, які потребують з'ясування в ході здійснення державного фінансового аудита виконання бюджетної програми, приділено увагу в розділі III наказу Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 року №608 та п. 3 наказу Головного контрольно-ревізійного управління від 15 грудня 2005 року №444.

Отже, нині у зв'язку з активним впровадженням програмно-цільового методу в бюджетний процес нагальною є потреба закріплення в законодавстві: поняття, видів ефективного використання бюджетних коштів за рівнями в системі управління бюджетними коштами учасників бюджетного процесу; критеріїв його визначення; поняття неефективного використання бюджетних коштів та механізму вжиття заходів за фактами неефективного використання бюджетних коштів, а також заходів відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів.

Слід зазначити, що на сьогодні не вироблено єдиного підходу стосовно доцільності встановлення відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів. Одні дослідники вважають [8; 9; 10] недоліком відсутність у законодавстві відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів. Другі, навпаки, зазначають [11], що, оскільки оцінка ефективності використання бюджетних коштів є певною мірою суб'єктивною (ревізор одноосібно оцінює наслідки фінансово-господарських операцій), застосування заходів примусу – необґрунтована.

Втім, якщо оцінка буде не суб'єктивною, а відповідатиме чітким критеріям, то встановлення відповідальності за порушення принципу ефективності використання бюджетних коштів сприятиме законності та фінансовій дисципліні в бюджетній сфері, посиленню ефективності діяльності органів влади загалом. При цьому слід враховувати, що ефект від виконання певної бюджетної програми може проявитися не одразу, а через визначений строк, що залежить від її мети – короткострокової чи довгострокової, розрахованої на досягнення максимального ефекту від використання коштів протягом більш тривалого часу. А відтак, і питання відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів можна порушувати лише після закінчення визначеного програмою терміну. Посилення відповідальності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за результативність і ефективність бюджетних витрат та підвищення якості публічних послуг має супроводжуватися і розширенням обсягу їхніх повноважень, створенням стимулів до підвищення прозорості й ефективності використання ними бюджетних коштів.

#### Список використаних джерел:

1. Приходченко Л.Л. Щодо сутності поняття «ефективність» в системі демократичного врядування / Л.Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ОРІДУ. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 3 (31). – С. 57–65.
2. Сильвестрова Т. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств при современной модели управления бюджетными ресурсами / Т. Сильвестрова // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2007. – №5 (май): [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://www.centryug.ru/business/audit/kriterii\\_ocenki\\_effektivnosti\\_ispolzovaniya\\_byudzhethnih\\_sredstv\\_pri\\_sovremennoy\\_modeli\\_upravleniya\\_byudzhethnimi\\_resursami.html](http://www.centryug.ru/business/audit/kriterii_ocenki_effektivnosti_ispolzovaniya_byudzhethnih_sredstv_pri_sovremennoy_modeli_upravleniya_byudzhethnimi_resursami.html)
3. Бойко О.Ю. Програмно-цільовий метод – шлях до ефективного використання бюджетних коштів / О.Ю. Бойко: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.zinet.info/15/boyko.php>
4. Стефанов С. Аудит ефективності: розуміння, застосування, завдання / С. Стефанов: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://shkolazhizni.ru/archive/0/n-52212/>
5. Разборська О.О. Аудит ефективності як складова програмно-цільового методу формування бюджету / О.О. Разборська, С.В. Сковородко: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/ken-razborska-oo-skovorodko-sv-audit-efektivnosti-yak-skladova-programno-tsilovogo-metodu-formuvannya-byudzhetu>
6. Симонова Л.А. Эффективность государственного финансового контроля / Л.А. Симонова // Финансы. – 2006. – №4. – С. 50–53.
7. Бейтан Ю.В. Повышение эффективности расходования бюджетных средств (на примере города Москвы): автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.10, 08.00.12 / Ю.В. Бейтан. – М., 2011. – 25 с.
8. Сікорська І.А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / І.А. Сікорська. – Ірпінь, 2004. – 18с.
9. Степашин С.В. Аудит эффективности как важная форма государственного финансового контроля / С.В. Степашин // Материалы круглого стола Седьмого Петербургского международного экономического форума «Аудит эффективности: опыт, проблемы, перспективы»: [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2004/ACH200703032305/ACH200703032305\\_p\\_001.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2004/ACH200703032305/ACH200703032305_p_001.htm)

10. Акентьева О.Б. Концепція організації запровадження та розвитку державного аудита ефективності використання бюджетних коштів / О.Б. Акентьева: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/2.\\_SND\\_2007/Economics/19247.doc.htm](http://www.rusnauka.com/2._SND_2007/Economics/19247.doc.htm)

11. Губайдуллина М.Р. Неэффективное использование: проблемы, классификация и ответственность / М.Р. Губайдуллина // Бюджетный учет. – 2010. – №6 (66). – С. 59–67.

*Наталія ЯКИМЧУК*

**ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ  
БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ  
ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ**

**Резюме**

*Досліджено поняття «ефективне використання бюджетних коштів», стан його правового закріплення. Розкрито взаємозв'язок посилення інтересу держави до управління бюджетними коштами та ефективності їх використання із впровадженням в Україні моделі здійснення бюджетних видатків за програмно-цільовим методом. Висвітлено проблеми визначення поняття «неефективне використання бюджетних коштів».*

*Наталія ЯКИМЧУК*

**ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ  
БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ  
КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ**

**Резюме**

*Исследовано понятие «эффективное использование бюджетных средств», состояние его правового закрепления. Раскрыта взаимосвязь усиления интереса государства к управлению бюджетными средствами и эффективности их использования с введением в Украине модели осуществления бюджетных расходов по программно-целевому методу. Освещены проблемы определения понятия «неэффективное использование бюджетных средств».*

*Natalia YAKYMCHUK*

**BUDGETING EFFECTIVENESS  
AS LEGAL CATEGORY**

**Summary**

*The term of budgeting effectiveness and its legal status are studied. Correlation of enhancing the government interest to budgeting and effectiveness of expenditures because of introduction a new model of programme and targeting method of budgeting expenditures is revealed. Problems of defying the term «budgeting ineffectiveness» are enlightened.*



**Олександр КАЛЬМАН,**

завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін  
Інституту підготовки кадрів Національної академії прокуратури України,  
старший радник юстиції, доктор юридичних наук, професор

**Олександр ГЛАДУН,**

старший викладач кафедри кримінально-правових  
дисциплін Інституту підготовки кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
юрист 2 класу



### КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ВИМОГИ НОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

**Ключові слова:** законодавство; запобігання; координація; корупція; правоохоронні органи; прокуратура; протидія.

Дослідження координації прокурором діяльності правоохоронних органів із запобігання і протидії корупції є надзвичайно актуальною темою, особливо зважаючи на те, що корупція сьогодні набула ознак системного і масштабного явища, ставши справжнім викликом для української держави і суспільства, що вимагає відповідного реагування.

Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [1], який набрав чинності 1 липня 2011 року (Закон), вперше нормативно визначено перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. У межах своєї компетенції вони безпосередньо здійснюють заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. До спеціально уповноважених суб'єктів віднесені й органи прокуратури. Однак наявність у прокурорів таких повноважень, як координація діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції, що передбачено в абзаці 3 ч. 5 ст. 5 Закону, а також нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, в тому числі нагляд за додержанням антикорупційного законодавства спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією (ст. 29 Закону) свідчить про особливе становище органів прокуратури в

системі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Науково-теоретичній розробці питань координації правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю в Україні присвячені роботи М.М. Бурбики, Ю.М. Грошевого, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, П.М. Каркача, М.В. Косюти, М.Й. Курочки, В.І. Малюги, М.І. Мичка, В.Т. Нора, Є.М. Поповича, М.В. Руденка, В.Л. Синчука та інших. Попри значну кількість публікацій практична реалізація прокурорами повноважень у досліджуваній сфері, як свідчать аналітичні документи Генеральної прокуратури України [2], потребує подальшого вдосконалення. Генеральний прокурор України В.П. Пшонка у своїх виступах звертає увагу прокурорів усіх рівнів на прорахунки в організації координаційної діяльності [3, 7]. Крім того, нова нормативно-правова база у сфері протидії корупції передбачає деякі зміни в організації роботи на цьому напрямі, що потребує більш детального дослідження окресленої проблематики. Тому метою нашої статті є висвітлення організаційно-правових засад координації прокурором діяльності у сфері запобігання і протидії корупції.

Поняття координації правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю, у тому числі з її проявами в організованих формах, та корупцією

було вперше визначено в п. 1 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю (схвалено Координаційним комітетом по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України 17 липня 2000 року). У ньому зазначалося, що координація – це спрямована на зміцнення законності та правопорядку спільна розробка й практична реалізація узгоджених заходів щодо своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинів і корупційних діянь, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню. Незважаючи на те, що створення Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України було визнано неконституційним [4], видається, що визначення координації, наведене у згаданому Положенні, досі не втратило своєї актуальності.

Вивчення законодавства про прокуратуру 12 пострадянських країн засвідчило, що в більшості з них, за винятком Азербайджану, Вірменії, Киргизії та Латвії, прокурорам на законодавчому рівні надано повноваження щодо координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю. Відповідні положення закріплені, зокрема, у ст. 12 Закону Республіки Білорусь «Про прокуратуру Республіки Білорусь», ст. 20 Органічного закону Грузії «Про прокуратуру», ст. 8-1 Закону Республіки Казахстан «Про прокуратуру», ст. 17 Закону Литовської Республіки «Про прокуратуру», ст. 9 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру», ст. 8 Федерального закону «Про прокуратуру Російської Федерації», ст. 10 Конституційного Закону Республіки Таджикистан «Про органи прокуратури Республіки Таджикистан», ст. 8 Закону Республіки Узбекистан «Про прокуратуру». І лише в законі Республіки Білорусь міститься норма про координацію прокурором правоохоронної діяльності державних органів, що здійснюють боротьбу не тільки зі злочинністю, а й корупцією. У зв'язку із цим варто зазначити, що 17 травня 2012 року до ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» внесено зміни, відповідно до яких Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність з питань протидії злочинності і корупції органів внутрішніх справ, органів Служби безпеки України, органів податкової міліції, органів митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших правоохоронних органів. Таким чином, було узгоджено положення законів «Про засади запобігання і протидії

корупції» і «Про прокуратуру», адже відповідно до попередньої редакції прокурори були наділені повноваженнями координувати діяльність виключно по боротьбі зі злочинністю, в тому числі злочинами з ознаками корупційних діянь [5]. При цьому за межами координаційної діяльності прокурорів залишалося узгодження дій правоохоронних органів щодо запобігання і протидії іншим видам корупційних правопорушень, за вчинення яких згідно зі ст. 21 Закону особи підлягають адміністративній, цивільно-правовій та дисциплінарній відповідальності.

Сутність координації діяльності правоохоронних органів з протидії і запобігання корупції полягає у забезпеченні злагоджених дій відповідних владних структур, що мають спеціальні повноваження у цій сфері, в інтересах досягнення спільної мети – створення ефективного захисту суспільства та його громадян від корупційних проявів.

Питання координаційної діяльності є предметом відомчого, а віднедавна – і міжвідомчого правового регулювання. Так, у п. 19 наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26 грудня 2011 року №1гн визначено, що особливості координації діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю та протидії корупції визначаються окремим наказом Генерального прокурора України. В зв'язку із цим 4 травня 2012 року затверджено наказ №1/1 «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією», яким відповідальність за стан організації цієї діяльності покладено у Генеральній прокуратурі України – на заступників Генерального прокурора України згідно з розподілом службових обов'язків, а у підпорядкованих прокуратурах – на перших керівників прокуратур.

Важливим моментом стало розмежування суб'єктів, що здійснюють організаційне забезпечення координаційних заходів з питань протидії злочинності та з питань протидії корупції. Згідно з п. 6 вказаного наказу організаційне забезпечення координаційних заходів під головуванням Генерального прокурора України та прокурорів обласного рівня з питань протидії корупції покладено на Головне управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією, та відповідні структурні підрозділи апаратів прокуратур областей.

Основними критеріями оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів визначено реальний вплив на покращення стану боротьби зі злочинністю та корупцією, підвищення ефективності їх профілактики, захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їм збитків.

З прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України значно посилюється роль прокурора як суб'єкта координації правоохоронних органів. У ст. 36 цього Кодексу передбачено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Широке повноваження прокурора у кримінальному провадженні визначають його керівний статус щодо органів досудового розслідування.

Окремі аспекти координаційної діяльності прокурорів також врегульовані регламентами відповідних прокуратур. Так, згідно з п. 6.21 Регламенту Генеральної прокуратури України [6] у постановах координаційних, міжвідомчих нарад повинні передбачатися конкретні та, як правило, спільні узгоджені заходи, строки і органи, на які покладається їх виконання. Згідно з п. 6.28 Регламенту прокуратури Вінницької області [7] загальний облік координаційних та міжвідомчих нарад, проведених прокурором області та його заступниками, покладається на організаційно-контрольний відділ, для чого заступники прокурора області та керівники структурних підрозділів зобов'язані передавати йому копії постанов цих нарад.

Проте основним правовим актом у цій сфері є Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією» (Положення), затверджене спільним наказом керівників правоохоронних органів держави від 26 квітня 2012 року №43/375/166/353/284/241/290/256. Вважаємо, що затвердження цього акта у формі міжвідомчого наказу відповідає принципам координаційної діяльності, а також дає змогу врахувати рекомендації правоохоронних органів. При цьому висловлена в наукових публікаціях пропозиція щодо необхідності затвердження окремого Закону «Про координацію діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю» [8, 198], на нашу думку, позбавлена практичного змісту, не повною мірою узгоджується з приписами ст. 92 Конституції України, яка передбачає коло

питань, що визначаються і встановлюються виключно законами України.

Положенням передбачено завдання та принципи координації, порядок організації підготовки та проведення координаційної наради, оформлення рішень таких нарад і контроль за їх виконанням. Так, зокрема, завданнями координації є:

- визначення основних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на основі аналізу їх структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку цих негативних явищ;
- розробка, узгодження і виконання спільних заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли;
- підготовка пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності, протидії злочинності та корупції.

Формами координації, поряд із координаційними нарадами, визначено: спільні засідання колегій правоохоронних органів; міжвідомчі наради за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного і методичного характеру; обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції; розробка і здійснення узгоджених заходів з метою виявлення, припинення та профілактики злочинів і корупційних діянь, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню; спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях; вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів; утворення спільних слідчо-оперативних груп для розкриття і розслідування окремих тяжких та особливо тяжких злочинів; взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підготовки і навчання кадрів, підвищення їх кваліфікації; проведення спільних семінарів, конференцій та інших навчально-практичних заходів; розробка пропозицій з питань удосконалення правового регулювання запобігання і протидії злочинності та корупції; спільне ініціювання та проведення наукових досліджень у сфері боротьби зі злочинністю та корупцією.

Як відомо, координація передбачає наявність координуючого суб'єкта, який згідно з ви-

могами закону наділений певними організаційними повноваженнями щодо всіх інших суб'єктів такої діяльності. Однак останні не перебувають з координуючим суб'єктом у відносинах залежності чи підпорядкування, користуються рівними правами у визначенні проблемних питань щодо запобігання і протидії корупції, розробці пропозицій щодо заходів, спрямованих на її подолання, самостійно реалізують узгоджені на нарадах рішення. В цьому контексті слід погодитись із окремою думкою судді Конституційного Суду України В.Д. Бринцева, який зазначає, що суб'єкти координації мають однопорядкове, однорівневе становище [9].

Прокурор як координуючий суб'єкт у сфері протидії корупції є головою координаційної (міжвідомчої) наради. Положенням передбачено, що він організує роботу постійно діючої робочої групи для підготовки наради, спільно з керівниками інших правоохоронних органів визначає коло питань для обговорення, скликає координаційну нараду та керує її роботою, в тому числі визначає місце, дату і час її проведення, затверджує порядок денний, здійснює контроль за виконанням запланованих заходів.

Важливим нововведенням є встановлення періодичності проведення координаційних нарад, які були і залишаються основною формою координації. У п. 5 Положення передбачено, що наради скликаються за потреби, але не рідше одного разу на півріччя, а також за ініціативою одного з членів координаційної наради. Раніше це питання було предметом регулювання п. 23 наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» (втратив чинність) від 19 вересня 2005 року №1, згідно з яким координаційні наради слід було проводити, якщо у цьому виникне потреба, з метою визначення спільних заходів по боротьбі зі злочинністю та контролю за їх виконанням.

Також підвищено вимоги до якісного складу координаційних нарад. Відтепер нормативно закріплено, що членами координаційної наради є керівники відповідних правоохоронних органів або виконувачі їх обов'язків. На координаційні наради можуть бути запрошені інші посадові особи правоохоронних органів, органів державного контролю та військового управління для заслуговування інформації щодо проведеної роботи з питань запобігання та протидії корупції. На нашу думку, доцільно передбачити присутність на координаційних нарадах голів відповідних судів

(суддів) з правом виступу. Це важливо в контексті формування узгодженого підходу в правозастосовній практиці щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Однак слід враховувати, що участь голови суду (судді) в такій нараді є добровільною, він не зобов'язаний виступати з інформацією про роботу суду з питань розгляду справ про корупційні правопорушення. Суд, окрім того, не може бути виконавцем чи співвиконавцем заходів, визначених за наслідками проведення координаційної наради. Вказані вимоги ґрунтуються на принципі незалежності та самостійності судів, закріпленому в ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [10]. Тобто відносини органів прокуратури, інших правоохоронних органів із судом можуть реалізовуватись виключно в межах взаємодії, а не координації діяльності.

Однією з гарантій належного організаційного забезпечення координаційних (міжвідомчих) нарад є створення відповідних робочих груп. Так, для підготовки матеріалів і проектів документів з конкретних питань, винесених на розгляд координаційної наради, організації виконання прийнятих рішень, наказом відповідного прокурора створюється постійно діюча робоча група, до складу якої включаються заступники керівників правоохоронних органів, а також керівники галузевих підрозділів центральних та обласних апаратів. На групу покладаються такі функції: внесення пропозицій щодо розгляду певних питань на координаційній нараді; організація аналітичного вивчення таких питань; організація узгодженого виконання заходів, до виконання яких за рішенням наради залучаються декілька правоохоронних органів; вивчення стану виконання рішень координаційних нарад, інформування про їх результати; внесення пропозицій щодо підвищення ефективності координаційної діяльності.

Підсумком проведення координаційної (міжвідомчої) наради є рішення у формі постанови, яка вважається узгодженою за умови підписання головою та членами наради. Така постанова є обов'язковою для виконання всіма зазначеними у ній органами, а про результати виконання визначених заходів, їх вплив на стан законності та ефективність протидії корупції керівники правоохоронних органів інформують прокурора у встановлені постановою строки. За результатами вивчення такої інформації прокурор приймає рішення про зняття з контролю (продовження виконання) всієї постанови чи ок-



ремих заходів, про що відповідним листом інформує учасників наради. Постанова наради знімається з контролю після належного виконання всіх запланованих заходів і обговорення цього питання на черговій нараді.

У разі неможливості виконання заходу в установленний термін відповідний заступник керівника прокуратури або керівник правоохоронного чи іншого органу не пізніше ніж за тиждень до кінця місяця повинен звернутися до головуєчого на нараді про продовження строку виконання.

Викладене вище дає підстави зробити висновки, що проаналізовані зміни організаційно-правового характеру мають позитивно вплинути на стан координації діяльності правоохоронних

органів із запобігання і протидії корупції. Ефективне застосування прокурорами всіх форм координації, з урахуванням вимог нового законодавства, покликане активізувати діяльність правоохоронних органів, зменшити число корупційних проявів, вирішити проблему підміни прокурорами спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, передусім під час складання протоколів про адміністративні корупційні правопорушення. З метою методичного забезпечення координації діяльності правоохоронних органів із запобігання і протидії корупції необхідно розробити відповідні методичні рекомендації за участю фахівців галузевого управління Генеральної прокуратури України.

### Список використаних джерел:

1. Про засади запобігання і протидії корупції: закон України від 7 квітня 2011 року №3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №40. – Ст. 404.
2. Див., напр.: Узагальнення стану прокурорського нагляду за виконанням антикорупційного законодавства у I кварталі 2012 року / Головне управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією; Узагальнення стану координаційної діяльності та її впливу на законність і правопорядок у державі від 25 листопада 2011 року / Головне управління нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності, дідзання та досудового слідства // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
3. Пшонка В.П. Щодо забезпечення належної координації діяльності правоохоронних органів у боротьбі з правопорушеннями / В.П. Пшонка // Вісник прокуратури. – 2012. – №3 (129). – С. 3–10.
4. Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року №9-рп/2004 у справі №1-15/2004 (справа про Координаційний комітет) // Офіційний вісник України. – 2004. – №16. – Ст. 1122.
5. Вказівка щодо єдиного порядку обліку кримінальних справ про злочини з ознаками корупційних діянь Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України і Державної податкової служби України від 1 липня 2011 року №107 // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
6. Регламент Генеральної прокуратури України, затверджений наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 року №35 // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
7. Регламент прокуратури Вінницької області, затверджений наказом прокурора Вінницької області від 15 травня 2012 року №20 // Офіційний інтернет-сайт прокуратури Вінницької області: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vin.gp.gov.ua>
8. Попович Є.М. До питання діяльності органів прокуратури України / Є.М. Попович // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – 2010. – №1. – Т. 23 (62). – С. 195–201. – (Серия «Юридические науки»).
9. Рішення Конституційного Суду України від 10 вересня 2008 року №15-рп/2008 у справі №1-29/2008 (справа про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) // Офіційний вісник України. – 2008. – №71. – Ст. 2396.
10. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 7 липня 2010 року №2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №41–42, №43, №44–45. – Ст. 529.

*Олександр КАЛЬМАН, Олександр ГЛАДУН*

**КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ  
ІЗ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ:  
ВИМОГИ НОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**Резюме**

*Розглянуто організаційно-правові засади координації діяльності правоохоронних органів із запобігання і протидії корупції. Проаналізовано положення нового законодавства щодо завдань, форм, суб'єктів і порядку здійснення координації. Розглянуто повноваження прокурора як координуючого суб'єкта, внесено пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції.*

*Александр КАЛЬМАН, Александр ГЛАДУН*

**КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ:  
ТРЕБОВАНИЯ НОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Резюме**

*Рассмотрены организационно-правовые основания координации деятельности правоохранительных органов по предотвращению и противодействию коррупции. Проанализированы положения нового законодательства, касающиеся задач, форм, субъектов и порядка осуществления координации. Рассмотрены полномочия прокурора как координирующего субъекта, внесены предложения, направленные на повышение эффективности координации деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции.*

*Oleksandr KAL'MAN, Oleksandr GLADUN*

**CO-ORDINATION OF LAW ENFORCEMENT BODIES' ACTIVITY  
IN THE FIELD OF CORRUPTION PREVENTION AND COUNTERACTION:  
REQUIREMENTS OF NEW LEGISLATION**

**Summary**

*The institutional and legal bases of co-ordination of law enforcement bodies' activity in the field of corruption prevention and counteraction are considered in the article. New legal regulations of tasks, forms, subjects and the co-ordination order are analysed. Public prosecutor's authority as a co-ordinating body is studied. The authors propose the ways of improvement of such co-ordination.*



**Євген ПОЛЯНСЬКИЙ,**

*доцент кафедри кримінального права*

*Національного університету «Одеська юридична академія»,*

*кандидат юридичних наук*

### **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА «НЕПЕРЕДБАЧЕНЕ ПОЗБАВЛЕННЯ ЖИТТЯ» (FELONY MURDER RULE) ПІД ЧАС ВЧИНЕННЯ ІНШОГО ЗЛОЧИНУ: ГЕНЕЗИС КОНЦЕПЦІЇ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ США**

**Ключові слова:** кримінальне право США; кримінально-правова доктрина; об'єктивне ставлення у вину; вбивство під час вчинення злочину; відповідальність за позбавлення життя.

**Д**ля американського права характерне так зване *felony murder rule* (у дослівному перекладі – правило тяжкого вбивства під час вчинення злочину; *фелонія* (*felony*) – тяжкий злочин), коли будь-яка смерть еventуально спричинена під час реалізації злочинного наміру, кваліфікується як убивство першого ступеня (особливо тяжке вбивство), навіть за відсутності вини стосовно позбавлення життя іншої особи. Раціональність застосування покарання за випадкове позбавлення життя в результаті вчинення заздалегідь спланованих злочинних дій очевидна, оскільки заподіяна смерть залишається обумовленою причинним зв'язком зі злочинною поведінкою, а тому з об'єктивних позицій є її результатом.

Правило тяжкого вбивства під час вчинення злочину має чітке теоретичне обґрунтування, більше того, його було створено теоретиками. Сукупність підходів та авторських позицій дає можливість говорити про наявність доктрини відповідальності за вбивство під час вчинення іншого злочину.

Метою цього дослідження є встановлення історичної обумовленості та особливостей генезису зазначеної доктрини. При цьому об'єктом дослідження виступає сама доктрина як сукупність наукових позицій і підходів, а предметом – її генезис та особливості застосування в конкретних випадках.

Більшість вітчизняних дослідників американського права пов'язують генезис правила про вбивство під час злочину саме зі спадщиною ан-

глійського прецедентного права, тобто виходять із того, що відповідну доктрину було перейнято, як і систему самого права. Проте зазначений підхід досить сумнівний. По-перше, американське право ніколи не було «клоном» англійської правової системи. Цей факт пояснюється віддаленням розташуванням колоній, у результаті чого про нові рішення в судових справах просто не знали на колоніальних територіях. Тож їх правова система розвивалася самостійно, втративши реальний вплив держави-домініона. По-друге, на момент проголошення незалежності США в 1776 році доктрина вбивства під час вчинення злочину ще не закріпилася в англійському праві, тому практично не вплинула на право США.

Звертаючись до історії американської доктрини вбивства під час вчинення злочину, необхідно вказати на джерело її виникнення та розвитку (генезис). Деякі автори, зокрема Г. Байндер, вважають, що такої доктрини в межах загального права ніколи не існувало [1, 63], а відповідні норми мали законодавче закріплення, але не регламентувалися судовими прецедентами. На підтвердження цієї позиції можна навести чимало прикладів. Так, у збірнику законів колонії Джеймстаун було проголошено: «Того, хто понад задуманий умисел позбавить особу життя, буде покарано смертю» [2, 14]. Кодекс колонії Провіденс (1647 року) містив більш ніж конкретне визначення вбивства: «Дія, якою особа відповідно до злого умислу, що виник заздалегідь, та з власної волі злочинно вбила іншу особу, або вбила шерифа чи когось із своїх спільників під час вчи-

нення злочину. Також, якщо шахрай уб'є чесну людину, то буде покараний за вбивство. Інші, ті, хто допомагали вчиненню злочину, будуть вважатися виконавцями, навіть якщо вони не нанесли смертельного удару» [3, 19]. Заслужують на увагу і положення зводу законів штату Іллінойс [4], згідно з яким убивством визнавалося незаконне позбавлення життя з афектованим «злим» умислом, або ж умислом, що характеризувався обставинами вчинення злочину та демонстрував особливо антисоціальну природу поведінки злочинця (англійською *abandoned and malignant heart* – пропадача та зла натура).

В американській юридичній літературі є чимало праць, предметом дослідження яких – інтерпретація правила вбивства під час вчинення злочину. Так, у 1774 році вийшов трактат У. Стейрка «Правосуддя Вірджинії», автор якого погоджувався з основними положеннями робіт Коука, Хокінса, Фостера та інших англійських коментаторів, які обґрунтовували «поширену» доктрину вбивства під час вчинення злочину. При цьому він наводив приклад Коука, коли вбивство чужих домашніх птахів було достатнім злочинним діянням, щоб необережне вбивство за таких обставин розцінювалось як тяжке [5, 196]. Таким чином, трактати англійських коментаторів все-таки мали вплив на майбутню американську юридичну думку: вони створили необхідні передумови, теоретичне підґрунтя для її виникнення. Але саме у цих трактатах було закладено помилку, яка в майбутньому спричинила проблеми в застосуванні правила вбивства під час вчинення злочину. Підставою для притягнення до відповідальності за вбивство вважався факт протиправної поведінки, загалом – будь-яке діяння, заборонене під страхом кримінального покарання. Отже, будь-яке порушення закону, яке співпало з казусом спричинення смерті або необережним убивством, фактично каралося смертю.

Генезис доктрини був пов'язаний з її поступовим переосмисленням та звуженням, принаймні в науці. Так, один із засновників США – Томас Джефферсон заперечував постулати, наведені Фостером і Блекстоном та наголошував на обмеженні відповідальності лише окремими випадками. Його проект кримінального кодексу Вірджинії (1779 року) містив норму такого змісту: «У випадку, коли особа жадає вчинити дрібний злочин або інше правопорушення та це діяння потягло за собою спричинення смерті іншій особі, то воно (діяння) може вважатися вбивством

лише тоді, коли злочинець мав умисел на його вчинення» [6, 11]. Аналогічним було і положення, що передбачало відповідальність за необережне вбивство, спричинене під час вчинення злочину. Однак текст Т. Джефферсона містив ще одну конструкцію, надзвичайно цікаву з огляду на дослідження об'єктивного стандарту відповідальності. Цією конструкцією є так зване перенесення умислу з протиправного діяння на спричинення смерті (але Джефферсон, навпаки, виступав категорично проти такої конструкції). Практично «перенесення умислу» означало його поширення на ті дії, які спочатку ним не охоплювалися.

В певному сенсі позбавлення життя за правилом убивства під час вчинення злочину можна було б вважати аналогією злочину з двома формами вини (деякі американські автори вважають саме так, але концепція «перенесення умислу» не залишала місця для іншої форми вини, крім умислу). Взагалі одним із основних ідеологів цієї концепції вважається англійський дослідник Хокінс. Що стосується американського права, то його послідовником виявився Дж. Бішоп. На його думку, достатнім було існування певного «злочинного умислу» в сенсі бажання спричинити шкоду суспільним відносинам. Тобто, на думку автора, не було різниці в запланованих та фактичних наслідках, оскільки вони охоплювалися «загальним умислом». Єдиним винятком вважався «специфічний умисел», тобто безпосередньо спрямований на спричинення лише конкретних наслідків [7, 220–229].

Суттєвим кроком у розвитку доктрини вбивства під час вчинення злочину став надалі традиційний для США поділ убивств на ступені за тяжкістю. Такий підхід використано у статутному праві штату Пенсільванія, починаючи з 1794 року. Вбивство першого ступеня каралося виключно смертною карою і вважалося таким лише за умови «свідомого позбавлення життя» іншої особи. Пізніше до вбивства першого ступеня було прирівняно і позбавлення життя під час вчинення іншого злочину. Хоча в тексті закону не містилося окремого формулювання правила вбивства під час вчинення злочину, але були ознаки, які його чітко визначали. Найголовніше, уперше законодавчо було окреслено коло злочинів, так званих предикатних фелоній – конкретних видів особливо тяжких злочинів, вчинення яких створювало підстави для притягнення до відповідальності за правилом убивства під час вчинення злочину. Зокрема, йшлося про таке: «Будь-яке убивство,

пов'язане з використанням отрути, або вчинене із засідки, або іншим чином свідомими, вольовими та заздалегідь спланованими діями, або пов'язане зі скоєнням або спробою скоєння підпалу, зґвалтування, розбою, або крадіжки з проникненням у житло – вважатиметься вбивством першого ступеня. Інші види вбивства вважатимуться такими у другому ступені» [8].

Насамперед слід підкреслити, що це формулювання чітко вказує на необхідність наявності суб'єктивної сторони складу злочину, або *mens rea*. Але при більш детальному аналізі стає цілком зрозуміло, що вимога наявності *mens rea* жодним чином не стосується випадків спричинення смерті під час вчинення будь-якого з перелічених у визначенні злочинів (фелоній). В результаті законодавство Пенсільванії асоціювало правило вбивства під час вчинення злочину з проявами так званої суворої відповідальності, для настання якої достатньо лише юридичного факту. Крім того, якщо можливість засудження за вбивство першого ступеня була обмежена умовою вчинення однієї з предикатних фелоній, то право суду визнати особу винною у вчиненні злочину другого ступеня за правилом вбивства під час вчинення злочину не було жодним чином обмежене.

Як бачимо, згідно з кримінальним законодавством більшості американських штатів, факт настання смерті вважався достатньою підставою для застосування правила про вбивство під час вчинення іншого злочину. В цілому можна виокремити три напрями генезису цього правила в законодавчих системах США. Так, найбільш примітивним підходом до формування концепції *felony murder rule* було поширення кола предикатних злочинів на всі можливі прояви злочинної поведінки. Водночас повністю ігнорувалася *mens rea* стосовно передбачення (або навпаки) можливого настання смерті. Про причинний зв'язок говорити немає потреби, оскільки така категорія взагалі не бралася до уваги ані законодавцями, ані суддями.

Наступним підходом слід вважати концепцію, що ґрунтувалася на засадах урахування «злого умислу» на спричинення смерті, тобто можливості особи передбачати перспективу її настання та бажання таких результатів. Але не слід серйозно ставитися до цих характеристик «суб'єктивної сторони» злочинної поведінки, адже ці фактори оцінювалися з об'єктивних позицій, знову-таки виходячи з потенційної небезпеки діяння для інших осіб.

Третім підходом слід вважати «пенсільванську» концепцію, відповідно до якої основна підстава для застосування правила про вбивство під час вчинення злочину полягала у скоєнні певної предикатної фелонії. Але при цьому важливим було й певне психічне ставлення особи до можливих наслідків своїх дій.

Саме «пенсільванська» концепція надалі стала типовою моделлю подальшого розвитку доктрини вбивства під час вчинення злочину в американському кримінальному праві. Коло так званих *предикатних фелоній* було визначене загальним правом та з огляду на це стало традиційним. До їх числа входили ті злочини, які, на думку правозастосовників, загрожували найвищою потенційною небезпекою для оточуючих, зокрема: підпал, розбій, крадіжка з проникненням у житло, зґвалтування. Цікаво те, що вбивство не належало до переліку предикатних фелоній. Яскравим прикладом такої диспропорції можна вважати справу *United Statesv. Ross* [9]. По суті справи Росс був організатором захоплення судна у відкритому морі. Під час нападу один зі спільників убив пасажера, який намагався протистояти злочинним діям. Усьому злочинному угрупованню Росса було пред'явлено обвинувачення в умисному вбивстві. Але Росс заперечував проти обвинувачення у вбивстві під час вчинення злочину, оскільки захоплення судна у відкритому морі не належало до злочинів категорії «фелонія» взагалі, тому підстав для засудження за тяжке вбивство не було. В результаті присяжні виправдали Росса у частині звинувачення в умисному вбивстві.

У чималій кількості штатів правило вбивства під час вчинення злочину не отримало законодавчого закріплення, проте його джерелом слугували наукові роботи американських учених-юристів. Зокрема, Свіфт додержувався загального спрямування Хокінса та Хейла у визнанні потенційно небезпечного злочинного діяння як головного доказу «лихого» умислу. Свіфт писав, що в разі коли спричинення смерті третій особі «демонструє аморальність свідомості, злу та нечутливу натуру, не залишається сумніву, що злочинець відповідальний за всі лиха і небезпеки, які він несе суспільству» [10, 300].

В іншому трактаті за авторством Г. Тоулміна та Дж. Блера пропонувалося дещо інакше вирішувати питання відповідальності за факультативне вбивство. Автори визначали вбивство як «позбавлення життя будь-якої розумної істоти, яка перебуває під захистом Спільноти, без законно-

го на те права, не випадково, не під час самооборони, не в результаті спонтанної сварки, але з лихим умислом, явним чи прихованим, або під час вчинення чи спроби вчинення підпалу, зґвалтування, розбою, крадіжки із житла, чи іншого незаконного акта» [11, 3–4]. Зміст трактату привертає увагу передусім тому, що автори майже вперше в цій сфері почали говорити про необхідність прямого причинного зв'язку між діями злочинця та наслідками. Крім того, вони виокремлювали п'ять випадків, коли, на їхню думку, смерть спричинялася факультативно, але в результаті вчинення іншого злочину, а саме: 1) нанесення побоїв під час нападу або крадіжки; 2) випадкове отруєння третьої особи замість або разом з особою, на життя якої здійснювався замах; 3) вбивство вагітної жінки під час здійснення незаконного аборту; 4) ненавмисне вбивство особи, яка намагається перешкодити вчиненню насильницького злочину; 5) вбивство, вчинене одним із змовників, якщо між ними існувала спільна домовленість про усунення перешкод їхній злочинній діяльності в будь-який можливий спосіб [11, 4, 20, 48].

Подібний підхід (у цілому типовий для другої половини XIX століття) помітний в працях Ф. Уортона та Дж. Бішопа. Перші їхні праці з питань умисного вбивства не вирізнялися з-поміж інших новаціями чи революційністю. На думку Бішопа, будь-яка фелонія (навіть не спрямована проти життя та здоров'я особи) мала виступати в ролі предикатора у випадку спричинення смерті під час вчинення злочину [12, 405–406].

А. Уортон, навпаки, кардинально змінив своє традиційне бачення доктрини вбивства під час вчинення злочину під впливом нових тенденцій в англійській кримінально-правовій науці. Друге видання його трактату спонукало читачів до іншого бачення даної концепції. З його власних слів, за двадцять років від часу написання його перших праць про відповідальність за вбивство в кримінальному праві настала пора змін. А. Уортон вважав, що винності особи більше не існувало як правової презумпції, навпаки, – її мали доводити як певне злочинне психічне ставлення особи до своїх дій [13, 22]. Крім того, Уортон вважав за необхідне обов'язкове встановлення причинного зв'язку між діянням та результатом (смертю). При цьому він визначав такий зв'язок як «існуючий унаслідок звичайних та добре відомих законів фізики» [13, 31].

На риторичне запитання про можливість існування правила про вбивство під час вчинення

злочину Уортон надавав різко негативну відповідь (не слід забувати, що в першому виданні трактату він завзято підтримував цю доктрину, навіть в її найбільш радикальних проявах). Так, аргументи Уортона проти концепції, що розглядається, цілком засновувалися на суб'єктивному розумінні вини: «Особа, яка не має умислу вчинити вбивство, не може бути визнаною у вчиненні цього злочину, оскільки вбивство завжди потребує злого умислу на позбавлення життя або ж нанесення тяжкої шкоди здоров'ю. Як ми можемо виправдати таке засудження, якщо воно навіть не відповідає принципу презумпції невинуватості» [13, 44–45]. Також Уортон заперечував і презумпцію вчинення «предикатної фелонії», передбачену, як було зазначено вище, в статутному праві більшості штатів. Він обґрунтовував, що, наприклад, підпал не завжди пов'язаний з умислом на вбивство – злочинець може мати на меті лише знищення чужого майна. Хоча була можлива і протилежна ситуація, коли підпал скоріше був способом вчинення вбивства або ж злочинець залишався байдужим до результатів таких дій.

Олівер У. Холмс також досить критично ставився до широкого трактування правила вбивства під час вчинення злочину. Критикуючи приклад Коука про необережне вбивство людини під час відстрілу чужих домашніх птахів, він зауважив: «Єдина винуватість особи, яка стріляє в курчат, полягає в тому, що вони належать іншій особі. І це цілком відповідає дійсності, оскільки смерть спричинюється вже після факту крадіжки, а вбивство особи, про присутність якої було невідомо, не можна назвати інакше, ніж випадок. Якщо метою цього правила (правила про вбивство під час вчинення злочину) є утримувати від імовірного вбивства з вогнепальної зброї, тоді будь-яке спричинення смерті із застосуванням вогнепальної зброї слід було б вважати злочинним. Якщо ж метою є утримання від вчинення крадіжок, то краще було б страчувати через повішення одного з тисячі крадігів» [14, 48]. Критикував Холмс також і підхід до визначення «предикатних фелоній», обґрунтовуючи це думкою, що такі злочини у кожному конкретному випадку мали містити особливу потенційну небезпеку для оточуючих – тобто злочинець мав би цілком усвідомлювати можливість настання наслідків і як результат – допускав би думку про їх настання або ж ставився б до такої перспективи байдуже.

Таким чином, думки американських науковців XIX століття розділялися на два основні напрями: більшість підтримували концепцію «традиційного» правила вбивства під час вчинення злочину, яке ґрунтувалося лише на факті спричинення смерті. Інша ж група дослідників обґрунтовувала необхідність обмеження застосування правила про тяжке вбивство завдяки об'єктивним та суб'єктивним ознакам, таким як потенційна небезпечність злочину для оточуючих, а також спрямованість умислу особи, яка вчиняла злочин.

Щодо практичного застосування правила вбивства під час вчинення злочину в американській юридичній практиці, то статистичні дані містять вельми цікаві цифри. Так, Г. Байндер стверджує, що кількість випадків реального застосування правила в XIX столітті була вкрай незначною, але проявлялася загальна тенденція до поступового збільшення кількості засуджень. При цьому в 1800–1810 роках було зафіксовано лише 15 таких випадків, у 1890–1900 – вже 45. На початку століття суди використовували правила про тяжке вбивство, суто загальне право та праці науковців як джерела. Наприкінці ж століття, навпаки, більшість вироків ґрунтувалася на відповідних положеннях статутного законодавства [1, 63].

У XX столітті доктрина вбивства під час вчинення злочину почала втрачати актуальність. В англійському праві її застосування поступово обмежувалося. Вироком для правила вбивства під час вчинення злочину стала промова судді Дж. Стівена перед журі присяжних: *«Я не вважаю, що слід говорити про те, що будь-яке намагання вчинити фелонію, яке призвело до смерті, слід називати тяжким убивством. Більш розважливо було б сказати, що будь-який акт, небезпечний для життя, такий, що зазвичай призводить до загибелі, вчинений злочинцем для забезпечення*

*чи полегшення своїх злочинних дій, має бути прирівняним до вбивства»* [15].

У цілому ж досліджувана доктрина в англійському праві відійшла в історію 1957 року, коли парламент прийняв закон «Про відповідальність за вбивство», яким було усунуто можливість відповідальності за відсутності *mens rea* [16]. У праві США, навпаки, радикальних змін у цій сфері не відбувалося. Переважна кількість штатів зберігають в своїх законодавчих системах норми, згідно з якими спричинення смерті під час вчинення іншого злочину кваліфікується як тяжке вбивство. І хоча творці Модельного кримінального кодексу США 1962 року відмовилися від правила вбивства під час вчинення злочину, суттєвого впливу на зміни в законодавстві їхня позиція не мала [17].

Підсумовуючи, можна вважати, що доктрина вбивства під час вчинення іншого злочину історично стала невід'ємною частиною американського кримінального права. Разом із тим необхідно зазначити про дискусійність та плюралізм підходів, на яких вона ґрунтується. Законодавча реалізація доктрини відбувалася непослідовно, що підтверджується неоднозначністю визначення підстав притягнення до відповідальності за позбавлення життя під час вчинення злочинних дій. На жаль, за останніх п'ятдесят років, які минули від часу видання Модельного кримінального кодексу США 1962 року, ситуація в досліджуваній сфері не змінилася, тобто підстави та межі застосування правила про вбивство під час вчинення злочину так і залишилися недостатньо визначеними. Але слід визнати, що сама ідея відповідальності за позбавлення життя під час вчинення іншого злочину (за наявності причинного зв'язку з діями особи) заслуговує на увагу з позицій справедливості та запобігання злочинній поведінці, і за умови необхідного наукового доопрацювання може застосовуватись у праві громадянського суспільства.

#### Список використаних джерел:

1. Guyora B. The origins of American felony murder rules. 67 Stan. L. Rev. / B. Guyora. – 2004–2005. – P. 63.
2. For the colony in Virginea Britannia: laws Divine, morall and marital, etc. (David H. Flaherty edition, 1969) (орфографія оригіналу збережена). – P.14.
3. The Earliest acts and laws of the colony of Rhode Island and Providence plantations. (John D. Cushing ed., 1977) – P. 19.
4. Illinois rev. Code, Crim. Code, §§ 22, 24 (1827).
5. Strake W. The Virginia Justice. (rep. 1997) / W. Strake. – P.196.
6. Thomas J. A bill for proportioning crimes and punishments (1779) / Jefferson Thomas. – P. 11.
7. Bishop J. Commentaries on the Criminal law (1858) / Joel Bishop. – P. 220–229.
8. Act of Apr. 22, 1794, ch. 1766, § 2, 1794 Pa. Laws.

9. 27 F. Cas. 899 (C.C.D.R.I. 1813) (No. 16, 196).
10. Swift Z. A system of the Laws of the State of Connecticut 43–45 (1795) / Z. Swift. – P. 300.
11. Toulmin H. A review of the Criminal law of the Commonwealth of Kentucky (rep. 1983) / H. Toulmin, J. Blair. – P. 3–4.
12. Bishop J. Commentaries on the Criminal law (1858) / J. Bishop. – P. 405–406.
13. Wharton F. A treatise on the Law of homicide in the United States (2nd edition, 1875) / F. Wharton. – P. 22.
14. Holmes O.W. The common law (Mark De Wolfe Howe ed., Harvard Univ. Press 1963) (1881) / O. W. Holmes. – P. 48.
15. R v. Seme (1887). 16 Cox's Crim. Law Case 311 (Cent. Crim. Ct.) 313 (Eng).
16. Homicide act, 1957. C. 11, § 1. (England & Wales).
17. Model Penal Code § 210.2 (1) (Proposed official draft, 1962).

*Євген ПОЛЯНСЬКИЙ*

**ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА «НЕПЕРЕДБАЧЕНЕ ПОЗБАВЛЕННЯ ЖИТТЯ»  
(FELONY MURDER RULE) ПІД ЧАС ВЧИНЕННЯ ІНШОГО ЗЛОЧИНУ:  
ГЕНЕЗИС КОНЦЕПЦІЙ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ США**

**Резюме**

*Досліджується генезис концепції відповідальності за вбивство під час вчинення злочину: аналізуються судові прецеденти, доктринальні джерела, законодавство. Надано оцінку позитивним та негативним результатам практичного застосування цієї концепції.*

*Евгений ПОЛЯНСКИЙ*

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА «НЕПРЕДВИДЕННОЕ ЛИШЕНИЕ ЖИЗНИ»  
(FELONY MURDER RULE) ВО ВРЕМЯ СОВЕРШЕНИЯ ДРУГОГО ПРЕСТУПЛЕНИЯ:  
ГЕНЕЗИС КОНЦЕПЦИИ В УГОЛОВНОМ ПРАВЕ США**

**Резюме**

*Исследуется генезис концепции ответственности за лишение жизни во время совершения преступления: анализируются судебные прецеденты, доктринальные источники, законодательство. Дана оценка положительным и отрицательным результатам практического применения данной концепции.*

*Eugene POLYANSKY*

**LIABILITY FOR INVOLUNTARY DEPRIVATION OF LIFE  
(FELONY MURDER RULE) DURING CRIME COMMISSION:  
GENESIS OF THE CONCEPT IN US CRIMINAL LAW**

**Summary**

*The concept of felony murder rule is examined. The author analyzes judicial cases, doctrinal sources and legislation and estimates positive and negative results of the concept application.*





*Анатолій МЕЛЬНИК,  
прокурор міста Києва,  
державний радник юстиції 2 класу,  
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України*

### ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРАТУРОЮ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ВІДШКОДУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

**Ключові слова:** податок; податкова система; податкове законодавство; адміністрування; податок на додану вартість; податкові правопорушення; правозахисна діяльність.

Податки є необхідною ланкою економічних відносин у суспільстві та основною формою доходу держави. Окрім суто фінансової функції, податковий механізм використовується для економічного впливу держави на суспільне виробництво, його динаміку і структуру, на розвиток науково-технічного прогресу.

Податкова система покликана дієво впливати на зміцнення ринкових відносин, сприяти розвитку підприємництва, стимулювати виробництво, впроваджувати реалізацію економічних реформ. Тому важливою умовою досягнення окреслених цілей є належна робота державної податкової служби, основне завдання якої полягає у здійсненні контролю за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), установлених законодавством.

Для ефективної роботи податкової системи будь-які податки, збори та інші обов'язкові платежі підлягають адмініструванню.

Адміністрування податків і зборів є однією з найважливіших ознак держави та необхідною умовою її існування. Адміністрування (від англ. – *administration*) означає «управління, організація, виконання, здійснення, нагляд (контроль)». У широкому розумінні це – організаційно-розпорядча діяльність керівників і органів управління, що здійснюється шляхом видання наказів і розпоряджень. Адміністрування процесів оподаткування об'єднує за допомогою однієї ідеї

комплекс заходів, спрямованих на забезпечення виконання законодавчих та нормативно-правових актів. Об'єктом адміністрування є процес узгодження й погашення податкових зобов'язань платників податків. Метою адміністрування є забезпечення погашення податкових зобов'язань платників шляхом оптимального втручання в їхню господарську діяльність через застосування законодавчо встановлених механізмів і процедур.

Доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України О.М. Бандурка під *податковим адмініструванням* розуміє сукупність норм (правил), методів, засобів і дій, за допомогою яких спеціально уповноважені органи держави здійснюють управлінську діяльність у податковій сфері. За його словами, така діяльність спрямована на контроль за дотриманням законодавства про податки та збори (обов'язкові платежі), за правильністю нарахування, повнотою і своєчасністю внесення у відповідні бюджети податків і зборів, інших обов'язкових платежів та у випадках, передбачених законами України, – за правильністю нарахування, повнотою та своєчасністю надходжень у відповідний бюджет, притягнення до відповідальності порушників податкового законодавства.

В Україні встановлюються загальнодержавні й місцеві податки та збори. До загальнодержавних належать податки та збори, що встановлені Податковим кодексом України і є обов'язковими до сплати на всій території України.

До місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом України, рішеннями сільських, селищних і міських рад у межах їх повноважень, і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

Одним із найбільш ефективних загальнодержавних податків з точки зору наповнення державного бюджету є *податок на додану вартість*. Йому присвятили свої праці такі вчені, як В. Андрущенко, В. Волканов, О. Василик, В. Геєць, О. Резніченко, А. Соколовська, В. Суторміна, В. Федосов та інші.

Податок на додану вартість (ПДВ) впроваджено не тільки в Україні. Він стягується щонайменше в 140 країнах світу та є одним із основних податків Євросоюзу. Першим описав механізм дії ПДВ французький спеціаліст Моріс Лоре у 1954 році. Він обґрунтував переваги ПДВ перед іншими універсальними акцизами – податком з обороту і податком з продажу. У 1967 році ПДВ вперше було запроваджено в Данії, у 1968 році – у Франції та Німеччині, у 1969 році – в Нідерландах та Швеції. На сьогодні серед розвинутих країн ПДВ немає лише у США та Японії, де стягується податок з продажів. ПДВ – найзначніший за обсягом з усіх податків, які нараховуються в державний бюджет.

В Україні податок на додану вартість був запроваджений Декретом Кабінету Міністрів України «Про податок на додану вартість» від 26 грудня 1992 року №14–92. Після прийняття Закону України «Про податок на додану вартість» з'явилася можливість бюджетного відшкодування ПДВ у випадках від'ємного сальдо у зв'язку з перевищенням податкового кредиту над податковим зобов'язанням чи переплатою податку. У 2011 році набрав чинності Податковий кодекс України (ПК України), який нині є основним джерелом матеріальних норм, що регулюють питання адміністрування та відшкодування податку на додану вартість, дають визначення платника цього податку, об'єктів його оподаткування та операцій, що не є об'єктами оподаткування, бази оподаткування, операцій, звільнених від ПДВ, ставки податку, порядку обчислення і сплати податку, особливостей оподаткування деяких операцій, реєстрації осіб як платників ПДВ, осіб, відповідальних за нарахування, утримання та сплату цього податку до бюджету, тощо.

Виконання норм ПК України певною мірою доповнюється іншими законами України, зокрема нормами Закону України «Про державну податко-

ву службу в Україні» (зі змінами та доповненнями) від 4 грудня 1990 року №509-XII, наказами Державної податкової адміністрації України.

Певну специфіку має податок на додану вартість. Це непрямий багатоступінчастий податок, що збирається з кожного акту продажу, починаючи з виробничого та розподільчого циклів і закінчуючи продажем споживачу. Низка товарів, послуг, видів діяльності частково або повністю звільняються від податку на додану вартість.

Сутність ПДВ полягає в тому, що він є частиною створеної вартості, яку стягують з покупців усіх видів товарів і послуг.

Податок на додану вартість складається з двох частин: податкового кредиту та податкового зобов'язання.

Податковий кредит (або вхідний ПДВ) – сума, на яку платник податку має право зменшити податкове зобов'язання звітного періоду. Можна сказати, що податковий кредит міститься у ціні товару, який купує суб'єкт підприємницької діяльності.

Податкове зобов'язання (або вихідний ПДВ) – загальна сума податку, одержана (нарахована) платником у звітному періоді. Це та сума податку, яку суб'єкт господарювання нараховує на вартість, яку він додає до товару для того, щоб реалізувати його з вигодою для себе, тобто отримати прибуток.

До бюджету платник ПДВ платить суму, яка становить різницю між податковим зобов'язанням та податковим кредитом.

За умов, визначених у законодавстві, частину цього податку, що була надмірно сплачена, платники податку можуть повернути – *відшкодувати податок на додану вартість* і тим самим поповнити свої обігові кошти. Право на бюджетне відшкодування ПДВ виникає у випадку, якщо сума податкового зобов'язання менша від суми податкового кредиту.

Разом із тим недобросовісні платники податків, вдаючись до вчинення незаконних дій, використовують таку можливість для безпідставного збагачення шляхом неправомірного відшкодування з бюджету чималих сум цього податку.

Злочинні схеми, пов'язані з незаконним відшкодуванням податку на додану вартість та ухиленням суб'єктів господарювання від його сплати, завдають значної шкоди економічним інтересам держави.

Як свідчить статистика, податкові правопорушення, а особливо в сфері податку на додану вартість та його відшкодування, мають найбільшу

питому вагу серед економічних правопорушень. Тому сьогодні, як зазначається у Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України, стан економічної безпеки нашої країни залишається вкрай складним внаслідок дії низки викликів, зокрема криміналізації економічних відносин та поширення напівлегальних методів ухилення від сплати податків.

На жаль, система адміністрування ПДВ в Україні має ряд істотних недоліків, що свого часу призвело до скорочення надходжень цього податку до Державного бюджету та зростання простроченої заборгованості перед його платниками. ПДВ став найбільш криміналізованим видом податку. Саме навколо відшкодування та адміністрування ПДВ концентруються кримінальні схеми розкрадання державних коштів, які постійно видозмінюються.

Методи ухилення від сплати податків досить різноманітні, а податкові правопорушення, як правило, носять інтелектуальний характер. Загалом сучасні податкові правопорушення характеризуються такими ознаками:

- здійснюється переважно у процесі професійної діяльності кваліфікованими спеціалістами з використанням комп'ютерних технологій та електронних засобів зв'язку;
- маскуються різноманітними прийомами та засобами приховування порушень під видом невіддалої підприємницької діяльності;
- завдають значної економічної шкоди інтересам держави та населення.

Окрім таких порушень, як непідтвердження податкового кредиту з ПДВ податковими накладними, арифметичні помилки при заповненні податкових декларацій, застосовуються ще й зовні легальні схеми, спрямовані на ухилення від сплати податку на додану вартість та незаконне відшкодування цього виду податку.

Аналіз основних схем і методів, які використовуються недобросовісними суб'єктами господарювання для ухилення від сплати ПДВ та безпідставного одержання його відшкодування з бюджету, засвідчує, що в кожному випадку в ланцюзі товарно-грошових потоків фігурують підприємства з ознаками фіктивності.

Так, прокуратурою міста Києва в ході проведення перевірки встановлено, що службові особи приватного акціонерного товариства «Мостобуд», маючи умисел на ухилення від сплати податків в особливо великих розмірах, створили видимість укладення господарських договорів з

приватним підприємством «Шанхай», підприємницька діяльність якого є фіктивною, та неправомірно сформували податковий кредит і від'ємне значення з податку на додану вартість на загальну суму 3 195 530 грн, ухилившись від сплати податків на вказану суму. За цим фактом прокуратурою міста Києва порушено кримінальну справу щодо умисного ухилення від сплати податків шляхом складання завідомо неправдивих офіційних документів, що призвело до настання тяжких наслідків та фактичного ненадходження до бюджету коштів в особливо великих розмірах, за ознаками злочинів, передбачених ч. 3 ст. 212, ч. 2 ст. 366 Кримінального кодексу України.

Подібних схем ухилення від сплати податку на додану вартість з використанням фіктивних підприємств дуже багато.

Мотиви здійснення фіктивного підприємництва, як правило, різноманітні. У більшості випадків до них належать:

- ухилення від сплати податків;
- незаконне відшкодування ПДВ з бюджету;
- надання платних послуг легальним СПД для переведення безготівкових коштів у готівку (у тому числі переведення вітчизняних коштів в іноземну валюту чи навпаки) або переведення готівкових коштів у безготівкові без сплати ними відповідного податку (конвертаційному центру сплачується тільки визначений відсоток «комісійних» від кожної безготівкової суми);
- надання можливості легальному СПД при проведенні незаконної конвертації не тільки оприходувати товар незаконного походження (товар отриманий шляхом вчинення розкрадань або скупки краденого, в тому числі через посередників, чи контрабандний товар або товар, прихований від оподаткування);
- збагачення (збільшення прибутку);
- готівкові кошти використовуються для оплати корупційних схем, наприклад виграшного тендера, виділення землі, в інші інстанції;
- мінімізація витрат на податки та інші обов'язкові платежі, отримання готівки для оплати товарів, послуг готівкою, виплату заробітної плати робітникам у конвертах тощо.

Проведений прокуратурою міста Києва аналіз правозахисної діяльності у сфері додержання законодавства щодо законності адміністрування та відшкодування податку на додану вартість з державного бюджету і здійснення контрольних функцій з цього питання з боку органів державної податкової служби свідчить про численні та різ-

номанітні порушення вимог чинного законодавства у сфері вказаних правовідносин, вчинені як суб'єктами підприємницької діяльності, так і контролюючими органами.

Лише апаратом прокуратури міста протягом 2011 року до податкових органів внесено 35 приписів і подань, порушено 37 кримінальних справ, з них 11 (або 30%) – за фактами вчинення службових злочинів податківцями. Загальна сума порушень податкового законодавства, які стали підставою для вжиття заходів прокурорського реагування, становить 2,1 млрд гривень.

Контролюючими органами з питань правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, у тому числі адміністрування та відшкодування ПДВ, відповідно до ст. 41 Податкового кодексу України є:

- *органи державної податкової служби* – щодо податків, які справляються до бюджетів та державних цільових фондів, а також стосовно законодавства, контроль за дотриманням якого покладається на органи державної податкової служби;

- *митні органи* – щодо мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків, які відповідно до податкового законодавства справляються у разі ввезення (пересилання) товарів і предметів на митну територію України або територію спеціальної митної зони. Так само відбувається й у разі вивезення (пересилання) товарів і предметів з митної території України або території спеціальної митної зони: митні органи також здійснюють контроль за правильністю визначення митної вартості товарів під час пропуску через митний кордон України.

Усі інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків, у тому числі на запит правоохоронних органів.

Органи прокуратури, Служби безпеки України, внутрішніх справ, податкової міліції та їх службові (посадові) особи не можуть брати безпосередню участь у проведенні перевірок, що здійснюються контролюючими органами, та проводити перевірки суб'єктів підприємницької діяльності з питань оподаткування, у тому числі адміністрування та відшкодування ПДВ.

Наказом Генерального прокурора України «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» від 12 квітня 2011 року №3гн передбачено, що органи прокуратури повинні зосереджувати зусилля на додержанні за-

конів, спрямованих на захист економічних інтересів держави від неправомірних посягань, зокрема в сфері оподаткування.

*Особливістю здійснення прокурорами правозахисної діяльності в сфері оподаткування відповідно до п. 2.1. вказаного вище наказу Генерального прокурора України є недопущення підміни органів державного управління та контролю, а саме органів Державної податкової служби України (ДПС України), недопущення дублювання їх функцій. Прокурор не повинен відображати роботу органів державного контролю як результати своєї правозахисної діяльності.*

У випадках, якщо захист прав і свобод громадян та інтересів держави згідно із законом є виключною компетенцією відповідних органів державного контролю, прокурор проводить перевірки тільки в частині законності їх діяльності, надає принципову правову оцінку діям посадових осіб зазначених органів щодо виконання покладених на них повноважень.

*Тобто, здійснюючи правозахисну діяльність, прокурору на всі порушення в сфері адміністрування та відшкодування ПДВ необхідно реагувати з урахуванням повноти виконання своїх функцій контролюючими органами, а саме: державною податковою службою та митними органами.*

Проведені перевірки засвідчили, що органи Державної податкової служби України володіють усім комплексом правових і технічних засобів, необхідних для того, щоб ліквідувати практику ухилення від сплати ПДВ з використанням різноманітних злочинних схем його незаконного відшкодування та оперативно боротись з фіктивним підприємництвом.

В органах державної податкової служби забезпечена ступенева форма контролю за відшкодуванням податку на додану вартість, що передбачає:

- моніторинг інформації щодо результатів господарської діяльності платників податку на додану вартість;

- організацію контрольно-перевірочних та оперативно-розшукових заходів щодо платників, які декларують від'ємне значення з податку на додану вартість;

- відпрацювання інформації про результати проведених документальних перевірок платників податку та заявлених ними до відшкодування сум ПДВ під час формування реєстрів суб'єктів господарювання, яким заплановано бюджетне відшкодування ПДВ, погодження такого відшко-

дування між структурними підрозділами податкової служби до виписки державними податковими інспекціями висновків.

Крім того, сьогодні запроваджено ефективний механізм боротьби з ухиленням від сплати податків та незаконним відшкодуванням ПДВ.

Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо удосконалення системи адміністрування податку на додану вартість» від 6 лютого 2008 року №262 внесено зміни до форми податкової декларації з ПДВ. Наразі передбачено розшифрування платниками податку в декларації податкового кредиту та податкових зобов'язань за звітний період у розрізі контрагентів. Після цього проводиться автоматизоване зіставлення податкової звітності з ПДВ, яке виявляє розбіжності між задекларованими податковими зобов'язаннями підприємства та податковим кредитом контрагентів. Це дає змогу виявляти в стислі строки підприємства, що користуються підробленими документами з метою ухилення від сплати податків.

Фактично зазначені автоматизовані зіставлення окреслюють напрям прокурорської пере-

вірки. Тому важливим завданням органів прокуратури є проведення перевірок з питань повноти використання органами державної податкової служби своїх функцій при адмініструванні та відшкодуванні ПДВ.

Вважаємо, що одним із основних пріоритетів у роботі правоохоронних органів у сфері оподаткування має бути саме попередження фактів реалізації злочинних схем ухилення від сплати податків, у тому числі адміністрування і відшкодування ПДВ, запобігання створенню фіктивних суб'єктів підприємницької діяльності та викриття взаємодії легально існуючих підприємств з фіктивними чи транзитними структурами.

Тільки в результаті всебічної та принципової правозахисної діяльності прокуратури за додержанням податкового законодавства і повнотою використання контрольних повноважень органами державної податкової служби можна досягти поліпшення ситуації в частині своєчасного викриття, знешкодження та запобігання впровадженню злочинних схем у сфері адміністрування та відшкодування податку на додану вартість з державного бюджету.

*Анатолій МЕЛЬНИК*

#### **ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРАТУРОЮ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ВІДШКОДУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

##### **Резюме**

*Висвітлено систему адміністрування ПДВ в Україні, вказано на особливості здійснення правозахисної діяльності в сфері оподаткування. Наголошено, що перевірки з питань повноти використання органами державної податкової служби своїх функцій при адмініструванні та відшкодуванні ПДВ є важливим завданням органів прокуратури.*

*Анатолій МЕЛЬНИК*

#### **ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРАТУРОЙ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ И ВОЗМЕЩЕНИЯ НАЛОГА НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ**

##### **Резюме**

*Освещена система администрирования НДС в Украине, указаны особенности осуществления правозащитной деятельности в сфере налогообложения. Отмечено, что проверки по вопросам полноты использования органами государственной налоговой службы своих функций при администрировании и возмещении НДС являются важной задачей органов прокуратуры.*

*Anatoliy MELNIK*

#### **THE PECULIARITIES OF HUMAN RIGHTS PROTECTION ACTIVITIES OF A PROSECUTOR IN THE FIELD OF ADMINISTRATION AND REIMBURSEMENT OF VALUE ADDED TAX BY THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE**

##### **Summary**

*Value added tax administration system in Ukraine and peculiarities of human rights protection activities in the sphere of taxation is enlightened. The author proves that an important task of prosecutor's office is inspection of proper use of power in this area by the State Tax Service.*



**Павло БОГУЦЬКИЙ,**

*прокурор Західного регіону України  
з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері,  
державний радник юстиції 3 класу,  
кандидат юридичних наук*

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ

**Ключові слова:** правовий режим; військове право; військово-правовий інститут; військова служба; військова безпека; загальний і спеціальний правові режими військової служби.

**П**роблематика наукових розробок стосовно військової служби за своєю публічно-правовою природою змушує звернутися до першоджерел військового права, і передусім до проблеми правового режиму цієї комплексної галузі права, яка повною мірою впливає на військову службу.

У юридичній науці лише вибірково досліджувалися теоретико-прикладні проблеми військової служби. Зокрема, деякі праці І.В. Коржа, М.В. Макухіної, В.О. Паламарчука, В.Й. Пашинського, В.О. Шамрая дали змогу визначитися з положеннями про особливі ознаки військової служби.

У загальнотеоретичній юриспруденції характеристиці військової служби в контексті правового режиму державної служби приділено певну увагу О.В. Петришиним, а в теорії адміністративного права – В.Б. Авер'яновим, Ю.П. Битяком. Однак цілісного уявлення у вітчизняній юриспруденції стосовно правового режиму військової служби наразі немає.

Правовий режим військової служби формується завдяки особливим ознакам, що характеризують зміст цієї публічної діяльності, її особливості правового статусу громадян, які є її суб'єктами. Відтак, важливими вбачаються питання не лише щодо правового статусу суб'єктів військової служби [1, 29–30], а й насамперед стосовно змісту цієї служби. У будь-якому разі, безперечно, військова служба є окремим правовим (військово-правовим) інститутом, який поєднує інституційні та функціональні ознаки, має певний системний комплекс публічних суспільних відносин.

Зміст військової служби утворюють військово-публічні відносини. Проте на військову службу у змістовному наповненні та формуванні впливають функціональні чинники, головні серед яких: озброєний захист незалежності держави від зовнішніх

посягань, забезпечення військової безпеки, оборони держави, недоторканності її кордонів, а також захист суспільства від внутрішніх загроз його існуванню. Зазначимо, що зовнішня функція держави – захист суспільства від зовнішніх агресивних викликів, реалізується виключно через військову службу. Відтак, природа військової служби – у публічній діяльності певного кола осіб, які є її суб'єктами, щодо захисту держави. Така публічна діяльність здійснюється у чітко визначених законодавством організаційно-правових формах.

Суб'єктами військової служби є фізичні особи – громадяни України, стан здоров'я яких не перешкоджає виконанню обов'язків військової служби. Крім цього, обов'язковим є дотримання визначеної законом вимоги щодо вікового цензу суб'єктів військової служби, де не останню роль відіграє свідоме ставлення громадян до військової служби за власним волевиявленням фізичних осіб.

Захист держави від посягань на її кордони, захист її незалежності, запобігання і подолання воєнних загроз – справа усього суспільства. Проте громадянське суспільство делегує повноваження для реалізації функції захисту держави визначеній групі громадян, які мають певну підготовку і здатні втілити їх у практичну діяльність на професіональному рівні.

Механізм делегування повноважень щодо захисту суспільства від воєнних загроз зовнішніх і, як виняток, внутрішніх непростий. Він ґрунтується на конституційних положеннях, основою яких є конституціоналізм військово-публічного примусу, який поєднується з можливостями вибору суб'єктів військової служби, з їх волевиявленням.

Військова служба – це державна служба [2, 8], а тому держава визначає усі положення щодо військової служби, а саме: забезпечує підготовку

суб'єктів до військової служби, забезпечує всю діяльність, пов'язану з військовою службою. Виключно публічний характер військової служби утворює її аксіосферу, спрямовану на виявлення і утвердження соціальної (загальносоціальної) цінності безпечних умов існування суспільства.

Публічність військової служби чітко визначає її інституційні ознаки, що виявляються у діяльності передбачених внутрішнім правом, національним законодавством державних органів – інститутів держави. Повноваження або компетенція таких органів зорієнтовані на забезпечення захисту суспільства від зовнішніх і внутрішніх загроз воєнного характеру. Організаційно-правова форма військової служби заснована на організаційних принципах і засадах діяльності інститутів держави, повноваженнями яких є питання захисту держави.

Основним інститутом держави, що здійснює свої повноваження в оборонній сфері, є збройні сили, армія, які консолідує державні зусилля, спрямовані на забезпечення безпеки суспільства від зовнішніх загроз. Армія стає ядром, основою для утворення Воєнної організації держави, до складу якої також входять органи державної влади, інші передбачені чинним законодавством військові формування, що вирішують завдання захисту держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, забезпечуючи у такий спосіб національну безпеку суспільства. Обов'язковим чинником, який впливає на віднесення того чи іншого державного органу до складу військової організації держави, необхідно вважати функціональну ознаку – виконання завдань з попередження та усунення загроз національній безпеці воєнного характеру. Ця важлива обставина формує необхідність військової служби не лише у Збройних Силах України, а й в інших державних органах, визначених публічною владою.

Щодо протидії зовнішнім загрозам, де відповідну функцію виконують армія, спеціальні правоохоронні органи на зразок Прикордонної служби України, жодних застережень для встановлення і законодавчого урегулювання військової служби немає. Проблемним є питання військової служби в інститутах держави, які не виконують зовнішніх, а забезпечують, інституційно існуючи, реалізацію внутрішніх функцій держави. Відповідно, основною проблемою є визначення межі можливої реалізації внутрішніх функцій за рахунок особливого режиму, який властивий військовій службі, а відтак – визначення необхідності військової служби як організаційно-правової форми діяль-

ності державних інститутів, у складі яких перебувають суб'єкти зі спеціальним правовим статусом, тобто військовослужбовці.

Таким чином, на рівні інституційного визначення військової служби вирішується питання щодо відповідної суб'єктної складової, надання суб'єктам, які мають стосунок до військової служби, статусу військовослужбовців.

Отже, військова служба – організаційно-правова форма реалізації визначеними законодавством суб'єктами (військовослужбовцями) повноважень (компетенцій) державних інститутів, які забезпечують захист суспільства від зовнішніх і внутрішніх загроз воєнного характеру – армії, органів охорони державного кордону, правоохоронних органів зі спеціальним статусом (Служби безпеки України, Внутрішніх військ (національної гвардії, жандармерії), Служби (Управління) державної охорони; спеціальних військових формувань (Державної спеціальної служби транспорту) тощо.

Незважаючи на деякі спільні ознаки правового режиму військової служби з державною (спільні характеристики тут є необхідними з огляду на загальні ознаки, властиві формуванню правового режиму державної служби), військова служба має особливості, які характеризують, по-перше, військову складову, а по-друге, нормативи виконання обов'язків щодо реалізації військової складової.

Телеологічні основи військової служби ґрунтуються на необхідності забезпечення військової безпеки суспільства. У цьому, власне, полягає сутність військової служби як особливої організаційно-правової форми суспільно корисної діяльності і аксіологічне значення військової служби та її відмінність від інших видів державної служби.

Незважаючи на поширення у науковій літературі концепту мілітаризованої служби [3, 9], до якої науковці включають, окрім військової служби, воєнізовану (наприклад, Служба цивільного захисту, служба в органах внутрішніх справ (поліції, міліції)) [4, 671] військова служба передбачає збройний захист держави та забезпечення її військовими силами і засобами.

Правовий режим військової служби характеризується необхідністю задіяння зброї для вирішення можливих конфліктів, пов'язаних із військовою безпекою. Збройний конфлікт, війна – це ті складні соціальні явища, де здійснюється військова служба, виконуються усі її положення. Ось чому безальтернативність військової служби щодо здійснення військової діяльності є очевидною.

Військова складова, як зазначалось, полягає у забезпеченні збройного захисту держави, суспільства від зовнішніх і внутрішніх загроз (від збройної агресії інших держав, загроз міжнародного тероризму та терористичних проявів, акцій, збройної агресії на внутрішньодержавному рівні).

Військова складова, військові чинники військової служби визначаються особливостями забезпечення збройного захисту держави від вказаних загроз. Відповідно до цього формуються нормативи виконання повноважень у зазначеній сфері, реалізується визначена законом компетенція.

У кожній державі по-різному вирішується проблема інституціалізації військової служби. Державні органи, де передбачена військова служба, мають, окрім функціональних особливостей, відмінний від інших державних установ, інститутів порядок реалізації визначеної законом компетенції. Нормативи виконання військового обов'язку, компетенція державних інститутів щодо забезпечення військової безпеки засновані на необхідності жорсткої централізації, суворій дисципліні, пріоритетності наказу як обов'язкового організаційно-управлінського чинника при виконанні військового обов'язку і повноважень. Ось чому на відміну від інших галузей суспільно корисної діяльності, у тому числі державної служби, військова служба не може і не повинна засновуватися на положеннях законодавства про працю, де застосовується диспозитивний метод регулювання і неприпустимо використання легітимізованого примусу для забезпечення виконання трудових, службових обов'язків.

Правовий режим військової служби заснований на імперативному методі регулювання, на субординації відносин між різними відповідно до військового і службового становища суб'єктами. Імперативність і субординація у правовому режимі військової служби обмежуються виключно конституційними положеннями та вимогами законності щодо дій і рішень, які зачіпають інтереси громадян, зокрема військовослужбовців, суспільства. Натомість суспільство, публічна влада пропонують певний механізм компенсації соціальних втрат суб'єктам військової служби і саме тому важливим питанням є соціальний захист військовослужбовців, членів їх сімей.

Відносини військової служби формуються у тій сфері суспільства, яка передбачає присутність воєнної складової та орієнтується на можливість воєнних дій з метою досягнення переваг у взаємовідносинах міждержавного характеру або з метою ліквідації воєнної небезпеки у внут-

рішньодержавному суспільному просторі. Такі відносини не повинні існувати в інших, окрім воєнної, сферах суспільства. Відтак, правовий режим військової служби відокремлює у суспільстві відносини тих суб'єктів, які належать до інститутів держави, де забезпечується вирішення питань військової безпеки, в окрему групу, формуючи воєнну сферу суспільного буття.

Зазначимо: не в усіх випадках інституційне оформлення військової служби здійснюється згідно з чинним законодавством у військових формуваннях або в спеціальних правоохоронних органах. У багатьох державах передбачено випадки заміщення особами, які проходять військову службу, посад в органах державної влади, можливість відрядження військовослужбовців для виконання завдань військової безпеки до органів державної влади, установ і закладів, які безпосередньо не входять до складу Воєнної організації держави. Такі випадки виняткові. Проте, якщо немає окремих особливостей щодо правового регулювання виконання службових обов'язків, визначення правового статусу (наприклад, народні депутати з числа військовослужбовців, керівники, службові особи центральних та інших органів влади, керівники державних установ, організацій і підприємств), правове регулювання діяльності таких військовослужбовців має загальний характер, а винятки передбачено відповідними законами, іншими нормативно-правовими актами.

За таких умов слід розрізняти загальний і спеціальні правові режими військової служби. Загальний правовий режим визначає зміст, організаційно-правові форми, інституційні характеристики військової служби, а спеціальні – формують ознаки видів військової служби, які втілюються у положення чинного законодавства про військовий обов'язок і військову службу. Тож видами військової служби є: 1) військова служба громадян за призовом; 2) військова служба за контрактом.

Спеціальні ознаки, а отже, спеціальний правовий режим, має військова служба осіб, відряджених для виконання завдань оборони, військової безпеки до органів державної влади, державних установ і організацій, які не є військовими формуваннями.

Спеціальний правовий режим військової служби за призовом стосується насамперед строкової військової служби і реалізації конституційних положень про захист Вітчизни як обов'язку кожного громадянина. Строкова військова служба ґрунтується на вимогах Конституції України, чітко визначена законодавством, передбаче-



на для певної категорії громадян і пов'язана із загальносоціальним примусом, обов'язковістю. Правовий режим строкової військової служби має жорсткі темпоральні ознаки, порушення яких в умовах мирного часу неприпустимо. У правовому режимі строкової військової служби виділено та конкретизовано мету правового регулювання – забезпечення підготовки до збройного захисту суспільства, набуття відповідної військової спеціальності. Із певним застереженням можна говорити про професійний рівень військовослужбовців строкової служби, оскільки набуття військової спеціальності є свідченням професіонального виконання службових обов'язків стосовно інших категорій громадян, які не мають статусу військовослужбовців і не є суб'єктами військової служби.

У сучасних умовах публічна влада пропонує відхід від строкової військової служби, орієнтую-

чись виключно на професійний рівень виконання військового обов'язку, що повною мірою реалізується у спеціальному правовому режимі військової служби за контрактом або у військовій службі кадрового офіцерського та іншого складу збройних сил держави, передбачених чинним законодавством військових формувань, спеціальних правоохоронних органів. Проте актуальним для суспільства з вирішення важливих питань щодо військової безпеки залишається військова підготовка громадян, придатних для захисту держави, використання потенційних можливостей правового режиму військової служби в умовах збройних конфліктів, воєнних дій. Тому спеціальні правові режими строкової військової служби та військової служби за контрактом мають існувати як взаємодоповнюючі, такі, що, поєднуючись, найбільш ефективно вирішують питання щодо безпеки суспільства у воєнній сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Пашинський В. Нормативно-правові гарантії забезпечення прав військовослужбовців в Україні / В. Пашинський // Право України. – 2007. – № 12. – С. 29–30.
2. Петришин А. В. Правовой режим государственной службы: вопросы общей теории: автореф. дисс. ... на соискание учен. степени д-ра юрид. наук: 12.00.01 / А. В. Петришин. – Х., 1998. – 22 с.
3. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Ю. П. Битяк. – Х., 2006. – 34 с.
4. Кивалов С. В. Введение в украинское право / С. В. Кивалов, Ю. Н. Оборотова. – [2-е изд.; перераб. и доп.]. – Одесса: Юридична література, 2009. – 768 с.

*Павло БОГУЦЬКИЙ*

#### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ

##### **Резюме**

*Досліджено концепт правового режиму військової служби як особливого військово-правового інституту. Зосереджено увагу на змісті та суб'єктній складовій військової служби. Розглянуто загальний та спеціальні її правові режими. Визначено мету військової служби як важливого чинника правового режиму зазначеного інституту.*

*Павел БОГУЦКИЙ*

#### КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

##### **Резюме**

*Исследован концепт правового режима военной службы как особого военно-правового института. Сосредоточено внимание на содержании и субъектной составляющей военной службы. Рассмотрены общий и специальные ее правовые режимы. Определена цель военной службы как необходимого элемента правового режима указанного института.*

*Pavlo BOGUTSKIY*

#### THE CONCEPTUAL GROUNDS OF LEGAL REGIME OF MILITARY SERVICE

##### **Summary**

*The concept of the military service legal regime as a specific military institute is studied in the article. The content and subject component of military service is emphasized. General and special military service legal regimes are examined. The purpose of military service as an important element of the legal regime of military service is identified.*



**Петро КОВАЛЬ,**  
прокурор Чернівецької області,  
державний радник юстиції 3 класу

## ЛІКВІДАЦІЯ ЗАБОРГОВАНOSTІ З ВИПЛАТИ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ – ПРІОРИТЕТ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ БУКОВИНИ

**Ключові слова:** прокурорський нагляд; злочин; кримінальна відповідальність; повноваження прокурора; заходи кримінально-правового впливу; підприємство-боржник.

Одним із найгрубіших порушень конституційних прав людини і загалом неприємних явищ нашої дійсності є несвоечасна, а подекуди й досить тривала невивплата працівникам заробітної плати [1]. Таке ганебне явище нерідко призводить до соціальної напруги в суспільстві та є одним із чинників зростання злочинності. А в ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що діяльність цього правоохоронного органу спрямована на всемірне утвердження закону [2]. Адже без забезпечення законності неможливо говорити про зміцнення правопорядку, який є прямим наслідком дії законності. Тому будь-яка загроза і економічному благополуччю нашого суспільства, і всьому, що гальмує розбудову держави та проведення необхідних соціально-економічних реформ, більше того – зумовлює поглиблення кризових явищ і призводить до зuboжіння людей – не повинні нехтуватися прокурорами. У зв'язку з цим забезпечення додержання законодавства про оплату праці стало одним із пріоритетних у нашій прокурорській діяльності.

Цій проблемі значну увагу приділяють і Президент України Віктор Янукович, і Генеральний прокурор нашої держави Віктор Пшонка. Зокрема, інформуючи нещодавно громадськість про основні напрями діяльності підлеглого відомства, Віктор Павлович зазначив, що доки матимуть місце порушення прав громадян на своєчасну оплату праці, доти це питання залишатиметься одним із головних пріоритетів діяльності прокуратури [3].

З огляду на це у минулому та поточному роках органами прокуратури Чернівецької області проведено активну правозахисну роботу, спрямовану на захист і поновлення порушених прав працюючих. За аксіому в ній взято положення

про те, що стан виплати працівникам зароблених коштів є індикатором досягнень і прорахунків у виробничій галузі області. Тому передумовою здійснення напрацювань було ретельне вивчення причин наявної заборгованості у кожного суб'єкта господарювання, її моніторинг за час утворення. Позитивні результати стали незабаром очевидними – суттєво зменшено як кількість випадків заборгованості (з 20 активних підприємств, які допустили невивплату заробітної плати, залишилось лише 2), так і суму на проведення розрахунків (станом на 1 січня 2011 року становила 3,1 млн грн, а на 1 серпня ц.р. – 120 тис. грн). Як наслідок одночасно збільшено відрахування єдиного соціального внеску, не допущено зростання соціальної напруги, гарантовано підвищення продуктивності праці та значно зміцнено стан законності у цій сфері.

Зрозуміло, що існують і об'єктивні причини виникнення подібного явища – це економічний занепад деяких підприємств. Однак здебільшого основними причинами заборгованості із зарплати є безвідповідальність, а іноді й злочинна діяльність керівників підприємств та організацій, несвоечасне та неадекватне реагування на порушення закону з боку контролюючих відомств, органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Аналіз кримінальних справ цієї категорії також свідчить про те, що основними причинами невивплати заробітної плати є зловживання керівниками підприємств своїм службовим становищем при здійсненні фінансово-господарської діяльності. Більше того, за наявності прибутку грошові кошти витрачаються не на виплату заробітної плати, а на інші непершочергові потреби – придбання матеріалів, офісної техніки, автівок тощо. Тому, зважаючи на гостроту проблеми,

прокуратурою Чернівецької області детально вивчено всю інформацію про заборгованість у розрізі підприємств області та значно активізовано діяльність на напрямі перевірок повноти вжиття заходів органами управління та контролю щодо погашення цієї заборгованості.

Апаратом прокуратури області роботу прокурорів на місцях націлено на постійне володіння ситуацією з питань стану виплати заробітної плати, витребування статистичної інформації. Запроваджено щотижневе інформування територіальними прокурорами особисто прокурора Чернівецької області про динаміку заборгованості та вплив результатів прокурорських перевірок на її погашення.

Стан законності у зазначеній сфері неодноразово обговорено на оперативних нарадах безпосередньо у прокурора області та на розширених засіданнях колегій прокуратури області. Прокурорів зобов'язано ретельно вивчати причини невиклати зарплати.

Водночас більше уваги приділено міжвідомчій взаємодії та скоординованому використанню можливостей місцевих органів виконавчої влади, самоврядування, контролюючих та правоохоронних органів, зусилля яких зорієнтовано на вирішення проблеми своєчасної виплати заробітної плати на всіх рівнях – на обласному, міському, районному.

На контроль взято кожного боржника. Запроваджено практику проведення спільних нарад з органами влади, нарад безпосередньо у прокуратурі області, на які викликались для дачі пояснень щодо наявності боргів з виплати зарплати керівники та власники підприємств-боржників, арбітражні керуючі. З вимогою виплатити заборговані суми вказаним посадовцям вносились приписи, за якими, до речі, відшкодовано понад 6,8 млн грн заборгованості.

Ефективним чинником, спрямованим на ліквідацію цього ганебного явища, стало застосування і заходів кримінально-правового впливу [4]. Так, після порушення кримінальних справ виплачено заборговану зарплату керівниками ВАТ «Денисівка», КП «Чернівцішляхбуд», ВАТ «ШБУ-60», ТОВ ВКТ «АРГО» на суму понад 4 млн грн. Всього у 2011 році прокурорами області порушено 22 кримінальні справи за фактами безпідставної невиклати заробітної плати. Внесено 31 документ прокурорського реагування, за результатами розгляду яких 27 посадових осіб притягнуто до дисциплінарної відповідальності, виплачено понад 6,8 млн грн заборгованої зарплати. Загалом же за

втручання органів прокуратури області заборгованість із заробітної плати протягом 2011 року зменшилася майже в 15 разів!

Вдалося не допустити зростання боргу і в 2012 році, який станом на 1 серпня, за даними статистики, становив усього 120 тис. грн. Уже цього року прокурорами порушено 11 кримінальних справ цієї категорії, до дисциплінарної відповідальності притягнуто 19 посадовців, з яких 10 – контролюючих органів, відшкодовано майже 2 млн грн заборгованої зарплати.

Значна увага приділяється також виявленню практики приховування невиклати зарплати, яка набула поширення з метою уникнення перевірок контролюючих органів та передбаченої законом відповідальності шляхом внесення суб'єктами господарювання неправдивих даних до державної статистичної звітності. За такими фактами порушено кримінальні справи стосовно керівників Дослідного господарства «Центральне», ВАТ «Красноільський ДОК», ЗАТ «Агрошляхбуд», керівників яких було затримано в порядку ст. 115 КПК України. Практично одразу ж приховану заборгованість на суму майже 1 млн грн, що тривала від трьох до шести місяців, було виплачено.

Запровадили ми й принциповий підхід до розслідування кримінальних справ цієї категорії. За наявності підстав керівників суб'єктів господарювання – боржників затримували у порядку ст.ст. 106, 115 КПК України [5]. Вказане сприяло негайній сплаті боргу із заробітної плати.

Особливу увагу приділено законності дій арбітражних керуючих та голів ліквідаційних комісій підприємств усіх форм власності, де проводиться процедура банкрутства, санації або ліквідації. Так, за результатами перевірки було порушено кримінальну справу згідно з ч. 1 ст. 175 КК України за фактом умисної невиклати службовими особами АТЗТ «Виробничо-комерційна фабрика «Буковинка», що перебуває на стадії банкрутства, заробітної плати 87 працівникам упродовж 2009–2011 років на загальну суму 193,8 тис. грн. Під час проведення досудового слідства заборгованість повністю погашена.

Не залишено поза увагою органів прокуратури області прорахунки в діяльності контролюючих органів у сфері оплати праці. Так, апаратом прокуратури області перевірено діяльність територіальної державної інспекції праці, за результатами якої її керівнику внесено подання, що розглянуто і задоволене. До дисциплінарної відповідальності притягнуто трьох працівників.

До речі, враховуючи актуальність і широкий громадський резонанс проблеми виплати боргів по зарплаті, значну увагу прокуратура області приділяє і забезпеченню прозорості та гласності роботи органів прокуратури на цьому напрямі. Зокрема, минулого року в засобах масової інформації здійснили 49 виступів з питань діяльності прокуратури щодо нагляду за додержанням законодавства про виплату заробітної плати. Продовжуємо це активно робити і цього року. Адже більшість керівників підприємств-боржників бояться розголосу.

Зазначу, що мета органів прокуратури Чернівецької області – повністю ліквідувати вказану вище заборгованість у роботі економічно активних

підприємств краю. Адже неможливо далі будувати правову, демократичну, економічно сильну державу, будучи обтяженими невиключеними боргами перед працівниками. Однак для якісного досягнення цієї мети та повноти реалізації чинних конституційних норм і принципів необхідно розробити та впровадити на практиці нормативні механізми й методичні рекомендації, покликані забезпечити належне підґрунтя для ефективного господарювання, викорінення природи тіньових розрахунків та цільове використання коштів суб'єктами-боржниками. А ще – підвищити рівень матеріально-технічної оснащеності уповноважених державою органів контролю та одночасно встановити нові критерії якісної оцінки результатів їх роботи.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 року №254к/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
3. Із виступу Генерального прокурора України В. Пшонки «Щодо пріоритетних напрямів діяльності прокуратури» // Вісник прокуратури. – 2012. – №7. – С. 3–15.
4. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року №2341-111 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №25–26. – Ст. 131.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року №4651-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – №37. – Ст. 1370.

*Петро КОВАЛЬ*

#### **ЛІКВІДАЦІЯ ЗАБОРГОВАНOSTІ З ВИПЛАТИ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ – ПРІОРИТЕТ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ БУКОВИНИ**

##### **Резюме**

*Висвітлено досвід роботи прокуратури Чернівецької області у сфері забезпечення додержання законодавства про оплату праці. Виявлено прорахунки та намічено нові способи ліквідації заборгованості з виплати заробітної плати.*

*Петр КОВАЛЬ*

#### **ЛИКВИДАЦИЯ ЗАДОЛЖЕННОСТИ ПО ВЫПЛАТЕ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ – ПРИОРИТЕТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ БУКОВИНЫ**

##### **Резюме**

*Освещен опыт работы прокуратуры Черновицкой области в сфере обеспечения соблюдения законодательства об оплате труда. Выявлены просчеты и намечены новые способы ликвидации задолженности по выплате заработной платы.*

*Petro KOVAL*

#### **LIQUIDATION OF SALARY DEBTS AS THE PRIORITY FOR BUKOVINA PROSECUTOR OFFICE**

##### **Summary**

*The experience of Chernivtsy region prosecutor's office in observance labor payment statute is presented in the article. Shortcomings of prosecutor's office activity in this area are revealed and the most effective ways of salary debt liquidation are proposed.*



**Людмила ВИГІВСЬКА,**

*здобувач кафедри нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України*

### **ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН, ЇХ АНАЛОГІВ АБО ПРЕКУРСОРІВ**

**Ключові слова:** прокурорський нагляд; органи дізнання та досудового слідства; форми; методи; розслідування злочинів; наркотичні засоби.

Відповідно до ч. 3 ст. 121 Конституції України, на прокуратуру покладається нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство [1, 40].

Загальні питання прокурорського нагляду за розслідуванням злочинів зосереджені в ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року, ч. 2 ст. 9, ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року (КПК України), галузевих наказів Генерального прокурора України.

Ефективність здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, передусім залежить від професіоналізму працівників прокуратури. Ключовим аспектом характеристики прокурорського професіоналізму є досконале володіння тактичними прийомами, формами та методами здійснення нагляду.

Загалом питання тактики, методики, форм і методів прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, висвітлювалися в працях таких учених, як О.С. Ахетова, Д.М. Бакаєв, А.П. Брагін, Ю.Є. Винокуров, Ю.М. Дьомін, М.Й. Курочка, П.М. Каркач, Є.Г. Коваленко, М.І. Копетюк, О.В. Мельник, О.Р. Михайленко, Р.Р. Трагнюк, О.Б. Черв'якова та інші.

Водночас сьогодні немає комплексних монографічних досліджень, присвячених формам і

методам прокурорського нагляду за досудовим розслідуванням в окремих категоріях справ. Така прогалина негативно позначається, зокрема, на ефективності здійснення прокурорського нагляду за розслідуванням злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (злочинність у цій сфері традиційно переважає над іншими видами: із направлених в 2011 році до суду з обвинувальним висновком кримінальних справ (170 тис. 041 справа), 34 тис. 413 справ (або 20,2%) – про злочини з наркотиками), що обумовлює актуальність дослідження [2].

Методика здійснення прокурорського нагляду відображається в наказах та вказівках Генерального прокурора України, листах-орієнтуваннях Генеральної прокуратури України, методичних рекомендаціях, затверджених науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України, інформаційних листах. Такі методичні матеріали мають виключну цінність, оскільки ґрунтуються не тільки на законодавчих та наукових здобутках, а й на практичному досвіді прокурорської роботи.

У сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів органами прокуратури постійно проводяться організаційні і практичні заходи, покликані забезпечити належний рівень прокурорського нагляду (2011 року з метою сприяння теоретичній і практичній допомозі в організації нагляду за додержанням законодавства про обіг

наркотиків Генеральною прокуратурою України за участі Національної академії прокуратури України розроблено методичні рекомендації «Організація прокурорських перевірок з питань додержання законів щодо обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів», якими нині активно керуються прокурори при здійсненні перевірок).

Однак наразі відсутні змістовні методичні рекомендації щодо прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів у цій сфері, хоча йому притаманний цілий ряд особливих форм та методів.

Формами прокурорського нагляду вважають правові засоби реалізації повноважень (сукупності прав і обов'язків) прокурора, які отримують матеріальне втілення в нормативно-правових актах, що цей нагляд регламентують. Для здійснення нагляду в передбачених законом формах прокурор застосовує методи (від грецької *methodos* – шлях дослідження) реалізації своїх повноважень.

Як зазначає Ю.М. Дьомін: «Метод будь-якої галузі права є сукупністю визначених загальних та спеціальних засобів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм права». При цьому автор підкреслює, що прокурорський нагляд як міжгалузева інституція використовує методи, притаманні одразу декільком галузям права [3, 14].

Зокрема, під час здійснення прокурорського нагляду використовуються такі загальні методи, як імперативний та диспозитивний.

Імперативний метод (наказовий, директивний, метод влади і підпорядкування) передбачає владний вплив на учасників суспільних відносин без права вибору [4, 617].

Диспозитивний (автономний) метод передбачає варіанти поведінки учасників суспільних відносин як рівноправних сторін [4, 617]. Виділяють три способи такого регулювання:

- дозвіл на вчинення певних правових дій;
- надання певних прав;
- надання права вибору моделі своєї поведінки.

У п. 19 ст. 7 КПК України диспозитивність прямо закріплена в переліку загальних засад кримінального провадження.

Звичайно, імперативний та диспозитивний методи не єдині в юридичній науці (зустрічається поділ методів на загально дозвільні і спеціально дозвільні; субординації і координації; ви-

ховання, заохочення та примусу тощо), так само як не є вони виключними в теорії прокурорського нагляду.

Так, окрім розглянутих вище загальних методів при здійсненні прокурорського нагляду застосовується низка спеціальних методів.

Основні спеціальні форми та методи прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування зосереджені в ст. 36 КПК України.

Зважаючи на обмежений обсяг наукової статті, її метою є розкриття змісту саме спеціальних форм та методів прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів у сфері обігу наркотичних засобів.

Так, прокурори, здійснюючи нагляд за додержанням законів при розслідуванні злочинів у сфері наркообігу, використовують такі основні його форми і методи.

*Санкціонування або відмова в санкціонуванні слідчих дій.*

Згідно з п. 6 ст. 227 Кримінально-процесуального кодексу України від 28 грудня 1960 року прокурор санкціонував проведення обшуку, відсторонення обвинуваченого від посади та інші дії слідчого і органу дізнання у випадках, передбачених цим Кодексом. КПК України 2012 року терміна санкціонування не містить. Разом із тим, проаналізувавши його положення, переконались, що погодження з прокурором або дозвіл прокурора на вчинення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій – обов'язкова умова при здійсненні багатьох процесуальних дій.

Зокрема, згідно з п. 10 ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор уповноважений погоджувати або 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, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання і відповідно до п. 16 ч. 2 ст. 36 КПК України – погоджувати запит органу досудового розслідування про міжнародну правову допомогу, передання кримінального провадження або самостійно звертатись із таким клопотанням в порядку, встановленому цим Кодексом.

Так, однією зі стандартних слідчих (розшукових) дій при встановленні істини в злочинах категорії, що розглядається, є обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (в помешканнях підозрюваних або інших

осіб зберігаються матеріальні докази їх вини: наркотична сировина, готові засоби, обладнання та устаткування для виготовлення чи фасування наркотиків тощо).

Під час проведення обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи, передбаченого ст. 267 КПК України слідчий зобов'язаний повідомити прокурора про прийняття рішення щодо його проведення. При цьому прокурор має право заборонити подальше ведення вказаних дій (ч. 3 ст. 246 КПК України). Такою заборобою прокурор усуває підстави для порушення закону з боку органів досудового розслідування і сприяє дотриманню законності в кримінальному провадженні у разі визнання їхніх дій незаконними та необґрунтованими.

Ще однією категорією слідчих дій, яка, безперечно, потребує погодження з прокурором, є контроль за вчиненням злочину.

Варто наголосити, що з огляду на специфіку злочинності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, поширеною є практика виявлення злочинів даної категорії та осіб, які їх вчинили, з використанням підрозділами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, права на проведення контрольованої поставки та оперативної закупки, передбаченого п. 2 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року.

У Кримінально-процесуальному кодексі України 1960 року не згадувалося про такі дії, в той час як ст. 271 КПК України 2012 року прямо дозволене здійснення контролю за вчиненням злочину у випадках наявності достатніх підстав вважати, що готується вчинення або вчиняється тяжкий чи особливо тяжкий злочин (в сфері незаконного обігу в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів під дію цього положення підпадає більшість норм. Не може здійснюватися контроль за вчиненням нетяжких та середньої тяжкості злочинів у сфері наркообігу, а саме: частин 1, 2 ст. 309, ч. 1 ст. 310, частин 1, 2 ст. 311, ч. 1 ст. 312, ч. 1 ст. 313, ч. 1 ст. 314, ч. 1 ст. 315, ст. 316, ч. 1 ст. 317, статей 318–320 КК України).

Згідно з новим КПК України до форм контролю за вчиненням злочинів належать, зокрема, контрольована поставка (п. 1 ч. 1 ст. 271) та контрольована і оперативна закупки (п. 2 ч. 1 ст. 271).

Вказані новели Кримінального процесуального кодексу України фактично змінюють статус доказів, здобутих шляхом негласних слідчих

(розшукових) дій, та спрощують доказування в справах про незаконний обіг наркотиків.

У загальному вигляді контрольована поставка регламентована ст. 4 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними», згідно з якою Державний митний комітет України та державні органи (підрозділи), що мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність, з метою виявлення джерел і каналів незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, осіб, які беруть участь у цьому, в кожному окремому випадку за домовленістю з відповідними органами іноземних держав або на підставі міжнародних договорів України можуть використовувати метод контрольованої поставки, тобто допускають під контролем і оперативним наглядом цих органів ввезення в Україну, вивезення з України чи транзит через її територію наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Контрольована поставка може бути застосована щодо незаконного перевезення та пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, які здійснюються у межах України (ч. 2 ст. 4) та є ефективним засобом виявлення повного ланцюга осіб, задіяних у сфері організованих поставок наркотиків, а також дієвим засобом документування такої діяльності.

Визначення оперативної закупки наведено в ч. 1 ст. 5 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними», де зазначено, що: «Для одержання доказів злочинної діяльності, пов'язаної з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, працівникам органів (підрозділів), яким надано право здійснювати оперативно-розшукову діяльність, за постановою начальника відповідного органу, погодженою з прокурором, дозволяється проведення операції щодо придбання наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів – оперативної закупки».

Порядок і тактика контрольованої поставки та порядок оперативної закупки визначаються Інструкцією про порядок проведення оперативної закупівлі та контрольованого постачання предметів, товарів і речовин, у тому числі заборонених до обігу, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності, затвердженою спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної по-

даткової адміністрації України від 20 листопада 2001 року №1065дск/307дск/482дск, погодженим з Генеральною прокуратурою України та зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 19 грудня 2001 року за №1051/6242.

Важливою умовою підготовки та проведення контрольованої поставки та оперативної закупки є заборона провокувати (підбурювати) особу на вчинення злочину, який вона не вчинила б, якби слідчий цьому не сприяв, або з цієї самою метою впливати на її поведінку насильством, погрозами, шантажем (ч. 3 ст. 271 КПК України 2012 року).

Слід акцентувати увагу на тому, що з прийняттям нового Кримінально-процесуального кодексу України коло прокурорських працівників, наділених повноваженнями здійснювати нагляд за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукових заходів (у тому числі контрольованої поставки та оперативної закупки), розширене за рахунок керівників міських, районних, міжрайонних, районних у містах та прирівняних до них прокуратур, а також призначених ними прокурорів, які здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності в оперативно-розшукових справах, заведених піднаглядними їм територіальними оперативними підрозділами правоохоронних органів (ч. 2 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» від 13 квітня 2012 року).

Така новація, на нашу думку, дасть змогу прокурорам на місцях ефективніше реалізовувати свою конституційну функцію нагляду за розслідуванням злочинів та адекватно оцінювати стан слідства, долучаючись до нагляду з моменту здійснення оперативно-розшукових заходів.

Ефективною формою прокурорського нагляду є *безпосередня участь в провадженні досудового розслідування*.

Так, відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України при здійсненні нагляду прокурор уповноважений доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії.

Пункт 14 наказу Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» від 19 вересня 2005 року №4гн (далі – наказ №4гн) зобов'язує прокурорів надавати слідчим практичну допомогу в організації розкриття особливо тяжких і тяжких злочинів, а також в розслідуванні складних кримінальних справ [5, 305].

Хоча і неможливо заперечувати той факт, що особисте проведення прокурором слідчих дій позитивно позначається на повноті та якості розслідування, воно не має практичного поширення. Поодинокі виключення переважно притаманні розслідуванню резонансних і тяжких злочинів на кшталт умисного вбивства (ст. 115 КК України) чи кваліфікованого зґвалтування (частини 3, 4 ст. 152 КК України), в яких віднедавна змінено підслідність і прокурор виступає більш досвідченим працівником.

Причинами самостійного проведення слідчих дій можуть бути сумніви прокурора щодо правильності, повноти чи законності вже проведеної дії, потреба в уточненні яких-небудь її аспектів, відмова будь-кого з учасників процесу давати покази слідчому, необхідність проведення кількох слідчих дій одночасно (прокурор бере на себе більш складну слідчу дію). Крім того, з метою затягування слідства, особи, підозрювані у вчиненні злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, нерідко обирають деструктивну тактику поведінки, тобто заявляють численні клопотання про відвід слідчого, пишуть необґрунтовані скарги, відмовляються від дачі показів тощо. Досвідченість та авторитет прокурора здатні сприяти конструктивній співпраці учасників процесу.

Єдиним безперечним випадком участі прокурора в розслідуванні кримінальної справи можна назвати допит прокурором неповнолітньої особи при вирішенні питання про санкціонування її арешту (п. 5.1 наказу №4гн прокурорів зобов'язано ретельно перевіряти необхідність застосування запобіжного заходу – взяття під варту за наявності потреби особисто допитувати підозрюваного чи обвинуваченого, а неповнолітнього – в усіх випадках [5, 303]).

Як правило, в справах про незаконний обіг наркотичних засобів чи психотропних речовин слідчий звертається до прокурора з клопотанням про взяття під варту неповнолітньої особи тільки в провадженні щодо злочинів, передбачених



ст. 307 КК України «Незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів».

Важливою формою прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів є *прийняття остаточного рішення у справі*.

Закон наділяє прокурора правом прийняття остаточного рішення у справі. Після завершення розслідування кожна кримінальна справа обов'язково перевіряється прокурором, який неупереджено вивчає її на предмет законності проведених слідчих дій та прийнятих рішень.

Так, прокурор уповноважений приймати процесуальні рішення, у тому числі щодо закриття кримінального провадження (п. 9 ч. 2 ст. 36 КПК України), затверджувати чи відмовляти у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань, самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання (п. 13 ч. 2 ст. 36 КПК України), звертатися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування заходів медичного або виховного характеру, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності (п. 14 ч. 2 ст. 36 КПК України).

Не розглядаючи всі випадки прийняття прокурором процесуальних рішень у справі, зупинимось на такій дії, як звернення до суду з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності в контексті ч. 4 ст. 307 КК України. Тут вочевидь можна говорити про спеціальний вид звільнення особи від кримінальної відповідальності: коли особа, яка добровільно здала наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги і вказала джерело їх придбання або сприяла розкриттю злочинів, пов'язаних з їх незаконним обігом, звільняється від кримінальної відповідальності за незаконне їх виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання (ч. 1 ст. 309, ч. 1 ст. 307 КК України).

Як засвідчує вивчення кримінальних справ даної категорії, органи досудового розслідування систематично припускаються помилок, приймаючи рішення про можливість звільнення від кримінальної відповідальності: в якості добровільної здачі слідчими, наприклад, неправомірно розглядається видача винним наркотиків

під час обшуку чи при затриманні; непідтверджені дані про джерело придбання наркотиків або за неможливості знайти особу, яка збула винному наркотики через недостатню інформацію про неї, слідчі в непоодиноких випадках трактують як сприяння розкриттю злочину. Тільки завдяки втручанню прокурора, на якого покладено обов'язок всебічно, повно і неупереджено дослідити обставини кримінального провадження та прийняти законне і обґрунтоване рішення, справи направляються до суду з обвинувальним актом.

Окрім розглянутих форм та методів нагляду застосовуються наступні:

- перевірка матеріалів досудового розслідування (використовуючи повноваження, надані п. 2 ч. 2 ст. 36 КПК України);
- доручення органу досудового розслідування проведення досудового розслідування (п. 3 ч. 2 ст. 26 КПК України);
- доручення проводити слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії відповідним оперативним підрозділам;
- призначення ревізій та перевірок (п. 6 ч. 2 ст. 36 КПК України);
- ініціювання питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого (п. 8 ч. 2 ст. 36 КПК України);
- надання доручення про проведення перевірок (п. 6 ч. 2 ст. 36 КПК України);
- скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих (п. 7 ч. 2 ст. 36 КПК України), що найбільш типово підкреслює владно-розпорядчий характер повноважень прокурора;
- підтримання державного обвинувачення (п. 1.3 наказу Генерального прокурора України «Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення» від 19 вересня 2005 року №5гн зобов'язує прокурора доручати державним обвинувачам вивчення кримінальних справ перед затвердженням обвинувального висновку [5, 320]. Вказане положення дає можливість працівникам прокуратури, які підтримують державне обвинувачення та найкраще розуміють перспективу судового розгляду справи, вносити свої зауваження і корективи в кримінальну справу до її завершення. Таким чином усувається цілий ряд питань, які можуть виникати під час судового слідства) та інші.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 15 квітня 2011 року: (офіц. текст). – К.: Паливода А.В., 2011. – 56 с.
2. Збірники статистичної інформації про слідчу роботу в органах внутрішніх справ за грудень 2011 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir\\_id=103244](http://www.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir_id=103244)
3. Дьомін Ю.М. Прокурорський нагляд в Україні: навч. посіб. / Ю.М. Дьомін. – К.: Прецедент, 2009. – 164 с.
4. Юридична енциклопедія: [в 6 т.] / [редкол.: Шемшученко Ю.С. (голов. ред.) та ін.]. – К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана. – Т. 3. – 1998. – 792 с.
5. Прокуратура України: законодавство, рішення Конституційного Суду України, накази та інші організаційно-розпорядчі документи Генерального прокурора України / [за заг. ред. О.І. Медведька; керівн. проекту С.М. Винокуров; упоряд. Г.М. Титарчук, Є.П. Бурдоль, І.С. Зарубинська, Н.М. Пастушенко, Ю.І. Цимбал]. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 576 с.

*Людмила ВИГІВСЬКА*

**ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД  
ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ  
У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН,  
ЇХ АНАЛОГІВ АБО ПРЕКУРСОРІВ**

**Резюме**

*Досліджено питання методології прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів. Вперше форми і методи прокурорського нагляду розглянуто в контексті Кримінального процесуального кодексу України 2012 року.*

*Людмила ВЫГОВСКАЯ*

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР  
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ  
В СФЕРЕ ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ,  
ИХ АНАЛОГОВ ИЛИ ПРЕКУРСОРОВ**

**Резюме**

*Исследован вопрос методологии прокурорского надзора за соблюдением законов при расследовании преступлений в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров. Впервые формы и методы прокурорского надзора рассмотрены в контексте Уголовного процессуального кодекса Украины 2012 года.*

*Ludmyla VYGYVSKA*

**PROSECUTOR'S SUPERVISION  
OVER OBSERVATION OF THE LAW WHEN INVESTIGATION DRUGS TRAFFICKING,  
PSYCHOTROPIC MATERIALS, THEIR ANALOGS  
AND PRECURSORS**

**Summary**

*Specialized forms and methods of prosecutor's supervision of law observance when investigating of drugs trafficking, psychotropic materials, their analogs and precursors are studied by the author. Forms and methods of prosecutor's supervision are considered in the context of new Criminal Procedure Code of Ukraine of 2012.*



**Антон ОВЧАРЕНКО,**

*аспірант кафедри підтримання державного обвинувачення та нагляду  
за виконанням судових рішень у кримінальних справах  
Інституту підвищення кваліфікації кадрів  
Національної академії прокуратури України, юрист 3 класу*

## **ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВИХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ ТА СТЯГНЕНЬ ЗА ЇХ ВЧИНЕННЯ**

**Ключові слова:** кримінальні правопорушення; військові кримінальні проступки; військовослужбовці; покарання; спеціальні кримінальні стягнення.

**Н**аукова дискусія про доцільність поділу кримінальних правопорушень на злочини та кримінальні проступки тривала ще за радянських часів та продовжується і донині. Концепція реформування кримінальної юстиції України (Концепція), затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року №331/2008 та Розпорядженням Президента України «Про робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків» від 30 травня 2012 року №98/2012-рп, сприяли активізації обговорення проблеми інституту кримінальних проступків у наукових колах. Поняття кримінального проступку в Україні досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.А. Банчук, І.П. Голосніченко, М.М. Дмитрук, Ю.І. Дяк, І.Б. Коліушко, О.Д. Кос, В.М. Куц, П.Л. Фріс та інші. Разом із тим поза увагою науковців поки що залишається проблема визначення військового кримінального проступку та спеціальних видів кримінальних стягнень, що мають призначатися судом військовослужбовцям, визнаним винними у скоєнні кримінальних проступків.

Одночасно з проведенням військово-правової реформи в Україні набуває актуальності подолання проблем зростання рівня військової злочинності, де пріоритетними мають стати саме заходи науково-теоретичного забезпечення правоохоронної діяльності в Збройних Силах України [1, 83–84]. До таких заходів слід віднести і пропозиції щодо впровадження спеціальних видів кримінальних стягнень для військовослужбовців.

Отож метою статті є визначення військового кримінального проступку в кримінальному законі та надання пропозицій щодо спеціальних видів кримі-

нальних стягнень для військовослужбовців виходячи з міжнародного досвіду та вітчизняних традицій.

У кримінальному законодавстві багатьох держав виділяють і злочини, і кримінальні проступки (кримінальні кодекси Латвії, Литви, Естонії, Албанії, Румунії, Угорщини, Данії, Норвегії, Італії, Голландії Австрії, Німеччини, Іспанії, Сан-Марино тощо), або злочини, проступки і порушення (кримінальні кодекси Бельгії, Франції, Швейцарії) [2, 5]. Норми про військові злочини і військові кримінальні проступки в деяких країнах традиційно виділяються як автономне законодавство: у США – Єдиний кодекс військової юстиції США, у Великій Британії – Акт про армії, у Німеччині – Закон про військові злочини та проступки тощо [3, 7].

Так, у нинішній правовій системі США правопорушення, що тягнуть за собою кримінальну відповідальність, традиційно поділяються на так звані місдмінори (англ. – *misdemeanor*) та фелонії (англ. – *felony*). Зокрема, за вчинення місдмінору, який фактично являє собою кримінальний проступок, у Сполучених Штатах Америки винній особі суд призначає штраф або у деяких випадках позбавлення волі строком до 1 року. До фелоній належать злочини, за які передбачено покарання у виді позбавлення волі понад рік або більш тяжке покарання. У кримінальних кодексах більшості американських штатів розрізняють фелонії декількох класів (A, B, C, D) та місдмінори 2–3 класів (іноді виділяють дрібні місдмінори), за вчинення яких у Загальній частині передбачені покарання. Відповідно у статтях Особливої частини замість санкцій за злочини вказано, до якої категорії належить те чи інше діяння.

Спочатку термін «фелонія» використовувався в XI столітті у Франції на позначення конкретного складу злочину, а саме зради васалом свого

сеньйора, що тягнуло за собою втрату васалом його феодалного утримання. Згодом, у другій половині XII століття, в Англії це поняття почали застосовувати, коли йшлося про особливо тяжкий злочин. До нього вже зараховували усі злочини, які тягнули за собою конфіскацію майна. Інша група злочинів, яка не входила до поняття фелонії, називалася «порушеннями» (англ. – *transgressions, trespasses*), що пізніше отримали назву місдімінори [4, 23–24].

Єдиним кодексом військової юстиції США передбачено склади фелоній, місдімінорів та дрібних місдімінорів. У цьому кодексі відповідно до традицій англо-американської правової сім'ї немає чіткого визначення поняття злочину. Не містить він і чіткого розмежування між злочином і кримінальним проступком. Право вирішення питання про тяжкість і характер кримінального правопорушення фактично належить командирі, тому винуватість найчастіше не є за своєю суттю визначальним принципом, оскільки головне полягає в корисності цього військовослужбовця для армії.

Інститут кримінального проступку не новий і для права, яке було чинним на теренах України. Так, він містився, щоправда, під терміном «провина», ще у розробленому криміналістом Зоненвельдом Кримінальному кодексі, що діяв із 1796 до 1852 року на території Буковини, Закарпаття, Галичини, які на той час перебували у складі Австро-Угорської імперії [5, 231]. Згідно з Кримінальним кодексом Польщі, впровадженим із 1852 року, використовувався термін «проступок» [6, 258–259]. Кримінальне уложення Російської імперії 1903 року, яке було чинним і на території України, поділяло всі кримінально карані діяння на тяжкі злочини (тягли за собою смертну кару, каторгу чи заслання), злочини (за них передбачалося ув'язнення у виправному домі, фортеці чи тюрмі) та проступки (каралися арештом або штрафом) [7, 8].

Досі в наукових колах триває дискусія з приводу доцільності виокремлення інституту кримінальних проступків в українській правовій системі. Однак вже не викликає сумнівів той факт, що законодавство України зазнає змін у частині трансформації складів певних видів адміністративних проступків та злочинів невеликої тяжкості у кримінальні проступки. Такий шлях пропонується в законопроектах щодо введення інституту кримінальних проступків, зареєстрованих у Верховній Раді України.

Водночас механічне зарахування певних складів злочинів та адміністративних проступків

до кримінальних проступків не можна визнати цілком обґрунтованим. Формальний підхід без всебічного та повного аналізу може мати негативні наслідки, оскільки введення кримінального проступку у законодавство України є новелою і потребує певного часу на впровадження. Проте вилучення із глави XIX Кримінального кодексу України (КК України) деяких складів військових злочинів, а саме ч. 1 ст. 403, ч. 1 ст. 405, ч. 1 ст. 409, ч. 1 ст. 412, ч. 1 ст. 413, ч. 1 ст. 435, які пропонується також віднести до кримінальних проступків, слід визнати доцільним.

Певною вадою законопроектів є те, що вони не містять визначення кримінального проступку через елементи та ознаки його складу. Тлумачення ж військового кримінального проступку має ґрунтуватися на загальному понятті і бути похідним від нього. Якщо під кримінальним проступком розуміти умисне чи необережне, малозначне за своїм характером, суспільно небезпечне діяння, то для надання визначення військового кримінального проступку слід окреслити його специфічні ознаки.

По-перше, військовий кримінальний проступок матиме відокремлений і відносно самостійний об'єкт – встановлений законодавством України порядок несення або проходження військової служби. По-друге, спеціальний суб'єкт кримінального проступку – військовослужбовець, а також військовозобов'язаний під час проходження навчальних (чи перевірних) або спеціальних зборів. По-третє, діяння визнається таким, що містить склад військового кримінального проступку, тільки в тому разі, коли воно безпосередньо передбачене відповідною статтею кримінального закону і одночасно пов'язане з порушенням норм законодавства, що регулює порядок несення військової служби або правил співжиття у військових колективах.

Покарання як один із центральних інститутів кримінального права є важливим інструментом для охорони найбільш значущих суспільних відносин [8, 296–297]. Особливості виконання покарань, що призначаються засудженим військовослужбовцям, впливають із: наявності спеціальних видів заходів державного примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду лише до військовослужбовців, визнаних винними у вчиненні злочинів; специфіки самих покарань, що полягають у тимчасовому обмеженні прав військовослужбовців в умовах проходження ними військової служби [8, 204].

Слід зазначити, що підставою диференціації злочинів і кримінальних проступків є, зокрема,

види правових наслідків за їх вчинення. Одним із перших учених в Україні, які запропонували відповідальність за кримінально карані діяння реалізовувати у формі двох заходів впливу – покарання за вчинення злочинів та стягнення за вчинення кримінальних проступків, є В.М. Куц. Таким чином, покарання особи тягнутиме її судимість, а застосування кримінального стягнення не матиме цього наслідку [9, 140]. На думку вченого, сприйняття цієї ідеї гармонізувало б кількість форм кримінального правопорушення з кількістю форм відповідальності за їх вчинення: за злочин наставала б відповідальність у формі покарання, а за кримінальний проступок – у формі кримінального стягнення [10, 5].

На нашу думку, в цілому пропозицію щодо виділення такої форми реалізації відповідальності за кримінальні проступки, як кримінальне стягнення слід визнати доречною, адже вона відрізняється від покарання за своєю фактичною підставою. Так, для покарання нею є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, а щодо кримінального стягнення – відповідно має бути вчинення суспільно небезпечного діяння, яке міститиме склад кримінального проступку. Отже, відмінності, які мають бути між покаранням і кримінальним стягненням, обумовлені різницею ступеня суспільної небезпечності проступків та злочинів. Тобто диференціацію кримінальної відповідальності можна обґрунтувати різною тяжкістю кримінальних проступків та злочинів.

Окремої уваги потребує вивчення питання щодо відповідальності військовослужбовців за вчинення кримінальних проступків. Спеціальні покарання для військовослужбовців, передбачені чинним КК України, мають спільну рису зі стягненнями за кримінальні проступки: вони не передбачають судимості. Внаслідок цього службові обмеження для військовослужбовців, позбавлення військового звання, відбування арешту на гауптвахті та тримання у дисциплінарному батальйоні можуть бути виведені за межі покарань за злочини і закріплені як стягнення за вчинення кримінальних проступків. Така можливість залежатиме від нової системи кримінальної відповідальності.

Слід зазначити, що покарання у виді тримання в дисциплінарному батальйоні може бути взагалі виключено з переліку покарань, визначених у Кримінальному кодексі України, виходячи з наступного. Для забезпечення виконання покарання цього виду держава залучає таку кількість працівників, що в декілька разів перевищує число осіб,

до яких застосовується покарання у виді тримання у Дисциплінарному батальйоні військовослужбовців. Відтак, вбачається неефективним та недоцільним функціонування такої установи виконання покарань, як Дисциплінарний батальйон у Збройних Силах України. Усі інші покарання, передбачені для засуджених військовослужбовців, слід визнати ефективними у випадку їх трансформації у стягнення за кримінальні проступки.

Якщо за вчинення кримінальних проступків будуть застосовуватися стягнення максимум у виді короткострокового позбавлення волі, як визначено у Концепції та проекті Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків, то для військовослужбовців можна передбачити таке стягнення, як поміщення на гауптвахту строком до 10 діб. У зв'язку із цим слід зазначити, що раніше існувало дисциплінарне стягнення у виді арешту з утриманням на гауптвахті до 10 діб, що могло бути накладене військовими службовими особами на військовослужбовців строкової служби Збройних Сил України та інших військових формувань за вчинення дисциплінарних правопорушень. На сьогодні його скасовано Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 3 лютого 2004 року [1, 95].

Можливе і введення нових видів спеціальних кримінальних стягнень для засуджених військовослужбовців. Так, у США за вчинення злочинів та кримінальних проступків військовослужбовцями Єдиним кодексом військової юстиції передбачені п'ять видів звільнення рядового, сержантського та унтер-офіцерського складу, у тому числі звільнення за негідну поведінку та з негативним відгуком. Не дивлячись на певні нюанси у процедурі та наслідках такого стягнення, вони отримали спільну неофіційну назву «звільнення з ганьбою». Різні варіанти цього стягнення означають, що засуджений військовослужбовець позбавляється усіх пільг та переваг вислуги, а також пенсії, якщо він має право на її призначення.

Підводячи підсумки, варто зазначити, що в цілому запровадження інституту кримінальних проступків відповідає сучасним світовим тенденціям, історичному досвіду та Концепції реформування кримінальної юстиції України 2008 року і має сприяти подальшій гуманізації кримінального законодавства. Пропонується визначити у кримінальному законі військовий кримінальний проступок як порушення встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби, вчинене

військовослужбовцем, а також військовозобов'язаним під час проходження ним навчальних або спеціальних зборів. Крім того, як спеціальне кримінальне

стягнення для військовослужбовців пропонується запровадити поміщення на гауптвахту строком до 10 діб та «звільнення з ганьбою».

#### **Список використаних джерел:**

1. Давиденко В. Особливості початкових слідчих дій при розслідуванні злочинів, пов'язаних із ухиленням військовослужбовців від військової служби / В. Давиденко // Вісник прокуратури. – 2011. – №4. – С. 83–89.
2. Кримінальний проступок – нова правова реалія / В. Ковальський, В. Тихий, В. Хавронюк, П. Фріс // Юридичний вісник України. – 2012. – №25 (886). – Ч. 1. – С. 5.
3. Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини): навч. посіб. / [Анісімов Г.М., Дзюба Ю.П., Касинюк В.І. та ін.]; за ред. М.І. Панова. – Х.: Право, 2011. – 184 с.
4. Хатунов С. Ю. Уголовное право феодальной Англии: сб. науч. трудов / С.Ю. Хатунов. – Ставрополь: Сев-КавГТУ, 2003. – Вып. №10. – 474 с. – (Серия «Гуманитарные науки»).
5. Історія держави та права: підруч.: у 2 т. / [Гончаренко В.Д., Рогожин А.Й., Святоцький Р.Д. та ін.]; за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. – К.: Ін Юре, 2003. – Т. 2. – 532 с.
6. Історія держави та права: підруч. / [Батрименко В.І., Зайцев Л.О., Чайковський А.С. та ін.]; за ред. А.С. Чайковського. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 460 с.
7. Уголовное уложение, высочайше утвержденное 22 марта 1903 г. – СПб: Сенатская типография, 1903. – 152 с.
8. Проблеми кримінально-виконавчого права: [навч. посіб.] / [Кальман О.Г., Подільчак О.М., Туркот М.С. та ін.]; за ред. О.Г. Кальмана. – Чернівці: Десна, 2012. – 336 с.
9. Обговорення доцільності запровадження інституту кримінальних проступків у правову систему України / О.А. Банчук, І.П. Голосніченко, В.М. Куц та ін. // Право України. – 2007. – №7. – С. 140.
10. Музика А. Кримінальний проступок – нова правова реалія / А. Музика, В. Куц // Юридичний вісник України. – 2012. – №27 (888). – Ч. 3. – С. 5.
11. Туркот М. С. Кримінальна відповідальність за зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем: дис. ... канд. юрид. наук. / М.С. Туркот. – Х., 2007. – 201 с.

**Антон ОВЧАРЕНКО**

#### **ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВИХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ ТА СТЯГНЕНЬ ЗА ЇХ ВЧИНЕННЯ**

##### **Резюме**

*Розглядаються перспективи визначення військового кримінального проступку. Досліджено міжнародний досвід визначення складів кримінальних проступків, а також історичний аспект виникнення і розвитку інституту кримінального проступку в Україні. На підставі компаративного аналізу запропоновані спеціальні види кримінальних стягнень для військовослужбовців.*

**Антон ОВЧАРЕНКО**

#### **ПЕРСПЕКТИВИ ВВЕДЕНИЯ ВОЕННЫХ УГОЛОВНЫХ ПРОСТУПКОВ И ВЗЫСКАНИЙ ЗА ИХ СОВЕРШЕНИЕ**

##### **Резюме**

*Рассмотрены перспективы определения военного уголовного проступка. Исследован международный опыт определения составов уголовных проступков, а также исторический аспект возникновения и развития института уголовного проступка в Украине. На основании компаративного анализа предложены специальные виды уголовных взысканий для военнослужащих.*

**Антон ОВЧАРЕНКО**

#### **PERSPECTIVES OF INTRODUCING MILITARY MISDEMEANOURS AND PENALTY FOR THEIR COMMITMENT**

##### **Summary**

*Perspectives of military misdemeanours definition and international experience in this area are considered. The historical aspect of appearance and development of the institute of criminal misdemeanour in Ukraine is studied. On the basis of comparative analysis the author proposes special types of punishment for military men.*



**Наталія НІКОНОРОВА,**

*аспірант відділу конституційного права*

*та місцевого самоврядування*

*Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ПРИНЦИП НЕСУМІСНОСТІ МАНДАТА ПАРЛАМЕНТАРЯ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

**Ключові слова:** мандат парламентаря; незалежність депутата; поділ влади; принцип несумісності депутатського мандата; обмеження щодо суміщення посад; право країн ЄС.

**П**ринцип несумісності мандата депутата з певними посадами та видами діяльності, гарантування незалежності народного обранця при виконанні ним своїх функцій та повноважень, забезпечення його від будь-якого можливого незаконного впливу чи посягання тісно пов'язані з ідеєю поділу влади, втіленням реального народовладдя та основних засад конституціоналізму. Оскільки сьогодні Україна декларує свої прагнення досягти рівня життя громадян і функціонування державних та суспільних інституцій, що відповідають європейським стандартам, підвищується актуальність дослідження згаданого вище інституту, зокрема в країнах-членах Європейського Союзу.

Як відомо, Україна є відносно молодою демократичною країною. А відтак, порівняно із законодавчим закріпленням принципу незалежності народних обранців як однієї з гарантій демократизму та поділу державної влади в зарубіжних країнах відповідний інститут є, на наш погляд, процедурно не досить довершеним і досконалим. З теоретичної точки зору стан дослідження цього інституту також потребує доопрацювання, в українській юридичній науці його вивчали лише в контексті загального конституційно-правового статусу парламентарів в Україні та зарубіжних країнах. Дослідженню принципу несумісності депутатського мандата приділено увагу такими вітчизняними та зарубіжними правознавцями, як А.З. Георгіца, А. Григоренко, В.С. Журавський, І.П. Окуліч, В.М. Шаповал, В.Ф. Погорілко, І. Андреева, Ю.Н. Тодика, Ю.С. Шемшученко та іншими. Тому метою цієї статті є проведення детального та повного правового аналізу регулювання принципу несумісності мандата парламентаря в державах-членах Європейського Союзу та вироблення на його основі

пропозицій щодо можливих шляхів вдосконалення цього інституту в Україні. Для досягнення цієї мети вважаємо за необхідне виконати такі завдання: розглянути правову природу принципу несумісності депутатського мандата; проаналізувати стан закріплення цього принципу в законодавстві зарубіжних країн, визначити подібні та відмінні вимоги щодо можливості чи заборони обіймати парламентарями інші виборні посади, бути призначеними до органів державної влади, займатись підприємницькою діяльністю, а також визначити співвідношення понять «несумісність» та «невиборність» і порівняти вимоги про несумісність в державах Європейського Союзу та в Україні.

Звісно, в так званих державах зі сталими принципами демократії цим питанням присвячується увага науковців та практиків протягом більш тривалого часу та, зокрема, інститут незалежності однієї гілки державної влади від інших розроблений більш детально і досконало. Наприклад, жорсткий поділ влади, вперше запроваджений Конституцією США 1787 року, виключав можливість одночасного обіймання однією особою мандата в парламенті й посади в уряді, адже за відповідною політико-правовою ідеологією законодавча і виконавча гілки державної влади визначались як відмежовані одна від одної. Це стосувалося також мандата депутата і посади судді.

Сьогодні в світовій практиці застосування конституційного законодавства депутатський мандат загальноновизнаний несумісним з виконанням державних і приватних функцій. Несумісність означає, що особа, яка займає певну посаду, при обранні її членом парламенту повинна вибрати: залишити посаду, яку обіймає, або відмовитися від депутатського мандата [1]. У всіх країнах сві-

ту на рівні конституції або як, наприклад, в Італії та Австрії, спеціальних законів встановлено вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності.

Конституційне регулювання в різних державах принципу несумісності депутатського мандата відрізняється здебільшого переліком посад, обіймання яких забороняє депутату бути членом парламенту. Наприклад, в державах з двопалатним парламентом конституції містять положення про несумісність одночасного членства в обох палатах (ст. 65 Конституції Італійської Республіки). Ст. 59 Федерального Конституційного Закону Австрії виключає також членство і в Європейському парламенті: «Жоден член Національної ради, Федеральної ради або Європейського парламенту не може одночасно входити до складу одного з двох інших представницьких органів» [2].

У різних державах існують також відмінності в підходах до правового регулювання суміщення мандата парламентаря з обійманням інших вищих державних посад. Несумісність депутатського мандата з мандатом глави держави встановлена, наприклад, у ч. 5 параграфу 20 Конституції Угорської Республіки, ч. 1 ст. 21 Конституції Чеської Республіки, припинення депутатських повноважень в день обрання члена парламенту Президентом республіки передбачено ч. 2 параграфу 27 Основного Закону Фінляндії, а також в країнах з монархічною формою правління встановлюється несумісність мандата парламентаря з функціями, наприклад, члена князівського дому (ч. 2 ст. 54 Конституції Князівства Монако).

Слід зауважити, що не всі держави встановили на конституційному рівні такі обмеження. Проте, наприклад, незважаючи на відсутність у Конституції Франції жодних норм з цього приводу в державі встановлено конституційною практикою і діє прецедент, згідно з яким дія депутатського мандата зупиняється у момент обрання особи президентом. Першим, хто прийняв таке рішення, був президент М. Помпиду [3]. Так, мандат депутата Національного зібрання, відповідно до Виборчого кодексу Франції, є несумісним з мандатом сенатора, з виконанням функцій заступника депутата або сенатора, з членством в Економічній та соціальній раді, в урядовій раді заморської території, з функціями судді, з володінням більш ніж одним виборчим мандатом або виборною посадою.

Ще один аспект несумісності мандата парламентаря із зайняттям вищих державних посад

безпосередньо стосується членства в уряді. В президентських республіках, зокрема, однією з основ конституційного ладу, що ґрунтується на принципі жорсткого поділу державної влади, є несумісність мандата парламентаря з посадою в уряді або в будь-якому іншому органі виконавчої влади. До країн, що є учасниками Європейського Союзу, належить Кіпр. Зокрема, в ст. 70 Конституції Республіки Кіпр досить детально регламентовано цей принцип: «Посада депутата несумісна з посадою міністра, члена громадських зборів або муніципальної Ради, включаючи пост мера, з положенням службовця в Зброєних Силах і силах безпеки Республіки або з будь-яким іншим державним постом або посадою, а якщо йдеться про турка-депутата – і з функцією релігійного діяча» [4].

Правило, за яким депутатський мандат абсолютно несумісний із членством в уряді, діє в Нідерландах, Македонії, Франції, Швейцарії, Словаччині та Люксембурзі. Своєрідно вирішується питання суміщення перебування в уряді з депутатським мандатом в деяких державах з федеративним територіальним устроєм та двопалатним парламентом, де посада міністра є сумісною з мандатом депутата однієї з палат і несумісно з членством в іншій. Наприклад, в Австрії член Національної ради (нижньої палати парламенту) може одночасно бути членом федерального уряду, але членам Федеральних зборів (верхньої палати) це заборонено [5].

В інших країнах, наприклад, у Великобританії, навпаки, вважається, що для реалізації принципу політичної відповідальності уряду та окремих його членів перед представницьким органом міністри повинні бути одночасно й членами парламенту. Таке правило зазвичай діє в державах з парламентарною формою правління та двопалатним парламентом і поширюється переважно на членів нижніх палат. Таке ж саме правило встановлено і в багатьох країнах зі змішаною республіканською формою правління [6].

Мандат парламентаря завжди несумісний із посадами в судових та правоохоронних органах. Але, як вже було зазначено вище, і в такому випадку відмінності полягають у переліку цих посад. Наприклад, у Франції зазначений принцип стосується лише членів вищих судів, у Великобританії та Австрії він поширюється на суддів адміністративних судів, у Франції, Італії, Іспанії – встановлений щодо членства у конституційному суді.



Практично в усіх розвинутих країнах визнано несумісність депутатського мандата і професійної служби в армії, поліції, прокуратурі та службі безпеки (Фінляндія, Франція, Хорватія, Іспанія, Італія). У ст. 57 Конституції Королівства Нідерланди встановлено, що кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка обіймає посаду міністра, державного секретаря, члена Державної Ради, члена Генеральної палати аудиту (Рахункової палати), судді Верховного Суду, Генерального прокурора [4].

Як зазначає професор В.М. Шаповал, в Іспанії, Люксембурзі, Фінляндії тощо несумісність стосується лише окремих, найвищих посад, перелік яких зазвичай обмежений. Наприклад, у ст. 70 Конституції Іспанії до кола вказаних посад віднесені: посади суддів конституційного суду; вищі посади членів державної адміністрації, визначені спеціальним законом; посада народного заступника – спеціального парламентського уповноваженого, який здійснює контроль за додержанням прав громадян; посади суддів та інших членів судів, а також прокурорів; посади професійних військових дійсної служби, а також посади кадрових співробітників поліції та служби безпеки; посади членів виборчих комісій [6, 163–167].

Натомість за винятком лише деяких країн (наприклад, Бельгії, Італії тощо) вимога несумісності не поширюється на право члена парламенту бути обраним до муніципалітету – місцевого представницького органу.

У більшості країн законодавство не обмежує лише встановленням вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, а й містить ряд механізмів, що запобігають обранню осіб, які обіймають посади, що після обрання будуть несумісними з депутатським мандатом. Так, уряді країн особи, які перебувають на державній або військовій службі, є депутатами рад нижчого рівня, не можуть висувати кандидатури на виборах доти, доки не звільняться з державної або військової служби або складуть депутатські повноваження в органах місцевого і регіонального самоврядування.

Наприклад, у Бельгії кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка обіймає посаду в органі державної влади або представницькому органі місцевого самоврядування. Конституція Данії встановлює, що кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка вчинила діяння, що є несумісним із статусом члена парла-

менту (ч. 1 ст. 30 Конституції Королівства Данія). В Ісландії кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка обіймає посаду парламентського омбудсмана або судді Верховного Суду. Іспанське конституційне законодавство закріплює положення про те, що кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка належить до королівської родини, перебуває на військовій або цивільній службі, обіймає посаду Голови Конституційного або Верховного Суду, директора компанії суспільного мовлення, голови дипломатичного або консульського представництва за кордоном [2].

Вимогу невиборності треба відрізнити від так званих виборних цензів, адже на відміну від останніх вона не заперечує право особи балотуватися, а лише вимагає від неї вибору – залишитися на «дискваліфікованій» посаді чи звільнитися з неї і балотуватися на виборах. Питання невиборності зазвичай регламентуються виборчим законодавством.

Слід зазначити, що в окремих випадках вимогу несумісності мандата встановлено з певними застереженнями. Так, в Австрії державний службовець, обраний до парламенту, залишається на своїй посаді; йому надається час для депутатської діяльності і зменшується посадовий оклад. Його звільняють з відповідної посади лише в разі практичної неможливості одночасно виконувати обов'язки депутата (ст. 59а Федерального Конституційного Закону Австрії).

Проте зазвичай за особами, обраними в парламент, попередні місяці роботи на державній службі не зберігаються. Тим самим підкреслюється професійний характер діяльності депутатів. Разом із тим існує чимало винятків з такого правила. Наприклад, в Італії державні службовці на період обрання їх депутатами зараховуються в тимчасовий запас. Після закінчення строку мандата депутати можуть повернутись на попередні місця роботи. У ФРН і Франції державні службовці на період обрання і діяльності в парламенті можуть бути тимчасово звільнені від виконання своїх обов'язків. Для цього вони оформляють відпустку або відрадження, і таким чином за ними зберігаються відповідні права, зокрема на просування по службі та пенсію. Однак юридичних гарантій повернення саме на свою колишню посаду депутати не мають. У Швеції депутати, які займають посади на державній службі, повинні на час засідань парламенту йти у відпустку.

Іноді депутат може зайняти державну посаду тільки з дозволу парламенту. Існує також практика зайняття таких посад лише на обмежений, визначений законом строк. У деяких країнах (Франція, ФРН) вимога несумісності не поширюється на посади вчителів і викладачів державних шкіл та ВНЗ. Це стосується і Закону України «Про статус народного депутата України», в ст. 3 якого зазначено, що депутат не має права займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час [7].

У багатьох країнах принцип несумісності депутатського мандата встановлений для запобігання як обійманню інших державних посад, так і виконанню приватних функцій. На нашу думку, найбільш досконалим у цьому аспекті можна вважати законодавство тих країн, де встановлений ряд механізмів, спрямованих на запобігання виникненню конфлікту інтересів між депутатською діяльністю та обійманням посад в комерційних підприємствах. Як правило, на законодавчому рівні депутату заборонено обіймати оплачувані посади в керівних органах (виконавчі органи, наглядові ради господарських товариств) підприємств, які здійснюють господарську діяльність. У ряді країн на депутатів покладається обов'язок не лише повідомляти про суму доходів, отриману протягом певного року, але й про структуру портфеля активів депутата, іншими словами – вказувати частку в статутному капіталі того чи іншого суб'єкта господарювання.

Непоодинокими є й більш суворі заборони. Так, у деяких країнах депутати зобов'язані повідомити керівництво комітету або парламенту про наявність конфлікту інтересів і не можуть брати участь у вирішенні питань, результат розгляду яких прямо або опосередковано може вплинути на матеріальний статус депутата. В багатьох державах світу законодавством про статус депутата передбачається, що він не може отримувати доходи згідно з угодами з урядом або виступати стороною в таких угодах.

Отже, проаналізуємо основні механізми запобігання конфліктам інтересів між депутатською та комерційною діяльністю в країнах Європейського Союзу.

Так, у Греції несумісною з депутатським мандатом визнається діяльність на посаді керівника підприємства, яке користується особливими привілеями, або державною підтримкою, або ін-

вестується державними органами (ст. 57 Основного закону Греції).

Виборчий закон Франції встановлює вимогу щодо несумісності парламентських мандатів з обійманням керівних посад (члена правління або члена ревізійної комісії) в державних підприємствах та підприємствах, що отримують пільги або субсидії з державного бюджету, фірмах, що здійснюють торгівлю нерухомістю. Це обмеження не поширюється на депутатів, які обіймають неоплачувані керівні посади на підприємствах, що діють з метою забезпечення регіональних та місцевих інтересів. Члени парламенту зобов'язані подавати щорічні декларації про джерела своїх доходів [2].

В окремих країнах, з метою запобігання збереженню тісних зв'язків з організаціями, які підтримували виборчу діяльність депутата, а також недопущення подальшого здійснення підприємницької або приватної професійної діяльності, парламенти ввели практику інформування та реєстрації «приватних інтересів». Наприклад, у Великобританії встановлений обов'язок члена палати общин надати інформацію про будь-яку матеріальну вигоду або інтерес, які могли б, навіть теоретично, впливати на виконання його депутатських функцій – поведінку, висловлювання, голосування в парламенті.

Депутати Федеральної та Національної рад Австрії, які обіймають керівні посади в акціонерних товариствах і товариствах з обмеженою відповідальністю, що здійснюють підприємницьку діяльність у банківській, промисловій, торговельній, транспортній сферах, зобов'язані повідомити про це спікера палати протягом місяця з дня виникнення відповідних обставин. Протягом трьох місяців Комітет палати з питань несумісності депутатського мандата має прийняти рішення про те, чи існує конфлікт інтересів між обійманням відповідної керівної посади та депутатською діяльністю члена палати, і у випадку наявності конфлікту інтересів депутат упродовж трьох місяців після прийняття Комітетом рішення зобов'язаний звільнитись з керівної посади або скласти депутатські повноваження. Депутатам парламенту дозволяється обіймати посади в наглядових радах підприємств за умови, що відповідна діяльність є неоплачуваною; вони зобов'язані щорічно надавати інформацію про джерела власних доходів.

Депутатам обох палат Ірландського парламенту (Ойрхатас) заборонено обіймати оплачу-

вані посади у виконавчих органах господарських товариств або мати будь-які фінансові інтереси, які вступають в конфлікт з повноваженнями члена парламенту. Останні також зобов'язані відображати у щорічних деклараціях відомості про паї та акції, вартість яких становить понад 13 000 євро, членство або приховане членство у керівних органах підприємств [2]. У ФРН не існує спеціальних вимог про несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності, однак у щорічній декларації про джерела своїх доходів члени парламенту зобов'язані подавати інформацію про посади, які вони обіймають у виконавчих або наглядових органах підприємств, паї та акції у статутних фондах господарських товариств, якщо частка у статутному капіталі товариства дає змогу впливати на його економічну діяльність.

Проведений аналіз свідчить, що в державах Європейського Союзу з президентською або змішаною формою правління законодавчо встановлений і виконується принцип несумісності депутатського мандата та інших видів діяльності. Загалом принцип несумісності депутатського мандата в різних країнах врегульований неоднаково з точки зору кола посад, які є несумісними з народним представництвом.

Спільним для всіх держав Європейського Союзу можна визначити правило, згідно з яким забороняється суміщати мандат парламентаря з перебуванням на іншій оплачуваній, а в деяких випадках і безоплатній професійній державній службі. У багатьох країнах це правило стосується обіймання невиборних посад як на державній службі, так і навіть посад в контрольованих державою або таких, що співвідносяться з нею певним чином, установах. У деяких країнах на законодавчому рівні встановлений перелік категорій посад, яких стосуються відповідні обмеження. Також, як відомо, існує правило, відповідно до

якого за обраним до парламенту державним службовцем зберігається його статус, але на весь строк дії мандата члена парламенту такий службовець звільнений від виконання службових обов'язків.

Отже, встановлення вказаних вище обмежень, безумовно, заслуговує на позитивну оцінку: по-перше, відмова припинити діяльність на посаді, несумісній з депутатським мандатом, може призвести до несприятливих наслідків – проведення повторних виборів, втрати відповідною партією або блоком визначеної кількості місць у парламенті тощо; по-друге, встановлення таких превентивних обмежень значною мірою зменшує «попит» на крісла в парламенті і сприяє «професіоналізації» депутатської діяльності, адже у разі необрання до парламенту кандидат, який звільнився з державної служби, часто втрачає можливість поновитись на посаді.

Таким чином, узагальнюючи досвід країн зі сталою демократією, слід констатувати, що вітчизняне законодавство ще потребує удосконалення питань регламентації правомірності суміщення мандату народного депутата України з іншими видами діяльності, обмеження поширеної практики лобіювання народними депутатами інтересів власного «почесного» бізнесу, запровадження більш суворох наслідків для кандидатів у депутати в разі надання ними неправдивих відомостей щодо належного їм майна, темпоральних обмежень наданих ними відомостей, а також імперативних вимог подання до Центральної виборчої комісії для реєстрації депутатом після офіційного оприлюднення результатів виборів належних документів, що засвідчують виконання взятого ще під час реєстрації кандидатом у депутати зобов'язання: у разі обрання депутатом передати в управління іншій особі належні йому корпоративні права та права власності на підприємства.

#### Список використаних джерел:

1. Крутоголов М.А. Парламент Франции. Организация и правовые аспекты деятельности / М.А. Крутоголов; АН СССР; ред. Ю.П. Урьяс. – М.: Наука, 1988. – 240 с.
2. Журавський В.С. Організація парламентів: питання порівняльного аналізу: навч. посіб. / Журавський В.С. – Х.: НУВС, 2001. – 136 с.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. / под ред. д-ра юр. наук, проф. Б.А. Страшуна. – М.: БЕК, 1998. – 764 с.
4. Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. / сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – 624 с.

5. Крылова Н.С. Конституционные модели законодательной власти / Н.С. Крылова // РАН. – М.: Издательство «Манускрипт», 1996. – С. 561.

6. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: [підруч. для студентів юридичних вищих навчальних закладів і факультетів] / Шаповал В.М. – К.: АртЕк; Вища школа, 1997. – 264 с.

7. Про статус народного депутата України: закон України від 17 листопада 1992 року №2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №3. – Ст. 17.

*Наталія НІКОНОРОВА*

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ПРИНЦИП  
НЕСУМІСНОСТІ МАНДАТА ПАРЛАМЕНТАРЯ  
В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

**Резюме**

Проведено порівняльно-правовий аналіз конституційних норм держав-членів Європейського Союзу, що регулюють принцип несутимності мандата депутата з іншими видами діяльності. За результатами аналізу викладені перспективи подальших досліджень у цій сфері з метою вдосконалення та приведення вказаних положень вітчизняного законодавства у відповідність до європейських стандартів.

*Наталія НІКОНОРОВА*

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПРИНЦИП  
НЕСОВМЕСТИМОСТИ МАНДАТА ПАРЛАМЕНТАРИЯ  
В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

**Резюме**

Проведен сравнительно-правовой анализ конституционных норм государств-членов Европейского Союза, регулирующих принцип несовместимости мандата депутата с другими видами деятельности. По итогам анализа изложены перспективы дальнейших исследований в этой сфере с целью усовершенствования и приведения данных положений отечественного законодательства в соответствие с европейскими стандартами.

*Natalia NIKONOROVA*

**THE CONSTITUTIONAL LEGAL REGULATION  
OF INCOMPATIBILITY OF THE PRINCIPLE OF MP'S MANDATE  
WITH OTHER TYPES OF ACTIVITY  
IN THE EUROPEAN UNION MEMBERS STATES**

**Summary**

The comparative legal analysis of constitutional norms of the European Union member states that regulate the incompatibility of MP's mandate with other types of activity is made in the article. The prospects of further research in this area to improve these provisions of Ukrainian legislation due to European standards are described.

### ХРОНІКА МІЖНАРОДНИХ ЗВ'ЯЗКІВ

**У** період з липня по жовтень 2012 року в Національній академії прокуратури України відбулись такі події міжнародного характеру.

**24 липня 2012 року** пройшло розширене засідання Президії Всеукраїнської спілки ветеранів війни та праці органів прокуратури України. У заході взяли участь заступник Генерального прокурора України **Юрій Дьомін**, перший проректор Академії – директор Інституту підвищення кваліфікації кадрів **Микола Якимчук**, перший заступник начальника Головного управління кадрового забезпечення Генеральної прокуратури України **Юрій Морозов**, Голова Президії Всеукраїнської спілки ветеранів війни та праці органів прокуратури **Сава Степанчук** та Голова Ради загальноросійської громадської організації ветеранів і пенсіонерів прокуратури **Олександр Розанов**. На засіданні обговорювались можливості використання досвіду ветеранів прокуратур України та Росії з метою вдосконалення прокурорського нагляду, виховання та навчання кадрів, розвитку відносин між ветеранськими організаціями обох країн і країн СНД. Спільним рішенням сторони домовились про укладання угоди між Всеукраїнською спілкою ветеранів війни та праці органів прокуратури та Загальноросійською громадською організацією ветеранів і пенсіонерів прокуратури.

**14 серпня 2012 року** перший проректор Національної академії прокуратури України – директор Інституту підвищення кваліфікації кадрів **Микола Якимчук** зустрівся із радником з правових питань Посольства США в Україні **Мері Батлер**. У зустрічі також взяли участь заступник директора Інституту підвищення кваліфікації кадрів **Іван Присяжнюк** і начальник відділу міжвузівських та міжнародних зв'язків **Владислав Якименко**. Під час заходу обговорювались можливості сприяння Посольства США у підготовці прокурорсько-слідчих працівників з питань вивчення нового кримінального процесуального законодавства України. Сторони домовились про участь представників програми з міжнародного розвитку, співробітництва та до-

помоги прокурорських працівників Міністерства юстиції США (OPDAT) у проведенні тренінгів для прокурорів.

**29 серпня 2012 року** відбулася зустріч професорсько-викладацького складу Національної академії прокуратури України із радниками з правових питань Посольства США в Україні, колишніми прокурорами **Мері Батлер** і **Джоном Енгстромом**. Американські колеги розповіли про діяльність прокуратури США в умовах роботи суду присяжних, процесуального керівництва розслідуванням, застосування угоди про визнання винуватості тощо. Також обговорювались питання методики навчання прокурорів і слідчих новелам Кримінального процесуального кодексу України.

**5 вересня 2012 року** в Національній академії прокуратури України ректор **Євген Блажівський** зустрівся із радниками з юридичних питань Посольства США в Україні паном **Джоном Енгстромом**, керівником програми OPDAT (програма технічної допомоги прокуратурі) з боротьби з корупцією, та пані **Мері Батлер**, керівником програми OPDAT з реформування кримінальної юстиції в Україні.

Обговорювались питання організації і проведення навчання групи прокурорів-тренерів щодо новел Кримінального процесуального кодексу України та їх підготовки до засідань у суді присяжних. Зокрема, сторони попередньо домовились про подальший розвиток взаємовигідних відносин.

Одночасно пан Енгстром та пані Батлер прочитали для слухачів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Академії лекцію на тему: «Новели Кримінального процесуального кодексу України».

**26 вересня 2012 року** радники з правових питань Посольства США в Україні **Мері Батлер** і **Джон Енгстром** провели лекцію для слухачів Інституту підвищення кваліфікації кадрів про досвід роботи прокуратури США в умовах діяльності суду присяжних, процесуального керівництва розслідуванням, застосування угоди про визнання винуватості тощо. Наприкінці лек-

ції відбулася дискусія, американські лектори відповіли на численні запитання аудиторії.

**3 жовтня 2012 року** вперше в історії Національної академії прокуратури України під головуванням її ректора **Євгена Блажівського** відбулась нарада керівників навчальних та наукових закладів генеральних прокуратур – членів Координаційної ради генеральних прокурорів Співдружності Незалежних Держав (КРГП СНД).

У нараді взяли участь керівник Науково-методичного центру КРГП, ректор Академії Генеральної прокуратури Російської Федерації **Оксана Капінус**, начальник Науково-навчального центру Генеральної прокуратури Азербайджанської Республіки **Назір Байрамов**, директор Інституту підвищення кваліфікації кадрів органів прокуратури, вивчення проблем законності і правопорядку при Генеральній прокуратурі Республіки Казахстан ім. С. Ёскараєва **Салтанат Турсинбекова**, директор Школи прокуратури Республіки Вірменія **Григор Саргсян**, Генеральний прокурор Республіки Білорусь **Олександр Конюк**, заступник Голови Виконавчого комітету – Виконавчого секретаря СНД **Токтасин Бузубаєв**, Виконавчий секретар КРГП СНД **Леонід Єрмолаєв**, виконувач обов'язків начальника експертно-аналітичного управління Секретаріату Ради Міжпарламентської асамблеї (МПА) Співдружності Незалежних Держав, відповідальний секретар Об'єднаної комісії при МПА СНД із гармонізації законодавства у сфері боротьби з тероризмом, злочинністю і наркобізнесом **Володимир Бондуrowsький**, радник голови редакційної ради журналу КРГП СНД «Прокурорська та слідча практика» **Володимир Литвинов**, учений секретар Академії Генеральної прокуратури Російської Федерації **Станіслав Харитонов**, спеціаліст-експерт Секретаріату КРГП СНД **Олександр Пантюхін**. Також були присутні перший проректор Національної академії прокуратури України – директор Інституту

підвищення кваліфікації кадрів **Микола Якимчук**, проректор Національної академії прокуратури України – директор Інституту підготовки кадрів **Олександр Толочко** і проректор з наукової роботи Національної академії прокуратури України – директор Науково-дослідного інституту **Ігор Козьяков**.

На нараді розглядалися питання: про внесення змін до Положення про Науково-методичний центр КРГП СНД і організацію наукових досліджень, що становлять спільний інтерес; про створення тимчасового авторського колективу за участю представників наукових і навчальних закладів генеральних прокуратур держав-учасниць СНД для проведення науково-дослідних робіт за темою «Розробка Концепції попередження злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, з урахуванням загальних принципів формування і реалізації соціальної, освітньої і ліцензійної політики держав-учасниць СНД, спрямованої на протидію торгівлі людьми»; про практику проведення робочих зустрічей (нарад) керівників наукових та навчальних закладів генеральних прокуратур країн СНД.

Під час обговорення учасники висловилися про доцільність організації таких нарад щороку одночасно із засіданнями генеральних прокурорів і необхідність затвердження порядку їх проведення рішенням генеральних прокурорів на черговому засіданні КРГП.

Щодо змін і доповнень до Положення про Науково-методичний центр КРГП СНД, а також до Концепції попередження злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, учасники підтримали пропозицію **Євгена Блажівського** надіслати їх до Науково-методичного центру для узагальнення та подальшого винесення на розгляд керівників навчальних і наукових закладів генеральних прокуратур СНД.

**Відділ міжвузівських та міжнародних зв'язків  
Національної академії прокуратури України**



**Колектив Академії,  
Редакційна колегія журналу  
«Вісник Національної академії  
прокуратури України»  
вітають з 55-річчям членів Редколегії**

**ГРИЦЕНКА ІВАНА СЕРГІЙОВИЧА,  
декана юридичного факультету Київського  
національного університету  
імені Тараса Шевченка,  
доктора юридичних наук, доцента, та  
МІРОШНИЧЕНКА СЕРГІЯ СЕРГІЙОВИЧА,  
прокурора Чернігівської області,  
державного радника юстиції 3 класу,  
кандидата юридичних наук,  
і бажають ювілярам  
міцного здоров'я, творчої наснаги,  
нових наукових звершень,  
невичерпної енергії та довголіття!**

**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 забезпечення

*Ольга Буряченко, Максим Лимонченко*

Дизайн обкладинки

*Тетяна Малишева*

Комп'ютерна верстка

*ТОВ «Європа принт»*

Підписано до друку 28.09.12.

Формат 70х100 1/16.

Папір офсетний. Друк офсетний.

Ум. друк. арк.10,32. Обл.-вид. арк. 13,5.

Наклад 1000 прим.

Зам. №12-919.

Віддруковано на ПАТ «ВІПОЛ».

03151, Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру

Серія ДК № 752 від 27.12.01.