

ВІСНИК

НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

1(13)'2009

Заснований

18 листопада 2005 року

Засновник

Національна академія
прокуратури України

Видається 4 рази на рік

Передплатний індекс – 95295

Свідоцтво

про державну реєстрацію —
Серія КВ № 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 № 10 від 29 травня 2009 року)

Рецензування статей здійснено

членами редакційної колегії журналу

Адреса редакції:

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

© Національна академія прокуратури України, 2009

УДК 343.166
ББК 67.9

Редакційна рада

Середа Г.П.	кандидат юридичних наук, доцент (голова ради)
Авер'янов В.Б.	доктор юридичних наук, професор
Андрейцев В.І.	доктор юридичних наук, професор
Бандурка О.М.	доктор юридичних наук, професор
Білоус В.Т.	доктор юридичних наук, професор
Бойко А.М.	кандидат юридичних наук, доцент
Глушков В.О.	доктор юридичних наук, професор
Грошевий Ю.М.	доктор юридичних наук, професор
Долежан В.В.	доктор юридичних наук, професор
Костенко О.М.	доктор юридичних наук, професор
Копиленко О.Л.	доктор юридичних наук, професор
Маляренко В.Т.	доктор юридичних наук, професор
Пацурківський П.С.	доктор юридичних наук, професор
Руденко М.В.	доктор юридичних наук, професор
Святоцький О.Д.	доктор юридичних наук, професор
Шаповал В.М.	доктор юридичних наук, професор
Шемшученко Ю.С.	доктор юридичних наук, професор

Редакційна колегія

Якимчук М.К.	доктор юридичних наук, професор (головний редактор)
Куц В.М.	кандидат юридичних наук, професор (заступник головного редактора)
Лизогуб Б.В.	кандидат юридичних наук (відповідальний секретар)
Давиденко Л.М.	доктор юридичних наук, професор
Діхтієвський П.В.	доктор юридичних наук, професор
Кальман О.Г.	доктор юридичних наук, професор
Козьяков І.М.	кандидат юридичних наук, доцент
Косюта М.В.	доктор юридичних наук, професор
Марочкін І.Є.	кандидат юридичних наук, професор
Михайленко О.Р.	доктор юридичних наук, професор
Мичко М.І.	доктор юридичних наук, професор
Мірошніченко С.С.	кандидат юридичних наук, доцент
Полянський Ю.Є.	кандидат юридичних наук, професор
Скулиш Є.Д.	кандидат юридичних наук, доцент
Стеценко С.Г.	доктор юридичних наук, професор
Толочко О.М.	кандидат юридичних наук, доцент
Шинальський О.І.	кандидат юридичних наук, доцент

ЗМІСТ

Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів»	5
АКТУАЛЬНО	12
<i>Григорій СЕРЕДА</i> Сучасні проблеми удосконалення прокурорського нагляду за додержанням законів при вирішенні заяв і повідомлень про злочини	12
<i>Василь МАЛЯРЕНКО</i> Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави?	19
<i>Юрій ШЕМШУЧЕНКО, Геннадій МУРАШИН</i> Прокуратура України в системі міжнародного співробітництва	23
<i>Віктор МІКУЛІН</i> Принципи аналізу проблем національної безпеки України для прийняття управлінських рішень	29
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ	34
<i>Ігор КОЗЬЯКОВ</i> Проблеми правового регулювання права власності на надра	34
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ	40
<i>Олександр ДУДОРОВ</i> Про конституційність інституту звільнення від кримінальної відповідальності	40
<i>Олександр КАЛЬМАН, Олександр ВАВРЕНЮК</i> Проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення протидії злочинності в Україні	49
<i>Наталія ЯРМИШ</i> Характеристика проявів волі у необережній бездіяльності при скоєнні злочину	55
<i>Віталій КУЦ, Вікторія ЄГОРОВА</i> Підстави та принципи криміналізації незаконного проведення дослідів над людиною	62
<i>Андрій БОЙКО</i> Особливості детермінації економічної злочинності в умовах переходу до ринкової економіки	68
<i>Борис ГРЕК</i> Проблеми кримінальної відповідальності за рейдерство та шляхи їх вирішення	75

ФІНАНСОВЕ ПРАВО	82
<i>Наталія ЯКИМЧУК</i>	
Підстави та процесуальні особливості адміністративної відповідальності керівників розпорядників бюджетних коштів	82
МІЖНАРОДНЕ ПРАВО	91
<i>Ілля ШУТАК</i>	
Техніко-юридичні методи узгодження національного і міжнародного права	91
СУДОУСТРІЙ І СУДОЧИНСТВО	101
<i>Валентин ПІВНЕНКО, Василь ТУРИЧ</i>	
Про необхідність зміни парадигми кримінального судочинства України	101
ПРОКУРОРСЬКА ТА СЛІДЧА ПРАКТИКА	105
<i>Юрій ВІЙТЄВ</i>	
Стан злочинності у військових формуваннях держави і результати роботи органів військової прокуратури за 2008 рік та перший квартал поточного року	105
<i>Євген ШЕВЧЕНКО, Віталій СОКОЛКІН</i>	
Проблемні питання захисту прав постраждалих від злочину на стадії порушення кримінальної справи	110
Трибуна молодого вченого	115
<i>Олександр ГЛАДУН</i>	
Взаємодія правоохоронних та контролюючих органів щодо протидії злочинам у сфері виконання бюджету	115
<i>Марина РУДЕНКО</i>	
Прокурор як суб'єкт ініціювання апеляційного перегляду судових рішень в адміністративних справах: питання теорії та практики	122
Вимоги щодо оформлення наукових статей	127

Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів»*

23 квітня 2009 року в Національній академії прокуратури України відбулась міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів».

Предметом обговорення стала надзвичайно важлива проблема – місце і роль відомчих закладів у системі професійної підготовки суддів, прокурорів та правоохоронців. Наукова дискусія розгорнулася навколо необхідності в державі системи спеціалізованих навчальних закладів з їх підготовки, рівня освіти, яка повинна надаватися випускникам цих навчальних закладів, а також моделей їх діяльності.

На пленарних засіданнях виступили перший заступник Генерального прокурора України Сергій Винокуров, ректор Національної академії прокуратури України Григорій Середа, голова підкомітету з питань організації та діяльності органів юстиції, нотаріату, адвокатських об'єднань та надання правової допомоги громадянам Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Юрій Мірошніченко, заступник Міністра внутрішніх справ України Михайло Вербенський, народний депутат України, керівник Департаменту з питань діяльності правоохоронних органів Апарату Ради національної безпеки і оборони України Олександр Ярмиш, заступник Голови Вищої ради юстиції Володимир Андрейцев, прокурор міста Києва Євген Блажівський, прокурор Запорізької області Валерій Кулаков, ректор Академії суддів України Ірина Войтюк, проректор Академії Генеральної проку-

ратури Російської Федерації Віктор Казаков, радник з юридичних питань посольства Сполучених Штатів Америки в Україні Девід Раймонд Льюїс, ректор Національної академії Служби безпеки України Віктор Мікулін, директор Інституту підготовки кадрів для органів прокуратури Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого Іван Бенедик, директор Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України Юрій Шемшученко, професор Одеської національної юридичної академії Валентин Долежан, ректор Академії Митної служби України Віктор Ченцов, завідувач кафедри Львівського національного університету ім. Івана Франка Василь Нор, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України Микола Сірий.

Вітаючи учасників, перший заступник Генерального прокурора України **Сергій Винокуров** наголосив на причинах, що зумовили необхідність проведення конференції. Він підкреслив масштаби та гостроту полеміки навколо кількості юридичних вищих навчальних закладів, рівня професійної підготовки та моральності їхніх випускників, звернув увагу на зміну підходів до комплектування кадрів органів прокуратури України, ускладнення прокурорсько-слідчої діяльності. Зосередившись на особливостях спеціалізованої підготовки прокурора, дав схвальну оцінку діяльності Національної академії прокуратури України, зазначив, що її випускники виявляють більше самостійності у роботі, ніж ті, які навчалися в інших вищих навчальних закладах. Сергій Винокуров також окреслив перспективи майбутнього переходу до комплектування прокуратури винятково випускниками Академії, повідомив про запровадження наказом Генерального прокурора України конкурсного відбору на

* Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів» будуть опубліковані в окремому збірнику.

вакантні посади помічників прокурора або слідчих, висловив упевненість в тому, що такий підхід себе цілком виправдає, а також переконання, що конференція стане поштовхом до пошуку оптимальних форм професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів, і запросив її учасників до плідної співпраці.

Ректор Національної академії прокуратури України **Григорій Середа** в основній доповіді конференції звернув увагу на спорідненість за специфікою своєї організації та діяльності представлених на конференції інституцій, а також на їх функціональне взаємодоповнення і взаємодію в єдиному визначеному законом процесуальному просторі. Далі у своєму виступі ректор Академії охарактеризував три існуючі моделі підготовки суддів, прокурорів і правоохоронців, умовно визначивши їх як загальноосвітнянську, класичну відомчу та змішану. Оцінив переваги й недоліки кожної з них, висловив переконання, що найбільш ефективною є змішана модель. Аргументував свою думку, посилаючись на стандарти Болонського процесу та зарубіжний досвід спеціалізованої підготовки суддів і прокурорів, у тому числі здійснюваний закладами й установами, об'єднаними в Лісабонську мережу. Наголосивши на тому, що чітка практична спрямованість підготовки може бути забезпечена лише навчанням у спеціалізованій магістратурі, він проілюстрував це прикладами спеціалізації навчальних дисциплін у Національній академії прокуратури України, постійної ротації та стажування її викладацького складу в прокуратурах усіх рівнів, проходження магістрантами прокурорського практикуму та переддипломного стажування. Особливо важливим ректор Академії вважає взаємозв'язок із замовником освітнянських послуг – Генеральною прокуратурою України, підкреслюючи її активну участь в організації навчання та контролю якості знань, а також принциповість позиції щодо неприпустимості комерціалізації навчального закладу. Григорій Середа зробив акцент на потребі удосконалення законодавчого врегулювання системи підготовки суддів та прокурорів і статусу відповідних навчальних

закладів, навівши приклади із систем права іноземних держав. При цьому він поєднав викладене з нагальною необхідністю певних коректив до загального освітянського законодавства. На завершення свого виступу доповідач дав оцінку перспективам розвитку Національної академії прокуратури України за умови реалізації тієї чи іншої моделі подальшого реформування спеціалізованої підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів.

Прокурор міста Києва **Євген Блажівський** поділився думками щодо професійної підготовки майбутніх прокурорських працівників. Проаналізувавши стан плінності кадрів в органах прокуратури, перспективи ефективного заміщення посад за допомогою запровадження конкурсного відбору та оцінивши рівень знань і фахових навичок випускників різних вищих навчальних закладів, підкреслив, що найкраще адаптуються до роботи слідчого й прокурора саме випускники Національної академії прокуратури України. Пов'язав він цей факт насамперед із вивченням в Академії спеціальних дисциплін, максимально наближених до практичної діяльності. Євген Блажівський погодився з тим, що і Національна академія прокуратури України, і Академія суддів України повинні бути «єдиними вхідними воротами» до прокурорських та суддівських посад. Доповідач, підтримуючи ректора Академії Григорія Середу, звернувся до досвіду Республіки Польща та Французької Республіки й зазначив, що майбутнє – саме за спеціалізованою підготовкою, і Україні слід іти в ногу з європейськими країнами в цьому напрямі.

Заступник Міністра внутрішніх справ України **Михайло Вербенський** наголосив на суттєвій зміні пріоритетів діяльності правоохоронної системи, в тому числі органів внутрішніх справ, у сучасних умовах. Він окреслив першочергові стратегічні завдання МВС України в сфері кадрової політики й особливо відзначив пов'язане з ними переосмислення усталених підходів до підготовки кадрів. Виступаючий звернув увагу на специфіку, структуру й обсяги підготовки кадрів у вищих навчальних закладах органів

внутрішніх справ, вказавши на унікальність багатьох спеціальностей. Михайло Вербенський поінформував учасників конференції про роботу, проведену упродовж останніх років МВС України з метою удосконалення нормативної бази щодо підготовки фахівців для органів внутрішніх справ, та про бачення керівництвом міністерства основних напрямів розвитку галузевої освіти, зокрема удосконалення змісту навчального процесу, його постійного зв'язку з практичною діяльністю органів внутрішніх справ України. Підсумовуючи викладене, Михайло Вербенський підтримав думку з приводу необхідності збереження відомчої системи підготовки кадрів для правоохоронних органів.

Народний депутат України, голова підкомітету з питань організації та діяльності органів юстиції, нотаріату, адвокатських об'єднань та надання правової допомоги громадянам Комітету Верховної Ради України з питань правової політики **Юрій Мірошніченко** пов'язав проблематику конференції з контекстом підвищення рівня захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні й наголосив на комплексності цілого ряду соціально-правових реформ. Він підкреслив необхідність відмови від сприйняття функції держави насамперед як каральної та велику роль у забезпеченні реалізації цього саме кадрового добору до судів, прокуратури і правоохоронних органів. Юрій Мірошніченко дотримується позиції щодо доцільності існування саме спеціалізованої магістерської підготовки, уніфікації підходів до навчання суддів і прокурорів, передусім у межах європейських стандартів. Він погодився, що тісний зв'язок із практикою та спеціалізоване навчання здатні забезпечити лише відомчі вищі навчальні заклади, акцентував увагу на поширенні саме такого підходу в Європі та й в усьому світі. Доповідач позитивно оцінив включення до проекту нової редакції Закону України «Про прокуратуру» окремої статті щодо Національної академії прокуратури України, посилення у цьому проекті вимог стосовно кандидатів на прокурорсько-слідчі посади.

Керівник департаменту з питань діяльності правоохоронних органів Апарату Ради національної безпеки і оборони України **Олександр Ярмиш** висловив думку, що конференція стане важливим кроком до налагодження плідного співробітництва між усіма судовими та правоохоронними органами. Він зауважив: проблема протидії злочинності є значущою складовою забезпечення національної безпеки держави. Одним із проблемних аспектів, безумовно, є професійний рівень правоохоронців. Виступаючи охарактеризував якісний склад працівників органів внутрішніх справ, насамперед у частині середнього віку та досвіду практичної роботи. Порівнявши плинність кадрів в органах внутрішніх справ зі своєрідною аеродинамічною трубою, Олександр Ярмиш зазначив, що виправити таке становище може лише суттєве покращення соціального та правового захисту працівників. Крім того, він зазначив: право на існування мають різні системи і моделі підготовки кадрів для працівників правоохоронних органів, але при цьому наголосив, що найважливіші правові навчальні дисципліни повинні однаково глибоко вивчати і судді, і прокурори, і працівники правоохоронних органів. На завершення виступаючи звернувся до зарубіжного досвіду стабільного функціонування правоохоронних органів, вираженого підходу до забезпечення якісного рівня викладання у відомчих закладах.

Ректор Академії суддів України **Ірина Войтюк** зауважила, що в країнах Європи без спеціалізованої освіти стати ані суддею, ані прокурором неможливо. Зупинилася вона також на проблемних питаннях приведення вітчизняного законодавства про судустрій, статус суддів та прокуратуру у відповідність до європейських стандартів. Акцентовано було увагу і на якості підготовки фахівців-юристів в Україні та за кордоном. Ірина Войтюк повідомила учасників конференції про перспективи обговорення розвитку мережі спеціалізованих закладів з підготовки суддів та прокурорів, їх відомчої або позавідомчої підпорядкованості на пленарному засіданні Лісабонської мережі, на-

голосивши, що монопольне право спеціалізованих закладів на підготовку суддівських і прокурорських кадрів для держав Європи – звичне явище. Доповідач висловила власне бачення специфіки підготовки суддів з урахуванням того, що суддя є представником окремої гілки влади і його професія відрізняється від інших правничих спеціальностей. Також підтримала визначення вимог до судді на рівні Конституції та наголосила на важливості абсолютно свідомого обрання людиною суддівської професії у зрілому віці, необхідності імплементації загальноєвропейських підходів в Україні.

Заступник Голови Вищої ради юстиції **Володимир Андрейцев** навів дані щодо кількості претендентів на суддівські посади, яким було відмовлено за результатами розгляду їхніх кандидатур на засіданні Вищої ради юстиції, висловив думку про можливі причини порівняно великої кількості таких осіб. Він акцентував увагу на невідповідності навчальних програм більшості юридичних вищих навчальних закладів сучасним реаліям судової, прокурорської та правоохоронної практики. Підкреслив також, що підготовка фахівців для судових і правоохоронних інституцій має бути прагматизованою, тобто наближеною до повсякденних потреб практичної діяльності, наголосив на об'єднанні всіх структур судово-правової системи однаковою кінцевою метою, важливості мотиваційного елемента зорієнтованості на майбутню професійну діяльність у навчальному процесі.

Проректор Академії Генеральної прокуратури Російської Федерації **Віктор Казаков** зазначив, що зміцнення правових основ державності, забезпечення режиму законності, функціонування державних органів, установ, реалізація прав, свобод і обов'язків громадян багато в чому залежать від рівня законодавчої, правознавчої, правозастосовчої, правоохоронної діяльності, яка здійснюється органами юстиції, судовими і правоохоронними органами. Саме ці органи – ключова ланка в усій цій різноманітній практичній діяльності. І рівень їх загальної підготовки, культури, освіти, світогляду й моральності є значною мірою ключем до

дверей міцного правового простору, забезпечення впевненості всіх членів суспільства у своїй захищеності. Віктор Казаков охарактеризував правові засади підготовки та підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів у Російській Федерації, мережу відповідних відомчих закладів та споріднених установ загальної освітнянської системи, поінформував про розвиток міжнародного співробітництва у сфері підготовки й підвищення кваліфікації прокурорських кадрів. Наголосив, що досвід діяльності Національної академії прокуратури України є дуже важливим, запозичувався Академією Генеральної прокуратури Російської Федерації та викликав зацікавлення колег з прокуратур Соціалістичної Республіки В'єтнам і Республіки Вірменія. Позитивно оцінив перспективи законодавчого закріплення діяльності Національної академії прокуратури України на рівні окремої статті Закону України «Про прокуратуру». Повідомив, що Академію Генеральної прокуратури Російської Федерації визначено координатором діяльності всіх освітнянських і наукових установ правоохоронних органів РФ.

Ректор Національної академії Служби безпеки України **Віктор Мікулін** звернув увагу учасників конференції на те, що вища освіта в галузі права є потужною соціальною силою у розбудові незалежної правової держави, а відносини суспільства і юридичної освіти мають будуватися на принципі взаємної відповідальності. Виступаючи загалом схвально висловився з приводу пропозицій Міністерства освіти і науки України до проекту нової редакції Закону України «Про вищу освіту», зокрема закладення до нього концепції послідовного набуття освітньо-кваліфікаційних рівнів бакалавра і магістра. Віктор Мікулін зазначив, що необхідно умовою допуску до здійснення правоохоронних функцій має стати набуття освітньо-кваліфікаційного рівня не нижчого, ніж бакалавр, із можливістю подальшого отримання магістерської освіти для зайняття вищих посад. Також вказав на доцільність розробки спеціалізованих освітнянських стандартів з урахуванням специфіки правоохоронної діяльності, важливість компоненти якості

юридичної освіти, тісного зв'язку навчального процесу з практикою у вищих навчальних закладах відомчого підпорядкування. Доповідач висунув пропозицію створити єдину інформаційну мережу юридичних вищих навчальних закладів України за участю провідних юридичних закладів Європейського співтовариства.

Радник з юридичних питань Посольства Сполучених Штатів Америки в Україні **Девід Раймонд Льюїс** поділився досвідом підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів у Сполучених Штатах Америки. Він звернув увагу, що спеціалізація здійснюється не за майбутньою професійною належністю, зокрема до прокурорів чи адвокатів, а за певною галуззю права, наприклад, кримінального. Виступаючий розповів про діяльність Національного центру права Департаменту юстиції США – закладу, який відповідає за підготовку та підвищення кваліфікації прокурорів, окреслив спільне та відмінне у діяльності цього закладу і Національної академії прокуратури України, схвально оцінив її роботу.

Директор Інституту підготовки кадрів для органів прокуратури Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого **Іван Бенедик** підкреслив беззаперечну актуальність питань, винесених на обговорення під час конференції. Наголосив, що Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого здійснює підготовку фахівців крізь призму юридичної, політичної, етичної та естетичної культури, оскільки кожен випускник повинен володіти фундаментальними знаннями в галузі права і вміти реалізовувати їх на практиці. Висловив позицію Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого щодо високого рівня її випускників, який є цілком достатнім для роботи в органах прокуратури. На підтвердження навів приклад: значна частина керівного і викладацького складу Національної академії прокуратури України є випускниками саме Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, а також повідомив, що на цей час у ній відбувається перехід на двоступеневу підготовку фахівців, корегування навчальних планів з

метою поєднання теорії та практики. Іван Бенедик висловив упевненість: між різними вищими навчальними закладами повинна бути здорова конкуренція, підтримав здійснення попереднього підбору абітурієнтів через прокуратури обласного рівня, а також розвиток плідної співпраці з Національною академією прокуратури України та Генеральною прокуратурою України.

Прокурор Запорізької області **Валерій Кулаков** підкреслив, що мета досягнення практичного результату може бути реалізована лише за наявності високопрофесійних кадрів. Вказав на наявність в органах прокуратури усіх рівнів системи безперервного навчання працівників, зацікавленість у молодих спеціалістах із достатнім рівнем знань, завдяки чому вони зможуть на належному рівні виконувати свої службові обов'язки. Стисло зупинився на перевагах відомчого закладу порівняно з вищими навчальними закладами Міністерства освіти і науки України. Зазначив, що органи прокуратури потребують не так юристів-енциклопедистів, як вузьких спеціалістів у галузі прокурорської діяльності, для підготовки яких всі можливості має саме Національна академія прокуратури України.

Директор Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України **Юрій Шемшученко** наголосив: конференція присвячена пошуку відповіді на запитання, як підготувати кваліфіковані кадри. Нагадав, що Концепцію підготовки юридичних кадрів було розроблено ще у 1992 році, але єдності думок і підходів досі не досягнуто. Єдина державна концепція вищої юридичної освіти передбачає насамперед підготовку на належному рівні відповідної кількості юридичних кадрів. Водночас питання про конкретну кількісну потребу фахівців залишається невирішеним. Назвав створення Національної академії прокуратури України та Академії суддів України кроками вперед. Фрагментарно зупинився на проблемі реалізації принципу верховенства права та його співвідношення з верховенством закону. Висловив думку про недоцільність підготовки фахівців для суду і прокуратури в загальній системі підготовки юридичних

кадрів, необхідність скорочення обсягів випуску магістрів, оскільки їх здатен готувати лише той вищий навчальний заклад, у якому розвинений науковий напрям. Звернув увагу на недостатню кількість фахівців з наукової спеціальності 12.00.10 – судоустрій, прокуратура та адвокатура. Вказав, що систему підготовки прокурорських кадрів необхідно вибудовувати в межах та відповідно до Закону України «Про прокуратуру».

Професор Одеської національної юридичної академії **Валентин Долежан** зазначив: без внесення змін до Конституції України передчасно ставити питання про зміну функцій прокуратури у Законі України «Про прокуратуру», як того вимагає Венеціанська комісія Ради Європи. Зауважив, що визнає провідну роль Національної академії прокуратури України у підготовці прокурорських кадрів, але при цьому потрібна взаємодія з провідними вищими юридичними навчальними закладами, насамперед Національною юридичною академією України ім. Ярослава Мудрого та Одеською національною юридичною академією. Причому не в рамках конкуренції, а шляхом координації діяльності, провідну роль в якій мають відігравати Національна академія прокуратури України та Академія суддів України. Порівняв правовий статус посад помічника прокурора та помічника судді, висловив думку щодо запровадження нових термінологічних визначень низових прокурорських посад, внесення відповідних змін до Закону України «Про прокуратуру». Визнав перспективним наближення моделей добору та підготовки кадрів на посади суддів і прокурорів до існуючих у Європі.

Ректор Академії митної служби України **Віктор Ченцов** поінформував учасників конференції про існування мережі митних університетів зі спеціальною єдиною навчальною програмою для всіх країн, що до неї входять. До цієї мережі належать як митні курси, так і класичні університети, які уклали спеціальні договори з відповідними відомствами, а також відомчі навчальні заклади. Академія митної служби України працює окрім стандартів Міністерства освіти і науки України також і за стандартами Все-

світньої митної організації. Віктор Ченцов охарактеризував спеціалізовану підготовку фахівців в Академії митної служби України, запропонував на законодавчому рівні врегулювати специфіку підготовки кадрів у вищих навчальних закладах правоохоронних органів за аналогією з військовими вищими навчальними закладами, узгодити кваліфікаційні характеристики за рівнями бакалавра і магістра й орієнтувати відомчі вищі навчальні заклади на кращі світові стандарти підготовки кадрів правоохоронців.

Завідуючий кафедрою Львівського національного університету ім. Івана Франка **Василь Нор** погодився з актуальністю проблематики конференції. Підкреслив, що підготовка фахівців-юристів у 288 вищих навчальних закладах від першого до четвертого рівня акредитації не є нормальним явищем. Погодився з найбільшою раціональністю змішаної моделі, коли бакалаврська підготовка, отримана в провідних вищих навчальних закладах, поєднується зі спеціалізацією у відомчих вищих навчальних закладах, оскільки будь-яка професія повинна ґрунтуватися на солідній теоретичній базі. Василь Нор наголосив, що майбутніх фахівців потрібно не лише вчити, а й виховувати в дусі поваги до закону, людини, правил соціального співжиття, окрім знань враховувати психологічні та моральні якості людини.

Старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України **Микола Сірий** у своєму виступі зазначив, що порушені на конференції проблеми не можуть бути розв'язані в межах лише одного відомства. Він наголосив, що більшістю присутніх сприймається правова система, яка зародилася на теренах сучасної України ще у Х столітті, і до XVIII століття основу вітчизняної правової традиції становив симбіоз римського, візантійського та національного права. І лише на початку XVIII століття прийшла російська традиція з високим рівнем централізації, фіскальною та адміністративною лінією. Зупинка процесів в очікуванні реакції Ради Європи є неможливою, право законодавчої ініціативи – право політичне. На завершення Микола Сірий звернувся до

історичних витоків появи магістрів у вищих навчальних закладах, від Болонського університету, який розвивався в рецепції римського права. Крім того, наголосив, що прокурорська професія є невіддільною від юридичної і повинна розглядатися саме в її загальному контексті.

Під час роботи конференції було прийнято **Заключний документ**, в якому, зокрема, визначено, що діяльність відомчих спеціалізованих вищих навчальних закладів є оптимальною формою підготовки суддів, прокурорів та правоохоронців. Разом із тим традиційно існують відмінності моделей навчання суддів і прокурорів, з одного боку, та працівників правоохоронних органів – з іншого. Запровадження засад Болонського процесу вимагає подальшої інтеграції вказаних моделей підготовки кадрів.

Потреба в такій інтеграції зумовлюється: одновекторністю професійних зусиль суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів, спрямованих на захист прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина, суспільства та держави; єдністю принципів діяльності суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів (верховенство права, неупередженість, соціальна справедливість, вірність службовому обов'язку тощо); схожістю інтенсивності та напруженості їхньої роботи (часто пов'язаної із ризиком для життя та здоров'я); необхідністю надання їм не лише загальної юридичної освіти, а й спеціалізованої підготовки, яка не здійснюється в навчальних закладах системи Міністерства освіти і науки України; наявністю практики двоступеневої підготовки суддів і прокурорів у зарубіжних країнах, де базову юридичну освіту надають класичні університети, а спеціалізовану – відомчі навчальні заклади; потребою безперервного навчання суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів.

Водночас система спеціалізованої вищої освіти не зможе ефективно розвиватися без розв'язання на державному рівні таких завдань: здійснення ступеневої підготовки фахівців із розмежуванням освітянських рівнів «бакалавр» та «магістр»; затвердження окремих державних стандартів підготовки бакалаврів та магістрів; розробки та впровадження освітньо-кваліфікаційних вимог до професій та посад, які можуть обіймати фахівці з вищою освітою на рівні бакалавра або магістра відповідно.

В основу підготовки майбутніх суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів України доцільно покласти: фундаментальність, науковість, практичну спрямованість, поєднання професійних і виховних компонентів підготовки фахівця. Гарантувати реалізацію таких підходів стосовно суддів та прокурорів здатне лише поєднання загальної юридичної освіти та спеціалізованої підготовки у відомчих науково-навчальних закладах. Це відповідає стратегії Лісабонської мережі інституцій суддівської та прокурорської освіти, для якої обов'язковою є спеціалізована підготовка суддів і прокурорів.

В окремих державах (Греція, Македонія, Молдова, Румунія, Сербія, Франція) стабільність функціонування відомчих навчальних закладів забезпечена наявністю спеціальних законів. На часі прийняття подібних законів і в Україні. Це наблизить систему відомчої спеціалізованої підготовки в нашій державі до європейських стандартів та забезпечить належне нормативне регулювання діяльності спеціалізованих відомчих науково-навчальних закладів України з підготовки суддів, прокурорів і правоохоронців.

Реформування законодавства про вищу освіту та законодавче закріплення статусу відомчих спеціалізованих науково-навчальних закладів в Україні мають бути взаємообумовленими й одночасними.



Григорій СЕРЕДА,
*ректор Національної академії
прокуратури України,
державний радник юстиції 2 класу,
кандидат юридичних наук, доцент*

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРИ ВИРІШЕННІ ЗАЯВ І ПОВІДОМЛЕНЬ ПРО ЗЛОЧИНИ

Ключові слова: прокурор, прокурорський нагляд, вирішення заяв і повідомлень про злочини, досудове слідство, дізнання, тактика виявлення порушень, методика виявлення порушень.

На сучасному етапі розвитку держави актуальним є забезпечення оптимальності функціонування системи органів прокуратури. Вирішення цієї проблеми дасть можливість створити довершену, науково обґрунтовану концепцію ефективності прокурорської діяльності й визначити критерії та основні показники її оцінки.

Питання ефективності реалізації прокурором наданих йому повноважень щодо нагляду за законністю вирішення заяв та повідомлень про злочини досліджувались у роботах Ю.М. Грошевого, В.С. Зеленецького, Л.М. Лобойка, О.Р. Михайленка, В.Т. Нора, Д.П. Письменного, В.Д. Финька та інших. Однак необхідно зазначити, що в юридичній літературі не існує єдності поглядів щодо критеріїв удосконалення прокурорського нагляду за додержанням законів при вирішенні заяв і повідомлень про злочини. Висвітлення окремих теоретичних аспектів удосконалення тактики та методики прокурорського нагляду на початковому етапі кримінального процесу в умовах його реформування є метою цієї статті.

Для забезпечення результативності методики прокурорського нагляду за законністю розгляду заяв і повідомлень про злочини необхідно насамперед встановити головне: як повно та своєчасно прокурор

виявляє допущені порушення законності і чи правильно на них реагує.

Завдання, закріплені в статтях 29 і 30 Закону України «Про прокуратуру» та конкретизовані в наказах Генерального прокурора України, – запрограмований, а саме: бажаний результат. І в цьому розумінні є критеріями оцінки роботи прокуратури по нагляду за законністю розгляду заяв і повідомлень про злочини. Співвідношення між завданням-критерієм та фактичним результатом наглядової діяльності прокуратури вказує на міру її ефективності.

Прокурорський нагляд за законністю діяльності органів дізнання і досудового слідства розпочинається, коли посадовим особам стає відомо про вчинений злочин. З цього моменту прокурор здійснює нагляд за законністю додержання строків, визначених для перевірки повідомлень про злочини, а також за законністю й обґрунтованістю порушення або відмови в порушенні кримінальної справи [1, 149].

Найбільше порушень закону відбувається на етапі реєстрації заяв і повідомлень про злочини. Йдеться передусім про їх приховування від реєстрації.

Відтак, зусилля вчених, законодавців та практиків мають спрямовуватися на усунення цього негативного явища в діяльності

правоохоронних органів, а не на пошук законодавчих механізмів його закріплення [2]. На думку В.Т. Маляренка, однією з причин масового приховування злочинів від реєстрації є вимога закону щодо швидкого та повного розкриття злочину, забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності. Він слушно зауважує, що в новому процесуальному законодавстві не потрібно ставити завдання про притягнення кожного, хто вчинив злочин, до кримінальної відповідальності, про забезпечення швидкого та повного розкриття злочинів [3].

Кримінально-процесуальна діяльність з розгляду заяв і повідомлень про злочини хоч і зачіпає права та законні інтереси людини, однак не знайшла достатньої законодавчої регламентації [4, 13]. На сьогодні не прийнято спеціального закону щодо розгляду заяв і повідомлень про злочини. Тому правовою базою організації їх приймання та реєстрації є норми Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України) й відомчі інструкції. Наприклад, такі як Інструкція про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв та повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, затверджена наказом Міністра внутрішніх справ України від 14 квітня 2004 року № 400, Інструкція про порядок приймання, реєстрації, обліку та розгляду в підрозділах податкової міліції заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини, затверджена наказом голови Державної податкової адміністрації України від 24 червня 1998 року № 304, Інструкція з діловодства в органах прокуратури України, затверджена наказом Генерального прокурора України від 28 грудня 2002 року № 90 тощо.

Перевірці законності й обґрунтованості приймання, реєстрації та обліку заяв і повідомлень про злочини має передувати певна підготовка, що полягає у детальному вивченні відповідних нормативних актів, вказівок Генерального прокурора України, а також ознайомленні зі спеціальною літературою, методичними посібниками, рекомендаціями.

Прокурору, який здійснює нагляд, необхідно особисто ознайомитися з великим

масивом первинних облікових документів і матеріалів перевірок, що знаходяться насамперед у піднаглядних органах, зробити запит про необхідну інформацію в інших установах.

Тактика і методика виявлення порушень закону під час приймання, реєстрації, перевірки та вирішення заяв і повідомлень про злочини дають змогу прокурору використовувати будь-які необхідні, на його погляд, прийоми. Передусім прокурор перевіряє не рідше рази на місяць всі заяви і повідомлення про злочини, що надійшли до органів внутрішніх справ, журнали про їх реєстрацію і подальше спрямування. У межах своїх повноважень прокурор перевіряє виконання законів про: приймання заяв і повідомлень про злочини всіма органами (посадовими особами), які відповідно до КПК України мають право їх розглядати; своєчасну, повну та правильну реєстрацію заяв і повідомлень про злочини; повну перевірку джерел інформації, що надійшла; законність та обґрунтованість прийнятих за заявами і повідомленнями рішень.

В юридичній літературі під методикою прокурорського нагляду розуміють сукупність організаційних, тактичних і технічних методів, прийомів та засобів, які застосовуються прокурорами для ефективного здійснення нагляду з метою виявлення і попередження порушень закону й обставин, що їм сприяють [5, 120].

Проаналізувавши загальнонауковий понятійний апарат, доходимо висновків, що складовими методики є передусім правила застосування конкретного методу (методичні правила), а також прийоми, які забезпечують техніку реалізації методу за відповідними правилами методики (технічні прийоми). До того ж вибір методу пізнання у певній процесуальній формі залежить від умов здійснення пізнавальної діяльності, тобто від ситуації, що складається в конкретних умовах пізнання [6, 215].

Методом прокурорського нагляду за законністю розслідування злочинів проти довілля вважається засіб виконання прокурором завдань, які постають перед ним при вчиненні наглядових дій, а *прийомом* – конкретна дія прокурора, спрямована на встановлення відповідності закону дій або рішень органів дізнання і слідчих.

Прийоми ґрунтуються на законах та інших нормативних актах, підбираються для конкретної ситуації під час практичної діяльності. Вони залежать від цієї ситуації, а також від рівня професійної підготовки прокурорського працівника. Тому методика значною мірою є наслідком індивідуального, творчого підходу у кожній конкретній ситуації [7, 56]. Найефективніші методи та прийоми проведення прокурорських перевірок узагальнюються і закріплюються в наказах, розпорядженнях, оглядових та інформаційних листах, методичних рекомендаціях, інших офіційних документах Генеральної прокуратури України, а також прокуратур областей і прирівняних до них.

Діяльність прокурора, спрямована на виявлення порушень законності під час вирішення заяв і повідомлень про злочини, поділяється на два основні етапи: виявлення порушень закону під час перевірки органами дізнання і досудового слідства заяв та повідомлень про злочини; виявлення порушень закону під час прийняття посадовими особами рішень за заявами та повідомленнями про злочин.

В.С. Зеленецький називає такі способи порушення закону при реєстрації заяв і повідомлень про злочини:

- 1) відмова заявникові у прийнятті інформації для реєстрації;
- 2) фізичне приховування прийнятих заяв, повідомлень від реєстрації;
- 3) реєстрація прийнятої інформації в неповному обсязі;
- 4) приховування від реєстрації окремих суттєвих епізодів, фактів або співучасників злочинної діяльності;
- 5) списання заяв і повідомлень до наряду канцелярії без прийняття за ними рішення в передбаченому законом порядку;
- 6) умисне заниження небезпечності діянь, про які повідомляється заявником, із наступною їх кваліфікацією як діянь, що не мають великої суспільної небезпеки;
- 7) прийняття за заявою або повідомленням незаконного рішення про відмову в порушенні кримінальної справи за реабілітуючими особою підставами (пункти 1, 2 ст. 6 КПК України);

8) незаконне спрямування джерел інформації в інші регіони на підставі надуманої їх належності іншим органам;

9) приховування заяв і повідомлень, які були повернуті з інших регіонів або органів, з реєстрації [4, 13–20].

Отже, порушення наявні в різних модифікаціях, і значення методики прокурорського нагляду полягає в тому, щоб забезпечити їх своєчасне виявлення й усунення. Разом із тим прокурору необхідно мати на увазі, що характер перевірочних дій за повідомленням про злочин безпосередньо залежить від повноти інформації про нього. А тому важливе практичне значення при визначенні правильності дій щодо вирішення повідомлень про злочини, а також виборі методики нагляду має обізнаність із джерелом інформації.

Головна мета прокурора – вибрати найбільш раціональні прийоми та способи для успішного виконання поставленого завдання у найкоротший термін. Саме обрана методика свідчить про організаційні, професійні і творчі здібності прокурора.

Специфіка прокурорських перевірок додержання законів під час вирішення заяв і повідомлень про злочини передбачає діяльність прокурора у таких напрямках.

По-перше, – безпосереднє вивчення представлених прокурору заяв і повідомлень про скоєні або підготовлювані злочини, протоколів явки громадян з повинною, публікацій у пресі й рапортів відповідних службових осіб про безпосереднє виявлення ознак злочину, а також всіх прикладених до названих джерел інформації документів і матеріалів, отриманих у процесі перевірки інформації про злочини.

Під час вивчення вказаних джерел інформації прокурор повинен насамперед з'ясувати, коли саме подане конкретне джерело інформації й коли воно фактично надійшло до чергової частини, режимно-секретного підрозділу (канцелярії) або іншої служби органу дізнання чи слідства. Зробити це можна шляхом зіставлення дат підпису заяв, повідомлень, інших джерел інформації про злочини з датами їх реєстрації в облікових книгах.

Зіставлення дат дає можливість не тільки з'ясувати часові витрати чергової частини на організацію перевірки й вирішення названих джерел інформації конкретними виконавцями, а й виявити причини та умови, що перешкоджають діяльності чергової частини, дотриманню строків роботи з заявами й повідомленнями про злочини.

Наступний елемент перевірки пов'язаний із вивченням змісту заяв або повідомлень, всіх долучених до них документів з метою з'ясування правової особливості діяння, наявності чи відсутності в ньому ознак конкретного злочину, можливості (або неможливості) прийняття за наявними документами відповідного рішення.

По-друге, — аналіз обліково-реєстраційних записів у журналі реєстрації заяв і повідомлень про злочини (далі – ЖРЗПЗ). Журнал реєстрації заяв і повідомлень про скоєні або підготовлювані злочини є основним обліково-реєстраційним документом, на основі якого організується робота з перевірки й вирішення інформації про злочини, що надійшла, складається й корегується статистичний звіт. Форма та зміст реквізитів відповідних граф журналу встановлені Інструкцією про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв та повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України) від 14 квітня 2004 року № 400. Належне їх заповнення є обов'язковим.

І хоча правильність ведення такого журналу не є предметом прокурорського нагляду, його вивчення прокурором уможливорює виявлення фактів порушення законів при прийманні, реєстрації, перевірці й вирішенні заяв, повідомлень, іншої інформації про злочини й, враховуючи це, — забезпечення встановлення причин і умов, що сприяли їх порушенню.

Вивчення записів у зазначеному документі сприяє виявленню допущених органами дізнання та слідства порушень закону при прийманні, реєстрації, перевірці й вирішенні заяв та повідомлень про злочини тільки в тому випадку, якщо прокурор має достатні знання про специфіку методичних

правил, які застосовуються при реєстрації отриманої інформації в ЖРЗПЗ. Для цього він має знати зміст реквізитів усіх його граф, порядок і обсяг їх заповнення відповідними посадовими особами.

По-третє, — зіставлення вивчених джерел інформації про злочини з ЖРЗПЗ.

У процесі такого зіставлення можуть бути виявлені заяви й повідомлення, не зареєстровані у вказаному журналі. Такі факти повинні кваліфікуватися як приховування названих джерел інформації від реєстрації з метою приховування злочинів від обліку. В зв'язку із цим прокурор повинен дати вказівку органу дізнання зареєструвати приховані заяви й повідомлення в ЖРЗПЗ, а також з'ясувати всі обставини цієї негативної діяльності, встановити осіб, причетних до неї, причини й умови, що сприяли навмисному порушенню закону, і вжити заходів до покарання винних й усунення зазначених причин та умов.

У деяких випадках для з'ясування усього комплексу питань, пов'язаних із приховуванням джерел інформації про злочин від реєстрації, прокурор повинен відібрати пояснення не тільки в чергового, його помічника, особи, якій доручено перевірити й вирішити дане повідомлення чи заяву, а й у членів слідчо-оперативної групи, що виїжджала на місце події.

При порівняльному аналізі прокурор іноді встановлює, що перевірка заяви або повідомлення про злочин доручена конкретному оперативному працівнику міліції, але роботу фактично виконували інші особи. І не зрозуміло, на якій підставі вони здійснювали перевірку даної заяви або повідомлення. У цьому зв'язку одержати необхідну інформацію про виявлене протиріччя необхідно в тієї посадової особи, яка написала резолюцію про перевірку заяви або повідомлення. Звичайно, відповідні пояснення повинні бути відібрані прокурором й в усіх інших осіб, причетних до роботи з даним джерелом інформації про злочин.

По-четверте, — дослідження в органі дізнання та досудового слідства анонімної інформації про злочини. Вона може виявитися як помилковою, так і достовірною. З огляду на цю обставину її не слід ігнорувати.

У п. 3.2 Інструкції МВС України передбачено правило, відповідно до якого анонімні листи, що містять відомості про вчинений або підготовлюваний злочин, у ЖРЗПЗ не реєструються, а передаються в підрозділи, які займаються оперативно-розшуковою діяльністю, для використання їх при розкритті або попередженні злочинів. У цих підрозділах таке джерело інформації має бути обов'язково зареєстроване. Під час перевірки прокурор повинен звертати увагу на виконання такого правила, оскільки його дотримання дає можливість не тільки розкрити злочин, а й попередити настання більш шкідливих, небезпечних як для окремих осіб, так і для суспільства наслідків.

По-п'яте, — вивчення виділених згідно зі ст. 26 КПК України кримінальних справ. Ця обставина має спонукати прокурора до всебічного вивчення причин виділення матеріалів із кримінальної справи, визначення правових наслідків, які в результаті таких дій настали, з'ясування руху цих матеріалів та фактичного їх місцезнаходження.

По-шосте, — перевірка матеріалів адміністративної практики. Питання про відповідальність громадян за вчинення адміністративних правопорушень вирішується на підставі та в порядку, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП України). З практики відомі випадки, коли деякі органи дізнання та досудового слідства занижують рівень суспільної небезпеки вчиненого діяння і, кваліфікуючи його як адміністративне правопорушення, прагнуть у порушення закону «звільнити» ту або іншу особу від кримінальної відповідальності. При здійсненні перевірок особливо корисними можуть виявитися відомості, що містяться в самому протоколі про адміністративне правопорушення. Вивченню підлягають також справи про адміністративні правопорушення.

По-сьоме, — аналіз повідомлень, отриманих прокурором з установ, підприємств і організацій. Прокурор повинен перевірити насамперед, чи було відомо правоохоронним органам про дані злочини, а також, чи відповідає змісту повідомленої інформації прийняте відповідним органом рішення. Для цього прокурору потрібно звернутися до ма-

теріалів про відмову в порушенні кримінальної справи або перевірити за журналом реєстрації вихідної несекретної кореспонденції, чи не спрямовані вони в інші правоохоронні органи, у тому числі й в інші регіони.

По-восьме, — перевірка обставин затримання осіб органами внутрішніх справ також дає змогу виявити порушення порядку реєстрації та вирішення повідомлень про злочини. Результативним може виявитися вивчення інформації в документації чергових частин Міністерства з надзвичайних ситуацій України, беручи до уваги невідпрацьований механізм їх взаємодії з органами внутрішніх справ у питаннях, пов'язаних із реєстрацією й передачею повідомлень про злочини. Під час прокурорської перевірки корисною буде також інформація, отримана з: банків – про факти виявлення підробки грошових знаків; страхових організацій – про звернення з питань виплати страхових сум у зв'язку із викраденням майна, замахом на життя й здоров'я громадян; позавідомчої охорони – про спрацювання охоронної сигналізації й перевірку цих сигналів; паспортно-візових служб – про втрату паспортів тощо.

В юридичній літературі справедливо вказується, що перевірка заяв і повідомлень про злочини є процесуальною діяльністю. Вона розпочинається з надходження у відповідний державний орган достатніх даних про злочин у визначеній кримінально-процесуальним законом формі. Тому процесуальна діяльність із розгляду заяв та повідомлень про злочини є не чим іншим, як доказуванням, а одержувані в її процесі фактичні дані, на яких ґрунтуються прийняті рішення, – доказами [8, 11]. У цьому зв'язку в КПК України мають бути сформульовані відповідні процесуальні положення.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що процесуальна перевірка і прийняття рішень за заявами і повідомленнями про злочини являє собою єдність розумової та практичної діяльності прокурора, слідчого й особи, яка проводить дізнання. Вона здійснюється відповідно до норм кримінально-процесуального закону з метою одержання, фіксації й оцінки фактичних даних, необхідних для прийняття законного рішення про порушення кримінальної спра-

ви, відмови в цьому або спрямування отриманих джерел інформації за призначенням (за підслідністю або підсудністю).

За підсумками перевірки законності прийняття, реєстрації та вирішення заяв і повідомлень про злочини прокурор може застосовувати такі засоби прокурорського реагування, як: скасування незаконних рішень органів дізнання і досудового слідства; надання вказівок щодо реєстрації інформації про скоєний злочин; вжиття заходів до фактичного відновлення порушених прав фізичних осіб, інтересів юридичних осіб; притягнення до відповідальності винних посадових осіб; сприяння особам відшкодувати шкоду, заподіяну незаконними діями посадових осіб тощо.

Узагальнюючи практику здійснених перевірок, прокурор має проаналізувати правильність розподілу обов'язків між різними суб'єктами прокурорського нагляду; організації збору, обліку та зберігання інформації; необхідної для здійснення своєї діяльності; узагальнень і аналізу роботи прокуратури в цілому та за її окремими напрямками; планування роботи; контролю виконання й оцінки ефективності як організаторської, так і наглядової діяльності; форм і методів підготовки до здійснення конкретних наглядових дій з виявлення, усунення й попередження порушень законності при прийнятті, реєстрації, перевірці і вирішенні заяв та повідомлень про злочини; організації обміну досвідом і підвищення рівня професійної підготовки працівників прокуратури, а також координації даної роботи з іншими галузями й напрямками діяльності прокуратури, і насамперед у сфері дізнання та досудового слідства.

Належна організація й методика прокурорського нагляду за законністю вирішення заяв і повідомлень про злочини – необхідна умова ефективності наглядової діяльності прокурора в наступних стадіях кримінального процесу. Організація нагляду повинна бути спрямована на попередження, виявлення й усунення порушень закону, а також містити постановку завдання, прогнозування проблемних ситуацій, кадрове забезпечення виконання поставленого завдання, суворий контроль виконання, мобільне корегування наглядової діяльності при зміні

оперативної обстановки. Результативність методики нагляду забезпечується правильним визначенням обсягу й послідовності наглядових заходів, доцільних часових меж нагляду, вибором і комбінацією форм реагування на виявлені порушення закону.

З цією метою в органах прокуратури доцільно вести спеціальні наряди-накопичувачі одержання такої інформації, до яких щомісяця наростаючим результатом підпорядковані прокуратури надавали б інформацію про здійснену роботу з постановки на облік прихованих від реєстрації злочинів. Кількісні дані, що характеризують цю роботу, можуть виглядати таким чином: 1. Виявлено прихованих у звітному періоді злочинів, постановка їх на облік, їх характер. При цьому мають на увазі окремо: а) злочини, безпосередньо приховані від обліку; б) приховані, незважаючи на їх очевидність, шляхом винесення незаконних постанов про відмову в порушенні кримінальної справи. 2. З числа прихованих заяв кримінальні справи, порушені прокурором безпосередньо. 3. Справи, порушені компетентним органом за вказівкою прокурора: а) з них спрямовані в суд і результати розгляду; б) результати розгляду таких справ судом. 4. Закриті або тимчасово припинені на різних, але законних підставах. 5. Справи, що перебувають в стадії розслідування на кінець звітного періоду. 6. Стосовно винних прокурором порушено дисциплінарне переслідування. 7. Притягнуто до кримінальної відповідальності за приховування від реєстрації заяв і повідомлень про злочини від обліку. 8. Загальна кількість проведених прокурором перевірок додержання законності при прийнятті, реєстрації, перевірці та вирішенні заяв і повідомлень про злочини та кількість виявлених фактів їх приховування від обліку.

Ще 2000 року автором статті були сформульовані пропозиції щодо прийняття Закону України «Про порядок прийняття, реєстрації, перевірки та вирішення заяв, повідомлень і іншої інформації про злочини», а також щодо внесення змін у кримінально-процесуальне законодавство, які мають як теоретичне, так і практичне значення. Зокрема, пропонувалося доповнити КПК України спеціальною нормою, що визначала б

порядок і засоби перевірки заяв (повідомлень) про злочини, а також передбачити процесуальний порядок санкціонування прокурором затримання порушення кримі-

нальної справи на термін понад добу, короткочасний арешт та інші процесуальні дії на цій стадії. Зазначене не втратило актуальності й до сьогодні.

Список використаних джерел:

1. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста (району) по виконанню функцій, визначених Конституцією України: навч. посіб. / Каркач П.М. – Х.: Легас, 2004. – 240 с.
2. Зеленецький В. Прокурорський нагляд за виконанням законів при реєстрації джерел інформації про злочини / В. Зеленецький, Л. Лобойко // Вісник прокуратури. – 2002. – № 6. – С. 37.
3. Малярєнко В.Т. Про завдання кримінального судочинства / В.Т. Малярєнко // Вісник Верховного Суду України. – 2000. – № 6. – С. 37.
4. Зеленецький В.С. Прокурорський надзор за исполнением органами дознания и досудебного следствия законов при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях: моногр. / Зеленецкий В.С. – Х.: Восточнорегиональный центр гуманитарно-образовательных инициатив, 2004. – 400 с.
5. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / [под ред. Ю.Е. Винокурова]. – М.: Экзамен, 2004. – 544 с.
6. Зеленецкий В.С. Общая теория борьбы с преступностью / Зеленецкий В.С. – Х.: Основа, 1994. – 321 с.
7. Воронцова Н.В. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела: науч.-метод. пособ. / Воронцова Н.В., Капинус К.В., Козлов В.И. и др.; под ред. А.П. Короткова, Н.Е. Токарева. – М.: Юрлитинформ, 2002. – 194 с.
8. Середа Г.П. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при прийманні, реєстрації, перевірці та вирішенні заяв і повідомлень про злочини: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Г.П. Середа. – Х., 2000. – 16 с.

Григорій СЕРЕДА

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРИ ВИРІШЕННІ ЗАЯВ І ПОВІДОМЛЕНЬ ПРО ЗЛОЧИНИ

Резюме

Розглядаються окремі теоретичні аспекти тактики та методики прокурорського нагляду за додержанням законів при вирішенні заяв і повідомлень про злочини, визначаються критерії удосконалення прокурорської діяльності в цій сфері, формуються пропозиції, спрямовані на вдосконалення чинного законодавства.

Григорій СЕРЕДА

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ РАЗРЕШЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ И СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

Резюме

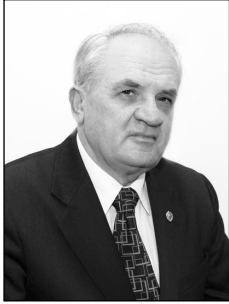
Рассматриваются отдельные теоретические аспекты тактики и методики прокурорского надзора за соблюдением законов при разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, определяются критерии усовершенствования прокурорской деятельности в этой сфере, формулируются предложения, направленные на усовершенствование действующего законодательства.

Grigoriy SEREDA

MODERN PROBLEMS OF IMPROVEMENT OF PROSECUTORS SUPERVISION ON OBSERVANCE OF LAWS IN SETTLEMENT OF STATEMENTS AND REPORTS OF CRIMES

Summary

The article deals with some theoretical aspects of tactic and methodic of prosecutors supervision on observance of laws in settlement of statements and reports of crimes, criteria of improvement of prosecutors activity in the sphere mentioned above are defined, the propositions on amendment of current legislation are proposed.



Василь МАЛЯРЕНКО,
*Голова Верховного Суду України 2002—2006 рр.,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПрН України,
Голова Ради Комітету
конституційно-правового контролю України*

ЧИ ВЕДЕ ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ ДО ФЕДЕРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ?

Ключові слова: державний устрій, двопалатний парламент, однопалатний парламент, міжнародний досвід, федеративні держави, унітарні держави.

Більшість успішних країн світу мають двопалатні парламенти. Прагматичні народи вважають, що це ключ для розв'язання багатьох проблем. Президент нашої держави, усвідомлюючи це, наполегливо пропонує запровадити в Україні двопалатний парламент для стабілізації становища в країні. Але більшість політичних сил заперечують проти цього. Вони лякають населення одним, на їх погляд, найважливішим аргументом – можливістю федералізації України і в майбутньому її розпадом.

Судячи з аргументів, які використовують прихильники і противники двопалатного парламенту, в нашому суспільстві немає більш-менш систематизованих знань про цей інститут влади та його місце і значення в сьогодишньому світі.

Противники двопалатного парламенту заявляють, що він «шкідливий для розвитку суспільства». Така форма державного устрою, на їх думку, «небезпечна для утвердження демократії в країні і для збереження її цілісності». Вони посилаються на те, що згідно зі світовим досвідом «основним критерієм для створення верхньої палати парламенту є федеративний устрій держави або історична традиція монархізму, адаптованого до принципів демократії».

Чи справді це так – звернемось саме до міжнародного досвіду.

На земній кулі на сьогодні понад сімдесят країн мають двопалатні парламенти. При цьому абсолютна більшість із них – успішні країни, які мають позитивні показники як економічного, так і соціального плану.

Серед них Австралія, Австрія, Алжир, Аргентина, Бельгія, Бразилія, Великобританія, Єгипет, Індія, Ірландія, Іспанія, Італія, Канада, Німеччина, Нідерланди, Оман, США, Франція, Швейцарія, Японія та багато інших високорозвинутих країн зі стабільним суспільством і доброю економікою. Як бачимо, серед цих країн окремі мають як федеративний державний устрій, так і унітарний, вони є як монархіями, так і республіками.

Після розпаду Радянського Союзу, усвідомлюючи велику значимість такого парламенту для життя країни, чимало держав, які не мають ніякого відношення ні до монархізму, ні до федералізму, створили саме двопалатні парламенти, зокрема це Білорусь, Казахстан, Киргизія, Таджикистан. Росія також має двопалатний парламент. Двопалатні парламенти мають Польща, Чехія, Хорватія, Сербія і Чорногорія, Румунія, Боснія та Герцеговина, тобто держави, які позбулися комуністичної ідеології та тоталітарних уявлень про розбудову держави. Як відомо, Польща, Чехія, Хорватія і Румунія є унітарними республіками. Але жодна із цих держав не має «монархічних» традицій чи схильності до федералізації.

В той же час слід сказати, що однопалатні парламенти мають як федеративні держави, наприклад Венесуела, Об'єднані Арабські Емірати, так і унітарні, де збереглись монархічні традиції, наприклад Швеція, Норвегія, Данія, Люксембург, яких ніхто не звинувачує у відсутності демократії.

Однопалатні парламенти мають, як правило, країни невеликі, з малою кількістю на-

селення та з малими фінансовими можливостями, наприклад Литва, Латвія, Естонія, Молдова, Грузія, Вірменія, Андорра, Ісландія, багато малих острівних держав. В їх число входять також слабзорозвинуті країни Африки та традиційно тоталітарні або такі, що тяжіють до такого способу правління держави. Україна, яка зберігає однапалатний парламент, фактично демонструє тоталітарні устремління, що шкодять її іміджу у світі.

Тим, хто вважає, що двопалатний парламент доцільний лише у федеративній державі, треба знати, що Сполучені Штати Америки є федеративною державою, але складається вона з унітарних держав – штатів, які мають свої конституції і свої парламенти. У цій складній, але успішній державі двопалатні парламенти функціонують як на рівні всієї держави, так і на рівні кожного штату. Лише штат Небраска має однапалатний парламент. Всі інші 49 штатів мають двопалатні парламенти.

Треба визначити, що не Сполучені Штати Америки створили свої штати, а унітарні держави-штати створили єдину федеративну державу під назвою – Сполучені Штати Америки. І двопалатний парламент на федеративному рівні створений на базі двопалатних парламентів унітарних держав-штатів, які існують і понині.

Заяви про те, що двопалатний парламент може призвести до федералізації і розпаду держави – лукаві. Жодна із держав з таким парламентом із-за цього не федералізувалась та не розпалась і перспектив до того не має. Польща, Чехія, Румунія, Франція та багато інших унітарних держав, створюючи двопалатні парламенти, не лякали своє населення федералізацією або розпадом держави, бо знали, що цей аргумент не підтверджений історією і є нікчемним. Вони знають, що двопалатний парламент, навпаки, «цементує» державу, сприяє наведенню в ній порядку. Що стосується демократії, то країни, які відходять від тоталітаризму, створюють двопалатні парламенти саме заради її утвердження.

На чому ґрунтується у народів світу бажання мати не одну, а дві палати парламенту? Не вдаючись до деталізації функцій нижньої та верхньої палат парламенту, тим більше знаючи із Конституції, чим займається однапалатна Верховна Рада України, сконцент-

руємо свою увагу на головних особливостях верхньої палати, або Сенату, як її називають у більшості країн світу, що мають двопалатний парламент. Головна роль Сенату в державі стабілізуюча. Саме він стримує всі гілки влади від конфліктності і суперечок. У кожній редакції газети, журналу тощо є так зване «світле око». В парламенті цим «світлим оком» є Сенат. Він «шліфує» кожний нормативний акт, який вийшов із стін нижньої палати, не допускаючи сумнівних, суперечливих, не підтверджених фінансово і кадрово норм. Завдяки цьому у Президента держави майже не виникає необхідності накладати вето на законопроект, який оброблений Сенатом, а у зв'язку з цим зникає можливість конфлікту між Президентом і законодавчою владою. Сенат захищає «хліб» у Конституційного суду. В рідкісній державі, де є дві палати в парламенті, такий масовий наплив подань до Конституційного суду, як у нас. У зв'язку з цим зникає тяганина і невизначеність з нормативними актами, а отже, немає підстав для конфліктів між гілками влади. Влада отримує більшу довіру, більший авторитет у населення.

Однапалатний парламент, яким би хоросим він не був, не в змозі забезпечити справедливий і рівний захист інтересів кожного регіону країни, кожної етнічної меншини, кожного напрямку людської діяльності. Сенат, як правило, забезпечує цю функцію влади – бути справедливою і рівною до всіх.

Двопалатний парламент не дає можливості концентрувати парламентську владу в руках однієї людини або однієї політичної сили, він не дає можливості узурпувати владу щодо кадрових питань.

В окремих країнах, наприклад у США, ні одна з палат впродовж сесії не може без згоди другої перенести засідання більше ніж на визначені дні або призначити їх в іншому місці ніж те, де засідають обидві палати. Тобто палати виконують стримуючу роль одна по відношенню до іншої. Здебільшого Сенат виконує контрольну функцію щодо дій та рішень нижньої палати і уряду, а в деяких країнах має право навіть законодавчого вето.

Тобто Сенат – це надзвичайно корисний інститут влади, ігнорування створення якого нічого доброго країні не приносить. Сенат у країні – це показник демократії, гарант законності та захищеності, і тому небажання його створення означає бажання законсервувати

той безлад, який сьогодні є в Україні, оскільки він вигідний певним політичним силам.

Аналіз даних по створенню законодавчих органів влади в багатьох успішних країнах світу свідчить про те, що двопалатний парламентаризм залежить передовсім не від традицій, монархізму, федералізму чи унітаризму, а від прагматичних уявлень, від розрахунку, від користі для держави такого інституту влади. Якби двопалатний парламент шкодив прагматичним французам в їх унітарній державі чи німцям у їх федеративній державі, вони давно позбулися б його.

Саме прагматизм корисності для держави утримує двопалатний парламент як на федеральному, так і на унітарному державному рівнях у США.

Успішність і корисність двопалатного парламенту для держави залежать від форми та способу його формування. У світі щодо цього є величезний досвід.

В Україні окремі «вчені» лякають людей двопалатним парламентом, маючи на увазі спосіб його формування у Російській Федерації. Зокрема, там верхня палата – Рада Федерації, формується із вищих посадових осіб виконавчої і законодавчої влади кожної із 89 федеральних адміністративних одиниць – областей, країв, республік, автономних округів і областей, федеральних міст Москви і Санкт-Петербурга.

Тобто до Ради Федерації народ їх не обирає. Таким чином, вони не представляють народ свого регіону, хоч і покликані певною мірою захищати його інтереси.

Справді, для України такий спосіб формування Сенату може бути згубним. Але в світі є й інші способи формування верхньої і нижньої палат парламенту.

Наведу найбільш характерні принципи формування двопалатного парламенту в успішних унітарних державах.

Наприклад, у Франції двопалатний парламент складається із Сенату і Національних зборів.

Сенат має 321 місце – 296 для безпосередньо Франції, 13 для заморських територій і 12 для французьких громадян, які проживають в інших країнах. Члени Сенату обираються непрямым голосуванням колегією виборців на 9 років, третина з яких обирається кожні три роки.

Національні збори мають 577 місць. Члени цих зборів обираються загальним голосуванням по одномандатних мажоритарних округах на 5 років.

В Італії двопалатний парламент складається із Сенату та Палати депутатів. В Сенат на 5-літній строк обираються народним голосуванням 315 депутатів, із яких 232 обираються відкритим голосуванням і 83 – за принципом регіонального пропорційного представництва. Крім цих сенаторів в Італії є інститут пожиттєвих сенаторів, в число яких входять колишні президенти республіки та інші вищі посадові особи держави, чий знання та досвід італійський народ не хоче втрачати.

Палата депутатів Італії складається із 630 членів, 475 із яких обираються відкритим голосуванням і 155 – на основі регіонального пропорційного представництва на 5 років.

В Іспанії двопалатні Генеральні кортеси складаються із Сенату та Конгресу депутатів. Сенат має 259 місць, 208 членів обираються прямим загальним голосуванням і 51 особа призначається регіональними законодавчими органами влади на 4 роки. В Конгрес депутатів 350 осіб обираються загальним голосуванням за партійними списками на основі пропорційного представництва строком на 4 роки.

У Польщі двопалатні Національні збори складаються із Сейму (460 місць; члени обираються за комплексною системою пропорційного представництва на 4-літній строк) і Сенату (100 місць; члени обираються на основі мажоритарного представництва кожної провінції на 4 роки).

В світі рідкісна країна формує свій парламент лише на пропорційній основі. У абсолютній більшості випадків вони формуються на мажоритарній або змішаній основі, при якій депутат служить не партійному вождю, а народу свого виборчого округу.

Чому основні політичні сили в Україні не бажають двопалатного парламенту? Тому що вони не бачать своєї вигоди в ньому. Вони у такий спосіб втрачають владу, свій вплив на ті процеси, які будуть відбуватись в країні, оскільки не зможуть одночасно контролювати обидві палати, створення двопалатного парламенту – це радикальні зміни в державному устрої. Вони особисто бояться цих змін.

Між тим, зважаючи на досвід інших країн, народ України виграє від створення

двопалатного парламенту, оскільки це базовий ключ для розв'язання тих політичних, економічних і соціальних проблем, з якими Україна зайшла в глухий кут.

До тих пір, доки Україна не збагне, що система формування однопалатного парламенту вигідна лише партійним функціонерам, вона буде убогою і сірою, а конфлікти, суперечки та вибори будуть безкінечними.

Крім того, з урахуванням факту, що двопалатний парламент існує у більшості успішних і достойних поваги країн світу, Україна, не створивши такого парламенту, буде ототожнюватись у цьому плані з країнами відсталими і малорозвинутими, а тим більше тоталітарними.

Питання створення Сенату в Україні не повинно відкидатись з порога, виходячи лише з того, що його пропонує Президент. Пропозиції його підкріплені світовим досвідом і в своїй основі є слушними. Вони потребують глибокого вивчення і реалізації. Якщо наш парламент хоче добра Україні.

На наш погляд, у Сенаті України повинні бути моральні авторитети суспільства, якщо хочете, «батьки нації», високоосвічені і висо-

коморальні люди, які своїм життям, своєю поведінкою і відношенням до України та її народу довели, що ні за яких обставин не поступляться совістю, гідністю та честю. Справа за парламентом, за його майстерністю та совістю.

Що стосується побоювання, що в верхню палату можуть прийти олігархи, то сьогоднішній парламент має змогу запровадити певний майновий ценз і не пустити їх туди. Він може не пустити туди і синів та дочок олігархів, їх охоронців та водіїв, які є сьогодні в парламенті і шкодять іміджу політичних сил. Якщо парламент не хоче бачити у верхній палаті экс-президентів тощо, то він в змозі не передбачити в законі їх туди входження.

Тобто парламент має змогу закріпити в законі ту процедуру створення Сенату і такий його склад, які б задовольняли і народ України, і його політичні сили. Але треба щось робити. Треба усвідомлювати, що зміна облич у владі не ліквідує кризи. Необхідна зміна системи влади. Запровадження двопалатного парламенту на розумній основі – це найбільш вагомий ключ до ліквідації кризи в Україні.

Василь МАЛЯРЕНКО

ЧИ ВЕДЕ ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ ДО ФЕДЕРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ?

Резюме

Обґрунтовується думка про те, що запровадження двопалатного парламенту в Україні дасть ключ для вирішення тих політичних, економічних і соціальних проблем, через які наша країна зайшла в глухий кут.

Наголошується, що успішність і корисність такого інституту влади для держави залежать від форми та способу його формування.

Василий МАЛЯРЕНКО

ВЕДЕТ ЛИ ДВУХПАЛАТНЫЙ ПАРЛАМЕНТ К ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА?

Резюме

Обосновывается мысль о том, что введение двухпалатного парламента в Украине даст ключ для решения тех политических, экономических и социальных проблем, в связи с которыми наша страна зашла в тупик.

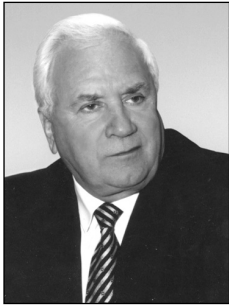
Подчеркивается, что успешность и полезность такого института власти для государства зависят от формы и способа его формирования.

Vasyl MALIARENKO

IS BICAMERAL PARLIAMENT A CAUSE OF STATE FEDERALIZATION?

Summary

The opinion on bicameral parliament enactment in Ukraine as a key to resolve modern political, economical and social problems of the state is substantiated. The author emphasizes, that success and usefulness of these power institution for state depend on form and way of parliament formation.



Юрій ШЕМШУЧЕНКО,
*директор Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України,
академік НАН України*

Геннадій МУРАШИН,
*провідний науковий
співробітник Інституту
держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України,
член-кореспондент АПН України*



ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ В СИСТЕМІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Ключові слова: статус, реформування, гармонізація, система, критерії, гарантії, міжнародні зв'язки, співробітництво, ПАРЕ.

Кожна суверенна держава, крім своїх внутрішніх функцій, має вирішувати комплекс проблем, які впливають з фактора здійснення нею функцій зовнішніх. Це зумовлено потребами широкого і багатогранного співробітництва в економічній, культурній, міжнародно-правовій сферах, необхідністю об'єднання зусиль у боротьбі зі злочинністю, міжнародним тероризмом, порушеннями засад екологічної безпеки існування людства тощо.

Попри те, що Українська РСР у складі СРСР була формально суверенною державою і входила до Організації Об'єднаних Націй, вона виконувала тільки окремі міжнародні функції. Що ж стосується прокуратури, то вона фактично була усунута від активних міжнародних контактів.

Відсутність належних прямих професійних контактів прокурорських органів України з відповідними органами інших країн світу обмежувала можливості для вивчення і використання зарубіжного досвіду у вдосконаленні структури і підвищенні ефективності здійснення прокурорського нагляду.

Ситуація поліпшилася з проголошенням незалежності України і прийняттям 5 листопада 1991 року Закону України «Про прокуратуру», а потім – Конституції України

(1996 р.). Цими актами були закладені правові засади міжнародної діяльності прокуратури нашої держави. Так, Верховна Рада України прийняла ряд законів про ратифікацію деяких Європейських конвенцій 1950–1970-х років минулого століття, що стосувалися різних аспектів прокурорської діяльності. Це, зокрема: Закон України від 22 вересня 1995 року «Про приєднання України до Європейської конвенції про передачу провадження у кримінальних справах, 1972 рік»; Закон України від 16 січня 1998 року «Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників, 1957 рік, Додаткового протоколу 1975 року та Другого додаткового протоколу 1978 року до Конвенції»; а також Закон України від 17 грудня 1997 року «Про ратифікацію Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, 1990 рік» та ін. 17 листопада 1993 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про надання Генеральному прокурору України повноважень на підписання договорів (угод) про передачу засуджених».

Серед міжнародно-правових документів, якими керується прокуратура України, значне місце посідають двосторонні меморандуми, протоколи намірів, угоди про пра-

вову допомогу і співробітництво з різних аспектів прокурорської діяльності. Такі двосторонні міжнародно-правові акти були укладені між Департаментом Генерального Атторнея Австралії і Генеральною прокуратурою України щодо співробітництва в переслідуванні воєнних злочинців; про співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Федеральною прокуратурою Швейцарської Конфедерації в боротьбі з організованою злочинністю і відмиванням доходів; про взаємопорозуміння між Генеральною прокуратурою України та Міністерством юстиції Канади. Були підписані Протоколи про наміри між Генеральною прокуратурою України і прокуратурами кожної з держав Балтії щодо співробітництва у сфері надання правової допомоги. Угоди про правову допомогу і співробітництво укладені між Генеральною прокуратурою України і прокуратурами багатьох держав СНД, Верховною народною прокуратурою Китайської Народної Республіки, Міністерством юстиції Республіки Польща та ін. Всі ці аспекти міжнародного співробітництва прокуратури України потребують глибокого всебічного дослідження і узагальнення, вироблення необхідних рекомендацій.

Активну участь у цьому мають взяти вчені-правознавці Національної академії наук України, Академії правових наук України, Національної академії прокуратури України та провідних вищих навчальних закладів нашої держави. Спрямування і координація цієї роботи мали б здійснюватися науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України, на яку згідно з діючим положенням покладено узагальнення міжнародної юридичної практики, сучасного зарубіжного законодавства про правоохоронну діяльність, а також участь в організації і підготовці міжнародних конференцій, семінарів, круглих столів з актуальних проблем.

У зв'язку зі здійсненням прокуратурою України міжнародного співробітництва з відповідними органами зарубіжних країн Генеральним прокурором України видано низку наказів та інструкцій, які регулюють цю діяльність. Серед них Наказ «Про організацію роботи органів прокуратури України в галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги», Інструкція про порядок підготовки, передачі та виконання органами прокуратури України звернень про правову допомогу у

кримінальних справах, Інструкція про порядок виїздів працівників органів прокуратури України у закордонні службові відрядження, інші нормативні документи Генерального прокурора України. Найбільш важливі аспекти міжнародної діяльності органів прокуратури, на наш погляд, слід було б закріпити в законодавстві, зокрема, при прийнятті нового Закону України «Про прокуратуру», нового Кримінально-процесуального кодексу України, інших законодавчих актів.

У процесі міжнародного співробітництва особливе значення має додержання міжнародно-правових норм, які діють на території України, угод, укладених Генеральною прокуратурою України з органами іноземних держав, що є обов'язковим для усіх прокурорських установ та їх відповідальних працівників у межах їхньої компетенції. Для забезпечення цієї роботи в структурі Генеральної прокуратури України діє міжнародно-правове управління, яке є її самостійним підрозділом. Положення про нього затверджено Наказом Генерального прокурора України від 2 серпня 2007 року. До складу управління входять: відділ міжнародного співробітництва, відділ екстрадиції та відділ правової допомоги. В цьому документі викладені основні завдання цього управління, які охоплюють практично весь спектр напрямів діяльності і сфер міжнародного співробітництва прокуратури. Ефективна реалізація даного Положення має позитивно вплинути на здійснення прокуратурою її міжнародних функцій.

Україна є членом Ради Європи (далі – РЕ). У рекомендаціях, резолюціях, висновках керівних структур цієї впливової і авторитетної міжнародної організації порушуються й питання участі прокурорів у міжнародному правовому співробітництві. Так, у Рекомендації Рес (2000) 19, прийнятій Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року, зазначається, що яка б роль не належала іншим органам у справах, пов'язаних із міжнародним правовим співробітництвом, слід всіляко розвивати прямі контакти між державними прокурорами різних країн у рамках міжнародних угод там, де вони є, або на основі робочих домовленостей.

У контексті міжнародного співробітництва правових систем, розвитку прямих контактів між державними прокуратурами європейських країн передбачаються такі за-

ходи, як: розповсюдження документації; складання списку зв'язків і адрес із зазначенням прізвищ контактних осіб у різних органах прокуратури, сфери їхньої спеціалізації, кола обов'язків тощо; налагодження регулярних особистих контактів між прокурорами різних країн, зокрема шляхом проведення регулярних зустрічей між Генеральними прокурорами; організація професійного навчання та інформаційно-тематичних занять; створення посад співробітників по зв'язках з органами прокуратури і правосуддя, які постійно працюватимуть в іноземних країнах, і розробка їхніх функціональних обов'язків; організація вивчення іноземних мов; широке застосування електронних засобів передачі інформації, проведення з іншими країнами робочих семінарів з питань взаємної допомоги та вирішення спільних проблем злочинності.

Існуючі і подальші шляхи міжнародного співробітництва прокуратур держав – членів РЄ були в основному схвалені Парламентською Асамблеєю Ради Європи 27 травня 2003 року, яка у Страсбурзі прийняла Рекомендацію 1604 (2003) «Роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві». Асамблея висловила за досягнення узгодженості між кримінально-правовими системами держав-учасниць, щоб гідно протистояти новим викликам транснаціональної організованої злочинності та зберегти повагу суспільства до верховенства права і віру у передбачуваність його застосування. Було зазначено: незважаючи на те, що повинні визнаватися національні звичаї та традиції, у тих випадках, коли деякі аспекти діяльності прокуратур окремих держав викликають занепокоєння, вони можуть бути відповідним чином розглянуті на європейському рівні у рамках Ради Європи. Асамблеєю було схвалено проведення Конференції Генеральних прокурорів Європи як широкого та відкритого спеціалізованого форуму для дискусій. Зазначалось, що цей захід надає можливість для внесення та обговорення пропозицій, порад, порівняння розвитку подій в окремих державах та встановлення найкращих методів, що може позитивно позначитися на діяльності Ради Європи у цій сфері. Було визнано, що Конференція заслуговує на те, щоб стати органом, діючим на постійній основі нарівні з Консультативною Радою європейських суддів.

Участь прокуратури України у міжнародному співробітництві з огляду на організаційні і функціональні аспекти прокурорських структур європейських країн має важливе значення для подальшого вдосконалення організації і діяльності нашої прокуратури, гармонізації її правового статусу з правовим статусом інших країн – членів Ради Європи.

У кожній такій країні органи прокуратури мають свої особливості, вони досить різні навіть за назвами. Це, зокрема, «державний обвинувач», «атторней обвинувачення», «державний прокурор» тощо. Існують значні розбіжності в характері стосунків з органами виконавчої влади (від підпорядкування до повної незалежності), а також у стосунках між прокурорами та суддями (в одних країнах вони становлять єдину систему, в інших – відокремлені).

Для гармонізації правового статусу органів прокуратури важливе значення мають такі документи Ради Європи, як: Висновок та рекомендація Парламентської Асамблеї РЄ (далі – ПАРЕ) № 190 (1993) від 26 вересня 1995 року щодо вступу України; Резолюція ПАРЕ від 5 жовтня 2005 року № 1466 (2005) «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною»; Рекомендації № (2000) 19 Комітету Міністрів РЄ державам – членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури у системі кримінального судочинства; Рекомендації ПАРЕ від 27 травня 2003 р. № 1604 (2003) «Роль прокуратури в демократичному правовому суспільстві», а також коментарі щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України стосовно прокуратури України, надані експертами Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у 2006 році*.

У цих документах сформульовано чимало слушних рекомендацій і фахових порад, які можна використати з метою подальшого підвищення ефективності прокурорської системи в Україні та її раціональної гармонізації з прокурорськими системами європейських країн. Наприклад, у Рекомендації № (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи йдеться про гарантії, які забезпечують вико-

*Див.: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи» (м. Київ, 2–3 жовтня 2006 року).

нання державними прокурорами своїх посадових обов'язків, вказується на те, що держави – члени Ради Європи повинні вжити ефективних заходів, які гарантуватимуть безперешкодне виконання прокурорами своїх професійних обов'язків і функцій у належних правових та організаційних умовах, а також відповідне матеріальне, зокрема бюджетне забезпечення їхньої діяльності, причому ці умови мають бути створені в тісній взаємодії з представниками органів прокуратури.

Це має забезпечувати: а) справедливий та безсторонній порядок добору, просування та переміщень по службі державних прокурорів, у якому втілені гарантії проти будь-яких преференційних підходів в інтересах окремих груп та виключається будь-яка дискримінація на основі статевої чи расової приналежності, кольору шкіри, мови, віросповідання, політичних та інших поглядів, національного чи соціального походження або інших факторів; б) формування кар'єри державних прокурорів, їх просування та переміщень по службі такими об'єктивними критеріями, як фахова компетентність і досвід; с) переміщення по службі має диктуватися службовою необхідністю; d) повинні бути створені гідні умови служби прокурорів, зокрема заробітна плата, вислуга років і розмір пенсій, сумірні за важливістю їхньої ролі, а також відповідний вік виходу у відставку; е) дисциплінарні провадження проти прокурорів мають регулюватися законом і гарантувати справедливість та об'єктивність оцінок і прийнятих рішень, які повинні підлягати незалежному та безсторонньому контролю; f) у випадках порушення правового статусу прокурорів вони повинні мати доступ до задовільної процедури подання скарг, у тому числі, залежно від ситуації, належний доступ до відповідного органу правосуддя; g) має бути забезпечений фізичний захист прокурорів і членів їхніх сімей у випадках загрози їхній безпеці, що виникла внаслідок належного виконання ними своїх посадових обов'язків.

Від держав – членів Ради Європи вимагається вжити заходів, які гарантуватимуть прокурорам ефективне право на свободу слова, віросповідання, об'єднань і зібрань. Вони повинні мати право на участь у публічних дискусіях з питань законодавства, відправлення правосуддя, сприяння та за-

хисту прав людини, а також вступати або створювати місцеві, національні чи міжнародні організації та відвідувати їхні зібрання у приватному порядку без будь-яких негативних наслідків по службі, зумовлених їхніми правомірними діями або членством у законній організації. Зазначені права можуть бути обмежені лише тією мірою, якою цього вимагають закон і необхідність збереження конституційного статусу державних прокурорів. У випадку порушення зазначених прав повинні існувати ефективні засоби судового захисту.

Ця гарантія впливає зі ст. 10 Конвенції про захист прав людини, але має тлумачитись і застосовуватись у світлі обов'язків прокурора утримуватись від політичної діяльності. Виходячи з цього, співробітники прокуратури ряду країн – членів Ради Європи не мають права ні вступати до політичних партій, ні активно займатися політикою.

Серед прокурорських гарантій називають і належні матеріальні умови їх служби. Йдеться, зокрема, про забезпечення певної рівноваги при визначенні розміру заробітної плати і пенсій між працівниками органів суду та прокуратури.

У документах Ради Європи йдеться і про те, що держави-члени повинні вживати належних заходів, які гарантуватимуть виконання прокурорами своїх посадових обов'язків без неправомірного втручання або неправомірного притягнення до цивільної, кримінальної чи іншої відповідальності. Водночас державна прокуратура повинна періодично і публічно звітувати про свою діяльність у цілому і, зокрема, про хід виконання пріоритетних завдань. Зазначається, що державні прокурори не повинні втручатись у сферу компетенції органів законодавчої та виконавчої влади.

У тих країнах, де державна прокуратура не входить до урядових структур, держава повинна вживати ефективних заходів, які гарантуватимуть законодавче закріплення характеру і меж незалежності державної прокуратури.

За будь-яких обставин державні прокурори повинні мати можливість безперешкодно переслідувати державних чиновників за скоєні ними злочини, особливо за корупцію, тяжкі порушення прав людини та інші визнані міжнародним правом злочини.

Серед обов'язків державних прокурорів по відношенню до громадян вказується на те, що вони зобов'язані добросовісно, безсторонньо та об'єктивно виконувати свої функції, поважати та всіляко захищати права людини; забезпечувати рівність громадян перед законом. Держави мають забезпечити неухильне дотримання прокурорами кодексів професійної етики при виконанні ними своїх посадових обов'язків. Порушення цих кодексів може тягнути за собою відповідні санкції.

У документах Ради Європи вказується також, що з метою сприяння справедливій та ефективній діяльності органів державної прокуратури держави повинні: приділяти першочергову увагу ієрархічним організаційним методам, водночас не допускати, аби ці методи призводили до утворення неефективних або громіздких бюрократичних структур; визначати загальні напрями проведення в життя політики у сфері боротьби з кримінальною злочинністю; визначати загальні засади та критерії, на основі яких мають прийматися рішення у конкретних справах з тим, щоб уникнути свавільних рішень.

Неприпустимим є втягування прокуратури у політичні чвари, що може призвести до деформації суті та істинного призначення прокуратури у демократичному суспільстві, втрати її незалежності, неупередженості та авторитету. Діючи за принципом рівності всіх громадян перед законом і керуючись лише нормами права, прокуратура має бути осторожнішою політичних та ідеологічних тисків, оскільки це може призвести до її залежності насамперед від виконавчої влади. На певну політичну заангажованість органів прокуратури України неодноразово вказувалося у документах Парламентської Асамблеї Ради Європи. Зокрема, у Резолюції 1346 (2003) та у Пояснювальному меморандумі співдоповідачок Моніторингового комітету (документ № 10676 від 5 жовтня 2005 року, пункти 155, 156)*.

Чимало рекомендацій Ради Європи з даних питань вже знайшли реалізацію в

діяльності органів прокуратури України. Так, у Положенні про міжнародно-правове управління Генеральної прокуратури України йдеться про забезпечення виконання визначених законодавством функцій прокуратури України, її відповідних структур щодо застосування норм міжнародних договорів нашої держави у сферах правової допомоги у кримінальних справах, взаємодії з компетентними установами іноземних держав та міжнародними організаціями. Передбачена необхідність підготовки пропозицій та здійснення заходів міжнародно-правового характеру, спрямованих на встановлення, підтримання й розвиток ділових стосунків Генеральної прокуратури України з органами прокуратури, іншими компетентними установами зарубіжних країн, а також з міжнародними організаціями, зокрема професійного характеру. Необхідно проводити постійний контроль за діяльністю прокуратур щодо нагляду за додержанням вимог міжнародних договорів, якими регулюється надання міжнародно-правової допомоги у кримінальних справах, та їх застосуванням, у тому числі необхідної організаційної, методичної, практичної допомоги на місцях.

На підставі законодавства України та міжнародних договорів України, відомчих угод, а в деяких випадках і на бездогвірній основі відбувається виконання звернень про правову допомогу, екстрадицію та передачу кримінального переслідування. З питань міжнародно-правового співробітництва Генеральна прокуратура України взаємодіє з Верховним Судом України, Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Державною митною службою України, Державною прикордонною службою України, Державною податковою адміністрацією України, Міністерством юстиції України, іншими центральними органами державної влади. Нею у встановленому порядку здійснюються контакти з посольствами та консульськими установами іноземних держав, представництвами міжнародних організацій в Україні з питань діяльності органів прокуратури. Представники прокуратури України беруть участь у заходах міжнародного характеру (конференціях, семінарах, нарадах тощо), передбачена організація навчання працівників прокуратури за кордоном. Вивчається позитивний досвід діяльності іноземних правоохоронних ор-

*Див.: Огляд коментарів експертів Ради Європи до проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України стосовно прокуратури». – К.: Генеральна прокуратура України, 2006. – вересень. – С. 7; матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи» (м. Київ, 2–3 жовтня 2006 року).

ганів у сфері міжнародного співробітництва і можливість його запровадження в роботі прокуратури України.

Прокурорським працівникам, які беруть безпосередню участь у роботі з міжнародного співробітництва, слід поглиблювати свої знання щодо основ дипломатичного протоколу. У цьому зв'язку важливими є постійні контакти з Міністерством закордонних справ України. Це стосується таких позицій, як: виконання програм, планів та рішень міжнародних організацій, членом яких є Україна, з питань діяльності органів прокуратури; допомога у встановленні та розвитку ділових відносин з державними установами інших країн та міжнародними організаціями з метою забезпечення представництва органів прокуратури на міжна-

родних зустрічах, нарадах, семінарах та інших заходах, а також для організації навчання працівників прокуратури у рамках програм міжнародного співробітництва; сприяння участі Генеральної прокуратури України в роботі міжнародних організацій, органів та установ (координаційних, науково-дослідницьких, методичних), створених на міждержавному, міжурядовому та неурядовому рівнях, діяльність яких пов'язана з виконанням завдань органів прокуратури, тощо.

На завершення варто зазначити, що участь прокуратури України у міжнародному співробітництві ще не знайшла належного теоретичного обґрунтування. Відповідні проблеми чекають на своїх дослідників-правознавців.

**Юрій ШЕМШУЧЕНКО,
Геннадій МУРАШИН**

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ В СИСТЕМІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Резюме

Висвітлюються проблеми та напрями розвитку співробітництва прокурорських органів України з відповідними органами зарубіжних країн та міжнародними організаціями. Наголошено на формах і методах такого співробітництва з Радою Європи у контексті її рекомендацій «Роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві». Сформульовано рекомендації щодо вдосконалення міжнародного співробітництва прокурорських органів України, розвитку наукових досліджень відповідних проблем.

**Юрій ШЕМШУЧЕНКО,
Геннадій МУРАШИН**

ПРОКУРАТУРА УКРАИНЫ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Резюме

Освещаются проблемы и направления развития сотрудничества прокурорских органов Украины с соответствующими органами зарубежных стран и международными организациями. Акцентируется внимание на формах и методах такого сотрудничества с Союзом Европы в контексте его рекомендаций «Роль прокуратуры в демократическом правовом обществе». Сформулированы рекомендации по усовершенствованию международного сотрудничества прокурорских органов Украины, развитию научных исследований соответствующих проблем.

**Yuriy SHENSHUCHENKO,
Gennadiy MURASHIN**

PUBLIC PROSECUTION OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL COOPERATION

Summary

This article is devoted to problems of cooperation between Ukrainian and foreign public prosecutions departments and international organizations. Forms and methods of such cooperation with the Council of Europe following its recommendations «The role of public prosecutions department in the democratic legal society» are emphasized. The recommendations concerning the improvement of international cooperation of public prosecution departments and investigations of the corresponding problems are formulated.



Віктор МІКУЛІН,
*ректор Національної академії
Служби безпеки України,
кандидат юридичних наук, професор,
генерал-майор*

ПРИНЦИПИ АНАЛІЗУ ПРОБЛЕМ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ДЛЯ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Ключові слова: управлінські рішення, національна безпека, управління національною безпекою, управління оперативно-службовою діяльністю, принципи прийняття рішень.

При визначенні основних засад державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, до основних функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки віднесено розроблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень [1]. А основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України передбачено забезпечення на основі прийняття відповідних управлінських рішень максимальної ефективності й здатності давати адекватну відповідь реальним і потенційним загрозам Україні, прозорості в діяльності державних органів, інформованості населення, зміцнення на цій основі його довіри до владних інститутів. Тобто управлінські рішення стали об'єктом пильної уваги суб'єктів забезпечення національної безпеки, що й визначає актуальність статті.

Дослідження щодо підвищення ефективності управлінських рішень з реформування Служби безпеки України як об'єкта управління пов'язане з важливими науковими, а також практичними завданнями, які передбачені планом науково-дослідних робіт Національної академії Служби безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, нормативно-правових актів [1–15] свідчить, що до сьогодні в науковій літературі немає згоди з питань про роль і місце управлінських рішень у формуванні адекватної,

ефективної та економічно виправданої системи управління національною безпекою, спроможної забезпечити поступ суспільства і держави на шляху до спільноти розвинутих демократичних країн [2; 3]. Дотепер ідеться про те, що можуть і повинні давати управлінські рішення, реалізовані на практиці, а не про те, що ми реально від них одержуємо. Цей факт дає підставу вважати, що досягнуті науково-практичні результати не свідчать про досконалість підходів з підготовки управлінських рішень для вирішення проблем управління національною безпекою. Як правило, особа, яка приймає рішення, залежно від ситуації керується декількома принципами, не збільшуючи їх кількості без необхідності. Водночас слід зазначити, що не існує загальноприйнятих підходів та правил стосовно систематизації принципів управління соціальними системами, зокрема національною безпекою України.

Аналіз наукових праць і практичного досвіду свідчить, що в цілому практичний ефект від упровадження управлінських рішень може бути отриманий за рахунок таких положень:

- запровадження більш якісного, ніж в попередній практиці, інструментарію розробки і реалізації, розвитку об'єктів, у функціонуванні яких виявлені проблеми, що повніше відображає закономірності розвитку системи національної безпеки;

- перерозподіл засобів на пріоритетних напрямках фінансування реалізації політики національної безпеки;

– удосконалення правових та організаційних механізмів управління національною безпекою при вирішенні поставлених проблем, що здебільшого є результатом методологічного забезпечення розробки відповідних законів, концепцій, доктрин, стратегій і програм;

– виділення основних принципів прийняття рішень, а також відповідних вихідних положень, які можуть знадобитись у вирішенні управлінських ситуацій і підготовці певних рішень.

Небезпідставна думка, що досягнуті результати у визначеності держави в стратегічних пріоритетах та цілях, які мають відповідати викликам і загрозам ХХІ століття, пов'язані більшою мірою з використанням указаних вище положень, не передбачених у повному обсязі, до речі, жодним програмним документом у сфері національної безпеки, за винятком Указу Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» [4].

У зв'язку з цим автор статті ставить за мету: виявити й обґрунтувати основні принципи, що безпосередньо пов'язані з людським фактором.

Питання про специфіку управлінських рішень у сфері національної безпеки, про роль і місце програмно-цільових методів у системі її розвитку й управління нею широко обговорювалось і обговорюється в науковій літературі [5–15]. За сутністю кожна значна робота, присвячена управлінським рішенням, має критичний аналіз думок з названих проблем. Проте доводиться визнати, що кількість існуючих трактувань приблизно відповідає кількості авторів, які займаються дослідженнями з правового регулювання із використанням підходів програмного планування й управління.

До сьогодні в деяких наукових дослідженнях проблеми управління національною безпекою, на вирішення яких спрямовані управлінські рішення, пояснювались з точки зору їх об'єктивних коренів, що за сутністю є певним явищем. Розгляд розвитку системи правового регулювання як еволюційного процесу не дав можливості визначити місце програмно-цільового методу в правових та організаційних механізмах моніторингу з метою вчасного коригування пріоритетів політики безпеки.

Це завдання може бути вирішене при використанні організаційно-правового аналізу феномену проблеми управління національною безпекою. Досліджуючи механізм розвитку об'єкта, доцільно виходити з основних методологічних принципів, представлених на рис. 1.

1. Об'єктивність розгляду, на першому плані якої є вивчення незалежних від людини зв'язків і правовідносин; вона передбачає розподіл об'єктивних та суб'єктивних чинників і врахування їх залежності.

2. Діалектичність розгляду, що припускає вивчення предмета в його розвитку і всебічності, в єдності теоретичної та практичної форм його руху.

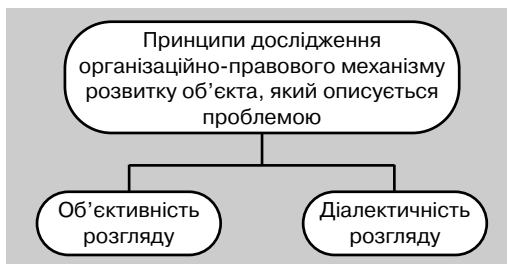


Рис. 1. Систематизація принципів дослідження організаційно-правового механізму розвитку об'єкта, який описується проблемою.

Зазначене дає можливість з'ясувати сутність правових і організаційних проблем розвитку об'єктів управління, тобто внутрішніх необхідних сторін і залежностей, що становлять єдність протилежностей як джерела розвитку. Накопичений науковий доробок із використання програмно-цільових методів дає змогу перейти на новий більш високий рівень сутності управлінських рішень, який визначається особливостями проблемного розвитку об'єктів національної безпеки, принципами управління.

Проаналізувавши наукові праці та враховуючи досвід, доходимо висновку, що в системі Служби безпеки України на особливу увагу в управлінні заслуговують принципи програмно-цільового підходу. Головні з них такі:

- орієнтування програми на кінцевий результат;
- визначення програми як одного з елементів системи заходів організації;

- зв'язок з іншими програмами;
- системний розгляд процесу управління програмою на всіх її стадіях;
- створення відповідної організаційної системи управління програмою;
- забезпечення необхідними ресурсами;
- використання методів аналізу та оцінки для обґрунтування рішень на всіх етапах розробки та реалізації [15].

Нижче за результатами аналізу окремих робіт з управління [11–13] наведемо низку принципів, що стосуються здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень [11]. Як відомо, центральним у процесі управління діяльністю Служби безпеки України завжди є людський фактор. Ініціатива, професіоналізм, активність, самостійність та працьовитість – далеко не повний перелік проявів цього фактора. До безпосередньо пов'язаних з людським фактором належать сучасні принципи управлінської діяльності, без знання яких неможливий професіоналізм:

- *принцип стратегічного мислення*, що передбачає формування комплексного мислення з елементами: орієнтації на довгострокову перспективу успішної діяльності; чіткого визначення мети організації та її пріоритетів; урахування сильних і слабких сторін; планування дій з урахуванням ризику; ефективної організації робіт та контролю; ставлення до персоналу як до ключового ресурсу й основної цінності організації; розуміння важливості інформаційного фактора; здатності до змін;

- *принцип управління якістю рішень* передбачає встановлення стандартів, відкритого спілкування, попередження надмірного контролю, запровадження наукових підходів;

- *принцип прийняття й обґрунтування управлінських рішень*. Модель прийняття рішень повинна бути адекватною ситуації, тобто відповідати структурі та властивостям об'єкта управління; особливостям і можливостям створення методів моделювання та експериментів, що проводяться на основі цих моделей; вимогам управлінського завдання; системі цінностей і переваг особи, яка приймає рішення, її професійному рівню;

- *принцип індивідуальності*, який відрізняється у засобах прийняття власних рішень або вирішення проблем кожним індивіду-

умом. Люди надто відрізняються за інтенсивністю та засобами виявлення волі у своїх діях;

- *принцип правильних рішень* – це психологічний процес, приймати рішення, як правило, легко; складно приймати правильні рішення;

- *принцип професіоналізму* – шлях до успіху – через точний розрахунок, підкріплений досвідом та інтуїцією;

- *принцип обґрунтування управлінських рішень* передбачає застосування системного та комплексного підходів; урахування співвідношення факторів часу, витрат і результатів; забезпечення багатоваріантності рішень та порівнюваності варіантів; урахування факторів невизначеності та ризику [12];

- *принцип об'єктивності* обумовлює необхідність дотримання в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил;

- *принцип законності* передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад в усіх основних сферах діяльності Служби безпеки України, чітке дотримання норм права;

- *принцип делегування повноважень*, що передбачає передачу керівником обов'язків і повноважень людині, яка приймає на себе відповідальність за їх виконання;

- *принцип лідерства*, за яким має більше шансів на успіх той, хто першим починає використовувати нові наукові напрацювання та технології;

- *принцип функціональної дефініції*: чим чіткіше визначені для організації, підрозділу, працівника напрями й очікувані результати діяльності, повноваження, посадові та інформаційні зв'язки, тим більший внесок у реалізацію цілей Служби безпеки України слід очікувати.

Сучасна практика управління діяльністю в Службі безпеки України широко використовує принцип адаптації, тобто підпорядкування нових підрозділів, що не набрали сили й авторитету, на певний період їх становлення та адаптації. Принцип єдності цілей управління та відповідальності фактично є основною передумовою життєдіяльності будь-якої організаційної системи Служби безпеки України. Його реалізація означає чітке виз-

начення цілей і функцій організації, побудову відповідної організаційної структури, розподіл обов'язків, повноважень та відповідальності між усіма її ланцюгами управління.

Вирішення проблеми (усунення об'єктивних передумов, що формують віддзеркалення ситуації розвитку) має включати такі складові:

- побудову теоретичної концепції, що адекватно описує закономірності розвитку керованого об'єкта;

- подальшу розробку на основі даної концепції практичних організаційно-правових форм, відповідних виявленим закономірностям;

- їх практичну апробацію.

З огляду на це управлінські рішення є формою впровадження інновацій у практику в сфері національної безпеки, синтезом теоретичної та практичної діяльності, спрямованої на вирішення проблеми.

Реальний розвиток об'єкта національної безпеки відображається системою загальнонаукових дисциплін у вигляді єдиної теоретичної моделі, що описує взаємозв'язок істотних сторін цього розвитку [10]. На базі аксіоматики, яка може бути отримана з цієї моделі, будується теоретична концепція управління даним об'єктом, загальні принципи якої вкладаються в конкретні форми організаційних рішень і елементів правового механізму прийняття та виконання державних рішень у сфері реального програмування і управління. Накладення практичних форм програмування і управління на динаміку об'єкта національної безпеки дає емпіричний матеріал для розвитку теоретичної концепції його функціонування.

Об'єктами управлінських рішень стають ті підсистеми національної безпеки, розвиток організаційно-правових принципів у яких є об'єктивною необхідністю. Не випадково необхідність широкого розповсюдження програмних методів збігається у часі, коли стан економічної безпеки залишається складним внаслідок дії низки викликів та загроз; спостерігається посилення екологічних та техногенних загроз національній безпеці; мінливе і суперечливе зовнішнє середовище характеризується посиленням дії чинників, які ставлять під загрозу стратегічну стабільність у світі, коли постає за-

вдання вдосконалення всього правового й організаційного механізму комунікації та взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади в Україні у цілому, його підпорядкування проблемам управління національною безпекою [4].

Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що сутність управлінських рішень, в умовах дотримання обґрунтованих нами принципів, полягає в наступному:

- управлінські рішення є формою безпосереднього, екстреного застосування нових методів управління національною безпекою;

- щоб приймати рішення, недостатньо тільки вміння і бажання, повинні ще бути створені й умови, зокрема політичні, суспільні, економічні, організаційні;

- управлінські рішення формуються для об'єктів, сталий розвиток яких при збереженні організаційно-правових принципів та елементів попереднього механізму управління, теоретично неможливий;

- управлінські рішення об'єднують теоретичну та практичну форми діяльності, здійснюючи як перегляд концепції функціонування проблемного об'єкта, так і практичне втілення елементів нової концепції;

- у процесі вибору особа, яка приймає рішення, використовує систему правил, що називаються стратегією, програмою або планом розв'язання завдання з ризиком.

Ці особливості управлінських рішень, обумовлені специфікою їхнього об'єкта, позначаються й на характері їх організаційно-правового інструментарію, тобто особливості розвитку об'єкта управлінських рішень визначають їх специфіку як інструмента нормативного та програмованого удосконалення й управління: орієнтація управлінських рішень на вирішення проблем забезпечення національної безпеки накладає певні вимоги на їх інструментальні можливості. Комплексне врахування особливостей і принципів є запорукою прийняття ефективних управлінських рішень та досягнення очікуваних цілей управління.

Перспективи подальших розвідок за цим напрямом можуть стосуватись визначення можливостей застосування обґрунтованих принципів до характеристики стратегічних напрямів діяльності Служби безпеки України, які реалізуються через управлінські рішення.

Список використаних джерел:

1. Про основи національної безпеки України [Текст]: закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Глебов И.Н. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы правового регулирования [Текст] / Глебов И.Н. – СПб: Санкт-Петерб. ун-т МВД России, 2000. – 262 с.
3. Богданович В.Ю. Теоретические основы анализа проблем национальной безопасности государства в военной сфере [Текст]: моногр. / Богданович В.Ю. – К.: Основа, 2006. – 296 с.
4. Про Стратегію національної безпеки України: указ Президента України від 2 лютого 2007 року № 105/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11. – Ст. 389.
5. Актуальні питання реформування та розвитку структур безпеки і оборони: наук.-інформ. зб. / [за заг. ред. академіка НАН України, д-ра тех. наук В.П. Горбуліна]. – К.: ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2006. – Вип. 22. – 176 с.
6. Ситник Г.П. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України [Текст]: навч. посіб. / Г.П. Ситник, В.М. Олуйко. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. – 236 с.
7. Качинський А.Б. Безпека, загрози і ризик: наукові концепції та математичні моделі / Качинський А.Б. – К.: ІПНБ, 2003. – 472 с.
8. Новицький Г.В. Регулятивний вплив права у сфері національної безпеки України: зб. наук. праць НА СБ України / Новицький Г.В. – 2007. – № 18. – С. 80–85.
9. Общая теория национальной безопасности [Текст]: учеб. / Возжеников А.В., Кривельская Н.В., Макаренко И.К. и др.; под общ. ред. А.А. Прохожева. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 318 с.
10. Горлинский В.В. Аксиологический дискурс безопасности как социального феномена / В.В. Горлинский // Практична філософія. – 2004. – № 2. – С. 108–116.
11. Князев В. Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень / В. Князев, В. Бакуменко // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2000. – № 2. – С. 341–358.
12. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления [Текст]: курс лекций / Атаманчук Г.В. – М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.
13. Мескон М.Х. Основы менеджмента [Текст] / Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.; пер. с англ. – М.: Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
14. Шаров Ю.П. Управління змінами [Текст]: навч. посіб. / Шаров Ю.П. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 76 с.
15. Воронков А.А. Методы анализа и оценки государственных программ в США [Текст] / Воронков А.А. – М.: Наука, 1986. – 190 с.

Віктор МІКУЛІН

ПРИНЦИПИ АНАЛІЗУ ПРОБЛЕМ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ДЛЯ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Резюме

Обґрунтовано основні принципи прийняття рішень у діяльності Служби безпеки України, розкрито особливості прийняття ефективних управлінських рішень і досягнення очікуваних цілей управління у забезпеченні національної безпеки України.

Віктор МІКУЛІН

ПРИНЦИПЫ АНАЛИЗА ПРОБЛЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Резюме

Обоснованы главные принципы принятия решений в деятельности Службы безопасности Украины, раскрыты особенности принятия эффективных управленческих решений и достижения ожидаемых целей управления в обеспечении национальной безопасности Украины.

Viktor MIKULIN

THE PRINCIPLES OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE PROBLEMS ANALYSIS FOR ADOPTION OF MANAGERIAL DECISIONS

Summary

The main decision adoption principles in the activity of Security Service of Ukraine are substantiated. The peculiarities of effective managerial decisions adoption and expected management goals in national security of Ukraine are examined.



Ігор КОЗЬЯКОВ,
кандидат юридичних наук, доцент,
проректор Національної академії
прокуратури України — директор Інституту
підвищення кваліфікації кадрів,
старший радник юстиції

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА НАДРА

Ключові слова: надрокористування, право власності на надра, правове регулювання, об'єкт права власності, держава.

У системі відносин надрокористування право власності на надра, родовища корисних копалин та інші геологічні ресурси посідає чільне місце. Тому визначення його сутності і змісту є однією з фундаментальних, складних і дискусійних проблем гірничого права. Окремі аспекти цієї проблеми становлять мету даної статті, яка спрямована на визначення сутнісних ознак об'єктів права власності на надра та специфіки правового регулювання відносин власності у сфері користування ними.

Насамперед сутнісну характеристику надр, а також корисних копалин та інших георесурсів, що містяться в них, як об'єкта права власності значною мірою вирізняють такі особливості:

1) надра та ресурси, що містяться в них (мінерально-сировинні, енергетичні, просторово-базисні, інформаційні тощо), є твором природи, а не результатом діяльності людини і суспільства [1, 11];

2) просторова маса надр, об'єм та розташування – складновідтворювані або взагалі не можуть бути прирощені шляхом суспільного виробництва;

3) надра через вичерпність та непоновлюваність обмежені кількісно і якісно;

4) надра являють собою не просто компонент природи, він є суспільно затребуваним (тим, що приносить вигоду суспільству і

справляє значний вплив на його благополуччя);

5) надра не мають реальної вартості в суто економічному розумінні і не є товаром до вилучення, тобто до відмежування від загального масиву;

6) надра в природному (незайманому) стані фізично нерухомі і неперемішувані у просторі;

7) надра є об'єктом захисту від надмірного та нераціонального споживання;

8) відмова від використання запобігає зношуванню, деградації та приведенню в стан непридатності [2; 3, 24–25].

Особливий вплив на формування відносин власності на надра належним чином здійснює така обставина, беззаперечна в екологічному аспекті, як діяльність людини. Вона у взаємовідносинах із надрами має такі ж самі масштаби та наслідки, як і геологічні процеси, що тривають мільярди років, але за інтенсивністю значно перевищує геологічну силу. Наприклад, вилучені людством із надр близько 70% нафти і 50% вугілля видобути за минулі 15–20 років, а за останнє десятиліття світове споживання нафти, газу й вугілля зросло майже вдвічі. Видобування нафти сьогодні знаходиться на рівні 3 млрд т на рік [4].

Нерідко через антропогенне вторгнення в літосферу Землі з метою видобутку корис-

них копалин та інших георесурсів величезні ділянки надр кардинально змінюють свою первинну якість. Наслідком є утворення нового літосферного об'єкта – антропогенно (техногенно) порушених надр, який являє собою певний простір, оточений непорушеною літосферою, і складається із зон техногенної руйнації та геомеханічної зміни фізичного стану геологічного середовища, викликаних цією руйнацією. У такому просторі корисні властивості надр, притаманні їм раніше, зникають, а системні взаємозв'язки наявних у ньому субстанцій (мінералів, води, газів) та характеристик (цілісність, непроникність, поглинальна властивість тощо) руйнуються або суттєво погіршуються.

Отже, характеристика антропогенно змінених надр вже не дає підстав розглядати їх з точки зору корисності, оскільки вони несуть переважно шкідливі, небезпечні для людини та суспільства (передусім в екологічному сенсі) властивості та явища. В.І. Андрейцев з цього приводу слушно зауважив: «Деградоване навколишнє природне середовище потребує не так охорони, як зумовлює систему захисту від нього всього живого, оскільки воно перетворюється на джерело небезпеки для природних систем і комплексів, ландшафтів, живих організмів, самої людини і суспільства в цілому. Висловлюючись високим стилем, якщо дорога уготована на Голгофу, то має йтися не про охорону, а спасіння приреченого» [5, 14].

Поза сумнівом, наведені обставини специфічно впливають на формування відносин власності на надра. Небезпечний простір техногенно порушених надр підлягає ізоляції від природних комплексів і соціоприродних систем за допомогою встановлення спеціального правового режиму, що обмежував би або забороняв проживання населення на певних територіях, а також здійснення суспільного виробництва і приватного підприємництва; впровадження системи заходів з локалізації та ліквідації джерел небезпеки.

З правової точки зору важливою особливістю надр як природного об'єкта є можливість їх раціонального використання та індивідуалізації, оборотоздатність і правові

форми їх експлуатації, організація публічного контролю за їх використанням, охороною тощо.

Існує й інший підхід. Наприклад, розглядаючи правову природу права власності на надра, Б.Д. Клюкін акцентує увагу на його тісному взаємозв'язку з такими категоріями цивільного та гірничого права, як речове і майнове право (передусім на нерухоме майно). «У гірничому праві власниками та орендарями речові права надрокористувачів реалізуються як права користування наданими їм ділянками надр та родовищ корисних копалин» [6, 42].

У сучасній юридичній науці речове право тлумачать як абсолютне цивільне суб'єктивне право, що полягає у можливості чітко визначеної законом поведінки правомочної особи щодо індивідуально визначеної речі у своїх інтересах [7].

Загальновизнано, що конститутивними ознаками, які характеризують сутність усіх без винятку об'єктів права власності, є дискретність предметів (елементів) навколишнього світу та їх юридична прив'язка до певного суб'єкта. Отож, під час розгляду суті речового права на перший план висувається ставлення особи до речі (як об'єкта цього права).

Саме внутрішні ознаки об'єкта (властивість дискретності) визначають характер права як речового. Тому його об'єктом передусім є річ як предмет матеріального світу. Інакше кажучи, немає речі – немає речового права.

Унаслідок цього строк речового права визначається часом існування речі у виді матеріального блага (стосовно права власності), необхідністю в ній та її здатністю задовольняти потреби, виходячи з цільового призначення.

Відтак, надра як об'єкт речового права можна розглядати лише в тому часовому проміжку і в тій якості, що дадуть змогу використовувати їх корисні властивості з певною метою. Тому реалізація суб'єктом речового права на надра мети надрокористування, наприклад, відпрацювання родовища корисної копалини з повним погашенням запасів, оцінюється ним як досягнення за-

програмованого результату. «Гірничу промисловість, – наголошував А.А. Штоф, – має справу з матеріалом, що у природі не відновлюється; ця печальна для людства істина не ставиться під сумнів...» [8, 1–2].

У деяких випадках зміна мети, з якою від початку використовувались надра, призводить до зміни виду надрокористування. Скажімо, надрокористувач після видобування корисної копалини продовжує експлуатувати гірничі виробки, використовуючи корисні властивості порожнин підземного простору. Але і в цьому разі корисність надр визначатиметься часом існування цих виробок, несумірно меншим порівняно з геологічним часом. Врешті-решт корисні властивості надр вичерпуються у певному доступному для огляду та виміру проміжку часу.

Втрата корисності дискретним, індивідуально визначеним простором надр призводить до зміни його правової характеристики. Отже, переставши бути корисними, надра втрачають ознаки речі, а значить – перестають бути об'єктом речового права, залишаючись при цьому об'єктом матеріального світу, що виник у результаті антропогенної діяльності і має переважно негативні властивості.

Зауважимо, що в деяких сучасних наукових публікаціях, присвячених проблемі права власності на надра, викладена обставина не привернула увагу дослідників. Наприклад, М.В. Бородач, нарікаючи, що законодавство не визнає положення, відоме ще римському праву класичного періоду, відповідно до якого власник земельної ділянки є власником усього, що знаходиться над її поверхнею і під нею, пропонує поєднання речових прав на земельну ділянку і речових прав на ділянку надр.

«Роздільний розгляд речових прав на земельну ділянку і на ділянку надр під нею, – зазначає цей автор, – не зовсім виправданий з огляду на невизначеність співвідношення норм земельного законодавства та законодавства про інші природні ресурси» [9, 92–95]. Вочевидь, нічим іншим, крім бажання обґрунтувати введення надр в необмежений цивільний обіг, пояснити таку позицію не можна.

Є причина, що ставить під сумнів продуктивність поєднання при надрокористуванні прав на ділянку надр і земельну ділянку. Будучи основою поверхні земельної ділянки (шару ґрунту), надра слугують нижньою межею земної кори, а у природному стані є також і нижньою межею географічної (ландшафтної) оболонки Землі [10, 23]. Отже, в об'єктивному матеріальному світі ці простори взаємопов'язані й утворюють єдину природно збалансовану систему літосфери.

Проведення гірничих та інших робіт, пов'язаних із руйнуванням та переміщенням порід і утворенням порожнин, супроводжується порушенням природної рівноваги та реальною можливістю виникнення небезпечних і шкідливих явищ не лише під землею, а й на поверхні.

Порухи, які відбуваються в земній корі, та причини, що їх викликають, коли час дії останніх сумірний із тривалістю процесу спостереження*, утворюють деформаційний фактор [11]. Цей фактор може проявлятися у різних формах, але в усіх випадках відображається на земельній ділянці, помітно зменшуючи її здатність задовольняти потреби, обумовлені цільовим призначенням. Наприклад, зменшується родючість ґрунту в результаті зниження рівня ґрунтових вод або повного їх зникнення. Та це може статися в кращому випадку, за сприятливого збігу обставин.

Як правило, експлуатація ділянки надр має наслідком просідання, провали, тріщини, розколи, завали та інші зміни земної поверхні. Врешті-решт земельна ділянка стає непридатною. Її використання проблематичне навіть як базису для розташування будівель, споруд та будь-яких інших об'єктів.

Розміщення об'єктів будівництва на земній поверхні або підземних споруд, не

* Характерним для моніторингу сучасних змін, що відбуваються у земній корі та пов'язаних з надрокористуванням, є те, що їх початок і закінчення не виходять за межі інтервалу безпосередньо процесу спостереження. Тривалість же самих процесів несумірно більша й вимірюється геологічним часом.

пов'язаних із видобутком корисних копалин, у масиві гірських порід, в якому видобуто корисні копалини, має певний гірничо-правовий режим. Розташовування об'єктів будівництва допускається, як правило, після завершення процесу зрушення земної поверхні і в разі відсутності непогашених гірських виробок та порожнин, що знаходяться на малих глибинах. Якщо процес зрушення земної поверхні не завершений, забудовувати території дозволяється тільки за погодженням із органами державного будівельного та гірничого нагляду.

Такі ж самі особливості характерні і для випадків створення підземних об'єктів з метою, не пов'язаною з видобутком корисних копалин. Розглянемо, наприклад, комплекс підземної споруди та наземної будівлі.

Практика експлуатації підземних споруд засвідчує, що фізичні характеристики надр, зокрема їх захисні властивості, дають можливість у декілька разів подовжити час використання підземного об'єкта порівняно з аналогом, розташованим на поверхні. Отже, у такому разі виникає протилежна ситуація.

Наявність корисних властивостей ділянки надр, що містить антропогенну порожнину, значно зменшує можливість використання земельної ділянки, виходячи з її цільового призначення. Насамперед потрібно враховувати, що однією з умов права власності є заборона на використання благ і ресурсів у спосіб, що завдає шкоди зовнішньому середовищу або іншим учасникам права [12, 16]. Отже, така ділянка не може бути повторно використана для будівництва будь-якої будівлі з точки зору безпеки, або ж її вартість збільшиться до рівня, несумірного з очікуваними прибутками через затратність такого будівництва. І в першому, і в другому випадках земельна ділянка фактично втрачає властивості матеріального блага і здатність задовольняти потреби за цільовим призначенням, а відтак, стає непотрібною для суб'єкта і, відповідно, втрачає властивості об'єкта речового права.

Наступною важливою особливістю є відмінність між об'єктивним та суб'єктивним аспектами розуміння сутності відносин права власності на надра [13, 32]. У суб'єктивно-

му сенсі право власності на надра розглядається як сукупність правомочностей суб'єкта права власності (власника) щодо володіння, користування та розпорядження надрами [14, 25; 15, 148]. Отож у суб'єктивному тлумаченні це право являє собою систему норм, що закріплюють належність надр (а значить, і корисних копалин, енергії, порожнин тощо, які містяться в них) певним суб'єктам і регулюють порядок та умови володіння, користування та розпорядження ними.

Відносини права власності на надра в об'єктивному сенсі становлять предмет низки галузей у системі права держави: конституційного, цивільного, екологічного, зокрема земельного, гірничого, водного права тощо.

З огляду на це поняття надр як об'єкт права власності являє собою умовну правову категорію, використання якої дає можливість у контексті права індивідуалізувати частину природного середовища з тим, щоб одночасно визнати її як предмет правового регулювання відносин власності та об'єкт правової охорони.

Аналізуючи норми ст. 13 Конституції України, варто зазначити, що ця норма відображає режим виключної власності Українського народу. І тому ні громадяни, ні юридичні особи не можуть бути власниками надр, вони лише можуть володіти окремими ділянками на праві користування, що має яскраво виражений цільовий характер. Ця обставина дає підстави витлумачити зміст ст. 13 Основного Закону таким чином, щоб проголосити державний фонд надр (ст. 5 Кодексу України про надра) не власністю, а основним надбанням Українського народу, яке підлягає особливій правовій охороні.

Підсумовуючи наведені вище міркування, варто зауважити, що не можна визначати право власності на надра речовим правом, яке носить абсолютний характер. Еколого-правова сутність надр як об'єкта правової охорони, особливості зміни його змісту (виникнення в результаті використання корисних георесурсів специфічного природного об'єкта – антропогенно порушених надр) не дають змоги вписати загальний час існування надр у тимчасові параметри процесу надрокористування.

Надра існували й існуватимуть після використання їхніх корисних властивостей, залишаючись об'єктом природи й продовжуючи перебувати у взаємодії з людиною. Ця обставина відіграє найважливішу роль у правовому регулюванні відносин власності на надра, а відтак, не дає можливості розглядати надра як об'єкт речового права.

Заперечення можливості визнання надр об'єктом права державної або приватної власності згідно з доктриною права власності є виправданим. Не може існувати будь-який юридичний титул на річ, саме існування й утримування якої не з'ясоване.

Сторіччя тому відомий київський фахівець у галузі гірничого права В.А. Удінцев зауважував із цього приводу, що на надра не може бути встановлено право власності, оскільки надра не існують як певний предмет, який містить кількісно-якісні характеристики, що визначаються при безпосередньому сприйнятті. На його думку, поки копальни, що залягають у надрах, не відділені від прихованих під землею шарів, вони не можуть фігурувати в цивільному обігу, не здатні бути предметом володіння ні індивідуального, ні суспільного, хоча економічне благо земних надр як джерела викопних багатств – безсумнівне [16, 71].

На надра не можна встановити жодних речових прав ні на користь приватної особи,

ні на користь держави. А право власності на мінерали, метали й узагалі копалини встановлюється лише після дозволеного державою з дотриманням встановлених законами умов виділення їх із надр. Інакше вони можуть бути залучені в цивільний обіг лише після їх відділення від надр у результаті правомірного, правильного і безпечного видобутку та вилучення.

Правовою формою відносин надрокористування має бути майновий і абсолютний характер права користування надрами, його виникнення щодо індивідуально визначеної речі – ділянки надр у вигляді гірничого відводу, можливість захисту права користування надрами від несумлінного впливу третіх осіб.

Сьогодні правове регулювання відносин надрокористування формується з огляду на адміністративне (публічне) та цивільно-правове (приватне) законодавство, тісно взаємопов'язані між собою. Тут позначається відсутність чіткої концепції розвитку системи законодавства, його орієнтації на певні методи регулювання. Проте насамперед держава повинна враховувати публічні інтереси у використанні ресурсів надр на користь усього суспільства та максимально обмежувати передавання ділянок надр у приватну та інші форми власності, встановлювати пряме адміністративне регулювання.

Список використаних джерел:

1. Андрейцев В.І. Екологічне право. Курс лекцій: навч. посіб. / Андрейцев В.І. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
2. Каракаш И.И. Особенности права собственности на природные ресурсы / И.И. Каракаш // Правовое регулирование аграрно-земельных и природоресурсово-экологических отношений: сб. избр. статей, докладов и решений (1997–2007). – Одесса: Феникс, 2007. – С. 192.
3. Международно-правовые основы недропользования: [учеб. пособ. / отв. ред. А.Н. Вылегжанин]. – М.: Норма, 2007. – 528 с.
4. Харлампиди Х.Э. Проблема сырья в обстановке истощения природных ресурсов / Х.Э. Харлампиди // Соросовский образовательный журнал. – 1999. – № 1. – С. 41.
5. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посібн. / Андрейцев В.І. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.
6. Ключин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки / Ключин Б.Д. – М.: Городец-издат, 2000. – 443 с.
7. Бадмаева С.Ю. Объекты вещных прав в российском гражданском праве: автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право, предпринимательское право, международное частное право» / С.Ю. Бадмаева. – М., 2008. – 28 с.
8. Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы / Штоф А. – СПб: Типография М.М. Стасюлевича, 1896. – 618 с.

9. Бородач М.В. О некоторых вопросах разграничения прав государственной собственности на нефтегазоносные участки недр и их соотношении с правами на землю и другие природные ресурсы / М.В. Бородач // Налоги. Инвестиции. Капитал. – 2003. – № 1–2. – С. 92–95.
10. Подобедов Н.С. Природные ресурсы Земли и охрана окружающей природной среды / Подобедов Н.С. – М.: Наука, 1985. – 196 с.
11. Кузьмин Ю.О. Обеспечение эколого-промышленной безопасности объектов недропользования на геодинамической основе / Ю.О. Кузьмин, Ю.В. Шумейко // Горный журнал. – 2006. – № 12. – С. 66–70.
12. Домашенко М.В. Власність і право власності. Нариси з історії, філософії, теорії і практики регулювання відносин власності в Україні / М.В. Домашенко, В.Є. Рубаник. – Х.: Факт, 2002. – 550 с.
13. Андрейцев В.І. Екологічне право: [курс лекцій] / Андрейцев В.І. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
14. Балюк Г.І. Екологічне право України: [конспект лекцій у схемах (загальна і особлива частини): навч. посіб.] / Балюк Г.І. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 192 с.
15. Бринчук М.М. Экологическое право: учеб. / Бринчук М.М. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юрист, 2003. – 670 с.
16. Удинцев В. Русское горноземельное право / Удинцев В. – К.: Типография И.И. Чоколова, 1909. – 371 с.

Ігор КОЗЬЯКОВ

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА НАДРА

Резюме

Стаття присвячена визначенню сутнісних ознак об'єктів права власності на надра, що зумовлюють специфіку правового регулювання відносин власності у сфері надрокористування.

Ігорь КОЗЬЯКОВ

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА

Резюме

Статья посвящена определению сущностных признаков объектов права собственности на недра, обуславливающих специфику правового регулирования отношений собственности в сфере недропользования.

Igor KOZIAKOV

RIGHT OF OWNERSHIP ON MINING RESOURCES LEGAL REGULATION PROBLEMS

Summary

The article deals with definition of mining resources ownership right objects essential features, which stipulates legal regulation specific of ownership relations in mining exploration sphere.



Олександр ДУДОРОВ,
доктор юридичних наук, професор,
старший науковий співробітник
відділу проблем функціональної діяльності прокуратури
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України

ПРО КОНСТИТУЦІЙНІСТЬ ІНСТИТУТУ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Ключові слова: кримінальна відповідальність, звільнення від кримінальної відповідальності, презумпція невинуватості, конституційність, злочин, nereабілітуючі підстави, суд.

Частиною 2 ст. 44 Кримінального кодексу України (далі – КК України) звільнення від кримінальної відповідальності проголошується виключною компетенцією суду. З 1 вересня 2001 року – моменту набрання чинності КК України органи дізнання, слідчі і прокурори були позбавлені права ухвалювати рішення про звільнення особи від кримінальної відповідальності у випадках, передбачених Загальною та Особливою частинами КК України. На сьогодні прокурор, а також слідчий за згодою прокурора та наявності відповідних підстав складає мотивовану постанову про направлення справи до суду для вирішення питання про звільнення особи від кримінальної відповідальності (зокрема, статті 7, 7-2, 8, 10, 11-1 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України)). У п. 1 і п. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами України законодавства про звільнення особи від кримінальної відповідальності» від 23 грудня 2005 року № 12 роз'яснюється, що суд за наявності вказаних у КК України підстав та умов здійснює звільнення від кримінальної відповідальності під час попереднього та судового розгляду справи, апеляційного, касаційного або виключного провадження шляхом закриття кримінальної справи незалежно від того, надійшла вона до

суду з відповідною постановою, обвинувальним висновком чи обвинувальним вирок.

Вказівка у ч. 2 ст. 44 КК України на звільнення саме судом від кримінальної відповідальності у випадках, передбачених цим Кодексом, може розцінюватись як законодавче рішення, зумовлене тим, що лише суд повинен мати право встановлювати винуватість особи у вчиненні злочину. Як відомо, звільнення від кримінальної відповідальності не свідчить про виправдання особи, про визнання її невинуватою у вчиненні злочину. КК України, регламентуючи цей правовий інститут, виходить із встановлення факту вчинення особою кримінально караного діяння, а тому передбачені законом підстави звільнення від кримінальної відповідальності визнаються nereабілітуючими. Вирішенню питання про звільнення особи від кримінальної відповідальності має передувати повне і точне встановлення фактичних обставин скоєного і правильна кваліфікація вчиненого злочину. У світлі сказаного суд як орган, покликаний покладати на особу кримінальну відповідальність, цілком логічно (принаймні на перший погляд) чинними КК України і КПК України наділяється повноваженням звільняти від неї.

Свого часу вітчизняні процесуалісти висловились за ліквідацію у законодавчому порядку винятків із конституційного принци-

пу презумпції невинуватості, суть яких полягала в тому, що особа визнається винною не вироком суду, а постановою органу дізнання, слідчого, прокурора або ухвалою суду про закриття кримінальної справи або про відмову в її порушенні за обставинами, що не реабілітують цю особу. Раніше Висновком Комітету конституційного нагляду СРСР від 13 вересня 1990 року були визнані такими, що не відповідають ст. 160 Конституції СРСР (ця норма закріплювала принцип презумпції невинуватості), положення кримінального і кримінально-процесуального законодавства, що визначали підстави і порядок звільнення від кримінальної відповідальності із застосуванням заходів адміністративного стягнення і громадського впливу й на підставі яких на стадії попереднього розслідування виносились рішення про закриття кримінальних справ, що констатували винуватість особи.

У сучасній юридичній літературі України існує точка зору, згідно з якою і такий законодавчий крок, як проголошення звільнення від кримінальної відповідальності компетенцією суду, не дасть змоги вирішити фундаментальну проблему невідповідності матеріально-правового інституту звільнення від кримінальної відповідальності та процесуальної форми його втілення конституційному принципу презумпції невинуватості.

Так, С.С. Яценко розмірковує з цього приводу наступним чином: «Питання наявності підстав для настання кримінальної відповідальності можливе лише при встановленні в діянні особи складу злочину, в тому числі й такого його важливого компонента, як вина особи у вчиненні злочину, що відповідно до конституційного припису (ч. 1 ст. 62 Конституції України) можливе лише обвинувальним вироком суду. Закриття ж кримінальної справи ухвалою або постановою суду без встановлення обвинувального вироку, яким тільки і може бути встановлена вина особи у вчиненні злочину, вочевидь не узгоджується з конституційним принципом презумпції невинуватості» [1]. Зіставлення ч. 1 ст. 62 Конституції України і змісту статей 44–49 КК України дає можливість, на думку С.Д. Шапченка, побачити

істотну суперечність між ними, а саме: звільнення особи від кримінальної відповідальності відбувається без визнання її винною у вчиненні злочину в обвинувальному вироку суду. Як наслідок, конституційна презумпція невинуватості при такому звільненні залишається неспростованою [2]. Керуючись подібними міркуваннями, М.Й. Коржанський назвав інститут звільнення від кримінальної відповідальності, передбачений розділом IX Загальної частини КК України, нелегітимним і нечинним, а Л.А. Хруслова вважає, що постанова або ухвала суду про закриття кримінальної справи, якою особа звільняється від кримінальної відповідальності, є так само недоречною, як і постанова слідчого [3, 47–55; 4]. Звернемось до тексту Основного Закону країни.

Згідно з ч. 1 ст. 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Заслугує на підтримку позиція Р.В. Вереші, який пропонує у законодавчому порядку усунути невинуватості полісемію у вживанні в межах Конституції, КК і КПК України термінів «вина» і «винуватість». Зокрема, у ч. 1 ст. 62 Конституції України має йтися про доведення в законному порядку не вини (зміст цього кримінально-правового поняття визначений у ст. 23 КК України), а винуватості [5, 5]. Мається на увазі те, що основним змістом кримінально-процесуального за своїм характером поняття «винуватість» є констатація – саме ця особа вчинила відповідне діяння, яке містить склад конкретного злочину.

Буквальне тлумачення ч. 1 ст. 62 Конституції України дає підстави висловити думку, що встановлення винуватості особи у вчиненні злочину саме обвинувальним вироком суду вимагається лише у тому разі, коли особа піддається кримінальному покаранню. Її поділяють чимало вітчизняних дослідників. Так, на переконання В.О. Навроцького, суть конституційної презумпції невинуватості як процесуальної гарантії від необґрунтованого обвинувачення і засудження зводиться до

того, що найтяжчий правовий наслідок вчинення злочину – покарання – може бути накладений лише судом. Коментуючи ч. 2 ст. 2 КК України, яка відтворює ч. 1 ст. 62 Конституції України, А.М. Ришелюк до остаточно вирішуваних тільки судом питань кримінальної відповідальності відносить «визнання особи винною та призначення їй покарання за вчинений злочин» [6, 35; 7, 15]. На думку П.Л. Степанова, наш законодавець при формулюванні презумпції невинуватості виходив із того, що особа не може бути визнана винуватою у вчиненні злочину інакше, як обвинувальним вироком суду у випадку настання для неї негативних наслідків – покарання, судимості тощо [8].

Вважаємо, що Конституція України не дає прямої відповіді на питання про те, в якому порядку має встановлюватись винуватість особи у вчиненні злочину, якщо цій особі кримінальне покарання не признається. Фактично така ж сама позиція Ю.В. Бауліна. На його погляд, ч. 1 ст. 62 Конституції України не виключає того, що суд може визнати особу, яку звільняють від кримінальної відповідальності, такою, яка вчинила злочин, у процесуальному порядку, що відрізняється від винесення обвинувального вироку [9, 54–55].

Отже, здійснюване судом звільнення від кримінальної відповідальності з формальної точки зору частині 1 ст. 62 Конституції України не суперечить, а твердження окремих вітчизняних авторів про невідповідність інституту звільнення від кримінальної відповідальності конституційному принципу презумпції невинуватості навряд чи можуть вважатись переконливими.

Прихильникам таких тверджень імпонує позиція Л.В. Головка, який пропонує вирішувати окреслену проблему крізь «процесуальну призму» – шляхом поступової заміни матеріально-правового інституту звільнення від кримінальної відповідальності кримінально-процесуальним інститутом звільнення від кримінального переслідування. В межах останнього не вимагається завершальним етапом визнавати постановлення обвинувального вироку суду, яким особа визнається винуватою у вчиненні злочину, а

замість понять «особа, яка вчинила злочин» і «винуватий» виправдано використовувати зворот «особа, яка підлягає кримінальному переслідуванню». Думку про те, що особу слід звільняти не від кримінальної відповідальності у матеріально-правовому розумінні, а від розгляду питання про можливу негативну оцінку її поведінки у формі обвинувального вироку, тобто від кримінального переслідування у процесуальному сенсі, висловлюють й інші вчені [10, 324–346; 11, 153–173; 12]. В обґрунтування своєї позиції вони вказують, зокрема, на те, що сучасна західна доктрина не знає звільнення від кримінальної відповідальності, однак їй добре відомі різні процесуальні механізми умовного та безумовного звільнення від кримінального переслідування, а також інститут звільнення від покарання.

Позиція Л.В. Головка та його послідовників піддана серйозній критиці з боку В.В. Мальцева, який вступається за матеріально-правовий інститут звільнення від кримінальної відповідальності і називає надуманим протиріччя між кримінально-політичною концепцією звільнення від кримінальної відповідальності і принципом презумпції невинуватості. З огляду на пріоритет змісту над формою «процесуальна призма» має лише відображати кримінально-правовий зміст, а не перекручувати і вихолощувати його. Водночас науковець, віддаючи належне термінологічній адекватності кримінального і кримінально-процесуального законодавства, пропонує законодавцю при характеристиці інституту звільнення від кримінальної відповідальності замість вказівки на особу, яка вчинила злочин, використовувати звороти «діяння, що містить ознаки злочину» або «діяння, що містить всі ознаки складу злочину» [13, 420–426].

Подібні словесні реверанси у бік презумпції невинуватості зі змістовної точки зору нічого позитивного не несуть, а тому видаються зайвими. Прикметно у розглядуваному аспекті, що В.В. Скибицький, хоч і вважав за доцільне (з урахуванням презумпції невинуватості) вживати при характеристиці звільнення від кримінальної відповідальності поняття «діяння, що містить оз-

наки злочину», зазначав, що це поняття має не матеріально-правове, а процесуальне значення. Особливий порядок визнання діяння злочином не впливає на об'єктивно існуюче явище, яке охоплюється вченням про склад злочину [14, 17–18]. На нашу думку, суперечка, що час від часу спалахує в юридичній літературі навколо питання про назву деліктів, за вчинення яких особа звільняється від кримінальної відповідальності, – класичний приклад псевдонаукової дискусії, відірваної від потреб законодавчої і правозастосовної практики.

Пропозиція змінити найменування діянь, за вчинення яких особа звільняється від кримінальної відповідальності, висувалась у юридичній літературі і раніше. Обґрунтовано відкидаючи подібний варіант поліпшення кримінального законодавства, С.Г. Келіна у виданій 1987 року і, так би мовити, етапній для розвитку кримінально-правової доктрини колективній монографії, в якій викладено теоретичну модель Загальної частини КК України, зазначає, що звільнення від кримінальної відповідальності передбачає попереднє встановлення факту вчинення особою злочину. У протилежному випадку кримінальна справа має бути закрита за реабілітуючою підставою (відсутність події злочину, відсутність складу злочину тощо). Водночас вказувалось на необхідність розроблення спеціальних процесуальних форм, що найбільш точно відповідали б матеріально-правовій суті звільнення від кримінальної відповідальності.

Проблема адекватної процесуальної форми аналізованого кримінально-правового інституту залишається невирішеною і досі. При цьому сама мета існування передбачених КК України різновидів депеналізації Конституції України не суперечить. Наявність інституту звільнення від кримінальної відповідальності відповідає не лише цілям попередження вчиненню злочинів, а перш за все сприяє відновленню порушеного права та відшкодуванню шкоди, завданої злочинами. Взагалі не буде зайвим наголосити, що інститут звільнення від кримінальної відповідальності, складовою якого виступають заохочувальні приписи, – втілення прин-

ципів гуманізму та економії кримінально-правової репресії, один із проявів схильності сучасної держави до більш гнучких форм реагування на вчинення злочинів. Закріплення у чинному КК України подібних форм спонукає висловитись за трансформацію ідеї (принципу) невідворотності кримінальної відповідальності у положення про невідворотність кримінально-правового впливу на особу, яка вчинила злочин.

Відповідно до ч. 1 ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Закриття кримінальної справи зі звільненням особи від кримінальної відповідальності – це не що інше, як акт відправлення правосуддя, а тому закріплений у ч. 2 ст. 44 КК і КПК України судовий порядок звільнення особи від кримінальної відповідальності узгоджується з наведеним конституційним приписом.

Зазначений порядок, за якого той, хто вчинив злочин, постає перед судом, є доречним і з погляду більш реального досягнення мети загальної і спеціальної превенції, виховного ефекту. С.Г. Келіна слушно зауважує, що звільнення від кримінальної відповідальності означає констатацію факту вчинення особою злочину, і це має бути зрозумілим для такої особи: вона повинна усвідомити, що вчинене нею діяння заборонене кримінальним законом і, за загальним правилом, тягне за собою покарання. Оскільки порушник кримінально-правової заборони має чітко усвідомити факт вчинення ним передбаченого КК України діяння, відчуті у зв'язку з цим свою провину і зробити для себе висновок про недопущення подібної негідної поведінки у майбутньому, судовий порядок звільнення від кримінальної відповідальності має очевидну перевагу над більш оперативним і менш витратним закриттям кримінальних справ за nereабілітуючими підставами під час дізнання і досудового слідства.

Показово, що звільнення від кримінальної відповідальності визнається прерогативою суду, зокрема, й у таких країнах, як Білорусь (наприклад, ст. 86 Кримінального кодексу Республіки Білорусь), Литва (статті 36–40 Кримінального кодексу Литовської

Республіки), Молдова (ст. 53 Кримінального кодексу Республіки Молдова). Чимало російських науковців з тим, щоб зменшити кількість фактів незаконного звільнення від кримінальної відповідальності, зумовлених у тому числі корупційним чинником, і покласти край неконституційній, на їх думку, практиці визнання осіб винуватими у вчиненні злочинів постановами органів дізнання, слідчих і прокурорів, висувують пропозицію надати винятково судовим органам повноваження ухвалювати остаточні рішення про звільнення осіб від кримінальної відповідальності. В Україні ця слушна пропозиція знайшла законодавче закріплення ще у 2001 році.

Суворе дотримання процесуальної за своїм характером вимоги ч. 2 ст. 44 вітчизняного Кримінального кодексу про звільнення від кримінальної відповідальності виключно судом, по ідеї, мало б унеможливити практику закриття кримінальних справ суддями за nereабілітуючими підставами при попередньому розгляді справ. Пленум Верховного Суду України, беручи до уваги у даному разі положення не ч. 2 ст. 44 КК України, а ст. 248 КПК України, роз'яснює, яким чином слід здійснювати звільнення обвинувачених від кримінальної відповідальності із закриттям при цьому кримінальних справ при їх попередньому розгляді (п. 10 Постанови Пленуму «Про практику застосування кримінально-процесуального законодавства при попередньому розгляді кримінальних справ у судах першої інстанції» від 30 травня 2008 року № 6). В юридичній літературі пропонується позбавити суддів повноваження закривати кримінальні справи в стадії попереднього розгляду, тому що ця практика суперечить як кримінальному закону, так і суті правосуддя. Стверджується, що попередній розгляд кримінальної справи як стадія кримінального процесу не має належних процесуальних засобів та умов встановлення винуватості обвинуваченого у вчиненні злочину. Для того щоб закрити кримінальну справу за nereабілітуючою підставою, суд має оцінити докази і вирішити питання про винуватість особи, а це можна зробити лише при судовому роз-

гляді кримінальної справи. Підтримуючи наведену пропозицію, зазначу, що судовий розгляд кримінальної справи як стадія, де зосереджені максимальні гарантії прав і законних інтересів обвинуваченого (підсудного) і перевірки доказів обвинувачення, найбільше відповідає суті матеріально-правового інституту звільнення від кримінальної відповідальності.

Таким чином, новий КПК України повинен передбачити оптимальну процедуру судового розгляду кримінальних справ про звільнення осіб від кримінальної відповідальності і закриття кримінальних справ за nereабілітуючими підставами. У будь-якому разі неприйнятною видається пропозиція звільняти особу від кримінальної відповідальності обвинувальним вироком суду. Адже з винесенням такого вироку і набранням ним законної сили відбувається державний осуд порушника кримінально-правової заборони, тобто на особу, яка вчинила злочин, вже покладається кримінальна відповідальність (навіть якщо це і не поєднується із застосуванням до винного примусових заходів кримінально-правового впливу). З моменту набрання обвинувальним вироком суду законної сили можливе звільнення від покарання або його відбування чи застосування інших кримінально-правових заходів впливу, що входять до змісту окремих форм кримінальної відповідальності. Однак звільнити особу від кримінальної відповідальності вже неможливо. Вимагати, щоб при звільненні від кримінальної відповідальності виносився обвинувальний вирок, означає відмову від цього інституту взагалі, оскільки підставою (складовою) звільнення від кримінальної відповідальності є відмова від офіційного осуду (негативної оцінки) злочинної поведінки винуватої особи та від її засудження іменем держави.

Справедливо назвавши інститут звільнення від кримінальної відповідальності одним із прогресивних засобів національної кримінально-правової політики, В.М. Куц пропонує вирішувати проблему конституційності цього інституту шляхом досягнення відповідної домовленості. Йдеться про те, що фактично особа визнається винуватою у

вчиненні злочину задовго до вступу в законну силу обвинувального вироку суду, але юридично цей стан закріплюється у вказаному вироку. Тому правникам варто домовитись про те, що від кримінальної відповідальності звільняється особа, яка є винуватою у професійній правосвідомості обвинувача, а не така, що визнана винною судом [15].

Загалом викладену вище позицію можна охарактеризувати як прагматичну і засновану на здоровому глузді. Задля справедливості зазначу, що вона не нова: про те, що у випадку звільнення від кримінальної відповідальності орган дізнання, слідчий і прокурор вважають, що обвинувачення фактично доведено, а обвинувачений скоїв інкриміноване йому діяння, писав, зокрема, відомий процесуаліст М.С. Строгович. Ознайомлення із літературою з конституційного та кримінально-процесуального права, присвяченою принципу презумпції невинуватості, дає підстави стверджувати, що слідчий, який пред'являє обвинувачення, складає обвинувальний висновок, а також прокурор, який затверджує цей висновок, суб'єктивно переконані у винуватості тієї чи іншої особи. Інакше й бути не може; у протилежному випадку слідчий і прокурор порушували б вимоги закону. Зокрема, положення ст. 131 КПК України вимагає від слідчого впевненості в тому, що злочин вчинила саме та особа, якій пред'являється обвинувачення. Звертається увага на те, що встановлення винуватості особи слідчим або прокурором створює у розглядуваному аспекті передумову не кримінальної відповідальності, а звільнення від неї. Вважається також, що висновок про винуватість особи, зроблений під час досудового слідства, носить попередній характер і тягне за собою не кримінально-правові наслідки, подібні до тих, що породжуються постановленням обвинувального вироку суду, а наслідки процесуальні – притягнення особи як обвинуваченого, обрання запобіжного заходу тощо.

З огляду на викладене вище теза В.М. Куца про фактичну винуватість того, хто звільняється від кримінальної відповідальності, – винуватість особи у свідомості обвинувача, цілком може бути сприйнята.

Щоправда, з міркувань науковця «випадає» позиція суду, який, не будучи обвинувачем, виносить у випадку звільнення від кримінальної відповідальності постанову (ухвалу) про закриття кримінальної справи і тим самим де-факто (а вочевидь, і де-юре) констатує винуватість особи при тому, що обвинувальний вирок ним не виноситься. Оскільки звільнити від кримінальної відповідальності можна лише того, хто вчинив злочин, то, як справедливо пише В.Д. Філімонов, без попереднього визнання особи винуватою у вчиненні злочину саме судом питання про звільнення цієї особи від кримінальної відповідальності розглядатись не може. Ю.М. Грошевий наголошує на тому, що у процесуальному акті про закриття кримінальної справи суд як орган правосуддя офіційно визнає підсудного винуватим у вчиненні злочину. О.А. Губська пише, що суд, закриваючи кримінальну справу за не реабілітуючою підставою, приймає щодо обвинуваченого два рішення: по-перше, визнає його винуватим; по-друге, звільняє його від кримінальної відповідальності на підставі фактів, передбачених у законі і встановлених судом [16, 168; 17, 11–12; 18, 136–164]. Своєрідною законодавчою (хоч і фрагментарною) підказкою наведеної позиції можна вважати назву ст. 46 КК України, в якій ідеться про примирення саме винного з потерпілим.

Закриття кримінальної справи за не реабілітуючою підставою завершує кримінальне судочинство. Не викликає сумніву, що належну кримінально-правову оцінку вчиненому злочину може бути надано судом не лише в обвинувальному вироку, а й в такому підсумковому процесуальному документі, як постанова (ухвала) суду про закриття кримінальної справи за не реабілітуючою підставою.

Європейський суд з прав людини, інтерпретуючи положення про презумпцію невинуватості як складову права кожного на справедливий суд (ст. 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року), неодноразово вказував на те, що Конвенція має тлумачитись таким чином, щоб гарантувати конкретні й реальні, а не ілюзорні і тео-

ретичні права. Так, порядок спростування презумпції невинуватості може розрізнятися, але із гарантуванням при цьому права особи на захист. Виявляється, що практика Європейського суду з прав людини не відкидає як таку можливість закриття кримінальної справи на етапі попереднього слідства, зокрема, якщо особа відмовилась від свого права на судовий захист, визнає себе винною і відшкодовує заподіяну шкоду, а також в інших випадках, коли слідство не вважає за необхідне передавати справу до суду.

З погляду дотримання європейських стандартів принципове значення має те, що закріплений у вітчизняному законодавстві алгоритм звільнення від кримінальної відповідальності не означає звуження прав людини у сфері кримінального судочинства. Відповідно до ч. 3 ст. 7-1 КПК України направлення кримінальної справи до суду для вирішення питання про звільнення обвинуваченого від кримінальної відповідальності з підстав, визначених законом, не допускається, якщо обвинувачений, якому мають бути роз'яснені суть обвинувачення і підстава звільнення від кримінальної відповідальності, проти цього заперечує. У такому разі провадження у справі продовжується в звичайному порядку. Суд постановляє обвинувальний чи виправдувальний вирок, а особа, яка обвинувачується органом дізнання чи досудового слідства у скоєнні злочину, отримує можливість добитись свого публічного виправдання за результатами судового розгляду кримінальної справи по суті. Також обвинувачений та його захисник у разі звільнення від кримінальної відповідальності мають право на їх вимогу знайомитись з усіма матеріалами кримінальної справи.

Тут доречно нагадати, що у 1996 році Конституційний Суд РФ, визнавши конституційним положення ст. 6 КПК РРФСР про можливість закриття кримінальної справи внаслідок зміни обстановки, водночас розцінив як порушення конституційного права на судовий захист і презумпції невинуватості практику застосування вказаної норми КПК України без отримання при цьому згоди особи на закриття щодо неї кримінальної справи за названою нереабілітуючою під-

ставою. Наразі положення про відповідність інституту звільнення від кримінальної відповідальності конституційному принципу презумпції невинуватості в російській юридичній літературі інколи обґрунтовується тим, що вказаний принцип призначений захищати від державного свавілля права тих обвинувачених, які не визнають своєї вини у вчиненні злочинів. У випадку ж закриття кримінальної справи за нереабілітуючою підставою права обвинуваченого, який дає згоду на таке закриття, не порушуються. Підтримуючи таку позицію, водночас хотілося б уточнити, що згоду обвинуваченого на звільнення його від кримінальної відповідальності не варто ототожнювати із визнанням обвинуваченим своєї вини: даючи таку згоду, особа може й не визнавати себе винною в інкримінованому їй злочині.

Звернення до міжнародно-правових документів дає можливість запропонувати варіант розв'язання проблеми конституційності інституту звільнення від кримінальної відповідальності, пов'язаний із викладенням у новій редакції ч. 1 ст. 62 Конституції України. Відповідно до ч. 2 ст. 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку. Подібне формулювання міститься у ч. 2 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року. А згідно з ч. 1 ст. 11 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року кожна людина, обвинувачена у вчиненні злочину, має право вважатись невинною доти, поки її винність не буде встановлено в законному порядку шляхом прилюдного судового розгляду, при якому їй забезпечують всі можливості для захисту. Як бачимо, закріплене у чинному законодавстві України формулювання презумпції невинуватості є (порівняно з визначеннями цього принципу у міжнародно-правових документах щодо прав людини) більш конкретизованим.

До речі, те ж саме можна було сказати про ст. 160 Конституції СРСР 1977 року. М.М. Михеєнко вважав за необхідне засте-

регти, що зміст презумпції невинуватості, закріплений у ст. 160 Конституції СРСР, стосується лише тих кримінальних справ, що вирішуються судом по суті в стадії судового розгляду. При цьому суть принципу презумпції невинуватості вбачалась науковцем у тому, що особа вважається невинуватою доти, доки її винуватість не буде доведено у встановленому законом порядку і визнано рішенням, яке вступило в законну силу і завершує провадження у кримінальній справі [19, 43–57].

Вважаю, що приведення ч. 1 ст. 62 Конституції України у відповідність до наведених міжнародно-правових норм (а саме вилучення з цієї конституційної норми вказівки на встановлення винуватості особи виключно обвинувальним вироком суду і призначення особі кримінального покарання) матиме наслідком, зокрема, те, що закріплений у чинному законодавстві України судовий порядок звільнення від кримінальної відповідальності з усіма його перевагами, згаданими вище, буде повністю узгоджуватись із конституційним принципом презумпції невинуватості.

Проведене дослідження дає підстави зробити висновок, що регламентований КК України 2001 року матеріально-правовий інститут звільнення від кримінальної відповідальності не суперечить презумпції невинуватості у тому вигляді, в якому цей процесуальний принцип закріплений у ч. 1 ст. 62 Конституції України. Водночас легальний опис вказаного конституційного принципу бажано вдосконалити, узгодивши його з міжнародно-правовими актами з прав людини, що, крім усього іншого, дасть можливість покласти край тривалим і малокорисним з точки зору поліпшення стану правозастосовної практики дискусіям з приводу конституційності інституту звільнення від кримінальної відповідальності. Недоцільність відмови від такого інституту як законодавчого втілення принципів гуманізму та економії кримінально-правової репресії актуалізує (й особливо за умов завершення роботи над проектом нового КПК України) пошук адекватної процесуальної форми, покликаної забезпечити переваги судового порядку звільнення від кримінальної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Яценко С. Конституційний принцип презумпції невинуватості та інститут кримінальної відповідальності в праві України і деяких інших європейських держав: порівняльний аспект / С. Яценко // Юридичний вісник України. – 2004. – № 43. – 23–29 жовтня.
2. Шапченко С.Д. Принцип верховенства права і Кримінальний кодекс України 2001 року: деякі теоретичні, законодавчі та правозастосовні проблеми / С.Д. Шапченко // Законодавство України: науково-практичні коментарі. – 2002. – № 5. – С. 87–88.
3. Коржанський М.Й. Презумпція невинуватості і презумпція вини: моногр. / Коржанський М.Й. – К.: Атіка, 2004. – 340 с.
4. Хрушова Л. Закриття кримінальних справ. Деякі теоретичні та практичні проблеми / Л. Хрушова // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 1. – С. 51.
5. Вереша Р.В. Поняття вини як елемент змісту кримінального права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: спец. 12.00.08 «Кримінальне право і кримінологія; кримінально-виконавче право» / Р.В. Вереша. – К., 2004. – 18 с.
6. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації: навч. посіб. / Навроцький В.О. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 704 с.
7. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / [за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка]. – [5-те вид., перероб. та доповн.]. – К.: Юридична думка, 2008. – 1216 с.
8. Степанов П.Л. Визнання особи винною в скоєнні злочину у випадку закриття кримінальної справи і звільнення від кримінальної відповідальності з nereабілітуючих підстав / П.Л. Степанов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – № 3 (ч. 2). – С. 133.
9. Баулін Ю.В. Звільнення від кримінальної відповідальності: моногр. / Баулін Ю.В. – К.: Атіка, 2004. – 296 с.
10. Головка Л.В. Альтернативи уголовному преследованию в современном праве / Головка Л.В. – СПб: Юридический центр Пресс, 2002. – 544 с.
11. Ендольцева А.В. Институт освобождения от уголовной ответственности: теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.08 / Ендольцева А.В. – М., 2005. – 419 с.

12. Разгильдиев Б.Т. Конституционная «презумпция невиновности» и ее отражение в уголовном законодательстве России / Б.Т. Разгильдиев // Конституционные основы уголовного права: м-лы I Всероссийского конгресса по уголовному праву, посвященного 10-летию Уголовного кодекса Российской Федерации. – М.: ТК Велби, 2006. – С. 497.
13. Мальцев В.В. Принципы уголовного права и их реализация в правоприменительной деятельности / Мальцев В.В. – СПб: Юридический центр Пресс, 2004. – 694 с.
14. Скибицкий В.В. Освобождение от уголовной ответственности и отбывания наказания / Скибицкий В.В. – К.: Наукова думка, 1987. – 183 с.
15. Куц В.М. Деякі аспекти вдосконалення національної кримінально-правової політики [Текст] / В.М. Куц // Кримінально-правова політика держави: теоретичні та практичні аспекти проблеми: матеріали міжнародної наукової конференції, Донецьк, 17–18 листопада 2006 р. – Донецьк: Донецький юридичний інститут ЛДУВС, 2006. – С. 51.
16. Филимонов В.Д. Правоотношения. Уголовные правоотношения. Уголовно-исполнительные правоотношения / В.Д. Филимонов, О.В. Филимонов. – М.: ЮрИнфоР-Пресс, 2007. – 335 с.
17. Грошевой Ю.М. Освобождение от уголовной ответственности в стадии судебного разбирательства: учеб. пособ. / Грошевой Ю.М. – Х.: Харьковский юридический институт им. Ф.Э. Дзержинского, 1979. – 82 с.
18. Губська О.А. Процесуальні питання звільнення особи від кримінальної відповідальності за не-реабілітуючими обставинами: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.09 / Губська О.А. – К., 2002. – 205 с.
19. Михеєнко М.М. Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні: вибрані твори / Михеєнко М.М. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 240 с.

Олександр ДУДОРОВ

ПРО КОНСТИТУЦІЙНІСТЬ ІНСТИТУТУ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Резюме

Аргументується положення про те, що передбачений Кримінальним кодексом України 2001 року матеріально-правовий інститут звільнення від кримінальної відповідальності не суперечить конституційному принципу невинуватості. Водночас запропоновано уточнити легальний опис вказаного принципу. З'ясовані переваги судового порядку звільнення особи від кримінальної відповідальності. Доведено необхідність вдосконалення порядку закриття кримінальних справ за нереабілітуючими підставами.

Александр ДУДОРОВ

О КОНСТИТУЦИОННОСТИ ИНСТИТУТА ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ КРИМИНАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Резюме

Аргументируется положение о том, что предусмотренный Уголовным кодексом Украины 2001 года материально-правовой институт освобождения от уголовной ответственности не противоречит конституционному принципу невинности. В то же время предложено уточнить легальное описание указанного принципа. Выявлены преимущества судебного порядка освобождения лица от криминальной ответственности. Доказана необходимость усовершенствования порядка прекращения уголовных дел по нереабилитирующим обстоятельствам.

Oleksandr DUDOROV

ON CONSTITUTIONALITY OF RELEASE FROM CRIMINAL RESPONSIBILITY INSTITUTION

Summary

The principal proposition that material legal institution of release from criminal responsibility, provided by Criminal Code of Ukraine of 2001, doesn't contravene the constitutional principle of innocence is argued. At the same time more accurate determination of legal description of above mentioned principle is proposed. Advantages of judicial procedure of release from criminal responsibility are ascertained. The necessity of improvement of the procedure criminal cases dismissal by nonacquitable grounds is proved.



Олександр КАЛЬМАН,
доктор юридичних наук, професор,
завідуючий кафедрою
кримінального права та кримінології
Національної академії прокуратури України

Олександр ВАВРЕНЮК,
старший помічник прокурора
прокуратури Печерського району
м. Києва



ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО- АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Ключові слова: запобігання та протидія злочинності, інформаційно-аналітичне забезпечення, статистичні показники, правоохоронні органи, документи первинного обліку, порівнянність даних.

Важливе значення для розробки заходів протидії злочинності має інформаційно-аналітичне забезпечення. Воно передбачає наявність інформації про стан, динаміку, структуру злочинів, вплив на злочинність соціально-економічного стану держави, діяльність суб'єктів запобігання злочинності. При цьому необхідно мати в своєму розпорядженні досить повну інформацію, що відображала б реальний стан злочинності в країні та фактори, які призводять до її виникнення. Але отримання такої інформації та її аналіз пов'язані з певними проблемами. *Першою проблемою* є розосередженість обліку злочинів по окремих відомствах. Кримінально-правова статистика ведеться у Верховному Суді України, Міністерстві внутрішніх справ України (далі – МВС України), прокуратурі, податковій міліції, митних органах, Службі безпеки України (далі – СБУ). Кожен із вказаних правоохоронних органів досить часто допускає суттєві помилки при заповненні документів первинного обліку і статистичної звітності. Внаслідок цього інформація про стан злочинності, її структуру, динаміку та ефективність роботи з протидії їй стає недостовірною і неточною.

Розосередженість обліку злочинів по окремих відомствах створює умови для відомчого впливу, викривлення державної статистичної звітності, маніпуляцій із цифровими показниками, уявної, а не реальної оптимізації діяльності щодо протидії та запобігання злочинності в державі. Існуюча система збирання показників кримінально-правової статистики про злочинність через відомчий підхід до неї не сприяє формуванню об'єктивної і достовірної картини про стан злочинності в країні та про результати роботи правоохоронної системи. Ситуація, що склалася, негативно впливає й на використання статистичних даних для визначення тенденцій, стратегії і тактики протидії злочинності та іншим правопорушенням.

Згідно зі статистичними показниками рівня злочинності за останні роки простежується тенденція до неухильного його зниження. Про стабілізацію криміногенної ситуації зазначалося на координаційній нараді керівників правоохоронних органів України, яка відбулась 15 квітня 2005 року. Але чи справді це так? Проведений нами аналіз засвідчує, що об'єктивно такого зниження взагалі не може бути. Згідно з офіційними статистичними даними МВС України

кількість зареєстрованих в країні злочинів упродовж 1995–2008 років зменшилася з 641 860 до 384 424, або на – 59,8%. Між тим кількість заяв та повідомлень про злочини з 1996 по 2008 рік збільшилася з 1 806 419 до 2 874 355, або на 63,3%. Кількість заяв та повідомлень про вчинення злочинів, за якими було відмовлено в порушенні кримінальної справи, впродовж зазначеного періоду зросла з 661 174 у 1996 році до 2 198 572 у 2008 році, або більше ніж утричі. Якщо у 1996 році кількість заяв та повідомлень про вчинення злочинів, за якими було відмовлено в порушенні кримінальної справи, становила 36,6% від загальної кількості таких заяв, то у 2007 році цей відсоток сягнув 73,6%, а в 2008 – 77,2%*. Таким чином, наведені дані свідчать, що фактично погіршення кримінальної ситуації триває. Опосередковано це підтверджується також щорічним зменшенням кількості населення, зростанням рівня безробіття, скороченням середнього віку життя. Так, за даними Державного комітету статистики України, наприкінці 1990 року в країні проживало 51, 94 млн чоловік, у 1996 – 50,82 млн, а станом на 1 січня 2008 року – 46 млн 379 тис. 700 чоловік. Україна займає друге місце в світі за темпами природного зменшення населення – 5,57 на 1 тисячу населення. До того ж останнім часом відбулася суттєва декриміналізація законодавства, лібералізація покарання і правозастосовної практики. Досить сказати, що згідно з чинним законодавством мінімальний розмір суми викраденого для притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення дрібної крадіжки на сьогодні становить 907 гривень. Слід пам'ятати також про неповне охоплення органами кримінальної юстиції усього масиву злочинів у зв'язку з високим рівнем прихованої, латентної злочинності, маніпуляціями статистичними показниками, а також корупцією у правоохоронних і судових органах.

Згідно з даними Міністерства економіки України обсяг тіньового обігу за 2007 рік становить 180 млрд грн, а рівень тінізації – 26%. До України за тіньовими схемами контрабандним шляхом потрапляють 80% товарів широкого попиту. За оцінками неза-

лежних експертів, близько 90% приватизованих підприємств працюють під контролем кримінально-олігархічних кланів, 50–60% економіки країни перебуває в тіні. Однак кількість виявлених злочинів у сфері економіки в 2008 році зменшилась на 9,7%. Таке зменшення зареєстровано практично за всіма статистичними показниками: тяжкі та особливо тяжкі злочини (–11,9%); середньої тяжкості (–22,3%); злочини проти власності (–21,9%); шахрайство з фінансовими ресурсами (–22,8%); незаконна приватизація (–30,3%); злочини у сфері зовнішньоекономічної діяльності (–50,4%); на об'єктах ПЕК (–35,9%); в АПК (–0,1%); злочини, пов'язані з використанням бюджетних коштів (–16,0%)**. Цей перелік можна було б продовжити, але і наведених даних достатньо для того, щоб зробити висновок, що правоохоронна система України не докладає належних зусиль щодо виявлення злочинних проявів у сфері економіки.

Наведені факти, на нашу думку, свідчать, що реальної, а не фіктивної стабілізації і навіть перелому у динаміці злочинності фактично не відбувалося.

Другою проблемою є схильність до, так би мовити, математизації аналітичної роботи у правоохоронних органах. Світовою тенденцією стало створення і зміцнення аналітичних підрозділів у правоохоронних органах розвинутих країн. В епоху інформаційного суспільства інакше й не може бути. Американські економісти підраховали, що за умови правильної організації аналітичної роботи вона дає 4,2 долари прибутку на 1 доллар затрат. На жаль, економічну складову своєї роботи правоохоронні органи не враховують, тому сьогодні їх інформаційно-аналітичну діяльність точніше називати просто арифметичними підрахунками фактів і подій. Пріоритетності набуло спрямування на максимальну математизацію

* Експрес-інформація «Про стан злочинності на території України за 12 місяців 2007 року»; експрес-інформація «Про стан злочинності на території України за 12 місяців 2008 року».

** Експрес-інформація «Про стан злочинності на території України за 12 місяців 2008 року».

аналітичної роботи. В основу її покладено маніпуляції зі статистичними показниками, що не відтворюють реальний стан протидії злочинності, а показують лише рух облікових документів про виявлені і розкриті злочини, в яких досить чітко простежується певна воля і бажання керівників правоохоронних органів.

Досить зазначити, що донедавна в підрозділах по боротьбі з організованою злочинністю існувало 84 форми звітності [1], які потім скоротили до 40 [2]. Фактично Управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України було перетворено не на оперативно-розшуковий підрозділ, а рахункову палату для обслуговування усіх цих форм звітності. Маніпуляції статистичними показниками набули загрозливих масштабів. Так, керівники МВС України у засобах масової інформації повідомляли, що суми матеріальних збитків через злочини, виявлені у 2005 році, становили 19 млрд грн. А згідно зі статистичними даними Департаменту інформаційних технологій за закінченими провадженням кримінальними справами щодо злочинів економічної спрямованості вони становлять 1 млрд 57 млн грн [3]. За результатами перевірки органів прокуратури ДАІ МВС України у 2006 році було виявлено 40 тис не врахованих потерпілих і понад 700 не врахованих загиблих від ДТП. А в цілому від 5 до 10% загиблих від дорожньо-транспортних пригод і померлих в лікарнях не враховуються в офіційній статистиці [4].

Третя проблема полягає у тому, що в організації інформаційно-аналітичної діяльності правоохоронних органів явно не простежується орієнтація аналітиків на використання необхідних знань у галузі кримінології, статистики, економічного аналізу, організації управління в органах внутрішніх справ, методик вивчення рівня латентної злочинності, прикладного прогнозування тощо.

Основним критерієм оцінки ефективності правоохоронної діяльності на практиці залишається, як правило, один показник – відсоток розкриття. Хоча всім уже добре відомо, що використання лише цього критерію ізольовано від інших призводить тільки до приховування злочинів від обліку.

Четвертою є проблема високого рівня латентності та приховування злочинів від обліку. Безглуздо ставити під сумнів необхідність боротьби з приховуванням злочинів. Однак не можна погодитися і з утопічними спробами виявити та зареєструвати всі злочини. Через існування латентності та обмежених ресурсів правоохоронних органів цього взагалі неможливо досягти. Кримінологи підраховували, що рівень злочинності, який об'єктивно відтворює ситуацію, може коливатися від 2,7 до 3,2 тис. злочинів на 100 тис. населення. В Україні цей показник значно менший, він становив у 2008 році 827 злочинів. Таким чином, адміністративні методи формування планових показників злочинності не можуть бути визнані конструктивними і лише вводять суспільство в оману. Ефективна протидія злочинності має досягатися належною організацією роботи, а не арифметичними діями. На сьогодні в Україні реєструється рівно стільки злочинів, скільки може їх розслідувати правоохоронна система [5].

Враховуючи ці недоліки, що існують упродовж десятиріч, необхідно викоренити практику оцінки роботи правоохоронних органів за валом показників; покласти край гонитві за нарощуванням результатів роботи шляхом викриття дріб'язкових правопорушень; не допускати приховування злочинів від обліку; запровадити нові критерії оцінки діяльності правоохоронних органів, що відображали б реальні результати службової діяльності та виходили з об'єктивних статистичних показників, в основу яких покладено судові рішення; розробити єдину систему державної реєстрації та обліку злочинів, розслідування та розгляду кримінальних справ у судах [6].

У зв'язку зі зміною законодавства та з метою удосконалення звітності про роботу прокурора Генеральним прокурором України видано наказ «Про внесення змін і доповнень до звітності про роботу прокурора та Інструкції щодо складання звітності про роботу прокурора, затверджених Наказом Генерального прокурора України від 14 березня 2005 року №17» від 2 березня 2009 року № 15, в якому зазначається, що звітність має бути орієнтована на відображення кін-

цевих результатів роботи прокурора за галузями прокурорського нагляду. 20 березня 2009 року видано Наказ № 20 «Про затвердження і введення в дію Інструкції про порядок ведення первинного обліку роботи прокурора та форм такого обліку».

У Комплексній програмі профілактики правопорушень на 2007–2009 роки від 20 грудня 2006 року № 1769 (п. 14) перед правоохоронними органами були поставлені додаткові завдання з удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності. Зокрема, передбачено створення державної автоматизованої дактилоскопічної уніфікованої пошукової системи «Калина»; розроблення та впровадження в практику сканерів з програмним забезпеченням автоматично-довідкових систем; розроблення та запровадження системи обліку генетичної ідентифікації; створення автоматизованої інформаційно-пошукової системи; ведення обліку автотransпортних засобів під час їх реєстрації; створення та введення в експлуатацію інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ з використанням єдиної технології обробки та обміну інформацією, можливістю доступу до інформаційних ресурсів інших органів виконавчої влади [7]. Термін дії програми добігає кінця, але завдання реалізовані не повною мірою.

В органах, які проводять досудове слідство і дізнання, з метою ідентичного заповнення документів первинного обліку з 2002 року застосовуються Інструкція про порядок заповнення та подання документів первинного обліку злочинів, осіб, які їх вчинили, руху кримінальних справ та Інструкція про єдиний облік злочинів, які затверджено спільним Наказом Генеральної прокуратури України, СБУ, МВС України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства юстиції України від 26 березня 2002 року. Відповідно до них були затверджені і введені в дію з 1 січня 2002 року нові документи первинного обліку карткової та спискової форм. Зараз в органах прокуратури, СБУ, внутрішніх справ, податкової міліції проводиться первинний облік і реєстрація всіх виявлених злочинів за цими документами. Їх значення

полягає в тому, що якісно організована система обліку дає можливість одержати показники, які характеризують стан, структуру і динаміку злочинів у країні.

З метою вдосконалення обліку злочинів 3 березня 2009 року видано спільний Наказ Генеральної прокуратури України, СБУ, МВС України, Державної податкової адміністрації України «Про внесення змін і доповнень до звіту «Про роботу органів досудового слідства та дізнання» форми №1-СЛ та Інструкції з його складання».

Основні правила заповнення та подання документів первинного обліку для забезпечення достовірності статистичної звітності в судових органах регламентуються Інструкцією щодо заповнення статистичної картки на особу, стосовно якої судом розглянуто кримінальну справу, затвердженою Наказом Державної судової адміністрації України від 18 березня 2004 року № 32/04 [8].

На основі даних, що містяться в документах первинного обліку, складаються відповідні звіти у правоохоронних органах. На жаль, систематична зміна форм звітності призводить до труднощів у проведенні порівняння цих даних за різні періоди часу.

Зараз, в умовах, коли у світі відбуваються інтенсивні інтеграційні процеси, всі країни зацікавлені в тому, щоб статистичні показники про злочинність можна було порівнювати та різнобічно розглядати. Але показники кримінально-правової статистики більшості країн не підлягають порівнянню з різних причин – об'єктивних і суб'єктивних. До об'єктивних причин можна віднести передусім різні кримінально-процесуальні форми проведення дізнання, розслідування і судового розгляду кримінальних справ, а також порядок обліку і методологію розрахунку показників. До суб'єктивних – зацікавленість окремих владних структур і політичних сил у певних кількісних характеристиках кримінальної ситуації в країні на даний момент, що наочніше ілюструється статистичними даними. Дуже часто суб'єктивні фактори є визначальними на будь-якій стадії реєстрації і розгляду кримінально-правових явищ.

Не випадково проблеми удосконалення статистичного обліку неодноразово обгово-

рювалися на різних конгресах ООН, присвячених питанням боротьби зі злочинністю, де постійно вказувалося, що тільки на основі статистичних даних можливі глибинні порівняння тенденцій у розвитку економічної злочинності в різних країнах і регіонах світу.

Ми поділяємо точку зору, що конкретні цифри, отримані внаслідок статистичного аналізу і прогнозу, повинні розглядатися лише як умовні [9]. Тому статистичний прогноз обов'язково необхідно доповнити якісним, конкретним кримінологічним аналізом змісту тих подій, які відбувалися в економічному житті суспільства протягом певного відрізка часу.

Отож *п'ятою* є проблема порівнянності даних про злочинність у різних країнах, а тим більше використання їх для прогнозування злочинності. У науковому плані це дуже складне питання, але воно потребує нагального вирішення на сучасному етапі спеціалістами – як вченими, так і практичними працівниками правоохоронних органів.

Труднощі обумовлені тим, що, по-перше, кримінально-правова статистика у більшості країн світу децентралізована і не має чіткої структури. По-друге, не існує єдиної методології і системи збирання даних про злочини. По-третє, інформацію про злочини збирають безліч різноманітних організацій. Поширення набула система приватних статистичних органів, які обслуговують передусім приватні компанії, а іноді виконують замовлення державних статистичних органів. По-четверте, наявність великого обсягу статистичної інформації, її безсистемність і непорівнянність не дають можливості органам державної статистики здійснювати перевірку достовірності статистичних даних.

Кримінальна статистика злочинності кожної держави відтворює специфічні особливості свого кримінального права, процесу, судового устрою, тому при вивченні показників міжнародної кримінальної статистики про злочини насамперед слід мати на увазі розбіжності кримінального законодавства. В одних країнах злочинні діяння підрозділяються на злочини, проступки і правопорушення. В других — на злочини і

правопорушення. У третіх — на злочинні діяння, які переслідуються за обвинувальним висновком або без такого, тощо. Значно різняться і коло тих діянь, що визначаються як економічні або майнові злочини, а також вчинених організованими групами. Наявні особливості й у визначенні окремих юридичних понять: співучасть, замах на злочин, рецидив і багато інших. Суттєвою є різниця й у визначенні складів таких злочинів. Слід враховувати і ступінь інтенсивності діяльності органів поліції та суду у виявленні злочинів, а також кримінально-процесуальне законодавство й організацію системи протидії злочинності в окремих країнах.

Однак, незважаючи на вказані труднощі, порівняльно-статистичне вивчення злочинності у міжнародному масштабі дає можливість для виявлення основних тенденцій, динаміки цієї злочинності у світі, її структури й особливостей регіональних проявів. Важливо використовувати для цього аналіз розміру збитків від вчинення злочинів у різних країнах, матеріали економічної, демографічної соціально-культурної статистики тощо.

Вивчення офіційних статистичних джерел, показників соціально-економічного становища в країні дає можливість зробити висновок, що найближчим часом реального, а не статистичного зменшення рівня злочинності в країні не відбудеться. Причини цього, на нашу думку, полягають у недостатній ефективності діяльності правоохоронних органів і всього суспільства щодо запобігання та протидії злочинності в країні. На жаль, проблеми запобігання і протидії злочинності не стали одним із пріоритетів внутрішньої політики держави. Тому прогностичні сценарії мають важливе значення для розробки стратегії виведення суспільства з «кримінального капкану». Загальновідомо, що проблеми злочинності та правопорядку вкоренилися в політичній, соціально-економічній і духовній життєдіяльності суспільства, тому для прогнозу на майбутнє важливо, з одного боку, виявити найбільш значущі фактори криміналізації суспільства, а з другого, визначити стратегію і тактику запобігання та протидії кримінальній експансії.

Список використаних джерел:

1. Бовбалан С. Секреты постороннего [Электронный ресурс] / С. Бовбалан // Зеркало недели. – 2005. – 16 апреля. – Режим доступа: <http://www.zn.ua>
2. Иващенко А. Возвращения «бригад» не будет [Электронный ресурс] / А. Иващенко // Газета «2000» Е. 7. – 2007. – 9 ноября. – Режим доступа: <http://news2000.org.ua>
3. Лозунько С. Доклад Цушко должен иметь продолжение [Электронный ресурс] / С. Лозунько // Газета «2000» Е. 7. – 2007. – 2 марта. – Режим доступа: <http://news2000.org.ua>
4. Ведерникова И. Государство – убийца [Электронный ресурс] / И. Ведерникова // Зеркало недели. – 2007. – 17 ноября. – Режим доступа: <http://www.zn.ua>
5. Воловик В. Формула преобразований [Электронный ресурс] / В. Воловик // Зеркало недели – 2005. – 3 декабря. – Режим доступа: <http://www.zn.ua>
6. «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією»: указ Президента України від 6 лютого 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 25.
7. Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки від 20 грудня 2006 року № 1769 (п. 14) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 51. – Ст. 3418.
8. Про затвердження Інструкції щодо заповнення статистичної картки на особу, стосовно якої судом розглянуто кримінальну справу: наказ Державної судової адміністрації України від 18 березня 2004 р. № 32/04 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 992.
9. Бабаев М.М. О пределах статистического анализа динамики преступности / М.М. Бабаев // Государство и право. – 2001. – № 9. – С. 49–53.

**Олександр КАЛЬМАН,
Олександр ВАВРЕНЮК**

**ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ**

Резюме

Розглядаються окремі проблеми, пов'язані з інформаційно-аналітичним забезпеченням розробки заходів протидії злочинності, аналізом тенденцій її розвитку. Розкриваються недоліки цього забезпечення, які полягають у розосередженості обліку злочинів, математизації аналітичної роботи, латентності та приховуванні злочинів від обліку, проведенні порівняльного аналізу. Пропонуються заходи щодо вдосконалення інформаційно-аналітичної роботи.

**Олександр КАЛЬМАН,
Олександр ВАВРЕНЮК**

**ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В УКРАИНЕ**

Резюме

Рассматриваются отдельные проблемы, связанные с информационно-аналитическим обеспечением разработки мер противодействия преступности, анализом тенденций ее развития. Раскрываются недостатки этого обеспечения, которые заключаются в рассредоточенности учета преступлений, математизации аналитической работы, латентности и сокрытии преступлений от учета, проведении сравнительного анализа. Предлагаются меры по совершенствованию информационно-аналитической работы.

**Oleksandr KAL'MAN,
Oleksandr VAVRENIUK**

**PROBLEMS OF INFORMATIONAL AND ANALYSIS
CRIME COUNTERACTION SUPPORT IN UKRAINE**

Summary

Some problems, connected with informational and analysis crime counteraction support, as well as crime tendencies examination are considered. The defects of such support, such as dispersion of crime reporting, mathematization of analysis, latency and concealing crimes from the registration, comparative analysis conducting are examined. The ways of informational and analysis support improvement are proposed.



Наталія ЯРМИШ,
доктор юридичних наук,
професор кафедри
кримінального права та кримінології
Національної академії прокуратури України

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЯВІВ ВОЛІ У НЕОБЕРЕЖНІЙ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ПРИ СКОЄННІ ЗЛОЧИНУ

Ключові слова: бездіяльність, необережність, волимість, усвідомлення, свобода, вибір, моральність, відповідальність.

Проблема, що їй присвячено дану статтю, полягає в такому: чи можна розглядати бездіяльність людини як поведінку, у якій виявляються прояви волі? На перший погляд це питання дещо віддалене від практичних завдань кримінального права. Однак тільки на перший. На наше переконання, у кримінально-правовій науці не існує жодної проблеми, від вирішення якої більшою або меншою мірою не залежала б ефективність дії кримінального закону. Насамперед його призначення – стримувати людей з нестійкою соціальною позицією від скоєння злочинів. З метою виконання цієї (охоронної) функції закон має бути справедливим. Лише за такої умови караність певної поведінки може бути схвалена людьми.

Волю обґрунтовано вважають інтегральною рисою особистості, атрибутом здійснення етично значущих актів поведінки. Поза сумнівом, саме існування моральних відносин нерозривно пов'язане з можливістю вибору, проявом волі. Людина заслуговує покарання тому, що в тих самих умовах могла вчинити інакше.

Поведінку, у якій не виявляється воля, особистий вибір (наприклад, неконтрольований рефлекторний порух тіла – фізіологічна реакція на певний подразник), неможна визнати злочинною саме тому, що немає підстав оцінювати її з позицій моральності. У подібних ситуаціях людина не виявляє себе як особистість.

Якщо бездіяльність не є вольовою поведінкою, то і відповідальності за неї не має бути. Інший підхід був би втіленням порочності закону, викликав би з боку навіть законослухняних громадян його неприйняття, інтуїтивне відторгнення. Однак суспільство не заперечує проти притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які завдали шкоду через *неуважність*. У цьому стихійно виявляється сприйняття людьми необережної бездіяльності такою поведінкою, у котрій воля порушника *реально наявна*. Мета цієї статті полягає в тому, щоб обґрунтувати це з позицій не лише кримінального права, а й суміжних наук.

Відразу уточнимо, що бездіяльність (як різновид діяння) ми розглядатимемо у «вузькому значенні». Відтак, ітиметься не про злочин у цілому, а лише *про одну з ознак його об'єктивної сторони*. У цьому аспекті діянню присвячено численну кількість робіт. Багато вчених присвятили проблемі діяння спеціальні дослідження. Серед них: Ю.М. Антонян, М.І. Бажанов, О.І. Бойко, Є.В. Благов, Т.П. Васьков, А.С. Горелик, І.І. Горелик, М.С. Грінберг, М.Д. Дурманов, М.І. Ковальов, А.Ф. Зелінський, І.Я. Козаченко, М.Й. Коржанський, О.М. Костенко, Г.А. Кригер, В.М. Кудрявцев, Н.Ф. Кузнєцова, В.Б. Малінін, П.С. Матишевський, Є.Я. Мотовиловкер, А.В. Наумов, М.І. Панов, П.С. Прохоров, В.В. Сташис, С.А. Тарарухін, А.А. Тер-Акопов, Г.В. Тимейко, А.Н. Трайнін,

А.А. Піонтковський, Т.В. Церетелі, М.Д. Шаргородський та інші автори.

Можна з упевненістю сказати, що немає жодного спеціаліста з кримінального права, який більш-менш детально не розглядав би у своїх роботах ознаки дії чи бездіяльності. Однією із цих ознак і є виявлення волі. В кримінальному праві міцно закріпився специфічний термін «волимість».

У 1999 році автор цієї статті опублікував роботу, присвячену психологічній характеристиці дії, у якій приділено увагу трактуванню волі як прояву особистості [16]. Аналіз джерел з філософії та психології дав можливість, зокрема, встановити, що волимість поведінки немислима без моменту усвідомлювання, оскільки воля вже за своїм визначенням є *цілеспрямована* активність, а постановка мети передбачає її *усвідомлювання*. Відповідно до постулатів психології, сприйнятих кримінально-правовою наукою, саме ознакою волимості і характеризується поведінка людини як істоти розумної. Слово «поведінка» вживається і щодо тварин. *Діє* ж, тобто виявляє волю, тільки людина.

З приводу волимості *дії* як різновиду діяння питань не виникає, вона практично загально визнана. З *бездіяльністю* становище інше. Єдиної думки тут немає. Особливо дискутується проблема виявлення волі у випадках недбалого ставлення до наслідків, зокрема коли людина *забула* здійснити певну дію.

Про те, що і при бездіяльності поведінка особи носить вольовий характер, у роботах з кримінального права дослідники нерідко згадують без пояснень. Досить часто автори не акцентують увагу на вольовому характері бездіяльності, але висновок про визнання ними цієї обставини можна зробити на основі того, що, на їхню думку, будь-яке діяння є проявом волі [1, 115]. Чітко сформулював свою позицію з цього питання А.А. Піонтковський: «Дія або бездіяльність особи є вчинком, що виражає її волю» [7, 144].

Так само категорично висловлюється і протилежна думка. Так, В.Б. Малінін стверджує, що пошуки обґрунтування кримінальної відповідальності за бездіяльність *не слід пов'язувати зі свободою волі*. Однак можна зазначити про серйозну невідповідність да-

ної тези позиції самого ж автора. Адже, як вважає В.Б. Малінін, «злочинна бездіяльність породжує соціальну та моральну пасивність» [8, 3, 6]. Але поза волею про моральність, як і про неморальність, навіть не може йтися.

Оскільки з приводу волимості бездіяльності існують прямо протилежні погляди, одного лише твердження про те, що воля і при необережній бездіяльності має місце, замало. Необхідно підтвердити його переконливими аргументами. Доводи, наведені у літературі, вбачаються не досить ваговитими. Розглянемо їх.

На думку В.Н. Кудрявцева, при бездіяльності поведінка перебуває під актуальним або *потенційним* контролем свідомості та волі особи [6, 87–88]. Услід за В.Н. Кудрявцевим й інші дослідники прирівнюють *можливість* усвідомити певні обставини та виявити свою волю з самою волимістю. На таких уявленнях ґрунтуються поняття «потенційне усвідомлювання», «потенційний вольовий контроль», яким протиставляють волимість «актуальну», тобто таку, що справді має місце. Із цим можна посперечатися. Адже досить очевидно, що можливість і дійсність – зовсім не одне і те ж саме. Якщо про певне явище, подію кажуть, що воно *може* відбутися – це означає, що в даний момент його саме й *немає*. Тому конструювання таких «потенційного» усвідомлювання і волимості, на нашу думку, проблему не усуває.

Розібратися в цьому питанні допомагають дані психології, яка оперує поняттям «внутрішня дія». Психологи разом із фізіологами довели, що будь-який акт поведінки людини (незалежно від ступеня його складності) обов'язково містить стримування певного протилежного імпульсу [15, 34]. Справді, інколи буває дуже складно утриматися від вчинення бажаної дії. Бездіяльність може потребувати більше зусиль та нервів, ніж дія. Таким чином, хоч і не виявлена *зовні*, та все ж таки воля має місце і при *утриманні* від певних дій. А отже, зовнішню *бездіяльність-утримання* цілком можливо розглядати як «*внутрішню дію*».

Та в ситуації, коли людина *забула* виконати свій обов'язок, становище інше. У тако-

му разі вже складно сказати, що особа *утрималась* від виконання дії, оскільки утримання передбачає момент свідомої відмови від її виконання, етап прийняття рішення, тобто прояв *внутрішніх вольових зусиль*. Усього цього при «забудькуватості», здавалося б, немає. Як бачимо, для обґрунтування *волимості* ситуація, коли людина забула зробити те, що від неї вимагається, є найбільш складною.

Через цілком зрозумілі причини проблеми вольового характеру бездіяльності приділяють увагу і ті вчені, які досліджують питання необережної форми вини, а саме недбалості – тобто такого ставлення особи до свого діяння, за якого вона *не передбачила* його наслідків, хоча повинна була і могла їх передбачити. Аналізуючи дослідження щодо необережної форми вини, можна помітити, що з приводу злочинної самовпевненості інколи кажуть про «*усвідомлювану необережність*», а злочинну недбалість (забудькуватість, неувважність) іменують недбалістю «*неусвідомлюваною*» [13, 27, 53]. Термін «неусвідомлювана бездіяльність» у ситуаціях, коли людина забула виконати дію або заснула, використовує і В.П. Мальков, уточнюючи при цьому, що таке зустрічається «вкрай рідко» [9]. Проти того, що факти забудькуватості трапляються дуже рідко, мабуть, можна заперечити. Та навіть якщо вони справді зовсім нетипові для ситуацій, якими цікавиться кримінальне право, то за умови віднесення такої поведінки до «*неусвідомлюваної*» варто було б визнати, що бездіяльність все ж таки може бути і *невольовою*. А якщо так, то вже не можна стверджувати, що діяння в цілому як ознака об'єктивної сторони злочину – обов'язково *вольова* поведінка. Тоді правильно було б казати, що «за загальним правилом», «в більшості випадків», «найчастіше» тощо діяння носить вольовий характер. Але ці застереження дорівнюють тому, щоб і зовсім не згадувати про волимість діяння, оскільки вона тоді не є його атрибутом. А це, як вже говорилося, суперечило б самій ідеї свободи волі при здійсненні злочину, яка є глобальною моральною засадою відповідальності людини за свою поведінку. Поза сумнівом, запе-

речення вольового характеру бездіяльності, що стала наслідком недбалості, рівносілляне запереченню зв'язку необережного злочину з соціальними позиціями особистості.

Відповідно до загальновизнаного і цілком обґрунтованого підходу до моральних засад кримінальної відповідальності можна зрозуміти спроби констатації при необережній бездіяльності хоча б «потенційної», та все ж таки волимості. Та знову зазначимо, що визнання будь-якого явища «потенційним» означає, що в даний момент воно існує в нереалізованій можливості, а зовсім не в реальній дійсності. Ось чому таке трактування вбачається непереконливим.

На складності питання про моральну природу «необережної бездіяльності, чистих деліктів упущення» наголошує С.В. Землюков. Вихід зі скрутного становища він бачить у тому, що зараховує таку поведінку до «потенційно моральних вчинків» [4, 13]. Поведінку «потенційно моральну», на нашу думку, можна тлумачити тільки таким чином: у плані самооцінки в момент здійснення суспільно небезпечного діяння вона «*ніяка*» – *ані моральна, ані неморальна*. Але за належної уважності *могла б* виявитися моральною. С.В. Землюков не надає пояснення, що таке «потенційна моральність», але інше тлумачення складно уявити. Нам таке пояснення вбачається ще більш вимушеним, ніж «потенційні» усвідомлювання та волимість. У доводах С.В. Землюкова бачимо спробу штучно підвести положення кримінального права під філософсько-психологічні постулати. Вважаємо подібне маніпулювання категорією моральності не виправданим. Поза сумнівом, що поняття моральності відображає досить стабільну установку особистості. Моральність не може бути ситуативною, тим більше «можливою». Вона або є, або її немає. Міркування про «потенційну моральність» відірвані від життя, а тому жодною мірою не усувають глухий кут, у який заводять визнання «неусвідомлюваного», «невольового» характеру невиконання дії «через забудькуватість». Якщо погодитися, що така бездіяльність все-таки – поведінка *невольова*, потрібно подивитися правді у вічі і визнати, що вона знаходиться поза уявлен-

нями про добро та зло. Але тоді потрібно йти далі: констатувати, що і відповідальності за неї бути не може. Або ж, навпаки, чітко проголосити, що відповідальність можлива і за невольову поведінку. Але такий підхід однозначно позбавляє кримінальну відповідальність обґрунтування з позицій загальнолюдських цінностей.

Штучною, ненадійною, нестійкою конструкцією є і зазначена вище «неусвідомлювана бездіяльність». Незрозуміло чому, характеризуючи дію, дослідники (за незначним винятком) визнають, що неусвідомлювання несумісне з відповідальністю за дану поведінку, а *бездіяльність* може бути і «неусвідомлюваною»? Ми не хочемо залишати поза увагою це протиріччя і намагатимемося його усунути, знову ж таки, за допомогою даних психологічної науки.

Аналізуючи проблему «автоматичної», «звичної» поведінки, яку найчастіше називають «несвідомою», доходимо висновку, що це повноцінна *дія* – усвідомлювана, вольова поведінка [16, 23–27]. Однак усвідомлювання під час таких *дій* має виражену специфіку. У момент їх здійснення даний процес *відображений* у свідомості людини, але перебуває не в «фокусі», а «на периферії». Аналогічно можна розглядати і те, що називають «неусвідомлюваною» *бездіяльністю*. Про неусвідомлювання стосовно цього процесу можна говорити лише в лапках. Її було б доцільно згадувати тільки за умови, що людина *не знала* про те, що вона повинна виконати певну дію. Та за таких обставин знімається саме питання про бездіяльність. Якщо ж суб'єкт знав, що на нього покладено обов'язок діяти, тобто цей факт було доведено до його свідомості, сприйнято ним, говорити про неусвідомлювання невиконання дії вже не можна. А те, що людина не обтяжує себе, утримуючи певні обставини в *центрі* уваги, дозволяє собі «заснути» їх у віддалені куточки свідомості – лежить на її совісті, оскільки це процеси цілком контрольовані. Подібна неувважність і є показником моральних установок особистості – характеристикою ставлення до суспільних цінностей.

З огляду на викладене ми принципово заперечуємо і проти терміна «післясвідоме»

ставлення до дії. Його пропонує С.М. Шапієв, визначаючи випадки, коли усвідомлене раніше «в теперішній момент не усвідомлюється через малу значимість у даній ситуації» [14, 12]. Відповідно, ми не можемо погодитись і з думкою М.С. Грінберга, який вважає, що обов'язок виконати дію у випадках недбалості «перебуває за порогом свідомості» [3]. Вважаємо, що власне законодавча формула злочинної недбалості – вказівка на обов'язок і можливість передбачити наслідки – свідчить саме про те, що певні уявлення *реально* наявні у свідомості особи у момент скоєння злочину, а не після цього. Інакше на підставі чого можна стверджувати, що хоча людина і не передбачала наслідків, але все ж таки могла їх передбачити? Звернемо увагу на обставину, яка вбачається надто очевидною, щоб піддавати її детальному аналізу. *Забути можна лише те, що знаєш.*

Висловлюючись фігурально, коли людина забула виконати свій обов'язок, це означає, що на *усвідомлювані* нею обставини через неувважність просто «не наведено різкості». Саме тому, хоча особа в даний момент не передбачає можливих наслідків, однак, доклавши психічних зусиль в потрібному напрямі, вона цілком була б здатна їх передбачити.

З другого боку, усвідомлювання людиною певних обставин саме собою про спрямування волі ще нічого не свідчить. Наприклад, падаючи з висоти, людина може повною мірою усвідомлювати те, що з нею відбувається і передбачати наслідки, які загрожують тим, на кого вона падає. І це при тому, що процес падіння не лише не спрямовується волею людини, а, навпаки, перебуває у явному протиріччі з її устремліннями. Тому сказане про «периферичне» усвідомлювання бездіяльності при забудькуватості ще не доводить, що це усвідомлювання належить до структури волі. Адже, наприклад, зв'язаний охоронець розуміє, усвідомлює, що не виконує свій обов'язок діяти, перешкодити порушникам, однак вольовою його бездіяльність аж ніяк не назвеш. То, можливо, і той, хто забув виконати свій обов'язок, знаючи про нього, зовсім не виявляє при цьому свою волю?

За нашими уявленнями в ситуаціях, коли людина забула щось зробити, вона зовсім не виступає як безвільна субстанція. Оскільки вона при свідомості і здоровому глузді, не зачинена і не зв'язана, то свою поведінку регулює з власної волі всупереч тому, що сама добровільно узяла на себе обов'язок діяти зовсім інакше.

Те саме можна сказати і про випадки, коли невиконання певних дій обумовлено тим, що винуватий заснув. Звичайно, ми не маємо на увазі екстремальні ситуації, коли виснажена людина справді не керує собою. Мабуть, в певних життєвих умовах можна говорити про засинання як результат непереборної сили, як і у випадках насильного або таємного присипання. За звичайних же обставин сон – це все-таки не непритомність. І його стримування здійснюється тим успішніше, чим більшого значення людина надає цінностям, за які відповідає. Тому можна стверджувати, що і засинає людина з власної волі. Це також відображення моральної позиції.

Може скластися враження, що за такого підходу немає жодних відмінностей між варіантами бездіяльності, коли людина *приймає рішення не діяти* потрібним чином і такою бездіяльністю, що являє собою результат *забудькуватості*. І ту, і другу бездіяльність ми визнаємо вольовою (а отже, і усвідомлюваною), але відмінностей між ними не заперечуємо. У першому випадку людина *мобілізує свою волю* на нездійснення дії. У другому – *добровільно не обтяжує себе мобілізацією зусиль* у потрібному напрямі. Але термін «неусвідомлювана бездіяльність», що існує в науці і за допомогою якого розмежовуються дані ситуації, як уже зазначалося, вбачається невдалим. Він явно суперечить не лише цілком раціональній традиції вважати діянням тільки усвідомлювану поведінку, але і справжньому стану речей.

Оскільки варіанти бездіяльності, що аналізуються, явно відрізняються один від одного за самим характером усвідомлювання та волимості, для них бажані чіткі найменування. Роботи з психології та філософії підказали орієнтовні терміни, які після коротких пояснень ми і хотіли б запропонувати.

Необхідно звернутися до категорій, які широко використовуються у природничих та гуманітарних науках, щоб розкрити поняття *рефлексії*. Воно і потрібне нам для позначення відповідних видів бездіяльності. Рефлексія, якщо сформулювати це поняття найбільш стисло, – це *думки про свої думки*. У побуті рефлексію називають іронічним словом «самокопання». Психологічна наука визначає рефлексію так: «Рефлексія (від лат. reflexio – звернення назад) – процес самопізнання суб'єктом внутрішніх психічних актів і станів» [5, 303]. Стверджують, що поняття рефлексії вперше з'явилося не в психології, а у філософії, де також означало роздуми індивіда про процеси, що відбуваються в його свідомості, аналіз власної розумової діяльності. Понад те, філософи вважають, що сама моральність можлива лише в єдності «зовнішнього вчинку та внутрішньої рефлексії», від якої походять і почуття власної гідності, і совість [2].

Особливо важливо: психологи спеціально виділяють ту обставину, що і так зване «*неявне*» знання, а саме те знання, яке в даний момент *не перебуває під наглядом власного «Я»*, тобто не є предметом «самоспілкування», але тим не менш все одно *існує в сфері свідомості*. Це реалії, що мають місце *незалежно від рефлексії*, від тієї інформації, яку отримує людина про власні думки від своєї ж свідомості. Визнаючи всю складність розуміння цього явища, спеціалісти підкреслюють, що і *нерефлексивне* знання – *усвідомлюване* [11, 222–223].

Здатність до рефлексії, виражена в роздумі, оцінці варіантів поведінки, виборі, прийнятті рішення є детермінантою дії, яку здійснює людина, впевнені філософи та психологи. Саме поняття свободи вони, як і їх великі попередники, пов'язують з «пізнанням людиною своїх соціальних зв'язків та обмежень» [10, 18]. Якнайдоречніше висловився з цього приводу філософ Е.В. Ільєнков: «Людина творить себе сама, але ґрунтуючись на певних обставинах». У середовищі філософів цей вислів став буквально крилатим. Зрозуміло, що масштаб вибору залежить від конкретної життєвої ситуації, яка обумовлює певні межі можливостей. Але

наскільки будуть реалізовані ці можливості, залежить від власного рішення людини.

Ми не хочемо сказати, що людина, яка не підпорядковується соціальним нормам, не вільна. Свобода, звісно ж, має місце навіть в крайніх випадках поведінки, що відхиляється від суспільних стандартів, – злочинах. На нашу думку, тут напрошується такий висновок: що більше узгоджує людина свою поведінку з інтересами інших людей, то вищий ступінь її власної свободи, оскільки тим ширші можливості, які надає їй суспільство.

Проаналізувавши наведене вище, доходимо принципово важливого, на нашу думку, висновку. Він полягає в такому: *чи зробить людина, яка володіє відповідною інформацією про належну поведінку, своє нерелексивне (периферичне) знання рефлексивним, тобто предметом власних роздумів, чи зафіксує в потрібну мить на ньому увагу, чи зверне на нього свій «внутрішній погляд» чи ні – залежить від самої людини, від її власного волевиявлення.* Іншими словами, якщо уявлення про необхідність виконання певних дій відображені у свідомості людини, хай навіть на його глибинних, неактуалізованих рівнях, тобто *нерелексивно*, і непереборних перешкод, що роблять це виконання неможливим, в об'єктивній дійсності ми не знаходимо – це й означає, що дана особа *могла* виконати свій обов'язок. *Вона добровільно не зробила цього.*

З огляду на викладене вважаємо, що наведені терміни «усвідомлюване» та «неусвідомлюване», «актуально-» і «потенційно-» усвідомлюване – викривляють процеси, що мають місце в психіці людини при бездіяльності. Пропонуємо замість них вживати терміни «рефлексивна» та «нерелексивна» бездіяльність. Така термінологія достатньою мірою відповідає уявленням про те, що *в основі злочину завжди перебуває поведінка вольова.* Але при цьому вважаємо за необхідне звернути увагу, що *рефлексію*, тобто «думки про свої думки», не можна плутати з *рефлексами* – мимовільними психомоторними реакціями на подразники, які інакше називають *рефлекторними* реакціями. Розуміємо, що через подібність запропоновані терміни не можна визнати надто вдалим (в одній із робіт з кримінального права ми вже зустрілися з підміною термінології: кажучи про *рефлекторні* реакції організму, автор, не вдаючись до тонкощів словотвору, назвав їх «*рефлексивними*») [12, 48].

Думали ми і над тим, щоб назвати бездіяльність «сфокусованою» і «несфокусованою». Але ці слова можуть викликати асоціації з «фокусом» у неадекватному значенні. Тому дослідникам, які схвалють нашу градацію видів бездіяльності за змістом, пропонуємо намагатися втілити дані поняття в більш придатну форму.

Список використаних джерел:

1. Бойко А.И. Преступное бездействие / Бойко А.И. – СПб: Юрид. центр Пресс, 2003. – 320 с.
2. Библер В.С. Нравственность. Культура. Современность (Философские раздумья о нравственных проблемах) / Библер В.С.; редколл.: А.А. Гусейнов и др. // Этическая мысль: науч.-публицист. чтения. – М.: Политиздат, 1990. – С. 16–58.
3. Гринберг М.С. Уголовно-правовое и криминологическое исследование неосторожности / М.С. Гринберг; науч. ред. П.С. Дагель // Проблемы борьбы с преступной неосторожностью: межвуз. тематич. сб. – Владивосток: ДВГУ, 1978. – Вып. 2. – С. 149–154.
4. Землюков С.В. Уголовно-правовые проблемы преступного вреда / Землюков С.В. – Новосибирск: Изд-во Новосибирского университета, 1991. – 241 с.
5. Краткий психологический словарь [под ред. А.В. Петровского и М.Г. Ярошевского]. – М.: Политиздат, 1985. – 430 с.
6. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология / Кудрявцев В.Н. – М.: Наука, 1982. – 287 с.
7. Пионтковский А.А. Курс советского уголовного права. Общая часть: в 6-ти т. / Пионтковский А.А.; редколл.: А.А. Пионтковский и др. – М.: Наука, 1970. – Т. 2: Преступление. – 516 с.

8. Малинин В.Б. Основания и пределы уголовной ответственности за бездействие: автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / В.Б. Малинин. – Ленинград, 1984. – 22 с.
9. Мальков В.П. Субъективные основания уголовной ответственности / В.П. Мальков // Государство и право. – 1995. – № 1. – С. 91–99.
10. Судакова В.М. Свобода і ненасилля в сучасному суспільному розвитку: соціально-філософський аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. філософ. наук: спец. 09.00.04. «Соціальна філософія та філософія культури» / В.М. Судакова. – К., 1998. – 32 с.
11. Теория познания: в 4 т. / под ред. В.А. Лекторского, Т.И. Ойзермана. – Т. 2. Социально-культурная природа познания. – М.: Мысль, 1991. – 470 с.
12. Тер-Акопов А.А. Преступление и проблемы нефизической причинности в уголовном праве / Тер-Акопов А.А. – М.: Юрникс, 2003. – 480 с.
13. Угрехелидзе М.Г. Проблема неосторожной вины в уголовном праве / Угрехелидзе М.Г. – Тбилиси: Мецниереба, 1976. – 130 с.
14. Шапиев С.М. Особенности уголовной ответственности за преступления, совершенные по неосторожности: автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / С.М. Шапиев. – Ленинград, 1982. – 23 с.
15. Эльконин Б.Д. О природе человеческого действия / Б.Д. Эльконин // Вестник МГУ. – 1989. – № 4. – С. 25–39. – (Серия 14: Психология).
16. Ярмыш Н.Н. Действие как признак объективной стороны преступления (проблемы психологической характеристики) [Текст] / Н.Н. Ярмыш. – Х.: Основа, 1999. – 84 с.

Наталія ЯРМИШ

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЯВІВ ВОЛІ У НЕОБЕРЕЖНІЙ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ПРИ СКОЄННІ ЗЛОЧИНУ

Резюме

В основі статті – дискусія, що точиться в науці кримінального права з приводу наявності волі при необережній бездіяльності. Здійснено спробу обґрунтувати волимість бездіяльності у вигляді «забудькуватості» з використанням даних психології. Запропоновано терміни на позначення різних видів бездіяльності.

Наталія ЯРМЫШ

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЯВЛЕНИЙ ВОЛИ В НЕОСТОРОЖНОМ БЕЗДЕЙСТВИИ ПРИ СОВЕРШЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

Резюме

Статья посвящена анализу дискуссии, которая ведется в науке уголовного права по поводу наличия воли при неосторожном бездействии. Предпринята попытка обосновать волимость бездействия в виде «забывчивости» с привлечением данных психологии. Предложены термины, обозначающие различные виды бездействия.

Natalia YARMYSH

CHARACTERISTIC OF WILL EXPRESSION IN CRIME COMMISSION BY NEGLIGENT OMISSION

Summary

The article deals with criminal law doctrine debate on will presence in negligent omission. The presence of will in omission in sort of forgetfulness with the use of psychology scientific data is substantiated by author. The terms that define various kinds of omission are proposed.



Віталій КУЦ,
кандидат юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи
Національної академії прокуратури України —
директор Науково-дослідного інституту

Вікторія ЄГОРОВА,
викладач кафедри кримінального
права та кримінології
Донецького юридичного інституту
Луганського державного університету
внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка



ПІДСТАВИ ТА ПРИНЦИПИ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ НЕЗАКОННОГО ПРОВЕДЕННЯ ДОСЛІДІВ НАД ЛЮДИНОЮ

Ключові слова: соціальна обумовленість, криміналізація, незаконні досліді.

Криміналізація суспільно небезпечних діянь є одним із напрямів реалізації кримінально-правової політики в Україні. Її сутність полягає у з'ясуванні цілей, підстав та можливості встановлення кримінальної відповідальності за те чи інше діяння і як результат – формулювання відповідної кримінально-правової норми-заборони [1, 197].

З прийняттям у 2001 році чинного Кримінального кодексу України (далі – КК України) законодавцем було криміналізовано низку суспільно небезпечних діянь у сфері медичного обслуговування населення. Серед новел, якими поповнився КК України, на особливу увагу з точки зору підстав і принципів криміналізації заслуговує норма про відповідальність за незаконне проведення дослідів над людиною (ст. 142 КК України).

Варто зазначити, що до цього часу питання соціальної обумовленості криміналізації такого діяння вітчизняною кримінально-правовою доктриною не досліджувалось, тому метою статті є з'ясування об'єктивних передумов криміналізації діяння, передбаченого ст. 142 КК України, та відповідності цього законодавчого рішення нау-

ково розробленим критеріям криміналізації суспільно небезпечних діянь.

У процесі аналізу відповідності криміналізації незаконного проведення дослідів над людиною розробленим наукою кримінального права критеріям ми оперуватимемо такими поняттями, як підстави та принципи криміналізації. Під підставами криміналізації необхідно розуміти дійсні передумови, соціальні причини виникнення або зміни кримінально-правової норми [1, 206]. Принципи криміналізації – це науково обґрунтовані та свідомо застосовувані загальні правила і критерії оцінки допустимості й доцільності кримінально-правової новели [1, 208].

Необхідність криміналізації незаконного проведення дослідів над людиною, на нашу думку, обумовлюється наявністю перелічених підстав: 1) високий рівень (характер і ступінь) суспільної небезпечності діяння; 2) недостатність інших існуючих засобів, окрім кримінально-правових, для ефективної протидії діянню; 3) необхідність кримінально-правової гарантії охорони прав піддослідних осіб; 4) необхідність усунення прогалин у законодавстві. Стисло розглянемо кожен з цих підстав.

Важливість і значущість цінностей, на які посягає цей злочин, не підлягає сумніву. На характер і ступінь суспільної небезпечності діяння окрім цінності об'єкта, якому воно завдає шкоди, впливають також поліоб'єктність цього діяння, спосіб його вчинення, тяжкість і незворотність наслідків, які воно спричиняє об'єкту, а також форма вини суб'єкта. Слід зауважити, що суспільна небезпечність незаконних дослідів над людиною має свою характерну особливість: шкода, яку реально заподіюють такі діяння, є значно меншою, ніж наслідки, до яких вони можуть призвести у майбутньому – поставити в небезпеку життя не лише окремої особи, а й багатьох інших людей [2, 32–33]. Біомедичні технології, якими оперує сучасна наука, дають змогу змінювати не лише стиль життя і образ мислення людини, а й генетичну складову її біологічної природи, втручати в самі основи життя на Землі. Більшість досягнень медико-біологічної науки при їх неконтрольованому застосуванні можуть загрожувати існуванню людства і призвести до різкого повороту його еволюції.

Встановлюючи кримінальну відповідальність вже за сам факт створення небезпеки для життя і здоров'я людини у разі проведення незаконного дослідів (ч. 1 ст. 142 КК України), законодавець тим самим підкреслив достатній для притягнення до кримінальної відповідальності ступінь суспільної небезпечності такого роду діянь. Про те, що явище, яке розглядається, є суспільно небажаним, свідчить не лише позиція законодавця, а й результати проведеного нами анкетування: 99% (307 з 310) опитаних працівників прокуратури, суду та органів внутрішніх справ і 98% (103 з 105) лікарів визнали доцільність встановлення кримінальної відповідальності за незаконне проведення дослідів над людиною.

Таким чином, суспільна небезпечність незаконного проведення дослідів над людиною полягає у створенні небезпеки або реальному заподіянні шкоди життю та здоров'ю як окремої людини, так і людства в цілому і має цілком достатній рівень для криміналізації таких дій.

Другою підставою криміналізації є недостатність інших існуючих засобів, окрім кри-

мінально-правових, для ефективної протидії суспільно небезпечному діянню.

Ми переконані, що не всі умови існування незаконного проведення дослідів над людьми можна усунути без застосування кримінального закону. Цивільно-правові й адміністративно-управлінські засоби протидії не здатні протистояти незаконним проявам у закритих корпоративних системах, якими є сфера охорони здоров'я та науково-дослідна діяльність. Не здатні ефективно вплинути на свідомість правопорушника для попередження вчинення ним подібних діянь у майбутньому і дисциплінарні заходи. Вони у подібних корпоративних системах взагалі серйозно не сприймаються. До того ж використання зазначених вище заходів не є достатнім для відновлення порушених прав потерпілих. За таких умов найбільш адекватним засобом захисту прав піддослідних залишається застосування кримінально-правових заходів. Зазначені корпоративні системи реагують лише на жорсткі форми забезпечення правопорядку, коли за справу беруться прокуратура, Служба безпеки України, міліція та суд.

Третьою підставою є необхідність кримінально-правової гарантії охорони прав піддослідних осіб.

Принцип пріоритету інтересів людини над інтересами науки чи суспільства впливає зі змісту ст. 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю. У ч. 2 ст. 28 Конституції України проголошено, що жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідом.

Як бачимо, Конституцією гарантується право кожної людини дати згоду на проведення над нею дослідів або відмовитися від цього, а також визнається, що ніхто не може примусово піддаватися дослідом. Тобто участь людини у проведенні експерименту як піддослідного слід розглядати як її право піддати своє життя відповідному ризику, а не як обов'язок віддати своє життя в ім'я науки чи суспільного прогресу. Зазначене право підлягає безумовній охороні згідно зі ст. 1 КК України, яка одним із головних

завдань кримінального законодавства передбачає й правове забезпечення охорони прав та свобод громадян.

При проведенні незаконного дослідження над людиною злочинне діяння спрямоване на порушення таких основних прав і свобод потерпілих, як право на життя, здоров'я, особисту недоторканність, честь, гідність, нормальний розвиток дитини та багато інших невід'ємних прав і свобод, передбачених як Конституцією України, так і міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Отже, існує незаперечна необхідність кримінально-правової охорони конституційних прав та свобод піддослідних осіб.

Четвертою підставою криміналізації незаконних дослідів над людиною є необхідність усунення прогалин у законодавстві України.

За часів дії Кримінального кодексу УРСР 1960 року правоохоронні органи та суди змушені були кваліфікувати незаконні дослідження над людьми як злочини проти життя та здоров'я особи (за наявності фактичної шкоди), а в деяких випадках – і як службові злочини. З цього приводу можна навести такий приклад. Хворим після операції апендиктомії в порядку експерименту вводився 50% розчин хлориду кальцію, на що вони не давали згоди. Дослідження проводилося для розробки наукової теми лікаря. В одного із хворих розчин викликав потребу термінового оперативного втручання і тривалого лікування невриту. Експерти оцінили цей експеримент як неприпустимий, а заподіяну травму було кваліфіковано як спричинення тяжких тілесних ушкоджень [3, 80]. Проте істотна відмінність дослідницького впливу, що спричинив, наприклад, тілесні ушкодження потерпілому, від простого заподіяння тілесних ушкоджень давалася визнає і викликала багато спірних питань при кваліфікації. Це, у свою чергу, призводило до неоднозначних судових рішень. Виокремлення в КК України незаконного проведення дослідів над людиною сприяло усуненню зазначених недоліків та підвищенню ефективності правоохоронної діяльності.

Зазначене свідчить, що в Україні на початку ХХІ століття склалися об'єктивні під-

стави, які спонукали законодавця до криміналізації незаконного проведення дослідів над людиною.

Розглянемо далі найбільш значимі, на нашу думку, принципи криміналізації зазначеного діяння. Спочатку з'ясуємо, чи відповідає криміналізація незаконних дослідів над людиною принципу відносної поширеності такого діяння. Сутність цього принципу полягає в тому, що криміналізація доречна лише у випадку, коли форма антисуспільної поведінки не є одноразовою або занадто поширеною, загальноприйнятною.

Статистика свідчить, з моменту набрання чинності КК України 2001 року за його ст. 142 не винесено жодного вироку. Невідомі також і факти порушення кримінальних справ за вказаною статтею. З огляду на це може здатися, що такі діяння взагалі відсутні. Проте дійсність дає підстави сумніватися в істинності подібних висновків. По-перше, лише на випробовування лікарських засобів на людині Міністерство охорони здоров'я України щорічно видає кілька сотень дозволів. Так, за даними Державного фармакологічного центру з 2001 року по 2007 рік було видано зазначену нижче кількість дозволів на проведення клінічних (передреєстраційних і багатоцентрових) випробувань лікарських засобів: 2001 – 131, 2002 – 202, 2003 – 243, 2004 – 237, 2005 – 277, 2006 – 335, 2007 – 283.

По-друге, відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 12 січня 1993 року № 5 «Про систему використання нововведень в практиці охорони здоров'я» Український центр наукової медичної інформації та патентно-ліцензійної роботи формує і видає щорічний збірник «Реєстр галузевих нововведень», у якому містяться інновації, що були успішно опробовані на людині. Згідно з Реєстром від 2001 року по 2007 рік було зареєстровано таку кількість нововведень: 2001 – 230, 2002 – 259, 2003 – 232, 2004 – 239, 2005 – 264, 2006 – 252. Зважаючи на рівень правового нігілізму та корупції в сучасній Україні, виникають сумніви щодо додержання зацікавленими суб'єктами законності отримання таких дозволів та їх проведення. Інша

справа, що факти порушення закону залишилися латентними. Тому є підстави вважати, що в дійсності факти проведення незаконних дослідів над людьми мають місце, але офіційна реакція на них відсутня.

На підтвердження такого висновку можна навести деякі дані проведеного нами опитування медичних працівників. Анкетування лікарів різних спеціальностей (105 осіб) показало, що на запитання: «Чи доводилося Вам застосовувати на пацієнтах експериментальні методи діагностики, профілактики та лікування?», 30,5% респондентів (32 лікарів) відповіли: «Рідко, але застосовую». Жоден респондент не сказав, що застосовує такі методи часто. Інші ж опитані відповіли, що ніколи їх не застосовували.

Високий рівень латентності так званих медичних злочинів є загальновідомим. Це суттєво ускладнює оцінку реального стану злочинності у цій сфері. Серед факторів, здатних протидіяти виявленню, розкриттю та розслідуванню таких злочинів, можна виділити корпоративну етику лікарів, відсутність стандартів надання медичної допомоги, відсутність незалежної судово-медичної експертизи, практику фальсифікації історій хвороб та амбулаторних карток пацієнтів тощо.

Існує ще кілька факторів, які, на нашу думку, можуть істотно впливати на статистичні показники за ст. 142 КК України. По-перше, це – стандарти обліку. Так, згідно з наказом Державної судової адміністрації України від 18 березня 2004 року № 32/04 «Про затвердження форми картки на особу, стосовно якої судом розглянуто кримінальну справу» у випадку вчинення декількох злочинів облік ведеться за статтею КК України, санкція якої передбачає більш суворе покарання. Серед «медичних» злочинів санкція ч. 1 ст. 142 КК України є більш суворою лише порівняно із ч. 1 ст. 143, ч. 1 ст. 144 та ч. 1 ст. 145 КК України. В інших випадках у разі сукупності злочинів досліджувана норма при формуванні звітності судами не враховується. По-друге, – процесуальний фактор. Доцільно зазначити, що на стадії порушення кримінальної справи органам досудового слідства достатньо складно визначитись із кримінально-правовою

кваліфікацією, тому певна кількість кримінальних справ може порушуватись за іншими статтями КК України (наприклад, за ст. 140, ст. 141 тощо). А з огляду на процесуальні труднощі розслідування «медичних» злочинів до перекваліфікації справа може і не дійти.

Отже, доходимо висновку, що факти проведення дослідів (у тому числі й незаконних) над людиною існують: вони не є поодинокими актами і водночас не мають масового характеру. Сфера їх застосування досить вузька та специфічна, а проводити їх здатна лише особа, яка володіє спеціальними знаннями.

Наступним принципом криміналізації є процесуальна здійсненність переслідування. Суть цього принципу полягає в тому, що кримінально-правова норма буде практично функціональною і достатньо ефективною лише за умови існування реальної можливості доведення усіх ознак складу злочину.

Цілковита відсутність судової практики за ст. 142 КК України за весь період дії нового КК України наочно свідчить про серйозні проблеми з процесуальною здійсненністю переслідування за цей злочин. Загалом розслідування медичних злочинів має серйозні труднощі, які окремі науковці пов'язують не лише із зазначеними вище обставинами, а й з використанням специфічного понятійного апарату медичного чи фармацевтичного характеру [4, 350], а також з відсутністю спеціальних медичних знань у працівників слідства й суду. Крім того, існує нагальна потреба у прийнятті постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про злочини у сфері медичного обслуговування населення» та в розробці методичних рекомендацій для правоохоронних органів щодо особливостей розслідування цієї групи злочинів.

Серед інших проблем процесуального характеру можна виокремити труднощі у проведенні незалежної судово-медичної експертизи; відсутність документальних підтверджень як факту проведення дослідів, так і факту звертання конкретної особи до медичної чи наукової установи (знищення або підrobка записів у амбулаторних карт-

ках та історіях хвороб); зневіреність потерпілого у можливості притягнення зловмисників до відповідальності й небажання подальшої співпраці з правоохоронними органами тощо. За наявності таких перешкод процесуальний розгляд справи, навіть якщо він розпочався, часто заходить у глухий кут.

Проте вважаємо за необхідне зауважити, що наявні труднощі процесуальної здійсненності переслідування за незаконні досліди над людиною зовсім не свідчать про недоречність самої кримінально-правової норми. Для того, щоб нова норма «запрацювала» необхідний певний час, аби звикнути до неї. Потрібна розробка відповідних науково-організаційних заходів забезпечення її ефективності.

Ще одним принципом, який потребує уваги, є принцип домірності санкції та економії репресії.

Він означає, що вид та міра покарання за вчинений злочин повинні відповідати тяжкості провини, а каральні елементи відповідальності обмежуватися дійсною суспільною потребою. Порівнюючи статтей КК України, доходимо висновку, що відповідна норма має санкцію цілком адекватну характеру та ступеню суспільної небезпечності діяння. Водночас слід зазначити, що кримінально-правове забезпечення правопорядку в сфері медичної дослідницької діяльності безпосередньо здійснюється лише за допомогою ст. 142 КК України. Це свідчить про відсутність надмірності кримінально-правової заборони. Отже, в даному випадку принцип домірності санкції та економії репресії дотримано.

Одним із загальновизнаних принципів криміналізації є також принцип міжнародно-правової необхідності та допустимості її здійснення.

За Конституцією України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства (ст. 9). Отже, після ратифікації міжнародних угод в Україні виникає обов'язок привести

національне законодавство у відповідність до міжнародного.

Цілком можливим є припущення, що ст. 142 було введено до чинного КК України на виконання міжнародного договору – Конвенції про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини 1997 року. У Конвенції прямо вказано на необхідність вжити у внутрішньому законодавстві кожної із держав-учасниць заходів для введення в дію положень цього документа і передбачити застосування відповідних санкцій у разі їх порушення. Хоча взяті Україною зобов'язання відповідно до зазначеної Конвенції ні на момент прийняття чинного КК України, ні на сьогоднішній день поки що не набули обов'язкового характеру, сам факт підписання Конвенції не варто недооцінювати, оскільки ця подія вирішальним чином сприяла постановці питання про криміналізацію подібних діянь, а отже, повною мірою може визнаватися «криміналізаційним приводом», тобто однією подією, що надала руху процесу криміналізації [1, 207].

Зважаючи на викладене, можна дійти викладених нижче висновків. По-перше, сукупний аналіз підстав криміналізації свідчить про існування об'єктивних передумов визнання незаконного проведення дослідів над людиною злочином. По-друге, законодавцем в цілому були дотримані принципи криміналізації, розроблені наукою кримінального права.

На завершення слід зазначити, що відсутність дієвих процесуальних механізмів розкриття та доведення злочину, передбаченого ст. 142 КК України, зовсім не свідчить про необґрунтованість криміналізації вказаного діяння. За умови усунення факторів, що сприяють латентності «медичних» злочинів, належного теоретичного осмислення проблеми кримінальної відповідальності за їх вчинення та удосконалення механізмів процесуального переслідування неодмінно набере обертів слідчо-судова практика за цією статтею.

Список використаних джерел:

1. Кудрявцев В.Н. Основания уголовно-правового запрета: криминализация и декриминализация: моногр. / кол. авторів; за ред. В.Н. Кудрявцева. – М.: Наука, 1982. – 304 с.
2. Крылова Н.Е. Уголовное право и биоэтика: проблемы, дискуссии и поиск решений: моногр. / Крылова Н.Е. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 320 с.
3. Огарков И.Ф. Врачебные правонарушения и уголовная ответственность за них: моногр. / Огарков И.Ф. – Ленинград.: Медицина, 1966. – 196 с.
4. Даньшин М.В. Актуальні проблеми злочинів ятрогенного характеру / М.В. Даньшин // Від громадянського суспільства – до правової держави: тези II Міжнародної науково-практичної конференції. – Х.: Харк. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна, 2007. – 506 с.

*Віталій КУЦ,
Вікторія ЄГОРОВА*

**ПІДСТАВИ ТА ПРИНЦИПИ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ
НЕЗАКОННОГО ПРОВЕДЕННЯ ДОСЛІДІВ НАД ЛЮДИНОЮ**

Резюме

Розглядаються основні критерії криміналізації незаконного проведення дослідів над людиною, підстави та принципи її здійснення. Доводиться соціальна обумовленість виокремлення цього злочину в законодавстві про кримінальну відповідальність.

*Віталій КУЦ,
Вікторія ЄГОРОВА*

**ОСНОВАНИЯ И ПРИНЦИПЫ КРИМИНАЛИЗАЦИИ
НЕЗАКОННОГО ПРОВЕДЕНИЯ ОПЫТОВ НАД ЧЕЛОВЕКОМ**

Резюме

Рассматриваются основные критерии криминализации незаконного проведения опытов над человеком, основания и принципы ее осуществления. Доказывается социальная обусловленность автономизации этого преступления в законодательстве об уголовной ответственности.

*Vitaliy KUTS,
Victoria EGOROVA*

**GROUND AND PRINCIPLES OF ILLEGAL EXPERIMENTS
ON HUMAN BEING CRIMINALIZATION**

Summary

The basic criteria of illegal experiments on human being criminalization and the grounds and principles of their implementation are examined. The importance of such crime differentiation within the criminal legislation is socially grounded.



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

ОСОБЛИВОСТІ ДЕТЕРМІНАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УМОВАХ ПЕРЕХОДУ ДО РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

Ключові слова: детермінація, злочинність, економічна злочинність, детермінація економічної злочинності.

Розуміння сутності та природи кількісно-якісних змін економічної злочинності в умовах трансформації суспільства на шляху до ринкової економіки неможливе без дослідження особливостей детермінації таких суспільно небезпечних проявів.

Вказане питання частково висвітлене у дослідженнях А. Закалюка, О. Кальмана, В. Поповича та інших. Однак системного аналізу складних соціальних процесів, що спричиняють, опосередковують та зумовлюють суттєві зміни економічної злочинності в умовах переходу суспільства до ринкової економіки, у вітчизняній кримінології ще не проводилось.

Тому потреба у детальнішому підході (з використанням наукових положень філософії, соціології, економічної теорії) до висвітлення особливостей детермінації економічної злочинності в умовах переходу до ринкової економіки залишається нагальною.

Для визначення особливостей детермінації економічної злочинності у трансформаційний період потрібно застосувати системний підхід і вчення про системну детермінацію. Під цим поняттям у філософській літературі розуміють: по-перше, детермінацію елемента системою, визначеність його станів, властивостей тощо, пов'язану з тим, що це елемент саме цієї системи; по-друге, детермінацію системи своїми елементами, яка також системна, оскільки зміна елемента впливає на систему так, як стосується інших елементів, змінює

зв'язки між ними, а характер цього впливу визначений системою [1, 55].

Зважаючи на те, що економічна злочинність є проявом соціальної активності, то її особливості обумовлюються складною системою детермінуючих зв'язків між елементами суспільства.

Для розуміння детермінації економічної злочинності необхідно розглянути структуру суспільства, взаємодію його елементів та їх детермінуючий вплив на всі процеси в суспільстві, в тому числі на економічну злочинність.

Суспільство – складна цілісна багаторівнева соціальна система, структуру якого утворюють різні елементи.

До сутнісних ознак суспільства належать:

- структурна цілісність і усталеність (єдине ціле);
- здатність підтримувати та відтворювати високу інтенсивність внутрішніх соціальних зв'язків;
- відповідний рівень розвитку соціальних інститутів, покладених в основу соціальних зв'язків між людьми;
- єдність загальної системи цінностей (традицій, звичаїв, норм, законів, правил тощо).

Усе це дає змогу трактувати суспільство як цілісну соціальну систему, що охоплює всі детермінуючі зв'язки між окремими елементами.

За організаційною функцією основний зміст соціальної структури становлять соціальні інститути, що забезпечують зберігання й підтримку існуючих у суспільстві

відносин і зв'язків. Ці інститути нормативно регулюють та спрямовують поведінку людей у життєво важливих сферах, зокрема економічній, соціально-управлінській і соціально-психологічній. Кожна із цих сфер завжди має чітко окреслене коло завдань.

У соціально-економічній сфері задовольняються матеріальні потреби населення. Соціальне управління гарантує узгодженість дій усіх, передусім життєво важливих сфер суспільства, зокрема економічної, духовно-ідеологічної та ін. У соціально-психологічній сфері відбувається узгодження інтересів різних груп населення, що забезпечує зниження рівня конфліктності в суспільстві.

Усі перелічені сфери суспільства рівнозначні у взаємодії. Кожна з них перебуває в детермінуючих зв'язках з іншими, посідає специфічне місце та відіграє важливу роль. Дестабілізація в будь-якій соціальній сфері призводить до фактичної деформації соціальних структурних елементів, а відтак – до загального дисбалансу в розвитку суспільства. Якщо характер і ступінь відхилень у функціонуванні суспільства виходить за межі його адаптивних можливостей, то це призводить до системної кризи. Зростаючий дисбаланс супроводжується руйнуванням зв'язків між структурними елементами соціальної системи (економічною, соціально-управлінською, соціально-психологічною сферами). Їх функціонування стає неузгодженим. В результаті структурні елементи в розбалансованій системі утворюють нові параметри соціальної взаємодії, що приводить до якісних змін у системі, або відбувається докорінна зміна соціальної системи загалом.

Як засвідчує аналіз, соціальні структури – багатоаспектні й надскладні утворення, які визначають і формують внутрішню будову соціуму та його складових: від окремих соціальних сфер до соціальних індивідів. За суттю вони є опорою всіх соціальних систем, у тому числі суспільства загалом, забезпечують їм здатність протидіяти зовнішнім впливам і внутрішнім девіаціям, тобто надають їм якісної особливості й стійкості. Як і всі структури, вони мають часові параметри. Для одних із них раніше, для інших пізніше настає момент розбалансування з відповідною зміною змісту та зовнішніх умов функціонування. Надмірне розбалансування спричиняє структурну кризу, в якій суспільство

змушене змінюватись у продуктивному напрямі, інакше його структурні елементи деформуються, а воно деградує. Тому для суспільства важливо закріпити певні типи соціальних взаємодій, зробити їх узгодженими, мотивованими, що відбувалися б за певними правилами, стали обов'язковими для соціальних спільнот і соціальних організацій. Лише це може забезпечити стійкий соціально-економічний стан суспільства.

Тому від рівня соціальної узгодженості між життєво важливими сферами (економікою, системою соціального управління та соціально-психологічною сферою) залежить розвиток суспільства як системи, що функціонує та розвивається за власними законами. Системні зміни в розвитку суспільства призводять до переходу суспільства від однієї якості до іншої. Такі зміни отримали назву трансформації. Її пов'язують передусім із поширенням цінностей і досягнень нової формації.

Трансформація суспільства може бути підготовлена внутрішньою еволюцією суспільства і, відповідно, є наслідком високого рівня соціальної узгодженості, або трансформація може бути реакцією на соціальний дисбаланс, що виник у суспільстві.

У випадку неорганічної трансформації процеси у різних сферах суспільства (економічній, соціально-управлінській та соціально-психологічній) можуть відбуватись у різних напрямках і з різною інтенсивністю. В економічній сфері спектр можливих змін міститься в діапазоні від максимізації регулюючої та розподільної ролі державних структур у національній економіці до радикальної лібералізації ринкових відносин і мінімізації ролі держави. У соціально-управлінській сфері – від вибудовування системи соціального управління згори, за ієрархічним принципом, з концентрацією всієї повноти влади в центральних органах влади до формування системи соціального управління знизу на основі принципу субсидіарності (тобто зосередження реальної влади на місцях і делегування нагору лише частини управлінських функцій, пов'язаних із забезпеченням у країні належного рівня стабільності, безпеки та порядку). У соціально-психологічній сфері – від визнання пріоритету суспільних інтересів над особистими до зміцнення індивідуалістських начал, утвер-

дження пріоритетності особистих інтересів над суспільними. Тому перехід до якісно нової (прогресивнішої) форми внаслідок часткових змін у будь-якій одній сфері життя суспільства неможливий. Окрім цього, такі спроби зазвичай ще більше дестабілізують ситуацію, знижуючи стійкість функціонування соціальних інститутів і посилюючи трансформаційну кризу.

Загалом кризовому характеру соціальної трансформації притаманні нерівномірність і неузгодженість змін у життєво важливих сферах суспільства. Становлення нової формації крім створення відповідних економічних та соціально-управлінських інститутів потребує відмирання одних і зародження інших, відмінних від попередніх, морально-етичних норм, цінностей, істотних зрушень у культурі та свідомості десятків мільйонів людей. Але за своєю природою соціально-психологічні зміни відбуваються значно повільніше, ніж зміни в економіці чи системі соціального управління.

Прагнення якомога швидше здійснити трансформаційні зміни, нехтуючи закономірностями розвитку економічних, соціально-управлінських і соціально-психологічних процесів та необхідністю їх координування, призводить до їх неузгодженості, а отже – до зниження ефективності, насамперед економіки та всіх інших соціальних інститутів.

Проблеми, спричинені закономірною нерівномірністю трансформаційних змін у різних соціальних сферах, посилюються конфліктною природою самого характеру докорінних перетворень. Такі перетворення зачіпають інтереси усіляких соціальних груп і породжують у них неоднакове, зазвичай протилежне, ставлення. На труднощі, які стосуються узгодження різношвидкісних процесів, накладаються ще й проблеми, пов'язані з протилежністю інтересів усіх соціальних груп, що посилює соціальну деструктивність.

У зв'язку із цим інтенсивність трансформаційних процесів залежить і від розуміння та підтримки більшістю населення здійснення відповідних реформ. Адже в суспільстві формування нових відносин, зв'язків, тенденцій відбувається внаслідок цілеспрямованих послідовних дій більшості індивідів у соціальних ситуаціях, що складаються. І вони трансформуються в об'єктивну зако-

номірність лише тоді, коли нові покоління успадкують ці, вже усталені, відносини, зв'язки, тенденції, сформовані без їхньої участі. Тому в трансформаційний період посилюється дія специфічних соціальних законів, пов'язаних із переходом від одного типу суспільства до іншого. При цьому, порівняно з періодом еволюційного розвитку, зростає питома вага дії статичних (стохастичних) законів.

Аналіз системи детермінуючих зв'язків на загальносоціальному рівні має важливе значення для розуміння механізму формування детермінуючого комплексу злочинності загалом, у тому числі й тих чинників, що впливають на економічну злочинність зокрема.

Складність дослідження детермінації економічної злочинності в перехідних соціально-економічних системах пояснюється наявністю великої кількості різних за видами та значущістю детермінуючих зв'язків. У цьому сенсі важливе методологічне значення має вивчення взаємозв'язків і обумовлення як усередині соціально-економічної системи, так і з іншими життєво важливими елементами суспільства (насамперед між соціально-економічною та соціально-управлінською).

Дослідження чинників, що детермінують економічну злочинність, ґрунтується на аналізі передусім взаємозв'язків економіки та системи соціального управління, насамперед політики. Твердження про переважну детермінованість економічної злочинності в трансформаційний період економікою і політикою потребує пояснення, оскільки їх детермінуючий вплив різний.

Якщо вплив соціально-економічних чинників на економічну злочинність має каузальний та обумовлюючий характер, то питання про залежність економічної злочинності від інших соціальних чинників є значно складнішим. Зв'язок між економічною злочинністю та чинниками, котрі її обумовлюють, — це не паралельні й незалежні зв'язки, а ланцюжок взаємопов'язаних детермінуючих зв'язків, у межах яких матеріальні чинники соціально-економічного характеру, що в кінцевому підсумку є визначальними, від ступеня до ступеня детермінують економічну злочинність за допомогою політичних, організаційно-правових і соціально-психологічних чинників.

Напевно, сьогодні ніхто з криминологів не заперечуватиме значного впливу на економічну злочинність й інших, а не лише соціально-економічних чинників. І політичні, й соціально-психологічні, правові та організаційно-управлінські – всі ці чинники впливають на обумовлення економічної злочинності, але цей вплив має двоякий характер:

- опосередкований, що здійснюється через вплив на систему механізмів та інститутів економічної системи суспільства, негативні зміни в якій і спричиняють та обумовлюють зміни економічної злочинності;

- обумовлюючий, що створює сприятливі умови для реалізації соціально-економічних чинників економічної злочинності.

В економічній теорії усталена позиція, згідно з якою розвиток економічної системи суспільства залежить не лише від внутрішніх чинників, а й від зовнішніх. На підтвердження можна навести думку відомого історика економічної динаміки Ф. Броделя: «Економіка ніколи не буває ізольованою. Її ґрунт, її простір є так само тим ґрунтом і простором, де поселяються й живуть інші сутності – культурна, соціальна, політична, – які без угаву втручаються в економіку, аби сприяти їй чи так само їй протистояти [2, 35].

Розвиток економічної системи суспільства відбувається циклічно й характеризується піднесеннями та спадами. Тривалість і розміри економічних спадів, аж до глибоких структурних економічних криз, залежить від співвідношення та характеру впливу внутрішніх і зовнішніх чинників. Тому, незважаючи на різнобічність позицій економістів щодо характеру співвідношення внутрішніх і зовнішніх чинників економічних коливань, є розуміння того, що соціально-політичні, правові, організаційно-управлінські, моральні чинники впливають на послаблення чи загострення протиріч в економічній системі суспільства і, відповідно, на характер економічних коливань. У свою чергу, послаблення або загострення протиріч в економічній системі спричиняє, за наявності сприятливих умов, зміни економічної злочинності.

У процесі аналізу загальних закономірностей, які визначають співвідношення соціальних чинників, що впливають на економічну злочинність, їх не можна розглядати як певну рівнозначну єдність. Дуже тісний

зв'язок і взаємообумовленість у трансформаційний період існує саме між економікою та політикою. Інші соціальні чинники відносно самостійні не лише щодо них, а й один до одного. Розвиваючись у межах загальної залежності, вони формують особливу сферу всередині суспільства, що функціонує на основі специфічних законів та закономірностей, і віддзеркалюють загальний стан розвитку соціальних процесів і явищ відповідно до своєї внутрішньої логіки.

Власне, певна замкнутість соціальних процесів у межах окремих соціальних сфер (напевно, крім економіки та політики) створює багато труднощів для поступального розвитку в трансформаційний період, а відтак, породжує багато суперечностей через недосконалу соціальну узгодженість між ними. Наприклад, низький рівень ринкової економічної культури та правової свідомості полегшує вчинення правопорушень у сфері господарської діяльності. Відсутність належної узгодженості соціально-економічних процесів і розвитку економічної та правової свідомості зумовлює відповідну локалізацію процесів у цих соціальних сферах і виникнення соціальних деформацій, що виступають умовами економічної злочинності.

Детермінація економічної злочинності під час переходу до ринкової економіки значною мірою визначається особливостями характеру детермінуючих зв'язків у соціально-економічній сфері суспільства. На розвиток економіки крім інших впливають і власні, суто економічні закони, в тому числі й економічні закони трансформаційного періоду, що надають економіці в цей час певної логіки для її розвитку.

У перехідний період відбуваються складні процеси формування та відтворення ринкових механізмів й інститутів. Створюється зовсім інший порядок розподілу ресурсів, структури управління і форми обміну. За створенням цього порядку стоять владні інституції, які в трансформаційний період податливі до впливів провідних суб'єктів ринкових відносин, зацікавлених або в їх стабілізації, або в зміні, виходячи з власних інтересів. Так вибудовуються статусні ієрархії, що дають змогу створювати цим суб'єктам свої переваги на ринку, причому слабкість цієї ієрархії завжди провокує появу нових претендентів на домінуючі позиції.

Тому ефективність держави щодо проведеної інституційних змін залежить від двох основних складових: першої – від розподілу сил у суспільстві й на політичній арені (відповідно, й розподілу вигод і втрат від змін, котрих можуть зазнати певні соціальні групи) та другої – від величини втрат, ймовірно, не малої, незважаючи на значні потенційні вигоди [3].

Щоправда, неефективність функціонування тих чи інших економічних інститутів створює умови для формування інститутів тіньової економіки та поширення неправної господарської діяльності. Адже порядку здійснення господарської діяльності, запровадженого державою, будуть дотримуватись її суб'єкти тоді, коли втрати у зв'язку з відмовою від їх дотримання перевищуватимуть за абсолютною величиною вигоди від його порушення.

Аналізуючи особливості формування соціально-економічних чинників та їх вплив на кількісно-якісні зміни економічної злочинності, можна дійти висновку, що саме вони – причини економічної злочинності.

Однак виникає резонне запитання: чому лише соціально-економічні чинники є причинами економічної злочинності?

Розглядаючи причини економічної злочинності, потрібно встановити, які саме причини породжують і відтворюють цю злочинність; чи однорідні за змістом, чи різноманітні чинники; які з них мають визначальний вплив, а які ні. Таких питань щодо причин економічної злочинності існує ще багато. Не на всі з них можна дати однозначні відповіді, що закономірно для дослідження складних соціальних явищ. Але пояснити окремі з них необхідно.

Передусім – що є причинами економічної злочинності? У кримінологічних дослідженнях це питання не було предметом окремого дослідження. У працях про економічну злочинність автори здебільшого наводять сукупність найрізноманітніших соціальних чинників, котрі, на їх думку, породжують і обумовлюють економічну злочинність.

Проте для встановлення того, які саме соціальні чинники є причинами економічної злочинності, необхідно визначити соціальну природу цього явища. Історична ретроспектива відтворення економічної злочинності у

різних суспільно-економічних формаціях дає змогу дійти висновку, що причинами економічної злочинності виступають лише соціально-економічні чинники. Саме соціально-економічна природа економічної злочинності обумовлює її генетично-каузальну залежність від розвитку економічної системи. Така закономірність зберігається і в період переходу від однієї економічної системи до іншої. Це впливає з характеру дії економічних законів. Кожний економічний закон має процес-причину і процес-наслідок. В літературних джерелах з цього приводу зазначено, що в економічному законі перехід від процесу-причини до процесу-наслідку становить особливу форму руху, де один економічний процес породжує інший, а внутрішнім імпульсом для цього є об'єктивні економічні суперечності. Форми вияву економічного закону – це наслідок реалізації його причинно-наслідкового зв'язку. Вони впливають на економічні процеси, розвиток економіки загалом, що спричиняє різні соціально-економічні наслідки залежно від умов дії закону [4, 22–23]. Якщо економічний закон реалізується в умовах, котрі відрізняються від оптимальних, то форми його вияву призводять до соціально негативних наслідків. Тому лише зміни в економіці, що спричиняють виникнення соціально-економічних протиріч, за відповідних умов, безпосередньо й однозначно породжують зміни економічної злочинності.

Тож соціальні протиріччя закладені в самій економічній системі суспільства, особливостях її функціонування. Наявність протиріч в цій системі – її природна властивість. Вони є джерелом системи подальшого розвитку, якщо в ній закладені механізми, за допомогою котрих ці протиріччя можна подолати. Однак протиріччя породжують і відхилення від нормативно врегульованої поведінки. І, як ми переконались, наростання протиріч в економічній системі суспільства призводить до збільшення відхилень у сфері господарської діяльності. Протиріччя послаблюють дію соціальних інститутів, що регулюють господарську діяльність суб'єктів, і, навпаки, посилюють дію відцентрових сил у самій економічній системі, зумовлюючи необхідність відхилень у сфері господарської діяльності, в тому числі й у формі злочинної поведінки. Це можна

пояснити об'єктивними чинниками, які формують механізми функціонування економічної системи. По-перше, будь-які існуючі інститути економічної системи суспільства детерміновані минулим, тобто їм притаманні особливості попереднього стану, тому не повністю узгоджуються з вимогами теперішнього стану економічної системи і вже містять певні протиріччя. По-друге, існує поліциклічність економічного життя. Це виявляється у взаємодії та накладенні одне на одного економічних циклів різної глибини і тривалості, що також обумовлює виникнення багатьох протиріч.

Для додаткової аргументації наведемо дослідження Т. Пінкевич, яка детально зупинилася на проблемах циклічності економічних процесів і їх впливі на зростання економічної злочинності. Порівняльний статистичний аналіз даних про циклічні коливання економічної кон'юнктури та динаміки темпів приросту економічної злочинності засвідчив наявність безпосереднього зв'язку між ними. Саме циклічні коливання в економіці значно вплинули на виникнення криміногенних чинників і їх реалізацію в зміні динаміки економічної злочинності [5, 35]. Це підтверджує особливість причинного зв'язку, коли одне явище за певних умов закономірно породжує інше явище або зміна першого явища спричиняє зміну другого.

Тому лише в соціально-економічній сфері формуються причинні чинники, що детермінують економічну злочинність. Причому це не просто сукупність причинних чинників, а причинний комплекс. У філософській літературі навіть використовують такий термін, як «метапричина» [6].

У процесі вивчення впливу на економічну злочинність інших чинників категорії причини та наслідку застосувати не можна. Політичні чинники не мають причинного впливу. Тут діє інший тип детермінації – детермінація умовами. У зв'язку з цим між політичними чинниками й економічною злочинністю діє не каузальний зв'язок, а функціональний.

Безсумнівно, політичні чинники, від яких економічна злочинність функціонально залежна, значно посилюють або послаблюють вплив соціально-економічних чинників. І це зрозуміло, адже функціональна залежність – категорично однозначна детермінація явищ

у співвідношенні 1:1 [7]. У перехідних соціально-економічних системах вплив політичних чинників дуже вагомий, адже від характеру багатьох політичних процесів залежить прийняття рішень про вибір стратегії реформ і забезпечення їх проведення, які, безперечно, приводять до певних змін у цих системах. Однак саме тут і формуються вже чинники соціально-економічного характеру, що безпосередньо зумовлюють відповідні зміни економічної злочинності. Тому політичні чинники, як і правові, організаційно-управлінські тощо, постають уже умовами та сприяють формуванню і дії відповідних причин. Умови злочинності змістовно багатогранні й органічно взаємодіють з причинами економічної злочинності. У перехідних соціально-економічних системах політичні чинники як умови злочинності мають вирішальне значення, оскільки в багатьох випадках саме вони сприяють реалізації причин економічної злочинності.

Отже, якщо функціональним є зв'язок між політикою й економічною злочинністю, то тим більше не може бути каузального зв'язку між іншими соціальними чинниками (організаційно-правовими, соціально-психологічними тощо) та економічною злочинністю.

Окрім політичних інші чинники також являють собою умови, що сприяють змінам економічної злочинності.

У перехідних соціально-економічних системах коло і характер соціальних протиріч настільки складні, що це зумовлює не менш складні системно-структурні зміни економічної злочинності. З огляду на це взаємозв'язок інших за походженням соціальних чинників з економічною злочинністю може мати характер не лише функціональної залежності, а й кореляційного зв'язку.

Характерною особливістю кореляційного зв'язку – зв'язку відповідності – є те, що це зв'язок співіснування, і якщо причинність – зв'язок залежних явищ, то кореляція виявляється зв'язком явищ, у причинному відношенні незалежних. Так, кількість безробітних чи малозабезпечених і бідних або співвідношення у суспільстві між часткою багатих і бідних формує стабільний кореляційний зв'язок з економічною злочинністю. Хоч ані бідність, ані безробіття самі собою не є криміногенними.

Безсумнівно, аналіз детермінації економічної злочинності у трансформаційний період не вичерпується дослідженням окреслених нами питань, але принаймні дає

змогу зрозуміти, які саме чинники і якою мірою визначають особливості відтворення економічної злочинності в умовах переходу України до ринкової економіки.

Список використаних джерел:

1. Казаринов М.Ю. Детерминизм в сложных системах управления и самоорганизации / Казаринов М.Ю. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1990. – 168 с.
2. Бродель Ф. Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм XV–XVIII ст.: у 3 т. / Бродель Ф.; [пер. з фр.]. – К.: Основи, 1998. – Т. 3: Час світу. – 631 с.
3. Тамбовцев В.Л. Институциональные изменения в российской экономике / В.Л. Тамбовцев // Общественные науки и современность. – 1999. – № 4. – С. 44–53.
4. Гальчинський А.С. Економічна теорія: підруч. / А.С. Гальчинський, П.С. Єщенко. – К.: Вища школа, 2007. – 503 с.
5. Пинкевич Т.В. Криминологические и уголовно-правовые основы борьбы с экономической преступностью: автореф. дисс. на соискание науч. степени докт. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / Т.В. Пинкевич. – М., 2002. – 53 с.
6. Кізіма В. Причинна та метапричинна раціональності: необхідність синтезу / В. Кізіма // Філософська думка. – 2005. – № 3. – С. 18–41.
7. Кузнецова Н.Ф. Детерминация в уголовном праве и криминологии / Н.Ф. Кузнецова // Теоретико-методологические проблемы права: сб. статей. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2007. – С. 319–336.

Андрій БОЙКО

ОСОБЛИВОСТІ ДЕТЕРМІНАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УМОВАХ ПЕРЕХОДУ ДО РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

Резюме

Проаналізовано особливості детермінації економічної злочинності в умовах переходу до ринкової економіки. Визначається структура детермінації економічної злочинності, а також детермінуючі властивості різного роду соціальних чинників, які на неї впливають.

Андрей БОЙКО

ОСОБЕННОСТИ ДЕТЕРМИНАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Резюме

Проанализированы особенности детерминации экономической преступности в условиях перехода к рыночной экономике. Определяется структура детерминации экономической преступности, а также детерминирующие свойства разного рода социальных факторов, которые на нее влияют.

Andriy BOYKO

PECULIARITIES OF THE ECONOMIC CRIME DETERMINATION IN THE CONDITIONS OF TRANSITION TO THE MARKET ECONOMY

Summary

The economic crime determination peculiarities in the conditions of transition to market economy are analyzed in the article. The structure of the economic crime determination as well as determination features of different kinds of social factors affecting it are defined by the author.



Борис ГРЕК,
кандидат юридичних наук,
суддя Вищого господарського суду України,
заслужений юрист України

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА РЕЙДЕРСТВО ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Ключові слова: рейдерство, кримінально-правові ознаки, злочинна діяльність, суспільно небезпечний характер, протидія.

Упродовж останніх років в Україні значного поширення набули суспільно небезпечні дії, пов'язані із силовим протизаконним захопленням підприємств, організацій, установ різних форм власності, що отримало назву «рейдерство».

Термін «рейдер» має англійське походження і означає: *загарбник, учасник нальоту, мародер*.

Рейдери – це спеціалісти із захоплення власності чи перехоплення права на оперативне управління нею шляхом штучно створеного і розіграного бізнес-конфлікту [1, 4]. Рейдерство – це кримінально-правове явище, що являє собою добре організований, продуманий, цілеспрямований і комплексний захід, який забезпечується значними фінансовими та інтелектуальними ресурсами. Під час здійснення захоплень підприємств рейдери, як правило, намагаються діяти під виглядом виконання законних процедур, використовуючи прогалини чинного законодавства. При цьому для досягнення поставленої мети, втілення своїх корисливих планів рейдеру потрібна наявність корпоративного конфлікту.

На думку спеціалістів Центру корпоративних досліджень, термін «рейдерство» охоплює доволі широкий спектр дій – від звичайного і законного недружнього поглинання об'єктів власності до відверто «бандитського» захоплення підприємств. У корпоративному праві США та Західної Європи *рейдер* – це особа, яка починає активно ску-

пувати акції з метою отримання контрольного пакета, а *рейд* розглядають як операцію із придбання великого пакета акцій певної компанії з метою її поглинання.

Проте ми підтримуємо позицію тих вітчизняних науковців, які вважають помилковим зведення рейдерства лише до корпоративних конфліктів. Дії рейдерів справді часто пов'язані з ініціюванням корпоративного конфлікту, але відбуваються поза межами цивільного та корпоративного законодавства, і корпоративний конфлікт у рейдерських схемах є тільки приводом для захоплення підприємства.

Характерною особливістю рейдерства в Україні є те, що на відміну від зарубіжних країн із розвинутою ринковою економікою, де процес укрупнення і об'єднання підприємств відбувається в цивілізованих формах, в Україні це явище набуло таких масштабів і отримало такі форми, що вже почало негативно впливати на її міжнародний імідж і може реально загрожувати її економічній безпеці. Так, за оцінками експертів інвестиційних компаній, щорічний обсяг сегмента поглинань та злиття підприємств, установ і організацій становить в Україні близько 3 млрд доларів США. Дві третини цих поглинань мають характер рейдерських захоплень. За даними Українського союзу промисловців і підприємців (далі – УСПП), нині в країні діє щонайменше 45–50 рейдерських груп, якими з 2004 по 2006 рік безкарно захоплено майже 2 тис. підприємств. І ніхто з них за це не поніс реального покарання [1, 4; 2, 72].

Поширенню цього негативного явища, на жаль, сприяє недосконалість чинного корпоративного і кримінального законодавства та судової влади, відсутність активного реагування державних органів влади на існуючу проблему і захист прав власника, а також недостатній досвід боротьби й інші чинники.

Слід зазначити, що з метою протидії незаконному захопленню підприємств Кабінетом Міністрів України, УСПП та підприємствами було здійснено певні організаційно-правові заходи, а саме:

- створення Міжвідомчої комісії з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств, основним завданням якої є забезпечення взаємодії державної влади, зокрема правоохоронних органів і органів державної виконавчої влади;
- створення за сприяння УСПП спеціальної організації – Антирейдерського союзу підприємств України, фундаторами якої стали досвідчені організатори виробництва, науковці, аналітики та правознавці;
- створення УСПП інституту уповноважених осіб у всіх робочих органах влади, що сформовані чи будуть формуватись для безпеки національного бізнесу;
- внесення Верховною Радою України 22 лютого 2007 року змін до статей 159 та 160 Цивільного кодексу України щодо управління акціонерними товариствами. Ухвалені парламентом зміни дають змогу наглядовій раді товариства оперативно втручатися в ситуацію і припиняти небажані для товариства дії керівництва. Це у деяких випадках допоможе вчасно припинити спробу захоплення контролю над підприємством, особливо шляхом умисного доведення до банкрутства або виведення активів, а іноді і запобігти спробам силового захоплення. 15 грудня 2006 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення підсудності справ з питань приватизації та з корпоративних спорів», який отримав назву «антирейдерського». Згідно з ним судові справи стосовно рейдерських атак можна буде розглядати тільки в господарських судах за місцем знаходження акціонерного товариства та його майна.

Таке рішення дасть змогу уникнути судових розглядів у периферійних судах в інших областях та районних центрах, які рейдери досить часто використовують у своїх корисливих інтересах.

До найбільш дієвих правових заходів слід віднести також прийняття 17 вересня 2008 року Верховною Радою України Законів «Про акціонерні товариства» та «Про внесення зміни до статті 67 Господарського процесуального кодексу України щодо забезпечення позову», згідно з якою не допускається забезпечення позову шляхом заборони:

- проводити загальні збори акціонерів або учасників господарського товариства та приймати ними рішення;
- надавати емітентом, реєстратором, зберігачем, депозитарієм реєстр власників іменних цінних паперів, інформацію про акціонерів або учасників господарського товариства для проведення загальних зборів товариства;
- участі акціонерів або учасників у загальних зборах товариства, визначення правомочності загальних зборів акціонерів або учасників господарського товариства.

У зв'язку з цим великий громадський резонанс отримало проведення 17 вересня 2008 року Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності разом із Міжвідомчою комісією з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств комітетських слухань, на порядку денному яких був розгляд шляхів подолання рейдерства: удосконалення законодавства та посилення реагування правоохоронних органів на протиправні дії його організаторів і виконавців. У обговоренні вказаної проблеми і напрацюванні пропозиції щодо шляхів подолання рейдерства в Україні взяли активну участь депутати Верховної Ради України, Перший віце-прем'єр-міністр, керівники МВС, прокуратури України, Верховного Суду України, провідні вчені і спеціалісти, представники громадських організацій.

Зміни і доповнення до чинного законодавства справили в цілому позитивний вплив на зниження кількості захоплень підприємств у результаті рейдерських атак. Однак, на жаль, це не торкнулось кримінального зако-

нодавства, яке покликане охороняти притаманними йому методами власність, законні права та свободи громадян, інші соціальні цінності, а тому не вирішило кардинально проблему боротьби із рейдерством в Україні.

Серед вчених, громадських діячів, суддів і працівників правоохоронних органів існує розбіжність у поглядах на те, чи потрібно вносити до Кримінального кодексу України (далі – КК України) спеціальну норму, що передбачає кримінальну відповідальність за рейдерство, оскільки в Особливій частині Кримінального кодексу України вже міститься необхідна нормативно-правова база для притягнення організаторів і виконавців рейдерських захоплень підприємств до кримінальної відповідальності.

Одні з них вважають, що залежно від вчинених діянь, які направлені на захоплення підприємств, діяння особи можуть бути кваліфіковані за такими ознаками: ст. 356 «Самоправство»; ст. 206 «Протидія законній господарській діяльності»; ст. 219 «Доведення до банкрутства»; ст. 375 «Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови»; ст. 223 «Розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску» тощо [3].

Прихильники цієї позиції вважають, що боротися із силовими захопленнями підприємств можливо за чинним кримінальним законодавством, і тому криміналізація рейдерства як окремого суспільно небезпечного діяння шляхом встановлення відповідальності за його вчинення у спеціальній кримінально-правовій нормі не вбачається доцільною, оскільки це призведе до надмірності криміналізації і потребуватиме доведення суб'єктивних ознак, тобто умислу на протиправне захоплення підприємств.

Основна проблема, на їхню думку, полягає у тому, що статті, які містяться в Кримінальному кодексі України не працюють або працюють неефективно, у зв'язку з чим особи, дії яких носять всі ознаки складу злочину, до кримінальної відповідальності не притягуються [4, 28].

Наводимо статистику застосування норм КК України за даними Державної судової адміністрації України.

Всього засуджено: за ст. 206 КК України «Протидія законній господарській діяльності» у 2006 році – 11 осіб, у 2007 році – 0; за ст. 219 КК України «Доведення до банкрутства» у 2006 році – 3 особи, у 2007 році – 0; за ст. 223 КК України «Розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску» у 2006 році – 0 осіб, у 2007 році – 0. За ст. 375 КК «Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови» у 2006 році – 1 особа, в 2007 році – 0. І тільки за ст. 356 КК України «Самоправство» було засуджено в 2006 році – 62 особи, а в 2007 році – 50 осіб, при цьому в м. Києві, Київській, Черкаській, Сумській, Миколаївській, Львівській, Івано-Франківській та Волинській областях не було засуджено за цей злочин жодної особи [5].

Отже, маємо всі підстави говорити про незадовільний стан притягнення до відповідальності за вказану категорію злочинів. Чинна нормативно-правова база, зокрема норми кримінального законодавства, виявляють нездатність протистояти цим злочинним проявам, а тому потребують серйозних змін.

Прихильники іншої позиції стверджують, що проблема протидії рейдерству в Україні залишається актуальною. Це зумовлено, поряд з іншими чинниками, тим, що в КК України відсутня норма, яка б чітко передбачала відповідальність за захоплення підприємств, а також тим, що на практиці майже неможливо провести розмежування між цивільно-правовими і кримінально-правовими відносинами у цій сфері, чим успішно користуються рейдери для ухилення від кримінальної відповідальності. Вихід із ситуації, що склалася, на нашу думку, полягає у тому, щоб дати науково обґрунтоване кримінально-правове визначення поняття «рейдерство», правильно визначити його місце в системі Особливої частини КК України, а також виділити найбільш характерні ознаки цього суспільно небезпечного явища, що дасть можливість відмежувати його від суміжних складів злочинів. При цьому в КК України необхідно вказати їх формування таким чином, щоб вони піддавались доказуванню.

Вивчення юридичних джерел свідчить, що в чинному кримінальному законодавстві

відсутні як визначення поняття рейдерства, так і комплексне дослідження цього суспільного явища, що являє собою в загальному вигляді добре організоване захоплення чужої власності, поєднане з корупцією, і це викликає законне обурення суспільства.

Вперше спробу дати вичерпне визначення поняття «рейдерство» було зроблено у 2007 році в проекті Закону України «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за захоплення підприємств (рейдерство)», а також у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопустимості захоплення підприємств, установ, організацій» (реєстр. № 1101 від 3 грудня 2007 року). Цими законопроектами було запропоновано встановити кримінальну відповідальність за рейдерське захоплення підприємств і внести в поняття рейдерства ряд пропозицій, які заслуговували на підтримку. Однак через окремі вади, притаманні цьому визначенню, як, наприклад, використання терміна «незаконне захоплення», вказівка на організовану групу як суб'єкта цього злочину призвели до суттєвого обмеження кола діянь і осіб, які могли бути притягнуті до кримінальної відповідальності. Ці й інші недоліки дали підстави парламенту України відхилити вказані законопроекти.

З метою нагального забезпечення боротьби з рейдерськими атаками правоохоронними органами України було запропоновано різні за своїм змістом пропозиції, що характеризують окремі сторони цього явища. Проте вони виявились недостатньо узгодженими між собою і не охопили проблему в цілому.

Так, основною ознакою цього поняття МВС України називає силове захоплення спірних підприємств на користь тих чи інших власників. Хоча за такого визначення важко відрізнити застосування сили при рейдерському привласненні чужого майна (за відсутності інших ознак) від інших злочинів, уже передбачених КК України.

Прокуратура України визначила рейдерство як злочинну діяльність організованих злочинних угруповань із привласненням чужого майна шляхом шахрайства і з викорис-

танням неправосудних судових рішень за співучасті корумпованих чиновників. Служба безпеки України вважає, що рейдерство – це протиправне захоплення акціонерних товариств (у тому числі з державною часткою власності) сторонніми комерційними структурами через міноритарних акціонерів, які діють на їх користь. На думку фахівців цієї служби, реалізація протиправних схем заволодіння акціонерними товариствами, що супроводжується силовим захопленням адміністративних приміщень і зміною керівництва товариства, стає окремим видом економічних злочинів [6].

На наш погляд, для визначення кримінально-правового поняття «рейдерство» найдоцільніше виділити із загальної кількості різних за своїм характером ознак цього суспільно небезпечного явища, зокрема:

а) факультативні, тобто необов'язкові ознаки (можуть бути, а можуть і не бути в кожному конкретному складі злочину);

б) обов'язкові та притаманні кожному складу злочину ознаки;

в) ознаки, що можуть виступати кваліфікуючими при вчиненні такого злочину.

Вивчення матеріалів, що стосуються рейдерського захоплення підприємств, вчинених у 2005–2008 роках у Дніпропетровській, Харківській, Одеській, Львівській, Черкаській, Київській та інших областях і у м. Києві, дає підстави зробити висновок, що, по-перше, така суттєва ознака, як участь працівників органів прокуратури, МВС, виконавчої служби, органів місцевого самоуправління у рейдерському захопленні підприємств знайшла своє підтвердження тільки в поодиноких випадках, тому не слугує ознакою для рейдерства в цілому і може бути віднесена до факультативних ознак; по-друге, до сукупності обов'язкових ознак, що повинні бути використані як диспозиції норми, слід віднести:

1) напад, тобто раптову, несподівану для потерпілого агресивну насильницьку дію, спрямовану на протиправне заволодіння чужим майном;

2) участь у нападі групи осіб (двох і більше), які діють за попередньою змовою;

3) застосування при нападі небезпечного для життя чи здоров'я особи насильства або погроза застосування такого насильства;

4) заволодіння чужим майном в особливо великих розмірах, що є наслідком суспільно небезпечних дій;

5) імітацію наявності майнового конфлікту і встановлених законом процедур їх вирішення;

6) наявність офіційного документа прикриття, що є однією з головних умов участі злочинних формувань у фізичному захопленні підприємства і дає підстави їх керівникам стверджувати про законність їхніх дій.

По-третє, до кваліфікуючих ознак, що можуть слугувати показником підвищеної суспільної небезпеки цього складу злочину, можна віднести:

1) вчинення нападу організованою злочинною групою або злочинною організацією;

2) вчинення злочину особою, повторно або раніше засудженою за корисливі злочини;

3) вчинення опору працівникам правоохоронних органів, державної виконавчої служби або представникам органів місцевого самоуправління при виконанні ними своїх службових обов'язків;

4) загибель людей або тяжкі тілесні ушкодження особи, яка зазнала нападу, внаслідок насильницьких дій;

5) співучасть у злочині замовника нападу та деякі інші.

Враховуючи зазначене вище, кримінально-правове визначення рейдерства може бути сформульоване таким чином.

Рейдерство – це напад на підприємство, установу, організацію, земельну ділянку, в тому числі ділянку лісового фонду, жилий будинок, квартиру, інше майно незалежно від форм власності, вчинене за попередньою змовою групою осіб, поєднаний із застосуванням фізичного чи психічного насильства або з погрозою застосування такого насильства, небезпечного для життя чи здоров'я особи, з використанням штучно створеного майнового конфлікту і підроблених або інших нелегітимних документів чи незаконних судових рішень для надання нападу вигляду законних дій, з метою протиправного заволодіння майном у великих розмірах або встановлення контролю над оперативним управлінням таким майном.

Кваліфікуючими ознаками рейдерства є: рейдерство, вчинене організованою групою або повторно, чи особою, раніше судимою за корисливі злочини, або якщо це спричинило тяжкі ушкодження особам, які зазнали нападу.

Особливо кваліфікуючими ознаками злочину є: вчинення злочину злочинною організацією, за участю посадової чи службової особи з використанням свого становища; якщо рейдерство поєднане з вчиненням опору працівникам правоохоронних органів, виконавчої служби або представникам органів місцевого самоуправління при виконанні ними службових обов'язків; якщо співучасником злочину є замовник нападу, або це призвело до смерті людини, яка зазнала нападу.

Запропоновані в диспозиції ознаки рейдерства позбавлені загальних та таких, що важко піддаються доказуванню оцінок, дають змогу провести чітке розмежування між рейдерством і суміжними складами злочину по об'єкту, об'єктивній стороні, що є одним із найважливіших етапів у правозастосовчій діяльності, від якої залежить і рівень законності, і справедливості кримінального покарання, і реалізація цілей та завдань кримінальної політики [7, 23].

Суміжними складами злочину, що розглядається, є злочини, передбачені ст. 187 (розбій), ст. 191 (привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем), ст. 190 (шахрайство), ст. 206 (протидія законній господарській діяльності), ст. 356 (самоправство). При цьому розмежування складу злочину рейдерства зі статтями 187, 190 і 191 КК України відбувається за об'єктивною стороною, оскільки у складі злочинів, передбачених ст. 187, відсутні дії, пов'язані з обманом, а у статтях 190 і 191 – насильницькі дії.

Розмежування рейдерства зі ст. 206 КК України відбувається за об'єктом злочинного посягання, яким є привласнення майна, зі ст. 356 КК України – за об'єктивною стороною, що передбачає таку суспільно небезпечну дію, як «напад із застосуванням насильства, небезпечного для життя і здоров'я осіб» і суб'єктивною стороною, зокрема, метою злочину – привласнення майна в особливо великих розмірах.

Для характеристики рейдерства важливе значення має така його ознака, як місце в системі Особливої частини КК України. З цього питання в юридичній літературі висловлюються різні точки зору. Їх можна поділити на дві групи.

Одні автори вважають, що родовим об'єктом рейдерства є сфера господарської діяльності, а саме: виробництво, розподіл, обмін та споживання товарів, робіт і послуг, а тому пропонують включити склад злочину – рейдерство – до розділу VII «Злочини у сфері господарської діяльності» Особливої частини КК України як статті 224 або 206.

Наприклад, у проекті Закону України «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за захоплення підприємств (рейдерство)» вказується, що метою захоплення підприємств (рейдерства) є порушення його нормальної роботи.

Така позиція деяких фахівців, зокрема авторів вказаного законопроекту, на нашу думку, викликає серйозні заперечення.

По-перше, автори зазначають, що основною метою рейдерської атаки на підприємство є привласнення чужого майна, а не втручання у його економічну діяльність. За даними експертного опитування Центру досліджень корпоративних відносин, найчастіше рейдерське захоплення призводить до розпродажу активів підприємств (60% опитаних), перепродажу підприємства (53,3%), перерозподілу прибутків успішно працюючого підприємства (33,3%). І навіть у тому випадку, коли в результаті рейдерського захоплення підприємства над ним встановлюється контроль зі зміною керівництва, він є не самоціллю, а виступає як засіб досягнення основної мети – розкрадання найбільш ліквідних активів підприємства. Водночас побічним наслідком таких дій може бути і припинення виробництва, втрата цінного устаткування і технологій, звільнення працівників тощо. Цілком очевидно, що один і той же злочин одночасно завдає шкоди як основному (безпосередньому) об'єкту – праву власності, так і додатковому об'єкту, яким є суспільні відносини у господарській діяльності.

Законодавець вирізняє один, найбільш важливий об'єкт, що, зрештою, і визначає суспільну небезпечність цього злочину, структуру відповідного складу та його місце в системі Особливої частини КК України. Встановлення основного об'єкта в конкретному злочині дає змогу визначити ту кримінально-правову норму, за якою повинно кваліфікуватися вчинене суспільно небезпечне діяння.

Викладене дає, на нашу думку, всі підстави вважати, що такою правовою нормою, яка передбачає кримінальну відповідальність за рейдерство, може бути нова стаття 187-1, внесена в розділ VI «Злочини проти власності» Особливої частини КК України.

По-друге, у запропонованому законопроекті боротьби з рейдерством як об'єкт злочинного посягання виступають підприємства, установи й організації.

Однак у ЗМІ все частіше з'являються повідомлення про те, що рейдерським атакам піддаються також суспільні відносини, пов'язані із правом власності на земельні ділянки, в тому числі ділянки лісового фонду, жилі будинки, квартири й інші об'єкти. Про кількість таких нападів статистичні дані відсутні, утім всі вони потребують реального кримінально-правового захисту від рейдерських захоплень шляхом включення до родового об'єкта розділу VI «Злочини проти власності» КК України.

По-третє, за оцінками спеціалістів і представників громадських організацій, рейдерство спочатку в Росії, а потім і в Україні здійснюється в найбільш жорсткій та брутальній формі, набуло надмірного цинізму й агресії. На цей виклик злочинності повинна бути адекватна реакція з боку держави у вигляді покарання, яке має бути необхідним і достатнім для попередження нових злочинів [8, 48].

У цих умовах будь-яка спроба суттєво знизити гостроту проблеми та її суспільно небезпечний характер, у тому числі шляхом заміни одного родового об'єкта іншим, не може вважатись виправданим. На думку спеціалістів, якби законом рейдерство прирівнювалось до грабежу чи розбою, а рейдерів вважали небезпечними злочинцями, то рейдерство перестало б існувати як масове явище.

Список використаних джерел:

1. Зеркалов Д.В. Антирейдер: пособ. / Зеркалов Д.В. – К.: Дакор, КНТ, Основа, 2008. – 224 с.
2. Пташник В.Ю. Быть или не быть уголовной ответственности за рейдерство / В.Ю. Пташник // Враждебные поглощения в Украине. – 2008. – № 6. – С. 72–75.
3. Кримінальний кодекс України [Текст]: офіц. вид. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2001. – 336 с.
4. Здоронок Г. Хозяйственный спор или рейдерство? / Г. Здоронок // Юридическая практика. – 2008. – № 18–19. – 29 апреля. – С. 28–30.
5. Звіт Державної судової адміністрації України. Форма № 6 за 2006–2007 роки.
6. Шляхи подолання рейдерства: удосконалення законодавства та посилення реагування правоохоронних органів на протиправні дії його організаторів і виконавців // Матеріали комітетських слухань. – 2008. – 17 вересня. – 127 с.
7. Бурчак Ф.Г. Соучастие: социальные, криминологические и правовые проблемы / Бурчак Ф.Г. – К.: Вища школа, 1986. – 208 с.
8. Спасибо-Фатеева І. Рейдерство: розуміння, види, небезпека та способи боротьби / І. Спасибо-Фатеева // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 4. – С. 46–53.

Борис ГРЕК

**ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА РЕЙДЕРСТВО
ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Резюме

Пропонуються кримінально-правові ознаки рейдерства, які допоможуть провести розмежування між рейдерством та суміжними складами злочинів у правозастосовчій діяльності, а також сприятимуть реалізації цілей і завдань кримінальної політики.

Борис ГРЕК

**ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА РЕЙДЕРСТВО
И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Резюме

Предлагаются уголовно-правовые признаки рейдерства, при помощи которых можно разграничить рейдерство и смежные составы преступлений в правоприменительной деятельности, а также реализовать цели и задачи уголовной политики.

Boris GREK

**CRIMINAL LIABILITY FOR ENTERPRISE BANKRUPTCY FRAUD PROBLEMS
AND WAYS OF ITS SOLUTION**

Summary

The criminal legal features of enterprise bankruptcy fraud to separate it from adjoining corpus delicti in law enforcement activity and ways of criminal policy goals and object are proposed by the author.



Наталія ЯКИМЧУК,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Національної академії прокуратури України,
радник юстиції

ПІДСТАВИ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ РОЗПОРЯДНИКІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Ключові слова: протокол про адміністративне правопорушення, розпорядники бюджетних коштів, одержувачі бюджетних коштів, керівник, посадова особа, адміністративні проступки, що вчиняються в бюджетній сфері, бюджетні правопорушення.

Інститут адміністративної відповідальності посадових осіб за правопорушення в бюджетній сфері на сьогодні розглядається як досить усталене явище. Проте він одержав свій активний розвиток зовсім нещодавно, 2001 року, із внесенням змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), згідно з якими його було доповнено статтею 164-12 [1, 45]. Подальший розвиток інститут одержав у 2004 році з доповненням КУпАП статтею 164-14 [2], яка передбачає відповідальність за проступки у сфері державної закупівлі, а також у зв'язку із внесенням до КУпАП статей, в яких встановлено відповідальність за проступки, які вчиняють керівники розпорядників та одержувачів бюджетних коштів щодо органів бюджетного контролю.

Інститут адміністративної відповідальності керівників розпорядників бюджетних коштів (отримувачів бюджетних коштів) має багато спільного з інститутом кримінальної відповідальності цих осіб, а також з інститутом бюджетно-правової відповідальності розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів. Усі вказані види юридичної відповідальності об'єднує їх публічний державно-обов'язковий характер і встановлення їх винятково законом. Проте адміністративному та бюджетно-правовому

видам відповідальності притаманні такі спільні ознаки, як: а) закріплення права накладення стягнень за органами виконавчої влади (наявність органів адміністративної юрисдикції); б) наявність особливого відмежованого порядку притягнення до відповідальності.

Кримінально-правову відповідальність з адміністративною поєднують перелічені ознаки: 1) встановлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення (їх формальних складів), та заходів відповідальності; 2) суб'єктами відповідальності за порушення в бюджетній сфері виступають фізичні особи; 3) згідно з ч. 2 ст. 9 КУпАП виключена можливість притягнення одночасно і до кримінальної, і до адміністративної відповідальності, оскільки притягнення до відповідного виду відповідальності залежить від ступеня суспільної небезпеки (шкідливості) порушення.

Слід зазначити, що до листопада 2001 року існувала лише кримінальна відповідальність за порушення бюджетного законодавства (зокрема, статті 210 та 211 Кримінального кодексу України (далі – КК України)), що не забезпечувало належної протидії порушенням при використанні бюджетних коштів, адже норми КК України застосовуються у випадку, якщо предметом злочину є

бюджетні кошти у великому чи особливо великому розмірі (примітка до ст. 210 КК України). А бюджетні правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням коштів бюджету в менших сумах, не підпадали під кримінально-правове або адміністративно-правове покарання.

На сьогодні стан правового регулювання відносин адміністративної відповідальності керівників розпорядників та одержувачів бюджетних коштів є залежним від такої тенденції, як декодифікація адміністративного законодавства. Положення, що регулюють склади адміністративних правопорушень, заходи адміністративного примусу та відповідальності, виписані окрім КУпАП у низці законодавчих і, що найбільше насторожує, в підзаконних нормативно-правових актах. Підпали під декодифікацію і положення, які стосуються адміністративно-правового провадження у справах про адміністративні правопорушення, положення стосовно суб'єктів адміністративно-правової відповідальності, щодо заходів припинення тощо. Вказана тенденція лише частково торкнулась питання адміністративної відповідальності за бюджетні правопорушення. Так, адміністративні проступки, що вчиняються в бюджетній сфері, визначені саме в КУпАП, проте інститути заходів припинення, адміністративного провадження регулюються поряд з КУпАП й іншими законами, зокрема – «Про державну контрольно-ревізійну службу», «Про Рахункову палату», про Державний бюджет на відповідний рік, іншими, а також Бюджетним кодексом України. Однак саме на підзаконному рівні врегульовано порядок та особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 164-12 та 164-14 КУпАП.

На сьогодні продовжує існувати загроза й тому, що питання місця нормативно-правового закріплення кола адміністративних проступків у бюджетній сфері набуде свого негативного розвитку під дією зазначеної тенденції. Згідно з п. 5 Прикінцевих положень до Бюджетного кодексу України (далі – БК України) має бути розроблений та внесений на розгляд Верховної Ради України

проект Закону України про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення. Проект такого закону перебуває на стадії розроблення.

Базові положення законодавства, що передбачають відповідальність за бюджетні правопорушення посадових осіб, відповідних юридичних осіб, закладені, зокрема, у ч. 1 ст. 121 БК України, де встановлено: «... особи, винні у порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законами України», у ч. 2 ст. 121 БК України: «... бюджетне правопорушення, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законом його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь». Вказані положення бюджетного законодавства мають характер засад, норм відсильного характеру до положень адміністративно-правового законодавства, в яких безпосередньо встановлено підстави та заходи адміністративно-правової відповідальності, що застосовуються до посадових осіб розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів у разі вчинення ними бюджетних правопорушень. Відповідно до ст. 121 БК України до адміністративної відповідальності керівники розпорядників бюджетних коштів (одержувачів бюджетних коштів) притягуються за вчинення бюджетного правопорушення, яке у ст. 116 БК України визначається як «недотримання учасником бюджетного процесу встановленого цим Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету».

У КУпАП поняття адміністративного проступку ототожнюється із поняттям адміністративного правопорушення. Згідно з ч. 1 ст. 9 КУпАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи

громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Проте в науці адміністративного права немає єдності поглядів щодо змісту та співвідношення термінів «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок». Одна група вчених загалом ототожнює ці поняття [3, 220–30; 5, 220–230]; друга – дотримується позиції, що адміністративне правопорушення – це будь-яке порушення норм адміністративного права, а адміністративний проступок – таке порушення відповідних правових відносин або відносин, врегульованих іншими соціальними нормами, за яке законодавством передбачене адміністративне стягнення [4, 173].

Єдиним для вказаних підходів є визнання того, що адміністративна відповідальність настає і за адміністративні проступки, які є порушеннями правовідносин, врегульованих й іншими соціальними нормами, тобто не лише нормами адміністративного права. Отже, адміністративний проступок можна розглядати як порушення, допущене у правовідносинах, що врегульовані нормами бюджетного права, і, відповідно, складову бюджетного правопорушення, яке поряд з адміністративним проступком включає в себе і бюджетний проступок, за вчинення якого настає бюджетно-правова відповідальність. А отже, до адміністративної відповідальності за правопорушення в бюджетній сфері притягують лише за ті адміністративні проступки, які є складовою бюджетного правопорушення.

Суб'єктом адміністративної відповідальності за бюджетні правопорушення є фізичні особи, керівники розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів, що розглядаються як спеціальні суб'єкти – посадові особи.

Згідно з ч. 1 ст. 21 БК України для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. Розпорядниками бюджетних коштів відповідно до п. 36 ч. 1 ст. 2 БК України є бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних

асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету. Проте не лише керівники розпорядників бюджетних коштів представляють суб'єктів бюджетних правовідносин, наділених правом розпорядження коштами бюджетів. Так, згідно з п. 3 ч. 4 ст. 22, ч. 6 ст. 51, ч. 1 ст. 118 БК України бюджетні асигнування, тобто повноваження на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою у процесі виконання бюджету, набувають одержувачі бюджетних коштів – підприємства і госпрозрахункові організації, громадські й інші організації, що не мають статусу бюджетної установи, які одержують безпосередньо через розпорядників кошти з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами державної влади на виконання державних цільових програм і надання послуг. У бюджетних правовідносинах одержувачі бюджетних коштів також діють через їх керівників.

У зв'язку з тим, що в особі розпорядника бюджетних коштів виступає керівник бюджетної установи, деякі вчені окреслену вище категорію службових осіб пропонують віднести до категорії «посадові особи». Однак посадовими особами у контексті Закону України «Про державну службу» (ст. 2) вважаються керівники і заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Але вказані визначення не охоплюють керівників та їх заступників публічних установ і організацій, що не наділені статусом органу держави або місцевого самоврядування, а відтак, не підпадають під термін «посадова особа», і керівники одержувачів бюджетних коштів чи тих бюджетних

установ, що не мають статусу органу держави чи місцевого самоврядування, тобто є установами чи закладами, проте наділені владними повноваженнями (бюджетними асигнуваннями) згідно з положеннями бюджетного права. Керівники одержувачів бюджетних коштів та тих бюджетних установ, які не є органами держави або місцевого самоврядування, але в бюджетному процесі мають статус розпорядника бюджетних коштів, у бюджетних правовідносинах наділяються організаційно-розпорядчими повноваженнями, однак їх, виходячи з контексту визначення вказаних нормативно закріплених у джерелах адміністративного права термінів, не слід було б визнавати посадовими особами і, відповідно, притягувати в такому випадку до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних проступків у бюджетній сфері. Проте це, на нашу думку, суперечить вказаному вище підходу до визначення терміна «адміністративний проступок», згідно з яким адміністративним проступком може визнаватися порушення норм не лише адміністративного права, а й інших його галузей. Невиправдано також звужується при цьому поняття терміна «посадова особа». Можна припустити, що законодавець не тлумачить термін «посадова особа» в КУпАП навмисно, задля того, щоб застосовувався відповідний галузевий підхід до розуміння вказаного поняття. Це, звичайно, не сприяє однорідному тлумаченню терміна, але дає можливість вирішити поставлені перед кожною галуззю права завдання. Проблему при цьому становить та обставина, що термін «посадова особа» одержав своє визначення лише в нормах адміністративного законодавства. У бюджетному праві переважно застосовується термін «керівник». Вказана проблема є досить важливою і потребує належного законодавчого вирішення.

Посадові особи згідно зі ст. 14 КУпАП підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного та громадського порядку, природи, здоров'я населення й інших правил,

забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Склади адміністративних проступків поділяються на особисті та службові залежно від того, хто є суб'єктом проступку – просто громадянин чи посадова особа [5, 219].

Оскільки керівники розпорядників бюджетних коштів (одержувачів бюджетних коштів) – посадові особи, слід зазначити: для посадового проступку характерним є те, що протиправне діяння має бути вчинене через дію по службі. Посадові особи, як зазначено у ст. 14 КУпАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків.

До видів адміністративних проступків, за вчинення яких керівники розпорядників бюджетних коштів (одержувачів бюджетних коштів), які допустили порушення бюджетних правовідносин і у зв'язку з цим притягуються до адміністративної відповідальності, належать адміністративні проступки, що можуть бути класифіковані таким чином:

1) за сферами бюджетних правовідносин, в яких вони вчиняються: а) проступки, що вчиняються у сфері виконання бюджетів (статті 164-12, 164-14, 184-1 КУпАП); б) проступки, що вчиняються в сфері бюджетного обліку (ст. 164-2 КУпАП); в) проступки, що вчиняються по відношенню до органів бюджетного контролю (статті 164-2, 188-19 КУпАП);

2) за групою правовідносин, на охорону яких спрямована норма, якою встановлене адміністративне правопорушення: а) виключно бюджетні адміністративні проступки (статті 164-12, 188-19 КУпАП); б) загальні правопорушення, які можуть бути вчинені, зокрема, і в бюджетній сфері (статті 51, 164-2, 164-14, 184-1 КУпАП).

Отже, до адміністративних проступків, що вчиняються у бюджетній сфері, належать перелічені нижче.

1. Діяння, передбачені в ст. 164-12 КУпАП, а саме «використання бюджетних коштів у супереч їх цільовому призначенню або недотримання порядку проведення операцій з бюджетними коштами, як це встановлено

чинним бюджетним законодавством». Вказані діяння пов'язані з порушенням передусім норм бюджетного права, якими регулюється порядок використання бюджетних коштів.

Згідно зі ст. 255 КУпАП протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене в ст. 164-12 КУпАП, мають право складати уповноважені на те посадові особи: а) органів Державної контрольно-ревізійної служби України; б) Рахункової палати України.

2. Діяння, передбачені в ст. 164-14 КУпАП, а саме в сфері закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти. Зокрема, передбачено такі формальні склади вказаного адміністративного проступку: а) здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти без застосування визначених законом процедур (у Законах України «Про державний матеріальний резерв», «Про державне оборонне замовлення», Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17 жовтня 2008 року № 921) [6]; б) застосування процедур закупівлі з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, в тому числі: оформлення тендерної документації з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти; оцінка тендерних пропозицій не за критеріями та методикою оцінки для визначення найкращої тендерної пропозиції, що міститься у тендерній документації; укладення з учасником, що став переможцем торгів, договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти за цінами і обсягами, які не відповідають вимогам тендерної документації; в) неоприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти відповідно до вимог законодавства, недотримання умов захисту вітчизняного ринку; г) неподання в установленому порядку звіту про результати здійснення процедури закупівлі товарів, робіт і послуг, відображення недостовірних відомостей у звіті про результати здійснення зазначеної процедури; г') непроходження

навчання чи підвищення кваліфікації з питань організації та здійснення процедур закупівель відповідно до вимог закону; д) не надання інформації, документів та матеріалів у випадках, передбачених законом.

До уповноважених посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 164-14 КУпАП, згідно зі ст. 255 КУпАП належать посадові особи: а) органів Антимонопольного комітету України (а саме: голова територіального відділення Антимонопольного комітету України під час реалізації завдань, покладених на відділення, має повноваження складати протоколи про адміністративні правопорушення [7]); б) органів державної контрольно-ревізійної служби України; 3) Рахункової палати України.

3. Діяння, передбачені в ст. 184-1 КУпАП, а саме: «використання посадовою особою в особистих чи інших неслужбових цілях державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна, якщо це завдало державі шкоди на суму, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері управління державним і комунальним майном. Зазначені відносини регулюються не лише Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, а й бюджетним та адміністративним законодавством. Суб'єктами правопорушення можуть виступати однозначно керівники бюджетних установ, а також керівники тих одержувачів бюджетних коштів, які базуються на державній (комунальній) формі власності.

Згідно зі ст. 255 КУпАП у разі виявлення факту вчинення адміністративного проступку, передбаченого в ст. 184-1, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи: а) органів внутрішніх справ; б) органів управління Військової служби правопорядку у Збройних силах України.

4. Діяння, передбачені в ст. 51 КУпАП, а саме: «дрібне викрадення чужого майна шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати». Викрадення чужого майна

вважається дрібним, якщо вартість такого майна на момент вчинення правопорушення не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Керівники розпорядників бюджетних коштів та одержувачі бюджетних коштів не є власниками коштів, виділених з бюджету, оскільки вони виділяються з чітко визначеною метою і перебувають в державній чи комунальній власності. Тому незаконне заволодіння ними утворює склад відповідного правопорушення проти власності.

Визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей, крім дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей, здійснюється відповідно до Порядку визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 22 січня 1996 року № 116.

Згідно зі ст. 255 КУпАП у разі вияву факту вчинення адміністративного проступку, передбаченого в ст. 51 КУпАП, протоколи про правопорушення мають право складати: а) уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ; б) власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган.

5. Діяння, передбачені в ст. 188-19 КУпАП, а саме: невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини чи Рахункової палати України або створення перешкод у їх роботі, або надання їм завідомо неправдивої інформації, а так само недодержання встановлених законодавством строків надання інформації народному депутату України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини чи Рахунковій палаті України.

Відповідно до ст. 255 КУпАП у разі виявлення факту вчинення адміністративного проступку, передбаченого в ст. 188-19 стосовно працівників Рахункової палати України, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи Рахункової палати України. Крім них протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 188-19 КУпАП, ма-

ють право складати уповноважені на те посадової особи Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та відділу контролю Апарату Верховної Ради України.

6. Діяння, передбачені в ст. 164-2 КУпАП, а саме: «приховування від обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків, відсутність бухгалтерського обліку або ведення його з порушенням установленого порядку, внесення неправдивих даних до фінансової звітності, неподання фінансової звітності, несвоєчасне або неякісне проведення інвентаризацій грошових коштів і матеріальних цінностей, порушення правил ведення касових операцій, перешкоджання працівникам державної контрольно-ревізійної служби у проведенні ревізій та перевірок, невжиття заходів по відшкодуванню з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності». Об'єктом правопорушень, передбачених коментованою статтею, є суспільні відносини у сфері управління економікою та у сфері власності [8, 351]. Бюджетна сфера є елементом загального об'єкта, проте суспільні відносини в бюджетній сфері, які підпадають під охорону вказаної статті КУпАП, регулюються не лише загальними нормативно-правовими актами, тобто Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність» від 16 липня 1999 року, а й джерелами саме бюджетного законодавства, прийнятими згідно з положеннями БК України (статті 4, 7, 56, 58-61, 78, 112). Перешкоджання працівникам державної контрольно-ревізійної служби у проведенні ревізій та перевірок є окремим формальним складом адміністративного правопорушення, передбаченого в ст. 164-2 КУпАП. Правовий статус державної контрольно-ревізійної служби в Україні, її функції та правові основи діяльності регламентуються передусім Законом України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26 січня 1993 року № 2939-XII, Положенням про Головне контрольно-ревізійне управління України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року № 884, а також Порядком проведення інспектування державною контроль-

но-ревізійною службою, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550.

Щодо такого проступку, передбаченого вказаною статтею КУпАП, як нежиття заходів із відшкодування з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності, слід зазначити, що відповідно до ст. 40 КУпАП «якщо в результаті вчинення адміністративного правопорушення заподіяно майнову шкоду громадянину, підприємству, установі або організації, то адміністративна комісія, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди». Згідно зі ст. 28 Кримінально-процесуального кодексу України, особа, яка зазнала матеріальної шкоди від злочину, вправі при провадженні в кримінальній справі пред'явити цивільний позов як до обвинуваченого, так і до осіб, які несуть матеріальну відповідальність за дії обвинуваченого. Тобто, виходячи з принципу презумпції невинуватості, до визнання особи винною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого статтями 51, 184-1, подача керівником розпорядників бюджетних коштів, одержувачів бюджетних коштів цивільного позову або, відповідно, нарахування шкоди є правом. А з моменту визнання особи винною право пред'явлення керівником розпорядників бюджетних коштів, одержувачів бюджетних коштів, іншою уповноваженою на те особою цивільного позову перетворюється на обов'язок, невиконання якого є діянням, що підпадає під ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого в ст. 162-4 КУпАП.

До адміністративної відповідальності за ст. 164-2 КУпАП притягують керівників бюджетних установ також за такі діяння, як нестворення належних умов для ведення бухгалтерського обліку – відсутність наказу про облікову політику та графіка документообігу; непроведення інвентаризацій або неякісне і несвоєчасне їх проведення, внесення неправдивих даних у первинні докумен-

ти – накази, акти виконаних робіт, що були підставою для здійснення незаконних витрат тощо.

Відповідно до ст. 255 КУпАП у разі виявлення факту вчинення адміністративного проступку, передбаченого в ст. 164-2, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ. При цьому мають враховуватись положення Наказу Головного контрольно-ревізійного управління, МВС України, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури України «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» від 19 жовтня 2006 року № 346/1025/685/53. Складання протоколу про адміністративне правопорушення в органах внутрішніх справ здійснюється згідно з Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженою Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22 лютого 2001 року № 185.

У КУпАП встановлено, що єдиним органом, уповноваженим особи якого мають право складати протокол про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-2, є органи внутрішніх справ. У Законі України «Про контрольно-ревізійну службу в Україні» також не встановлене право уповноважених посадових осіб органів Державного контрольно-ревізійного управління складати протоколи про адміністративні правопорушення. Відсутні також будь-які інші положення закону з цього приводу. Проте зі змісту Порядку застосування статей 164-12 та 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні, затвердженого Наказом Головного контрольно-ревізійного управління від 20 лютого 2002 року № 54, випливає, що протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 164-2 КУпАП, складають посадові особи Державного контрольно-ревізійного управління. Слід також зауважити: в Рекомендаціях щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення та за-

стосування адміністративних стягнень органами державної контрольно-ревізійної служби, що затверджені Наказом Головного контрольно-ревізійного управління від 30 липня 2002 року № 160, також зазначається, що органи державної контрольно-ревізійної служби мають право складати протоколи за статтею 164-2 «Порушення законодавства з фінансових питань». Отже, оскільки положення Порядку застосування статей 164-12 та 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні [9, 196], а також Рекомендацій [10] в частині складання протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 164-2 КУпАП, суперечать власне положенням КУпАП та інших законів, до вказаного Порядку мають бути внесені зміни, а працівники органів Державного контрольно-ревізійного управління повинні дотримуватись чітко встановленого законом порядку притягнення до адміністративної відповідальності.

Згідно зі ст. 221 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 51, 164-12, 164-14, 184-1, 188-19 КУпАП, розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів. І лише справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства з фінансових питань (ст. 164-2), згідно зі ст. 234-1 КУпАП розглядають орга-

ни державної контрольно-ревізійної служби в Україні.

При цьому також необхідно враховувати вимоги ст. 38 КУпАП, а також положення Постанови Голови Верховного Суду України від 20 березня 2001 року. В ній, зокрема, зазначається, що за змістом ч. 2 ст. 38 КУпАП, якою у разі відмови в порушенні кримінальної справи або її закритті, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше ніж через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи, проте в межах строків, передбачених ч. 1 цієї статті, тобто не пізніше ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення.

Отже, на сьогодні важливими моментами розвитку інституту адміністративної відповідальності за бюджетні правопорушення є: а) чітке визначення в законодавстві кола посадових осіб, які визнаються винними у їх вчиненні, а також кола уповноважених осіб на складання протоколів про адміністративні правопорушення; б) визначення в ст. 164-12 КУпАП об'єкта правопорушення і діянь щодо коштів позабюджетних цільових публічних фондів коштів; в) вдосконалення правового регулювання взаємодії між правоохоронними органами й органами фінансового контролю за фактами адміністративних правопорушень в бюджетній сфері.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства про бюджетну систему України [Текст]: закон України від 15 листопада 2001 року № 2787-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 6.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України [Текст]: закон України від 18 листопада 2004 року № 2188-IV: станом на 1 грудня 2006 р. // Голос України. – 2005. – № 3. – 11 січня.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
4. Голосніченко І.П. Удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність / І.П. Голосніченко // Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 265 с.
5. Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 893 с.
6. Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти [Текст]: постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 року № 921 // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 197. – 22 жовтня.

7. Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України [Текст]: розпорядження Антимонопольного комітету України від 23 лютого 2001 року № 32-р. – П. 8 (зі змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 14. – 20 квітня.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Калужний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.

9. Порядок застосування статей 164-12 та 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні [Текст]: наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 20 лютого 2002 року № 54 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 11.

10. Рекомендації щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення та застосування адміністративних стягнень органами державної контрольно-ревізійної служби [Текст]: наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 30 липня 2002 року № 160: [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.licasoft.com.ua/component/lica/?p=0&base=1&menu=566547&u=1&type=1&view=text>

Наталія ЯКИМЧУК

**ПІДСТАВИ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ РОЗПОРЯДНИКІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ**

Резюме

Досліджуються інститут адміністративної відповідальності керівників розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, їх статус як посадових осіб, специфіка адміністративних проступків у бюджетній сфері, проблеми складання протоколів про адміністративні правопорушення за їх вчинення та особливості накладення адміністративного стягнення.

Наталія ЯКИМЧУК

**ОСНОВАНИЯ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ РАСПОРЯДИТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ**

Резюме

Исследуются институт административной ответственности руководителей распорядителей и получателей бюджетных средств, их статус как должностных лиц, специфика административных проступков в бюджетной сфере, проблемы составления протоколов об административных правонарушениях за их совершение и особенности наложения административного взыскания.

Natalia YAKYMCHUK

**GROUNDINGS AND PROCEDURAL SPECIALTIES CHIEFS
OF BUDGET COSTS MANAGERS ADMINISTRATIVE LIABILITY**

Summary

The article is about budget costs managers and recipients administrative liability institution, status of such category of officials, specialty of administrative infractions against budget sphere, problems of records on administrative infractions formulating and specialties of administrative penalties infliction.



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

ТЕХНІКО-ЮРИДИЧНІ МЕТОДИ УЗГОДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО І МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Ключові слова: Конституція, національне законодавство, національне право, міжнародне право, Конвенція, юридична техніка, юридичні колізії, трансформація, дискримінація, гармонізація, уніфікація, ратифікація, рецепція, імплементація, пристосування, узгодження, інкорпорація.

Сучасне українське законодавство увійшло в період великомасштабної реформи. Одним із стратегічних орієнтирів законотворчої діяльності є міжнародне право. Узгодження українського права з міжнародним – закономірна тенденція і одна з головних ознак правової держави. Відповідно до Статуту ООН держави прийняли на себе зобов'язання «створювати умови, за яких можуть дотримуватися справедливості і пошана до зобов'язань, що випливають з договорів та інших джерел міжнародного права» [1, 8] (тут і далі текст документів наведено в авторському перекладі. – *І.Ш.*)

Міжнародні зобов'язання накладаються на всю державу загалом, «характер міжнародного права змушує його спиратися на внутрішньодержавне право. Міжнародне право регулює загальне життя держав, але держава здатна діяти через свій власний механізм, який є результатом дії правових норм, створених ним самим».

Міжнародне право не обмежує держави у виборі форм і способів виконання зобов'язань, а «містить положення загального характеру: про добросовісне дотримання зобов'язань, про відмову у праві покликати на внутрішнє право як виправдання для невиконання договору» (статті 26 і 27 Віден-

ської конвенції про право міжнародних договорів). Очевидно, що держави мають право вживати заходів політичного, економічного, адміністративного й іншого характеру. В міжнародних документах міститься безліч таких вказівок. Наприклад, у ч. 2 ст. 2 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 року зазначається: «Держави-учасниці повинні вживати, коли обставини цього вимагають, особливі і конкретні заходи в соціальній, економічній, культурній та інших сферах із метою забезпечення належного розвитку і захисту деяких расових груп...» [2]

У міжнародній конвенції про боротьбу з вербуванням, використанням, фінансуванням і навчанням найманців від 4 грудня 1989 року наголошується (ст. 6): «Держави-учасниці співпрацюють в запобіганні злочинам, указаним у цій Конвенції, зокрема, шляхом: ... b) координації, у разі потреби, вживання адміністративних і інших заходів для запобігання здійсненню таких злочинів». Стаття 3 (ч. 2) Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 року закріпила наступне: «держави-учасниці зобов'язуються забезпечити дитині такий захист і турботу, які необхідні для її благополуччя» [2, 50].

Особливе значення має питання про заходи техніко-юридичного характеру. Провід-

ні міжнародні документи прямо вказують на обов'язок держав ужити конкретних заходів правового характеру в чіткій відповідності з положеннями національної конституції. Під її керівництвом, опосередковано, в певних формах і встановленими способами, відбувається гармонізація міжнародного і внутрішньодержавного права.

У техніко-юридичному сенсі розрізняють такі вказані нижче форми узгодження національного і міжнародного права:

1. *Видання національних законів.* Стаття 22 (ч. 1 п. «а») Конвенції про психотропні речовини від 21 лютого 1971 року передбачає: «З дотриманням своїх конституційних обмежень кожна сторона розглядає правопорушення як таке, що має бути покаране в тих випадках, коли воно вчинено навмисно, будь-яке діяння, що суперечить якому-небудь закону або ухвалі, прийнятій для виконання її зобов'язань по даній Конвенції» [2, 416–434].

Частина 1 ст. 8 Конвенції міжнародної організації праці № 181 про приватні агентства зайнятості (Женева, 19 червня 1997 року) встановлює: «... держава-учасниця після консультацій з найбільш представницькими організаціями працедавців і трудящих вживає всі необхідні і належні заходи як в межах своєї юрисдикції, так і у разі потреби в співпраці з іншими державами-учасницями для забезпечення адекватного захисту і недопущення зловживань стосовно працівників-мігрантів, набір або працевлаштування яких проводилися на її території приватними агентствами зайнятості. Ці заходи включають видання законів або підзаконних актів, що передбачають санкції, включаючи заборону тих приватних агентств зайнятості, які практикують обман і допускають зловживання» [3].

Нерідко міжнародні акти прямо наказують державам видати законодавчі положення з наявністю конкретної юридичної конструкції. Так, у ст. 2 Конвенції про згоду на вступ до шлюбу, шлюбний вік і реєстрацію шлюбів (Нью-Йорк, 10 грудня 1962 року) прямо зазначається: «Державами, які беруть участь у цій Конвенції, видаються законодавчі акти, що встановлюють мінімальний шлюбний вік. Не допускається шлюб з осо-

бою, яка не досягла встановленого віку, крім тих випадків, коли компетентний орган влади на користь сторін, які вступають у шлюб, вирішує зробити з цього правила про вік виняток із серйозних причин» [4, 32].

У міжнародному праві широко використовується прийняття заходів щодо автономного юридичного комплексу із вироблення загальних, сумісних або єдиних юридичних правил, стандартів. Наприклад, у преамбулі Міжнародної конвенції про тимчасове ввезення (укладена в Стамбулі 26 червня 1990 року) вказується: «Спрощення і гармонізація митних та податкових режимів і, зокрема, прийняття єдиного міжнародного договору, який охопив би всі наявні Конвенції про тимчасове ввезення, зможуть полегшити доступ до діючих міжнародних ухвал, що стосуються тимчасового ввезення, і ефективно сприяти розвитку міжнародної торгівлі й інших форм міжнародного обміну» [1].

2. *Внесення змін у національне законодавство.* Стаття 2 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації стосовно жінок від 18 грудня 1979 року встановила, що «держави-учасниці засуджують дискримінацію стосовно жінок у всіх її формах... і з цією метою зобов'язують: а) включити принцип рівноправності чоловіків і жінок в свої національні конституції або інше відповідне законодавство і забезпечити за допомогою закону й інших відповідних засобів практичне здійснення цього принципу».

Слід зазначити, що міжнародним правом допускається і внесення змін у раніше прийняті міжнародні договори.

Стаття 41 Віденської конвенції про право міжнародних договорів (Відень, 23 травня 1969 року) [5] встановлює: «За винятком тих випадків, коли це передбачається самим договором або ним не забороняється, два або декілька учасників багатостороннього договору можуть укласти угоду про зміну договору лише у взаємостосунках між собою, якщо, зокрема, така зміна не зачіпає становища, відступ від якого є несумісним з ефективним здійсненням об'єкта і мети договору загалом».

Таким чином, забезпечення належного рівня поведінки двох або декількох учасників багатостороннього договору, відповідно до

якого укладена між ними угода про зміну багатостороннього договору у взаємостосунках між ними сумісна з об'єктом і метою договору, створює можливість для визнання такої угоди.

3. *Відміна норми закону.* В ст. 4 Конвенції про незастосовність терміну давності до військових злочинів і злочинів проти людства від 26 листопада 1968 року наголошується: «Держави-учасниці цієї Конвенції зобов'язуються прийняти відповідно до їх конституційної процедури будь-які законодавчі або інші заходи, необхідні для забезпечення того, щоб термін давності, встановлений законом або іншим шляхом, не застосовувався до судового переслідування і покарання за злочини, вказані в статтях 1 і 2 цієї Конвенції, і щоб там, де такий термін застосовується до цих злочинів, він був скасований» [6].

Відміна може бути спрямована і на усунення дисгармонійних відмінностей у національних законодавствах, що також працює на вирішення завдань узгодження національного і міжнародного права.

Стаття 1 Угоди країн СНД від 15 квітня 1994 року «Про створення зони вільної торгівлі» встановлює: «Договірні Сторони для досягнення мети цієї Угоди забезпечать взаємодію в розв'язанні конкретних завдань першого етапу створення Економічного союзу: поступову відміну митних зборів, податків та зборів, що мають еквівалентну дію, і кількісних обмежень у взаємній торгівлі; усунення інших перешкод для вільного руху товарів і послуг; ...гармонізацію і (або) уніфікацію законодавства Договірних Сторін тією мірою, в якій це необхідно для належного й ефективного функціонування зони вільної торгівлі» [7].

Позитивним зразком, що демонструє детальну регламентацію багатьох аспектів регіональної законодавчої погодженості, слугує Договір країн СНД від 24 вересня 1993 року «Про створення економічного союзу».

У статті 18 Договірні Сторони досягли угоди про проведення послідовної гармонізації податкових систем, включаючи уніфікацію видів основних податків, а також законодавчих положень про порядок стягнення податків (суб'єктів і об'єктів оподаткування) та про застосування ставок податків.

Гармонізація податкових систем Договірних Сторін здійснюється шляхом висновку окремої угоди про податкову політику, яка здійснюється у межах Економічного союзу, а також на основі єдності методології обліку затрат на виробництво.

У світоглядному ракурсі узгодження національного і міжнародного права у правознавстві існує неабияка суперечність, можна сказати, неузгодженість позицій.

По-перше, немає єдності поглядів з приводу термінології, що використовується. Наприклад, низка авторів іменує «трансформацією» безпосередньо процес узгодження [8, 92]. Інші вважають, що трансформація – це лише один із способів (поряд з іншими) здійснення реалізації норм міжнародного права всередині країни [9].

Водночас серед прибічників трансформації немає єдності і щодо її характеру й обсягу. Одні включають у поняття трансформації відсилання, акти ратифікації, публікації договору, видання спеціальних законів, адміністративних розпоряджень. Інші виділяють поряд з трансформацією ратифікацію і відсилання або вказують на рецепцію і трансформацію.

Деякі вчені запроваджують у науковий обіг поняття «імплементация». Але і тут наявна світоглядна дисгармонія. Одні дослідники пишуть про «внутрішньодержавну правову імплементацию», інші – про «національно-правову імплементацию», треті – про «внутрішньоправову імплементацию» [9, 9]. З боку представників теорії права пропонувалося використовувати термін «санкціонування» [10, 70–71].

Слід зазначити, що в зарубіжній літературі також немає єдності думок. Однак найбільше поширення мають поняття «гармонізація» і «приспосовування».

По-друге, незважаючи на явну вказівку міжнародних актів, що виконання найважливіших міжнародних зобов'язань у внутрішньодержавній сфері здійснюється за допомогою конституції, в наукових роботах зустрічаються лише фрагментарні спроби висвітлити це питання з конституційних позицій.

У загальнотеоретичному плані різноманітність точок зору з цієї проблеми є цілком

природним станом для науки. Проте на практиці подібне призводить до дисбалансу в міжнародно-правовому аспекті. Названа неузгодженість спричиняє різні за обсягом і характером результати і, зрештою, знижує ефективність виконання міжнародних зобов'язань.

Поняття «узгодження» підкреслює рівність конституційних і міжнародно-правових становищ у правовій системі, показує, що вони є самостійними і водночас взаємодіючими правовими елементами. Центральною ланкою цього процесу повинна бути національна конституція. Своїми правоположеннями вона покликана сприяти закріпленню суспільних відносин, що склалися, їх подальшому вдосконаленню. За своєю суттю це дві нерозривні конституційні властивості: з одного боку, конституція є своєрідним підсумком, вершиною в розвитку законодавчих робіт у країні, вона втілює досягнення правової теорії і практики попереднього часу; а з другого, – становить основу для вдосконалення права в майбутньому.

Проблема узгодження поряд із вказаними обставинами міжнародного плану має і внутрішньодержавний аспект. Річ у тім, що в ідеалі національна правова система виглядає внутрішньо погодженою, несуперечливою і стрункою системою, де кожен з елементів взаємно доповнює один одного і не містить суперечливих положень. Однак на практиці неузгодженість, особливо юридичних норм, зустрічається дуже часто. Як справедливо зазначає професор Ю.А. Тихомиров, «... юридичні колізії часто породжуються неузгодженістю всередині правової системи» [11, 35].

Особливо ця проблема актуальна у зв'язку з приєднанням до правової системи норм міжнародного права і міжнародних договорів.

Стаття 9 Конституції України встановила, що «... 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 Конституції України».

Проте не можна забувати, що міжнародні норми і міжнародні договори – це особливий складовий компонент системи права, що володіє певною мірою автономією, зберігає онтологічний зв'язок із міжнародною правовою системою.

Такий зв'язок цілком очевидний у тому випадку, коли відповідно до положень самого міжнародного договору він втрачає юридичну силу. В такому разі у сфері національного права виникає казусна ситуація: з одного боку, певний спектр внутрішньодержавних відносин продовжує реалізовуватися (будівництво, навчання, виробництво), а з другого боку, на міждержавному рівні вичерпано умови і ресурси для продовження реалізації подібних відносин. Тому чітке розкриття і нормативне закріплення техніко-юридичних форм узгодження дає змогу легально ставити надалі питання про контроль за цим процесом. Адже очевидно, що він не є довільним і потребує жорсткої регламентації. Інакше для національного правового простору не лише створюється загроза його цілісності та системності розвитку, але й виникають передумови, що загрожують засадам національного суверенітету.

Конституційний рівень дає змогу стабілізувати міждержавні відносини, більш точно прогнозувати дії різних суб'єктів міжнародного права, а також дії суб'єктів внутрішнього права, що дуже важливо для міжнародного спілкування. Має рацію професор С.В. Черниченко, коли пише, що «... регулювання правової співпраці держави зі світовою спільнотою повинно здійснюватися за допомогою чітких правових форм» [12, 90].

Тому національна конституція як частина права, реалізуючи власне регулятивні функції, разом із тим здійснює системотворчу функцію. Будучи основним організуючим ядром правової системи, конституція забезпечує збалансованість, узгодженість усіх її елементів.

Таким чином, виділяють два ключові моменти, що визначають необхідність узгодження національного і міжнародного права. Перший, зовнішній аспект, пов'язаний із необхідністю виконання міжнародних зобов'язань; другий, внутрішній аспект, – із необхідністю привести або зберегти в узго-

дженому стані національну правову систему. Розглянемо низку техніко-юридичних методів розв'язання зазначеного завдання.

Рецепція. Універсальним методом узгодження є прийняття державою норм національного права, що текстуально повторюють норми міжнародного права, конкретизують і пристосовують їх до особливостей національного соціального ладу і правової системи.

Термін «рецепція» походить від лат. *rescriptio*, що означає «прийняття», «прийом». За допомогою рецепції у складі права з'являється нова норма, що, як і будь-яка правова норма, є правилом поведінки, розрахованим на неодноразову реалізацію. Тому рецепція можлива лише в процесі нормотворчості. Таким чином відбувається запозичення міжнародно-правової моделі без зміни її форми і внутрішньої логічної конструкції.

Рецепція міжнародного права унеможливорює зміни в змісті норм, а це сприяє зближенню, уніфікації національних правових систем, що регулюють аналогічні відносини. Більшою мірою сьогодні це стосується проблем виживання людства в умовах глобальних загроз, таких як поширення ядерної зброї, екологічні лиха тощо, коли від наявності злагоджених, єдиних за змістом дій багатьох держав залежить загалом позитивний підсумок вирішення цих проблем.

Важливою є сфера прав людини, де єдиною, загальною точкою відліку визнано людину з її правами й обов'язками. Тут рецепція дає змогу розширити сферу міжнародно-правового захисту прав людини, створити рівні умови для існування людини на будь-якому континенті. В цьому випадку говорити про які-небудь зміни міжнародно-правових норм під впливом національного права нелогічно, оскільки незмінний сам об'єкт цих прав – людина. Тому, де б він не перебував, йому повинні бути надані стандартний комплекс прав і стандартна процедура їх захисту.

Тим самим відбувається збагачення держав міжнародним досвідом вирішення різноманітних, але водночас загальних, єдиних через людську природу проблем у сфері суспільних відносин. У свою чергу, це стимулює розвиток міжнародних відносин у різних

галузях і створює кращі умови для громадян однієї держави під юрисдикцією іншої.

Приєднання до українського національного права норм за зразком міжнародно-правового правила має на меті не лише виконання міжнародного зобов'язання. За допомогою такої форми реалізується взагалі єдина мета – розвиток внутрішнього права.

Правовою сферою, в якій на сьогодні найбільш наочно виявилася рецепція, є гуманітарна. Багато сучасних конституцій сприйняли практично без змін фундаментальні міжнародні положення, серед яких вирізняються Міжнародні пакти про права людини. Вважаємо, що приклад конституційної рецепції положень Пактів більш об'єктивний, оскільки кожен із міжнародних документів містить умову автентичності, що дає змогу уникнути як граматичного, так і семантичного тлумачення текстів. Наприклад, ст. 28 Конституції України практично текстуально тотожна зі ст. 7 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Так, у ст. 28 Конституції України проголошується: «Кожен має право на повагу до його гідності.

Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню.

Жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідям».

Порівняємо наведене формулювання з міжнародною нормою: «Ніхто не повинен піддаватися тортурам або жорстокому, нелюдському або принижуючому його гідність ставленню чи покаранню. Зокрема, жодна особа не повинна без її вільної згоди піддаватися медичним або науковим дослідям».

Наочним зразком рецепції слугує ст. 55 Конституції України: «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту

звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень та протиправних посягань».

Ця норма відтворює положення ст. 2 Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року: «За умови дотримання положень ст. 1 особи, які стверджують, що яке-небудь з їх прав, перелічених у Пакті, було порушене, і які вичерпали всі наявні внутрішні засоби правового захисту, можуть представити на розгляд Комітету письмове повідомлення» [1, 39].

Ще однією ілюстрацією може бути ст. 44 Конституції України: «Ті, хто працюють, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів.

Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей.

Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у страйку.

Заборона страйку можлива лише на підставі закону».

Ця норма є способом реалізації міжнародного зобов'язання згідно зі ст. 8 (ч. 1) Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 19 грудня 1966 року: Учасники даного Пакту зобов'язалися «... забезпечити: ... d) право на страйку за умови його здійснення відповідно до законів кожної країни».

Залежно від характеру одержаного результату розрізняють два види рецепції: *позитивну* і *негативну*.

Перша характеризується тим, що у внутрішньому праві з'являється нова норма – аналог міжнародно-правовій. Наприклад, Статут ООН розпочинається такими словами: «Ми, народи Об'єднаних Націй, сповнені рішучості... знову утвердити віру в основні права людини, в гідність і цінність людської особи...» [1, 196].

У свою чергу, у преамбулі Конституції України зазначено: «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя...»

При цьому ст. 3 Конституції України імперативно підтверджує ідеї, закладені в преамбулі: «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».

Однією зі складових принципу найбільшого сприяння індивіду є «необмеження» рівня гарантій особи. Цей принцип втілено у ст. 64 Конституції України: «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В умовах військового або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції».

Варіант негативної рецепції супроводжується відміною існуючої норми внутрішнього права, що суперечить міжнародно-правовому зобов'язанню. Вирішення протиріч між нормами національного і міжнародного права стає можливим за умови введення, зміни або відміни внутрішньодержавної кримінально-правової норми. Так, відповідно до ч. 3 ст. 8 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права «... ніхто не повинен бути примушений до примусової або обов'язкової праці». Практично у всіх конституційних актах нового покоління примусова праця заборонена.

Стаття 43 Конституції України закріпила: «Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується».

Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан.

Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється.

Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Право на своєчасне отримання винагороди за працю захищається законом».

Ратифікація. Міжнародне право *proprio vigore* не має дії в межах держави (від лат. *proprio* — «власна», *vigore* — «життєва сила, енергія»), тобто не має власної юридичної сили. Тому норма міжнародного права для своєї реалізації повинна знайти силу національно-правової норми в межах конкретної держави.

Залежно від форми, в якій відбувається процес надання юридичної сили міжнародній нормі, розрізняється і рівень її юридичної сили. Цілком зрозуміло, що правила міжнародного договору за рівнем юридичної сили повинні бути рівні правилам внутрішнього закону, бо лише за цієї умови можливе вживання перших при колізії з другими.

Для міжнародного співтовариства особливо важливо знати, що держава загалом визнає для себе обов'язковість міжнародної норми. Тобто важливим є момент, коли відбувається надання міжнародній нормі внутрішньодержавної юридичної сили.

Кожна держава самостійна у своєму виборі. Найвагомішою за рівнем юридичної сили формою виявлення згоди на обов'язковість міжнародного договору є «ратифікація». У Віденській конвенції про право міжнародних договорів узагальнено міжнародну договірну практику. Тому в ст. 11 перераховано всі основні способи виявлення згоди держав на обов'язковість для них договорів [13].

Сьогодні багато найважливіших міжнародних документів містять у собі вимогу ратифікації. Так, ч. 1 ст. 110 Статуту ООН визначає: «... цей Статут підлягає ратифікації державами, що підписали його, відповідно до їх конституційної процедури» [14, 222]. У ч. 2 ст. 26 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 19 грудня 1966 року зазначається, що «... цей Пакт підлягає ратифікації» [14, 316]. Аналогічну умову можна знайти в ст. 82 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року, в ст. 17 (ч. 2) Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 року, у ст. 14 Конвенції про припинення злочину апартеїду і покарання за нього від 30 грудня 1973 року та в багатьох інших міжнародних нормативних актах. Ратифікований договір із тим же ступенем визначеності, що і внутрішній закон, породжує відповідні внутрішньодержавні правовідносини, вказує їх суб'єктів і регламентує поведінку останніх.

Таким чином, відбувається переадресація державою як суб'єктом міжнародного права функцій із реального виконання правил міжнародного договору, що передбачають ті або інші зміни у внутрішньодержавному законодавстві, суб'єктам внутрішньодержавних правовідносин із метою виконання міжнародного договору. Отже, з точки зору суб'єктів внутрішньодержавного права ратифікована міжнародна угода — це нормативний акт, що має у внутрішньодержавній сфері юридичну силу, рівну силі того акта, яким він ратифікований, тобто силу закону.

Міжнародний договір передбачає зобов'язання держави із виконання його правил у межах внутрішнього правопорядку. Це означає, що в умовах поділу влади кожна з

них повинна висловити свою згоду на обов'язковість міжнародного договору. Інакше реалізація міжнародних положень усередині країни ризикує втратити одну з конституційних опор.

На наш погляд, такий підхід має як конституційну, так і міжнародно-правову основу. Сучасні конституції визначають національні держави як демократичні. Зокрема, Паризька хартія для нової Європи 1990 року передбачає, що держави повинні «будувати, консолідувати і зміцнювати демократію як єдину систему правління». Забезпечення демократії постає як одна з головних цілей співпраці держав, які надаватимуть одна одній підтримку з метою зробити демократичні завоювання незворотними.

Отже, ратифікація, заснована на принципах демократії, сприяє процесам узгодження національного і міжнародного права. Акт ратифікації, що прийняв форму закону, висловлює остаточну згоду держави загалом на обов'язковість для неї договору. Саме в законодавчій формі ратифікації як більш статичній у системі внутрішніх джерел права закріплюється визнання обов'язковості. Зазначене дає змогу зробити висновок, що ратифікація має як внутрішній, так і зовнішній аспекти. Зовні, тобто в міжнародному аспекті, вона демонструє, що всі гілки влади цієї держави солідарні у визнанні конкретного міжнародного положення обов'язковим для держави. У внутрішньодержавному аспекті акт ратифікації відображає єдність усіх гілок влади в прагненні реалізувати міжнародні правоположення у внутрішній сфері. Можна стверджувати, що за допомогою ратифікації певною мірою відбувається узгодження безпосередньо гілок державної влади.

Найефективнішим засобом закріплення міжнародно-правових норм і регулювання міжнародного життя, який враховує настання можливих змін, є міжнародний договір. Висловлюючи спільну волю та інтереси учасників, міжнародний договір є тією юридичною формою, за допомогою якої, з одного боку, наповнюються реальним змістом різноманітні зв'язки членів міжнародного співтовариства, а з другого – створюються передумови для зміни зафіксованих прав і

обов'язків відповідно до динаміки сучасних міжнародних процесів. Динаміка правового регулювання міжнародного спілкування зобов'язана враховувати індивідуальні чинники, що визначаються високою рухливістю міжнародних відносин. Тому потрібне одноразове, суворо індивідуалізоване вживання міжнародно-правової норми, без приєднання її до нормативного каталогу внутрішнього права. Така форма узгодження, що дозволяє одноразову «націоналізацію» міжнародної норми, називається відсиланням. Як зазначає професор А.С. Гавердовський, «... при відсиланні у національне право не запроваджується нова норма права, а лише допускається на користь дотримання державою своїх міжнародних зобов'язань вживання правил міжнародно-правової норми для вирішення конкретних відносин, що виникли усередині держави».

Кожна держава має право включити в своє національне право норму або декілька норм, що посилаються на норми міжнародного права, через що останні застосовуються усередині країни.

Однак особлива роль належить конституційним положенням, що мають концептуальне значення для узгодження національного і міжнародного права. Можна сказати, що конституції держав закріплюють генеральні норми відсилань. Разом із тим з позиції юридичної техніки, що вимагає однозначності і понятійної ясності, конституційні норми відсилань не завжди «позбавлені» дефектів і інтерпретаційних різночитань. Так, ч. 1 ст. 9 Конституції України визначає, що «... чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України».

Подібне відсилання як форма узгодження національного і міжнародного права на стадії правозастосування можливе лише до тих договорів, положення яких сформульовано досить конкретно й повно. Іншими словами, які за своїм змістом готові до застосування для регулювання відносин суб'єктів внутрішньодержавного права. Однак при цьому важко встановити відповідну конкретику. Для подолання суперечності, пов'язаної з тим, який договір варто застосовувати,

а який ні, у науковій доктрині їх поділяють на ті, що «самоздійснюються», і ті, які самі не здійснюються [15, 250].

Тому, на нашу думку, в правничій практиці зберігається невизначеність щодо застосування положень міжнародних договорів. Вважаємо, термін «самоздійснюючі договори» не досить точний і зручний у практичному використанні. Справа в тому, що відсилання є державним дозволом – санкцією на реалізацію в тій чи іншій сфері суспільних відносин норми міжнародного права. А якщо так, то ні про яку самостійність говорити не доводиться. У зв'язку з цим І.І. Лукашук справедливо зазначав: «Про яку пряму дію може йтися, якщо норми міжнародного права стають частиною правової системи Росії лише через її Конституцію?» [16, 142].

Національне право не лише вирішує, чи використовувати міжнародну норму, чи ні, але й встановлює порядок такої дії. Основна вимога, яку ставить конституція, полягає в тому, що міжнародний договір повинен безпосередньо встановлювати юридичні правила, а не вимагати або спрямовувати на це внутрішньодержавне право. Тобто міжнародний договір повинен бути безумовним щодо права внутрішньодержавного. Як мінімум, у ньому не повинні міститися умови, що забезпечують його реалізацію у внутрішньодержавній сфері. Серед таких, зокрема, назовемо видання, зміну, відміну спеціальних внутрішньодержавних актів, здійснення правових, політичних, адміністративних та інших заходів.

Так, на думку деяких авторів, Конвенція МОТ № 95 про охорону заробітної плати відноситься до так званих багатосторонніх договорів, що «самовиконуються», тобто може безпосередньо застосовуватися у внутрішньоправовій сфері. Однак неважко переконатися, що це далеко не так. Стаття 15 Конвенції визначає: «... законодавство, що вводить у дію положення цієї конвенції: а) доводиться до зацікавлених осіб;

б) визначає осіб, що є відповідальними за його дотримання; с) зазначає належні покарання або інші відповідні заходи у разі його порушення; d) забезпечує у всіх відповідних випадках виробництво належних записів, зроблених відповідно до встановленої форми і належним чином».

Крім того, ст. 16 доповнює, що «... у щорічних звітах, які подаються згідно зі ст. 22 Статуту Міжнародної Організації Праці, зазначаються повні дані про заходи, прийняті з метою проведення в життя положень цієї Конвенції» [17]. Таким чином, реалізація положень названої Конвенції залежить від внутрішньодержавних заходів, зокрема законодавчого характеру.

Насамкінець хочемо зауважити, що міжнародний договір не може бути поділений на частини, з яких одна – готові до вживання правила, а інша – ні. Розподіл міжнародного договору неможливий внаслідок відсутності спроможності (критерію) чітко визначити межі між такими частинами, що призводить до розширення сфери правового розсуду і знижує ефективність правового регулювання.

Вживання згаданих вище методів узгодження національного і міжнародного права стосується ще одного не менш важливого аспекту. В процесі правореалізації не допускається суперечність між конституційними положеннями і нормами міжнародного договору. Тому варто погодитися з пропозицією провести обов'язкову процедуру конституційної експертизи проектів міжнародних договорів. Для кожної держави однозначний конституційний імператив про те, щоб усі закони й інші правові акти, у тому числі і міжнародно-правового характеру, вживані в межах національної території, не суперечили Основному Закону країни. Визнання за державою можливості самостійно визначати методи узгодження національного і міжнародного права передбачає наявність відповідних можливостей контролювати вказаний процес.

Список використаних джерел:

1. Действующее международное право [Текст]. – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – Т. 1. – 858 с.
2. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами [Текст]. – М.: Юридическая литература, 1981. – Вып. 35. – 639 с.
3. Про приватні агентства зайнятості: Конвенція Міжнародної Організації Праці № 181 (Женева, 19 червня 1997 року). Документ 993_046, редакція від 19.06.1997 на підставі 993_292 [Текст].
4. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН на XVII сессии. – Нью-Йорк: ЮНИТАР (UNITAR), 1963. – 89 с.
5. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1986. – № 37. – Ст. 772.
6. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1971. – № 2. – Ст. 18.
7. Бюллетень международных договоров. – 1994. – № 9. – Ст. 1.
8. Напр.: Левин Д.Б. Актуальные проблемы теории международного права / Левин Д.Б. – М.: Юридическая литература, 1974. – 153 с.
9. Аметистов Э.М. Международное право и труд: факторы имплементации международных норм о труде [Текст] / Аметистов Э.М. – М.: Международные отношения, 1982. – 119 с.
10. Васильев А.М. О системах советского и международного права / А. Васильев // Советское государство и право. – 1985. – № 1. – С. 70–71.
11. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия / Тихомиров Ю.А. – М.: Манускрипт, 1994. – 230 с.
12. Черниченко С.В. Объективные границы международного права и соотношение международного и внутригосударственного права / С.В. Черниченко // Советский ежегодник международного права 1984 г. – М.: Наука, 1986. – 341 с.
13. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1986. – № 37. – Ст. 772.
14. Международное право в документах: сб. / сост. Н.Т. Блатова. – М.: Юридическая литература, 1982. – 853 с.
15. Василенко В.А. Основы теории международного права / Василенко В.А. – К.: Вища школа, 1988. – 288 с.
16. Лукашук И.И. Выступление на научно-практической конференции «О применении норм международного права правоохранительными органами Российской Федерации» // Государство и право. – 1996. – № 5. – С. 142.
17. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1961. – № 44. – Ст. 447.

Ілля ШУТАК

**ТЕХНІКО-ЮРИДИЧНІ МЕТОДИ УЗГОДЖЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОГО І МІЖНАРОДНОГО ПРАВА**

Резюме

Узгодження національного права з міжнародним – це не тільки закономірність, а й одна з головних ознак суспільства, що йде шляхом демократичного розвитку і розбудови правової держави.

Ілля ШУТАК

**ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ СОГЛАСОВАНИЯ
НАЦИОНАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

Резюме

Согласование национального права с международным – это не только закономерность, но и один из главных признаков общества, идущего по пути демократического развития и построения правового государства.

Ілля ШУТАК

**TECHNICAL AND JURIDICAL METHODS OF NATIONAL
AND INTERNATIONAL LAW HARMONIZATION**

Summary

Harmonization of national and international law is not only the regularity, but also one of the main features of democracy and rule of Law governing state.



Валентин ПІВНЕНКО,
кандидат юридичних наук,
професор кафедри правосуддя
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна,
старший радник юстиції,
почесний працівник прокуратури України,
заслужений юрист України

Василь ТУРИЧ,
старший помічник прокурора
м. Харкова,
старший радник юстиції, почесний
працівник прокуратури України



ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ЗМІНИ ПАРАДИГМИ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

В юридичній літературі неодноразово вказувалося на вкрай жалюгідне, за-недбане процесуальне становище жертви злочину – потерпілого, порівняно з постійним розширенням прав особи, яка вчинила каране суспільно небезпечне діяння – підозрюваного, обвинуваченого, підсудного [1; 2; 3].

Як могло статися, що законотворча, опора для держави частина суспільства, що потерпіла від злочинів і щорічно налічує понад 260 тисяч осіб (серед яких понад 10 тисяч загиблих) [4], опинилася на «задвірках» юстиції? Тим паче в правовій демократичній державі, де захист прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина Конституція України проголошує основним обов'язком держави. Чому українська держава свої піклувальні турботи направляє головним чином на повне забезпечення прав законотворця і залишає жертву злочину напризволяще? Чому невід'ємні природні права потерпілого на життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність, безпеку є меншою соціальною цінністю для держави, ніж вста-

новлені писаним законом право і обов'язок злочинця на заслужене покарання?

Доти, доки потерпілий не займе центральне місце у кримінальному судочинстві, а дії всіх його суб'єктів і самої держави не будуть спрямовані на швидке та повне відновлення порушених прав і відшкодування збитків, завданих жертві злочину, говорити про належне реформування кримінального процесу України передчасно. Всі пропозиції, що висловлюються народними депутатами, Кабінетом Міністрів України, центральними правоохоронними органами України – лише косметичний ремонт, а не така, що відповідає вимогам часу, перебудова кримінального судочинства на конституційній основі з метою встановлення нового правопорядку і режиму законності, започаткованих на верховенстві природних прав людини.

Радикальне підвищення процесуального статусу потерпілого необхідно розпочати з точного визначення моменту (етапу) появи цього учасника у кримінальному судочинстві. Загальновідомо, що у справах приват-

ного і приватно-публічного обвинувачення заявник визнається потерпілим з моменту винесення компетентним органом постанови про порушення кримінальної справи, а у більш тяжких справах публічного обвинувачення чомусь – з моменту винесення слідчим спеціальної постанови про визнання особи потерпілою.

У першому випадку підставою для визнання потерпілим є лише припущення про злочинне заподіяння жертві злочину шкоди, бо на момент порушення справи достовірні докази щодо події злочину та факту завдання шкоди ще не зібрані. В другому ж випадку підстава для визнання потерпілим вже пов'язується з певним підсумком доказування – точним встановленням події злочину і факту завдання шкоди. Більше того, у другому випадку момент допущення потерпілого до справи залежить ще й від розсуду слідчого. А цей розсуд такий: чим пізніше, тим краще. Яскраве тому свідчення – багатомісячна і необґрунтована тяганина з визнанням осіб потерпілими у багатьох резонансних справах, відомих кожному українцю.

У потерпілих не може бути неоднакового статусу, обумовленого видами вчинених проти них злочинів. Це юридичний нонсенс. У кримінальному процесі необхідно виходити лише з того, що акт визнання потерпілим – це лише передумова надання конкретній жертві злочину комплексу процесуальних прав, переважна частина яких направлена на пошук і оцінку доказів: право давати показання; представляти докази; заявляти клопотання тощо. Потерпілий повинен брати участь у справі і захищати свої власні інтереси не з моменту встановлення події злочину та завданої шкоди, підтверджених певним підсумком проведеного доказування, а з моменту появи припущення про злочинне заподіяння шкоди, як це вже фактично й зроблено у справах приватного і приватно-публічного обвинувачення. Враховуючи викладене, пропозиція В.Н. Савінова про необхідність включення в закон дефініції, що розкривала б поняття потерпілого як ймовірної жертви злочину, є досить продуктивною [5, 9].

Якщо врахувати ще й те, що вказівки на конкретну особу як жертву злочину містяться не тільки в скаргах про злочини, які переслідуються в порядку приватного чи приватно-публічного обвинувачення, а й у переважній більшості заяв і повідомлень про злочини публічного обвинувачення (навмисні вбивства, заподіяння тяжких тілесних ушкоджень тощо), то така інформація повинна використовуватися і як підстава для порушення справи й одночасно для визнання вказаної особи потерпілою. На жаль, заява потерпілого про вчинення проти нього злочину навіть не фігурує серед приводів до порушення кримінальної справи, передбачених ч. 1 ст. 94 КПК України.

В деяких випадках причиною злочину, приводом для його вчинення або обставиною, що сприяла злочинним діям, є неправомірна чи аморальна поведінка самого потерпілого. На цьому ґрунті розвинувся досить сумнівний науковий напрямок під назвою «віктимологія». Висловлюються навіть думки про недоцільність визнання таких постраждалих потерпілими [6, 22; 7]. Вбачається, що ці пропозиції не є переконливими, бо вчинення злочину навіть у стані сильного душевного хвилювання, викликаного протиправними діями потерпілого, чи при перевищенні меж необхідної оборони від його суспільно небезпечних посягань не виключає, а лише пом'якшує кримінальну відповідальність злочинця. Це по-перше. А по-друге, оцінка поведінки потерпілого дізнавачем, слідчим і прокурором на досудових стадіях процесу і суддею при попередньому розгляді справи може бути дуже спірною. Доти, доки суд не розгляне справу по суті, неприпустимо вважати достовірно встановленим факт антисоціальних дій потерпілого, так само як і факт вчинення злочину та винуватості обвинуваченого.

Виходячи з цього, в одній із публікацій нами було запропоновано конституційній презумпції невинуватості підозрюваного, обвинуваченого, підсудного протиставити дихотомічну противагу – нову конституційну презумпцію правоти і пріоритетності прав потерпілого [8]. В частині правоти вказана презумпція означала б, що поведінка жерт-

ви злочину до, під час і після вчинення злочину завжди вважається правомірною, а всі заперечення щодо цього повинен обґрунтовувати той, хто їх висуває. Потерпілий свою правоту доказувати не зобов'язаний. Він не повинен попереджатися про кримінальну відповідальність за неправдивий донос і за дачу завідомо неправдивих показань. Його, так само як підозрюваного, обвинуваченого, підсудного слід наділити правом давати показання або ж відмовитися їх давати, відхиляти окремі запитання та заперечувати їх формулювання. Ні орган дізнання, ні слідчий, ні прокурор не вправі відмовити потерпілому в початку розслідування. Презюмується не лише формальна законність і правильність дій потерпілого, а й незаперечна об'єктивність оцінювання ним усіх обставин вчиненого проти нього злочину.

У частині пріоритетності прав потерпілого презумпція передбачала б надання жертві злочину більших можливостей для захисту своїх прав, ніж підозрюваному, обвинуваченому, підсудному, а також обов'язкове врахування його позиції під час прийняття органами дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду всіх без винятку кримінально-процесуальних рішень у справах, пов'язаних з посяганнями на права, свободи і законні інтереси потерпілого: про притягнення як обвинуваченого; закриття справи; зупинення досудового слідства; звільнення обвинуваченого від кримінальної відповідальності з нереабілітуючих підстав тощо. Суд зобов'язаний враховувати думку потерпілого і щодо кваліфікації дій підсудного, призначення йому виду і розміру покарання.

Потерпілому необхідно надати право захищати свої права з допомогою професійного захисника (адвоката), бо чинний інститут представництва не забезпечує виконання функції захисту через обмеженість повноважень представника рамками прав і обов'язків самого потерпілого. Більше того, в усіх випадках без винятку послуги захис-

ника (адвоката), який захищає жертву злочину, повинні оплачуватися винятково за рахунок держави. Презюмується, що відшкодування збитків, завданих потерпілому злочинними діями обвинуваченого, підсудного, – першочергове завдання держави, яка, будучи гарантом надійної охорони природних прав людини, не забезпечила належної поведінки з боку свого громадянина, користуючись чим, він і вчинив злочин.

Враховуючи презумпцію правоти та пріоритетності прав потерпілого, законодавець при прийнятті нового Кримінально-процесуального кодексу України повинен визначити забезпечення своєчасного і справедливого захисту невід'ємних природних прав, свобод та законних інтересів потерпілого і пом'якшення наслідків злочину як основне завдання судочинства. Доки не будуть повністю відшкодовані завдані потерпілому збитки, заподіяні злочином, ні про яке закриття чи зупинення кримінальної справи не може йтися, навіть у тих випадках, коли особу, яка вчинила злочин, не встановлено чи коли обвинувачений помер під час проведення досудового слідства або судового розгляду справи по суті. Це означатиме, що на відновлення порушених прав жертви злочину спрямовуватимуться спільні зусилля як усіх суб'єктів кримінально-процесуальної діяльності, так і власне держави. Ступінь виконання цього обов'язку має стати одним із основних критеріїв оцінки ефективності функціонування усієї правової держави.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що нова кримінальна політика в Україні може і повинна ґрунтуватися лише на новій парадигмі, яка потребує значного підвищення правового статусу жертви злочину. Традиційні ж методи та процесуальні форми боротьби зі злочинністю значною мірою себе вже вичерпали і не відповідають нинішньому стану злочинності. Використовувати їх вже немає жодного сенсу.

Список використаних джерел:

1. Фецич Г. Хто захистить права потерпілого? / Г. Фецич // Право України. – 1996. – № 11. – С. 60–62.
2. Гарник М. Проблеми захисту прав потерпілих від злочинів / М. Гарник // Вісник прокуратури. – 2002. – № 3. – С. 3–5.
3. Тertiшник В. Концептуальна модель КПК України і проблеми реалізації ідеї правової держави у сфері правосуддя / В. Тertiшник // Право України. – 2003. – № 11. – С. 91–92.
4. Права людини у відомстві, зобов'язаному їх захищати: матеріали із зустрічі міністра МВД України з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини // Іменем закону. – 2003. – № 29. – С. 2.
5. Савинов В.Н. Потерпевший в уголовном процессе: автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 10.00.09 «Уголовный процесс; прокурорский надзор; криминалистика» / В.Н. Савинов. – Х., 1978. – 26 с.
6. Дубриный В.А. Потерпевший от преступления на предварительном следствии: учеб. пособ. / В.А. Дубриный. – Саратов: Изд-во Саратовского юридического института, 1966. – 84 с.
7. Цыпкин А.Л. К вопросу о защите прав личности в уголовном судопроизводстве // Развитие прав граждан СРСР: сб. науч. трудов. – Саратов: Изд-во Саратовского юридического института, 1973. – С. 11.
8. Півненко В.П. Про презумпцію правоти і пріоритетності прав потерпілого / В.П. Півненко, Є.О. Мірошніченко // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 8. – С. 39–41.

*Валентин ПІВНЕНКО,
Василь ТУРИЧ*

**ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ЗМІНИ ПАРАДИГМИ
КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ**

Резюме

Обґрунтовано зумовлену часом нагальну необхідність зміни парадигми кримінального судочинства України шляхом запровадження нових презумпцій, спрямованих на радикальне підвищення статусу осіб, потерпілих від злочину.

*Валентин ПІВНЕНКО,
Василь ТУРИЧ*

**О НЕОБХОДИМОСТИ ИЗМЕНЕНИЯ ПАРАДИГМЫ
УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА УКРАИНЫ**

Резюме

Обоснована продиктованная временем насущная потребность изменения парадигмы уголовного судопроизводства Украины путем введения новых презумпций, направленных на радикальное повышение статуса лиц, потерпевших от преступления.

*Valentin PIVNENKO,
Vasyl TURICH*

ON NECESSITY OF UKRAINIAN CRIMINAL JUSTICE PARADIGM CHANGES

Summary

The barest necessity of Ukrainian criminal justice paradigm changes is substantiated. The vision of such changes perspectives is enactment of new presumptions, focused on radical raise of victims' status.



Юрій ВІЙТЄВ,
начальник Головного управління військових прокуратур
Генеральної прокуратури України,
державний радник юстиції 3 класу,
заслужений юрист України

СТАН ЗЛОЧИННОСТІ У ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАННЯХ ДЕРЖАВИ І РЕЗУЛЬТАТИ РОБОТИ ОРГАНІВ ВІЙСЬКОВОЇ ПРОКУРАТУРИ ЗА 2008 РІК ТА ПЕРШИЙ КВАРТАЛ ПОТОЧНОГО РОКУ

Ключові слова: стан злочинності, військові формування, військова прокуратура.

Відповідно до вимог Конституції і законів України, керівних документів Генеральної прокуратури України зусилля органів військової прокуратури спрямовано на реалізацію комплексу заходів щодо зміцнення законності і правопорядку у військових формуваннях держави, підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, насамперед корупцією, у військах. В цьому зв'язку головна увага слідчої та наглядової діяльності зверталася на забезпечення законних прав військовослужбовців та інтересів держави, відшкодування завданих злочинами збитків, притягнення винних осіб до відповідальності.

Слід зазначити, що в цілому криміногенна ситуація у військових формуваннях стабілізувалась, помітною стала тенденція до її поліпшення. Так, у 2008 році зареєстровано 959 злочинів, що на 7% менше, ніж у попередньому. Однак питома вага тяжких та особливо тяжких злочинів, а також із ознаками корупції залишається у загальній структурі злочинності досить високою і становить відповідно 33,7% та 22,3%.

У першому кварталі 2009 року обліковано на 21% менше злочинів, ніж за аналогічний період минулого року (196).

Криміногенну ситуацію у військах значною мірою визначає рівень правопорядку

серед командного складу військових формувань. Із 902 осіб, які вчинили злочини упродовж 2008 року, 262 – офіцери (29%). Кожен четвертий скоєно зазначеною категорією військовослужбовців у поточному році.

Що стосується безпосередньо військових формувань держави, то у 2008 році в Збройних Силах України зареєстровано 763 злочини проти 780 у 2007 році. Вчинено 373 військових (–9%) та 390 (+5%) злочинів загальнокримінальної спрямованості, у скоєнні яких взяло участь 734 особи, із них 218 офіцерів. Протягом трьох місяців 2009 року зареєстровано 165 злочинів (–16%), із них 75 – військових злочинів (–21%) та 90 – загальнокримінальної спрямованості (–12%). Злочини вчинили 198 осіб проти 233 у 2008 році.

У внутрішніх військах МВС України зареєстровано 51 злочин, з них 25 – військових та 26 – загальнокримінальних. Злочини вчинили 47 осіб, серед яких 6 офіцерів.

У військах Державної прикордонної служби України зареєстровано 95 злочинів, із них 39 – військових та 56 – загальнокримінальних. Злочини вчинили 83 особи проти 119 у 2007 році, серед них 17 офіцерів.

Водночас на тлі загальної тенденції до зниження рівня злочинності у військових формуваннях держави спостерігається зростання кількості злочинів, пов'язаних із ухи-

ленням від військової служби, заволодінням військовим майном та деяких інших. Зростання кількості таких злочинів спостерігається і у поточному році.

Наприклад, у Збройних Силах України на 27%, або з 60 до 76 випадків, зросла кількість злочинів, пов'язаних із ухиленням від військової служби, на 13%, або з 56 до 63 – із заволодінням військовим майном.

Діяльність органів військової прокуратури спільно з органами військового управління було спрямовано на виявлення злочинів у військових формуваннях, захист інтересів військовослужбовців, громадян і держави.

За наслідками прокурорських перевірок порушено 685 кримінальних справ, з яких 600 (87,6%) направлено до суду. Відшкодовано збитків, коштів та соціальних виплат на суму 54,2 млн грн, з яких 15,4 млн грн надійшло до бюджету. Вже у першому кварталі 2009 року військовими прокурорами порушено 166 кримінальних справ, відшкодовано понад 27 млн гривень.

Значна увага приділяється нагляду за додержанням конституційних прав і свобод громадян та інтересів держави.

Під час здійснення наглядових перевірок із питань захисту конституційних прав громадян та їх свобод військовими прокурорами порушено 190 кримінальних справ, відшкодовано збитків на суму понад 30 млн гривень. У поточному році порушено 57 справ та відшкодовано понад 18 млн гривень.

Проведеними перевітками додержання службовими особами вимог законодавства про збереження життя і здоров'я військовослужбовців встановлено, що окремі командири не тільки не забезпечували належне виконання вимог статей 58, 59 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України (далі – Статуту) щодо проведення роботи зі зміцнення військової дисципліни, особистого прикладу неухильного дотримання вимог законодавства, а навіть самі вчиняли злочини стосовно підлеглих.

Наприклад, командир роти військової частини капітан Б. застосував насильство до матроса П., завдавши йому тяжких тілесних ушкоджень – розриву селезінки. Винну особу засуджено до 5 років позбавлення волі. Притягнуто до кримінальної відповідальності і виконуючого обов'язки військового

комісара Івано-Франківського обласного військового комісаріату полковника Т., який у стані алкогольного сп'яніння побив підлеглих, спричинивши їм тілесні ушкодження.

Непоодинокі випадки рукоприкладства з боку керівництва провокують підлеглих на застосування насильства до товаришів по службі.

Так, військовослужбовець М.А. Шабан, будучи невдоволеним тим, що солдат військової частини А.М. Поперечний погано знає вимоги статутів, ударив його кулаком у груди, внаслідок чого останній помер у результаті рефлекторної зупинки серця. Винну особу засуджено до 5 років позбавлення волі.

Усього у 2008 році зареєстровано 112 злочинів про порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями та 56 – щодо застосування насильства до підлеглих.

Мають місце порушення вимог статей 13, 59, 236 Статуту про дотримання заходів безпеки під час проведення бойової підготовки, обслуговування і експлуатації техніки, господарських робіт, що призводить до травмування, загибелі військовослужбовців та створює загрозу їх здоров'ю.

Зокрема, 27 жовтня 2008 року внаслідок бездіяльності капітан-лейтенанта Ш. щодо забезпечення належних умов фарбування трубопроводу корабля «Славутич» упав з 16-метрової висоти та загинув матрос строкової служби М. Винну особу засуджено.

На виконання Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 вересня 2008 року «Про невідкладні заходи щодо зниження рівня загроз у сфері зберігання ракет, боеприпасів та компонентів рідкого ракетного палива Збройних Сил України» від 13 листопада 2008 року № 1035/2008 органами прокуратури проведено перевірки додержання законодавства щодо забезпечення живучості баз, складів, арсеналів та використання бюджетних коштів на зазначені цілі, в ході яких виявлено численні порушення.

Незважаючи на те, що військовими прокурорами із зазначеного питання неодноразово вносилися документи реагування відповідному військовому командуванню, порушення належним чином не усунуто, вжиті заходи мали лише епізодичний характер, у

зв'язку з чим рівень техногенної небезпеки військових об'єктів залишається високим.

Статтею 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV визначено, що на сучасному етапі реальною загрозою національній безпеці України, стабільності в суспільстві є накопичення великої кількості застарілого та непотрібного для Збройних Сил України озброєння, вибухових речовин тощо.

Значна частина арсеналів, баз та складів не забезпечують гарантоване зберігання зброї і боєприпасів та за своїм технічним станом не відповідають вимогам ст. 246 Статуту гарнізонної й вартової служб Збройних Сил України, затвердженого Законом України від 24 березня 1999 року № 550-XIV, і додатку № 4 до нього. Окремі сховища досягли граничних термінів експлуатації, обладнані саморобними примітивними системами сигналізації, їх огорожа не виключає можливості проникнення сторонніх осіб на територію, що охороняється. Велика кількість укупорки внаслідок незахищеності від впливу атмосферних опадів прийшла у непридатний стан, що спричинило загрозові нахили штабелів та їх падіння на землю і, відповідно, скупчення боєприпасів на ґрунті.

Зокрема, в одній із військових частин половина майданчиків відкритого зберігання боєприпасів не захищена від впливу атмосферних опадів, що призвело до непридатного стану понад 51 тис. ящиків (тари) з боєприпасами.

У іншій військовій частині, яка підлягала розформуванню до 30 жовтня 2008 року, заходи щодо її ліквідації не фінансуються та фактично не проводяться. На території частини без забезпечення належних умов зберігання та охорони знаходиться понад 2,7 тис. тонн непридатних до використання боєприпасів, що створює всі передумови для виникнення надзвичайних подій.

Незадовільний стан зберігання і проти-пожежної безпеки арсеналів, баз та складів – суттєва загроза населенню та навколишньому природному середовищу.

Яскравим прикладом безвідповідально-го ставлення до виконання своїх обов'язків з боку службових осіб є техногенна катастрофа у селі Новобогданівка Запорізької області, внаслідок якої від вибухів боєприпасів

та пожежі на складах двоє людей загинуло, багато громадян отримало тілесні ушкодження різного ступеня тяжкості, а державі завдано значних матеріальних збитків. У грудні 2008 року винних осіб засуджено до 6 років позбавлення волі.

Триває судовий розгляд кримінальної справи щодо техногенної катастрофи 27 серпня 2008 року на арсеналі поблизу міста Лозова у Харківській області, в результаті якої завдано збитків на суму майже 3 млрд гривень. До кримінальної відповідальності притягнуто командира та головного інженера військової частини.

Під час розслідування встановлено, що командуванням на території частини було організовано декілька несанкціонованих звалищ пожежонебезпечних та легкозаймистих відходів, що й стало причиною виникнення пожежі.

Проведеними перевітками додержання службовими особами Збройних Сил України, підприємств, установ і організацій Міністерства оборони України вимог Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» виявлено численні порушення. Так, не забезпечено належного виконання вимог законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки життєдіяльності людини.

У Збройних Силах України на складах військових частин зберігається 16,9 тис. тонн компонентів ракетного палива, з яких 12,3 тис. тонн – некондиційне та непридатне до використання.

У результаті екологічного обстеження території зберігання компонентів ракетного палива в одній із військових частин встановлено вкрай незадовільний стан зберігання отруйних та високотоксичних речовин. Наприклад, на окремих ділянках кратність перевищення гранично допустимого рівня концентрації гептилу у ґрунті становила понад 1000 разів, а меланжу – понад 50 разів, що є реальною загрозою для здоров'я людини. Слід зазначити, що гептил – сильнодіюча отрута (у шість разів токсичніша синильної кислоти), яка до того ж при окисленні утворює сполуки, небезпечніші самого гептилу у десять разів. Надзвичайно актив-

ною та високотоксичною речовиною є й меланж. Він швидко випаровується, причому вдихання парів призводить до сильних опіків шкіри, слизових оболонок, дихальної системи (може викликати легеневий набряк) та очей. За висновком фахівців, перебування на заражених територіях без засобів захисту дихання становить загрозу здоров'ю особового складу військової частини.

Крім того, з поверхневими водами, що стікають по ухилу місцевості під час дощу чи танення снігу, забруднення буде розповсюджуватися на прилеглі до військової частини території.

У сфері захисту економічних інтересів держави за наслідками прокурорських перевірок порушено 242 кримінальні справи, відшкодовано за документами реагування 23,4 млн грн, з яких до бюджету надійшло 15,3 млн гривень. У поточному році вже порушено 53 справи та відшкодовано понад 8 млн гривень.

Наприклад, до суду направлено справу стосовно групи осіб, які за виготовленими фіктивними судовими рішеннями про виплату 111 військовим пенсіонерам підвищеного розміру пенсій шляхом шахрайства заволоділи незаконно нарахованою сумою (понад 3,8 млн грн). Розслідувано і направлено до суду для розгляду справу про начальника Центру забезпечення пальним полковника Ю. та інших осіб, які викрали паливно-мастильні матеріали і кошти на загальну суму понад 14 млн гривень.

Проведено актуальні перевірки, зокрема і щодо дотримання вимог земельного, бюджетного законодавства. На виявлені порушення лише Міністру оборони України внесено 5 подань.

Усього ж керівниками органів військового управління військових формувань держави задоволено понад 4,6 тис. подань та приписів прокурорів про усунення порушень закону та майже 2 тис. протестів на незаконні накази і розпорядження. За актами прокурорського реагування притягнуто до відповідальності близько 8 тис. посадовців. У поточному році задоволено понад 2 тис. документів прокурорського реагування, притягнуто до відповідальності понад 2,5 тис. осіб.

До суду військовими прокурорами у 2008 році направлено 297 протоколів про

вчинення корупційних правопорушень, за результатами розгляду яких до адміністративної відповідальності притягнуто 179 офіцерів, з них 24 – командири військових частин. За перший квартал 2009 року – вже 108 таких протоколів.

Наприклад, притягнуто до відповідальності заступника командира військової частини з озброєння підполковника Є., який протягом серпня–вересня 2008 року використовував підлеглих солдат строкової служби для виконання будівельних робіт на власній садовій ділянці.

Слідчими органів військової прокуратури закінчено провадженням понад 1 100 кримінальних справ, з них на кінець 2008 року 93% направлено до суду з обвинувальним висновком, у тому числі кожну четверту – про злочини у сфері економіки та кожну шосту – з ознаками корупційних діянь.

За три місяці 2009 року до суду направлено понад 240 кримінальних справ.

Завершено розслідуванням ряд резонансних справ щодо співробітників правоохоронних органів.

Зокрема, направлено до суду кримінальну справу стосовно начальника Ямпільського міськрайонного відділу Управління Служби безпеки у Вінницькій області та заступника начальника Уманського райвідділу міліції у Черкаській області, які в групі з іншими особами отримали з музеїв 21 картину видатних українських художників загальною вартістю понад 1,2 млн грн та замінили їх згодом копіями.

Закінчено слідство та виконуються вимоги ст. 218 КПК України по кримінальній справі стосовно співробітників спецпідрозділу Служби безпеки, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації й інших, які створили банду з метою нападу на осіб та заволодіння їх коштами і майном.

Здійснюючи конституційну функцію підтримання державного обвинувачення, військові прокурори взяли участь у розгляді понад 2 200 кримінальних справ.

Завдяки послідовній та принциповій позиції прокурорів стала більш суворою практика призначення судами покарань за тяжкі й особливо тяжкі злочини. До реальної міри покарання засуджено понад 200 осіб, або 40% від загальної кількості засуджених.

Збільшилась питома вага розглянутих судами кримінальних справ з ознаками корупції.

З метою захисту прав і свобод громадян та інтересів держави в порядку цивільно-господарського та адміністративного судочинства військовими прокурорами у 2008 році заявлено понад 4 тис. позовів. Реально виконано судових рішень на суму понад 65 млн грн, добровільно відшкодовано відповідачами понад 30 млн гривень. За перший квартал 2009 року задоволено понад 890 позовів із виконанням судових рішень на суму понад 27 млн гривень.

Лише з питань захисту інтересів держави в сфері земельних відносин військовими прокурорами до судів пред'явлено понад 290 позовів, з яких 74 вже розглянуто та задоволено, державі повернуто понад півтори тисячі гектарів землі.

Так, наприкінці 2008 року за касаційними поданнями Генерального прокурора України Верховний Суд скасував усі попередні

рішення апеляційної та касаційної інстанцій і не дозволив комерційним структурам фактично за безцінь отримати від Міністерства оборони привабливі земельні ділянки у столиці. Таким чином зупинено незаконну оборудку земель оборони загальною площею понад 42 гектари.

Перед військовими прокурорами поставлено завдання у подальшій діяльності зосереджувати основні зусилля насамперед на забезпечення нагляду за додержанням законів про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей, щодо збереження військового майна (зокрема при реалізації військових містечок), зброї, боеприпасів, вибухових речовин та їх утилізації, цільового використання бюджетних коштів.

Зміцнення законності і правопорядку у Збройних Силах та інших військових формуваннях держави, забезпечення активності наступальної протидії правопорушенням є основними напрямками діяльності органів військової прокуратури.

Юрій ВІЙТЄВ

СТАН ЗЛОЧИННОСТІ У ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАННЯХ ДЕРЖАВИ І РЕЗУЛЬТАТИ РОБОТИ ОРГАНІВ ВІЙСЬКОВОЇ ПРОКУРАТУРИ ЗА 2008 РІК ТА ПЕРШИЙ КВАРТАЛ ПОТОЧНОГО РОКУ

Резюме

Проаналізовано діяльність органів військової прокуратури у 2008 році та першому кварталі поточного року щодо реалізації комплексу заходів зі зміцнення законності і правопорядку у військових формуваннях держави та підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, насамперед корупцією, у військах.

Юрій ВІЙТЕВ

СОСТОЯНИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В ВОЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЯХ ГОСУДАРСТВА И РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ ОРГАНОВ ВОЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ ЗА 2008 ГОД И ПЕРВЫЙ КВАРТАЛ ТЕКУЩЕГО ГОДА

Резюме

Проанализирована деятельность органов военной прокуратуры в 2008 году и первом квартале текущего года, касающаяся реализации комплекса мероприятий по укреплению законности и правопорядка в военных формированиях государства и повышению эффективности борьбы с преступностью, прежде всего коррупцией, в войсках.

Yuriy VIYTEV

CRIME IN MILITARY UNITS OF STATE AND RESULTS OF MILITARY PROSECUTORS OFFICE WORK DURING 2008 AND FIRST QUARTER OF CURRENT YEAR

Summary

The military prosecutors office activity on complex measures realization for securing and strengthening of lawfulness and legal order, more effective crime and corruption counteraction in military units during 2008 and the first quarter of current year are analyzed in the article.



Євген ШЕВЧЕНКО,
кандидат юридичних наук,
заступник прокурора Харківської області,
державний радник юстиції 3 класу

Віталій СОКОЛКІН,
прокурор відділу нагляду
за дотриманням і застосуванням законів
на транспорті при провадженні ОРД,
дізнання та досудового слідства
прокуратури Харківської області,
радник юстиції



ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД ЗЛОЧИНУ НА СТАДІЇ ПОРУШЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ

Ключові слова: постраждалий, потерпілий, захист прав потерпілого, прокурорський нагляд, кримінальний процес, учасники кримінального процесу, дослідчий процес, порушення кримінальної справи, відмова в порушенні кримінальної справи.

Реалізація конституційних положень щодо захисту прав людини у кримінальному процесі пов'язана з необхідністю не тільки вдосконалення діяльності органів, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, прокуратури, суду, адвокатури, а й розширення процесуальних прав учасників процесу, зокрема й тих, які постраждали від злочинів.

Разом із тим чинне кримінально-процесуальне законодавство в частині забезпечення і захисту прав таких осіб має певні прогалини та протиріччя, які, на нашу думку, потребують додаткового вивчення та розроблення пропозицій щодо їх усунення. У чинному кримінально-процесуальному законодавстві та юридичній літературі на підставі конституційного принципу рівності сторін ґрунтується висновок, що потерпілий є повноправним учасником процесу і наділений усіма необхідними правами.

Кримінально-процесуальне законодавство нібито достатньо регулює питання про характер участі потерпілого на стадіях порушення кримінальної справи та досудового слідства, але чинний Кримінально-процесуальний кодекс України (далі – КПК України) в цій частині має суттєві недоліки.

Слід зазначити, що законодавець на стадії порушення кримінальної справи, говорячи у ст. 98-2 «Вручення чи направлення копії постанови про порушення кримінальної справи» про негайне вручення копії постанови про порушення кримінальної справи зацікавленим особам, некоректно застосовує термін «потерпілий»: «У разі порушення кримінальної справи прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя зобов'язані вручити копію відповідної постанови особі, щодо якої порушено справу, та потерпілому негайно».

Як відомо, кримінально-процесуальний закон вважає особу, якій злочином заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду, потерпілим з моменту винесення про це постанови дізнавачем, слідчим або суддею (ч. 2 ст. 49 КПК України). Таким чином, буквально виконуючи вимоги цієї норми, вищевказані особи, які ведуть процес, повинні вручити копію постанови про порушення кримінальної справи особі, стосовно якої вчинено злочин, тільки після винесення постанови про визнання її потерпілим. А така постанова, як свідчить практика, у більшості кримінальних справ виноситься значно пізніше, ніж постанова про порушення кримі-

нальної справи. Таким чином, на стадії порушення кримінальної справи при перевірці заяв або повідомлень про злочини діє зовсім інша за своїм правовим статусом особа, ніж потерпілий. Це – постраждалий від злочину, якого законодавець помилково називає потерпілим. Слід погодитись із думкою відомого фахівця з кримінально-правових наук В.М. Савицького про те, що «наявність у чинних законах великої кількості різних термінологічних одиниць, які збігаються за своїм значенням, вносить плутанину у правозастосування... Формула «один термін – одне поняття» характеризує розвинену, високоорганізовану термінологічну систему, яка повинна бути притаманна такому насиченому інформацією соціальному феномену, як закон» [1, 24].

Підтвердження «права на життя» юридичному терміну «постраждалий від злочину» ми знаходимо у монографії професора В.С. Зеленецького «Возбуждение уголовного дела». Одразу зазначимо, що він є автором вкрай необхідного для чинного кримінально-процесуального законодавства поняття «дослідчий процес», яким, на його думку, є: «Кримінальний процес, що передуює попередньому розслідуванню, в якому здійснюється прийом, реєстрація, дослідження заяв і повідомлень, іншої інформації про вчинений або такий, що готується, злочин, а також приймаються рішення про порушення (заведення) кримінальної справи, відмову в цьому або про направлення одержаних джерел інформації за належністю (підслідністю або підсудністю), що іменується дослідчим кримінальним процесом» [2, 261]. Як бачимо, автор цілком слушно зазначив про відмінності між дослідчим процесом та процесом розслідування злочинів і відповідно до своєї концепції запровадження нового етапу кримінального процесу – дослідчого процесу – ввів і нового суб'єкта цієї процесуальної діяльності – особу, яка постраждала від злочину. «Постраждалим в дослідчому кримінальному процесі визнається особа, якій діянням, щодо якого надійшли заява або повідомлення, заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. Про визнання громадянина* постраждалим прокурор, начальник слідчого підрозділу, суддя виносять постанову, а суд – ухвалу» [2, 265].

Погоджуючись із В.С. Зеленецьким щодо необхідності введення в понятійний апарат кримінально-процесуальних правовідносин на стадії порушення кримінальної справи нового суб'єкта «постраждалий», водночас вимушені висловити свої заперечення щодо процесуального механізму набуття цією особою статусу постраждалого. Справа в тому, що дослідчий процес, як це видно із наведеного В.С. Зеленецьким визначення, має суттєві відмінності від процесу розслідування кримінальної справи, оскільки він передуює дізнанню або досудовому слідству і його завданням є перевірка одержаної інформації про злочин. Тому, на нашу думку, не можна механічно переносити у дослідчий процес із «слідчого процесу» правила набуття статусу суб'єкта кримінального процесу. Тут слід зазначити, що згідно із п. 14 ст. 32 КПК України постановою – це «рішення органу дізнання, слідчого, прокурора, а також рішення, які виніс суддя одноособово...» і згідно зі ст. 130 КПК України «Постанова слідчого і прокурора» рішення осіб, які ведуть процес, не можуть бути здогадними (приблизними), оскільки вони (рішення) є результатом слідчої діяльності, під час якої шляхом провадження слідчих дій з'ясовуються всі обставини, що мають значення у справі. При перевірці ж заяви або повідомлення про злочин, що є головним завданням дослідчого процесу, інформація стосовно постраждалого не може бути повною, оскільки немає відомостей, наприклад, про остаточний розмір заподіяної особі матеріальної шкоди, про ступінь тяжкості нанесених їй тілесних ушкоджень тощо, тобто рішення про визнання особи постраждалою буде мати здогадний (приблизний) характер. Ось чому на стадії порушення кримінальної справи особа повинна набувати статус постраждалого за скороченою процедурою. Як відомо, у кримінальному судочинстві України галузе-

* Краще було б вживати слово «особи», оскільки постраждалим може бути і апатрид, тобто особа без громадянства. До речі, така ж помилка зафіксована і в чинному КПК України: «Про визнання громадянина потерпілим чи про відмову в цьому особа, яка провадить дізнання, слідчий і суддя виносять постанову, а суд – ухвалу» (ч. 2 ст. 49 КПК України. – Є.Ш., В.С.).

вий статус створює можливість для особи бути суб'єктом кримінально-процесуальних правовідносин, захищати свої права і виконувати покладені обов'язки. При цьому він визначає об'єкт, з приводу якого ці відносини складаються. Враховуючи те, що галузеве становище охоплює основні моменти, які закріплюють стан особи в даній сфері, на його рівні кожний учасник кримінально-процесуальної діяльності має однаково врегульоване становище, тобто статус усіх осіб на цьому рівні має однаковий зміст. У кримінально-процесуальній діяльності та кримінально-процесуальних правовідносинах можна виділити загальне – особу, що виступає як учасник і діяльності, і правовідносин. Це вказує на важливість питань, пов'язаних із суб'єктами кримінального процесу, чия розробка базується на правовому становищі особи взагалі. Особа, безпосередньо вступаючи у кримінально-процесуальні відносини, стає конкретно визначеним суб'єктом процесуальної діяльності. Особливості цього виду статусу стосовно кожного учасника визначаються зв'язком особи зі скоєним злочином, правовою природою його участі у справі. Відповідно до цього, кожний суб'єкт кримінального процесу характеризується притаманним лише йому індивідуальним процесуальним статусом. Згідно з чинним кримінально-процесуальним законодавством процесуального статусу будь-який суб'єкт кримінально-процесуальних правовідносин набуває внаслідок: а) прийняття відповідного рішення (наказ керівника правоохоронного органу про призначення особи слідчим, постановою про притягнення особи до відповідальності як обвинуваченого тощо); б) складання визначеного кримінально-процесуальним законом певного процесуального документа (протокол затримання особи за підозрою у вчиненні злочину, з моменту підписання якого слідчим особа стає підозрюваним, винесення постанови про призначення експертизи, посилення в якій про доручення на проведення експертизи певній особі автоматично перетворює її на експерта тощо); в) виконання окремих процесуальних дій (направлення особі повістки про виклик до слідчого як свідка, роз'яснення особі прав і обов'язків спеціаліста, пере-

кладача тощо). Вважаємо, що для набуття особою статусу постраждалого достатньо складання процесуального документа – протоколу його усної заяви або пояснення, в яких фіксуються обставини вчиненого щодо неї злочину. До цих процесуальних документів як додаток повинен бути долучений (або) наданий перелік прав і обов'язків постраждалого, підписаний ним після ознайомлення.

Зазначимо, що постраждалий, крім відмінного від потерпілого процесуального статусу, оскільки він як суб'єкт кримінально-процесуальних правовідносин з'являється ще до порушення кримінальної справи, має і специфічні, притаманні тільки йому, процесуальні права. В.М. Корнуков зазначав: «Потрапляючи в орбіту кримінального процесу, кожен громадянин повинен бути впевнений... що у якій би якості не виступав він у процесі – він суб'єкт, а не об'єкт...» [3, 48]. Гарантією набуття особою статусу повноправного суб'єкта кримінально-процесуальних правовідносин є наявність законодавчо закріплених її прав, роз'яснити і забезпечити додержання яких повинні службові особи, які ведуть процес. Слід погодитись із В.С. Зеленецьким, що постраждалий має право, крім загальновідомих прав потерпілого: «... клопотати про провадження дослідчих процесуальних дій, одержувати повідомлення про результати дослідчого кримінального процесу, ознайомлюватися із матеріалами закінченого провадження дослідчого процесу при відмові в порушенні кримінальної справи*, подавати скарги на дії та рішення органів і посадових осіб, які ведуть провадження» [2, 131]. Водночас вважаємо, що запропонований В.С. Зеленецьким перелік прав постраждалого при провадженні перевірки заяви про злочин має бути доповнений ще й такими його правами, як право відводу дізнавачу чи слідчому, який здійснює дослідчу перевірку, і право на забезпечення особистої безпеки.

* Зазначимо, що це вкрай важливе право постраждалого від злочину для захисту своїх законних інтересів, якого, на жаль, за чинним кримінально-процесуальним законом не має потерпілий у разі закриття провадження у кримінальній справі.

На жаль, в останньому проекті КПК України, підготовленому за участю народних депутатів України В.Р. Мойсика, І.В. Вернидубова, С.В. Ківалова і Ю.А. Кармазіна, запропонований В.С. Зеленецьким дослідчий процес як етап стадії порушення кримінальної справи знайшов своє відображення у вкрай скороченому вигляді. І замість такого суб'єкта, як постраждалий, вказані: особа, яка заявила або повідомила про злочин, та інші особи, які беруть участь у попередній перевірці заяв, повідомлень чи іншої інформації про злочин. Як бачимо, постраждалий від злочину відповідно до цього проекту КПК України прирівняний за своїм статусом до осіб, які повідомляють про злочин, який вони тільки спостерігали, а не були його жертвою.

До речі, не можна погодитись із пропозицією авторів названого проекту про те, що під час попередньої перевірки заяв, повідомлень чи іншої інформації про злочини особа, яка заявила або повідомила^{*} про злочин, має право не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом. Уявімо собі ситуацію, коли особа повідомляє правоохоронному органу про нанесення їй тяжких тілесних ушкоджень і відмовляється назвати злочинця, керуючись роз'ясненням їй правом не давати свідчень щодо членів сім'ї чи близьких родичів. Сам факт добровільної заяви особи про вчинення щодо неї злочину є підставою для співробітництва заявника із правоохоронними органами з метою виявлення і притягнення до кримінальної відповідальності винної у вчиненні злочину особи.

Існує ще одна проблема кримінально-процесуального закону, що стосується прав особи, яка повідомила про вчинення щодо неї злочин.

Відмова в порушенні кримінальної справи тягне за собою виконання певних процесуальних дій. Насамперед це інформування зацікавлених осіб, підприємств, установ, організацій, від яких надійшли повідомлення чи заява про вчинення або такий, що готується, злочин, про прийняте рішення. На практиці вимога ст. 99 КПК України про

інформування зацікавлених осіб щодо відмови в порушенні кримінальної справи нерідко не виконується. Крім того, ст. 99 КПК України не зобов'язує особу, яка прийняла рішення про відмову в порушенні кримінальної справи, вручати зацікавленим особам копію вказаної постанови.

Така невизначеність вимог національного закону позбавляє зацікавлених осіб можливості своєчасно оскаржити рішення про відмову в порушенні кримінальної справи в порядку, встановленому ст. 99¹ КПК України, вищестоящому прокурору, або в порядку, встановленому ст. 236¹ КПК України, – до суду.

Натомість, відповідно до ч. 3 ст. 148 Кримінально-процесуального кодексу Російської Федерації (далі – КПК РФ), «... інформація про відмову в порушенні кримінальної справи за наслідками перевірки повідомлення про злочин, поширеного за допомогою засобів масової інформації, підлягає обов'язковому опублікуванню». А згідно з ч. 4 ст. 148 КПК РФ на особу, яка прийняла рішення про відмову в порушенні кримінальної справи, покладається обов'язок протягом 24 годин направити заявнику і прокурору копію постанови про відмову в порушенні кримінальної справи. При цьому заявникові роз'яснюється його право на оскарження прийнятого рішення і порядок його оскарження [4].

Тому, певною мірою погоджуючись із думкою Д.П. Письменного та В.Д. Лукьянчикова, вважаємо, що було б доцільним доповнити ст. 99 діючого КПК України вказівкою про те, що зацікавленим особам та їхнім представникам слід направляти копію постанови про відмову в порушенні кримінальної справи та роз'яснювати порядок оскарження рішення про відмову в порушенні кримінальної справи, про що зазначати в матеріалах перевірки або складати спеціальний протокол. У повідомленні слід вказувати підстави винесення рішення про відмову в порушенні кримінальної справи та порядок і строки оскарження в разі незгоди з ним [5, 95]. Така вимога закону стала б важливою умовою й реальною гарантією своєчасної реалізації зацікавленими особами, насамперед постраждалим, свого права на оскарження рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або на оскарження дій посадових осіб.

^{*} Згідно з чинним КПК України заявник – це особа, яка заявляє про злочин, вчинений щодо неї, а повідомляє про злочин сторонній спостерігач.

Насамкінець зробимо такий висновок: процесуальний статус особи, постраждалої від злочину, має суттєві відмінності від статусу потерпілого. Тому, на нашу думку, в новому КПК України необхідно передбачити на

стадії порушення кримінальної справи існування постраждалого із притаманними саме цьому суб'єкту правами, що забезпечать йому захист своїх законних інтересів.

Список використаних джерел:

1. Савицкий В.М. Язык процессуального закона. Вопросы терминологии / Савицкий В.М. – М.: Наука, 1987. – 288 с.
2. Зеленецкий В.С. Возбуждение уголовного дела / Зеленецкий В.С. – Х.: КрымАрт, 1998. – 340 с.
3. Корнуков В.М. Конституционные основы положения личности в уголовном судопроизводстве / В.М. Корнуков; под ред. В.А. Познанского. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – 180 с.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (с изменениями от 29 мая, 24, 25 июля, 31 октября 2002 года, 30 июня, 4, 7 июля, 8 декабря 2003 года, 22 апреля, 29 июля, 2, 28 декабря 2004 года, 1 июля 2005 года, 9 января, 3 марта 2006 года). Информационный портал: <http://www.gdezakon.ru/>
5. Письменный Д.П. Исполнение решения об отказе в возбуждении уголовного дела в правоприменительной деятельности / Д.П. Письменный, Е.Д. Лукьянчиков // Проблемы дальнейшего укрепления социалистической законности в деятельности органов внутренних дел: межвуз. сб. науч. трудов / отв. ред. С.В. Трофимов. – К.: Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел, 1986. – 165 с.

*Евген ШЕВЧЕНКО,
Віталій СОКОЛКІН*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД ЗЛОЧИНУ НА СТАДІЇ ПОРУШЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ

Резюме

Висвітлюються проблемні питання, які, на думку авторів, потребують удосконалення чинного кримінально-процесуального законодавства та прокурорського нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ на стадії проведення перевірки за заявами та повідомленнями про злочини щодо захисту прав потерпілих від злочинів. Висловлюється думка про необхідність законодавчо закріпленого розширення кола процесуальних прав постраждалих від злочину, гарантій їх захисту під час розгляду та вирішення заяв і повідомлень про злочини.

*Евгений ШЕВЧЕНКО,
Виталий СОКОЛКИН*

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТЕРПЕВШИХ ОТ ПРЕСТУПЛЕНИЯ НА СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Резюме

Освещаются проблемные вопросы, которые, по мнению авторов, требуют усовершенствования действующего уголовно-процессуального законодательства и прокурорского надзора за соблюдением законов органами внутренних дел на стадии проведения проверки по заявлениям и сообщениям о преступлениях, касающихся защиты прав потерпевших от преступлений. Выражается мнение о необходимости законодательно закреплённого расширения круга процессуальных прав потерпевших от преступления, гарантий их защиты при рассмотрении, а также разрешении заявлений и сообщений о преступлениях.

*Evgen SHEVCHENKO,
Vitaliy SOKOLKIN*

PROBLEM ISSUES OF CRIME VICTIMS RIGHT PROTECTION AT THE STAGE OF CRIMINAL CASE INITIATING

Summary

The problem issues of amendment criminal procedural legislation and improvement of prosecutor's supervision on police at the stage of statements on crime inspection to protect victims rights are examined by the authors. The necessity of legislation amendment on strengthening victim's procedural rights protection at the stage of statements on crime inspection and settlement is argued.



*Олександр ГЛАДУН,
аспірант кафедри
кримінального права та кримінології
Національної академії прокуратури України*

ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ТА КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ ЩОДО ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

Ключові слова: злочинність, бюджет, протидія, взаємодія, координація, прокуратура, правоохоронні та контролюючі органи.

У ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України»^{*} зазначається, що підвищення ефективності діяльності правоохоронної системи на основі оптимізації її структури, вдосконалення рівня координації діяльності правоохоронних органів є одними із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України. В зв'язку з цим наукові дослідження, спрямовані на покращення взаємодії правоохоронних і контролюючих органів, набувають особливої актуальності.

Значний вклад у розробку питань діяльності правоохоронних та контролюючих органів щодо протидії злочинності зробили українські вчені О.О. Бандурка, П.Д. Біленчук, В.Т. Білоус, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, А.П. Закалюк, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, Т.В. Корнякова, О.М. Литвак та інші. Питанням протидії та запобігання злочинам у бюджетній сфері присвячені роботи таких російських науковців, як: К.С. Арутюнян, Д.А. Бойков,

О.Я. Казаков, О.Г. Карпов, А.В. Макаров, В.Г. Саркісянц, А.К. Щегуліна, Ю.Н. Демідов. Проблеми взаємодії органів державного контролю з правоохоронними органами при виявленні фінансових порушень з бюджетними коштами в Російській Федерації окреслені в публікації Н. Ігоніної [1, 10].

Проте у роботах цих авторів відсутній комплексний аналіз правових та організаційних засад взаємодії контролюючих і правоохоронних органів щодо протидії злочинам у сфері виконання бюджету. Специфіка останніх вимагає побудови спеціальної системи протидії злочинним проявам у бюджетній системі. Тому для ефективного запобігання вказаним злочинам важливо об'єднати зусилля ряду правоохоронних і контролюючих органів, що має здійснюватись у ході виявлення та розслідування злочинів, а також встановлення й усунення причин та умов, що їм сприяли.

Виходячи з цього, основними завданнями статті є аналіз правових засад взаємодії правоохоронних і контролюючих органів щодо протидії злочинам у сфері виконання бюджету, відповідальність за які передбачена статтями 210, 211 Кримінального кодексу України (далі – КК України), встановлення основних форм їх взаємодії та формулювання пропозицій щодо вдосконалення такої діяльності.

^{*} При підготовці статті використані нормативно-правові акти, чинні станом на 20 січня 2009 року, з офіційним текстом яких можна ознайомитись на офіційному сайті Верховної Ради України за електронною адресою в Інтернеті: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

До системи правоохоронних органів, що здійснюють протидію злочинам у сфері виконання бюджету, входять органи внутрішніх справ, Служби безпеки, податкової служби та прокуратури України. У їх складі створені відповідні служби (підрозділи) з метою виконання заходів по боротьбі із злочинністю, що уповноважені здійснювати дізнання, оперативно-розшукову діяльність, досудове слідство та запобігати злочинним проявам.

Враховуючи положення Глави 17 Бюджетного кодексу України, контролюючі органи у сфері виконання бюджету можна розподілити на органи загальної та спеціальної компетенції. До першої групи відносяться органи, контрольна діяльність яких є лише допоміжною щодо поставлених перед ними завдань. Сюди входять Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Верховна Рада України і Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, місцеві ради та їх виконавчі органи. До органів спеціальної компетенції належать Рахункова палата, Міністерство фінансів України (далі – МФУ), Державне казначейство України (далі – ДКУ) та Державна контрольно-ревізійна служба України (далі – ДКРСУ). Вони безпосередньо відіграють значну роль в ході виявлення злочинів у сфері виконання бюджету, вживають заходів до їх припинення, усунення причин та умов, що сприяли цим злочинам. Від ефективності діяльності та взаємодії цих органів з правоохоронними залежать практичні результати впливу на злочинність у бюджетній сфері.

Поняття «взаємодія» є недостатньо дослідженим в юридичній літературі, трактується різними авторами по-різному. Тлумачний словник сучасної української мови дає загальне визначення поняття «взаємодія», під яким слід розуміти погоджену дію між ким-, чим-небудь [2, 85]. У свою чергу, важливе значення має визначення змісту та характеру взаємодії правоохоронних і контролюючих органів. Так, наприклад, Л.І. Аркуша пропонує визначати взаємодію як спільну налагоджену діяльність двох і більше органів, служб, відомств, що припускає раціональне поєднання процесуальних і оперативно-розшукових дій, здійснюваних кож-

ним із них у межах наданих їм законом повноважень [3, 110]. З наведеного визначення можна виділити дві головні складові взаємодії: коло її суб'єктів і форми взаємодії. Водночас таке визначення позбавлене формулювання мети взаємодії, хоча, на нашу думку, саме цей компонент є визначальним, адже мета ставить вимоги щодо форм і засобів взаємодії. Більше того, якщо відсутня мета, то відсутній і зміст такої взаємодії. Враховуючи наведене, у контексті даного дослідження ми пропонуємо розуміти термін «взаємодія» як погоджену дію (співпрацю) між двома та більше державними органами щодо протидії злочинам, яка передбачає їх тісний взаємозв'язок і взаємодоповнюваність та полягає у розробці й впровадженні системи заходів з метою припинення злочинних проявів, виявлення, скорочення, усунення причин і умов злочинів та кримінально-правового впливу на осіб, які їх вчинили.

Необхідність взаємодії правоохоронних і контролюючих органів закріплена на рівні законів, що визначають правовий статус цих органів. Відповідні положення містяться у ст. 10 Закону України «Про прокуратуру», ст. 14 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», ст. 21 Закону України «Про Рахункову палату», ст. 4 Закону України «Про державну податкову службу в Україні», ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», ст. 8 Закону України «Про Службу безпеки України», п. 7 Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю. Порядок взаємодії державних органів у сфері протидії злочинам у сфері виконання бюджету більш детально врегульований на підзаконному рівні [4].

Взаємодія правоохоронних і контролюючих органів щодо протидії злочинності відбувається на різних організаційних рівнях. За кількістю держав-учасниць взаємодії розрізняють внутрішньодержавний (національний), міждержавний і міжнародний рівні взаємодії. Протидія злочинності у сфері виконання бюджету здійснюється насамперед на національному рівні, оскільки шкода завдається бюджетній системі окремої держави, що не є предметом міжнародно-право-

вого регулювання. Національну взаємодію за рівнем централізації можна класифікувати на загальнодержавну та регіональну (місцеву), а за суб'єктним складом – на відомчу та міжвідомчу. Відомча взаємодія має місце у випадках погодженої дії як окремих структурних підрозділів одного органу (горизонтальна взаємодія), так і органів різної ланки, підпорядкованих одному відомству (вертикальна).

Серед ключових питань взаємодії правоохоронних і контролюючих органів особливу вагу має питання про форми такої взаємодії та їх правове врегулювання. В даний час перелік форм взаємодії нормативно не закріплений. Однак певні законодавчі ініціативи в цьому напрямі все-таки є. Зокрема, внесений на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про державний фінансовий контроль» [5] регламентує взаємовідносини суб'єктів державного фінансового контролю. На думку авторів законопроекту, їх взаємовідносини мають здійснюватись у формі направлення інформації та пропозицій за результатами контрольної діяльності для відповідного реагування, погодження основних напрямів і планів контрольно-ревізійних заходів, надання інформації за запитами, а також у формі відповідних координаційних заходів.

Вважаємо, що взаємодія державних органів у сфері протидії злочинам в сфері виконання бюджету може здійснюватись і в інших формах, до яких ми відносимо: проведення спільних засідань і нарад, планування роботи, взаємний обмін інформацією, виконання доручень, проведення спільних перевірок і ревізій, передачу складених за ними матеріалів, що містять ознаки злочину, до правоохоронних органів, обмін досвідом та координацію роботи.

Проведення спільних засідань і нарад є важливим засобом для формування стратегії протидії економічним злочинам і тактичних заходів протидії певним видам економічних злочинів, в тому числі і злочинам у сфері виконання бюджету.

Враховуючи значну кількість правоохоронних і контролюючих органів у сфері виконання бюджету, ефективне планування контрольно-наглядових заходів дає змогу уник-

нути дублювання в їх роботі, досягнути значної економії ресурсів. Ефективному плануванню контрольно-перевірочних заходів має передувати фахове прогнозування розвитку злочинних проявів у бюджетній сфері, що здійснюється на основі кримінологічних досліджень, даних статистики щодо динаміки злочинності. На сьогодні така форма взаємодії, як спільне планування роботи правоохоронних органів та органів ДКРС передбачена спільним наказом Головного контрольно-ревізійного управління України (далі – ГоловКРУ), Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), Служби безпеки України (далі – СБУ) та Генеральної прокуратури України (далі – ГПУ) «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» від 19 жовтня 2006 року № 346/1025/685/53. Так, правоохоронний орган відповідного рівня до 1 листопада, 1 лютого, 1 травня і 1 серпня кожного року надсилає відповідному органу ДКРС пропозиції щодо включення до проектів планів контрольно-ревізійної роботи ревізій на об'єктах контролю – підконтрольних установах, із зазначенням конкретних фактів їх фінансово-господарської діяльності, що можуть свідчити про порушення законодавства. Однак інформування про відповідні плани роботи між самими правоохоронними органами фактично не проводиться.

Стаття 16 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» передбачає можливості обміну оперативною інформацією між спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ і Служби безпеки України щодо спільних заходів.

З метою запобігання та викриття злочинів у сфері виконання бюджету актуальним є створення спеціальних міжвідомчих груп з метою виявлення та припинення злочинних проявів, до складу яких мають входити представники різних контролюючих і правоохоронних органів. Крім того, важливе значення має проведення спільних прес-конференцій, виступів з метою інформування органів виконавчої влади, місцевого са-

моврядкування та населення про факти порушення порядку виконання бюджету і вжиті заходи реагування, відшкодовані збитки, поновлені права та притягнення винних до відповідальності.

Виявлення недоліків та прогалин в правовому регулюванні протидії злочиннам у сфері виконання бюджету, формулювання пропозицій щодо їх усунення, вивчення зарубіжної практики повинно бути покладено на відомчі експертно-аналітичні підрозділи. Цей напрям, безумовно, має значні перспективи і може реалізовуватись шляхом проведення спільних засідань науково-методичних рад суб'єктів протидії злочинності, на яких мають розглядатися актуальні питання практичної діяльності, кінцевою метою яких стане формулювання відповідних пропозицій щодо покращення нормативно-правової бази у даній сфері, розроблення та затвердження методичних рекомендації з виявлення та розслідування злочинів у сфері виконання бюджету.

Матеріали перевірок і ревізій фінансово-господарської діяльності, що містять інформацію про злочини, підлягають обов'язковій передачі у встановлений строк до правоохоронних органів. Серед основних проблем, що виникають на цій стадії, слід відміти закріплення в ст. 112 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України) так званої альтернативної підслідності злочинів у сфері виконання бюджету. Досудове слідство в цих справах провадиться тим органом, який порушив кримінальну справу. На практиці це призводить до негативних наслідків, коли матеріали контролюючих органів про злочини у сфері виконання бюджету можуть направлятися в різні органи досудового слідства. На жаль, навіть у зазначеному вище наказі це питання не врегульовано.

Цілком зрозуміло, що для встановлення в отриманій з контролюючого органу інформації необхідних ознак складу злочину, посадова особа органу досудового слідства повинна володіти високим рівнем знань у галузі фінансового законодавства та практики його застосування. Враховуючи, що КПК України прямо не покладає обов'язку розслідувати такі справи на конкретний ор-

ган досудового слідства, їх працівники не проходять відповідної спеціальної підготовки, що перешкоджає якісному та кваліфікованому вивченню інформації про такі злочини та зумовлює прийняття необґрунтованих рішень. Для прикладу можемо звернутися до офіційної статистичної інформації. Так, Рахунковою палатою України в 2007 році було виявлено бюджетних правопорушень, тобто незаконного, у тому числі нецільового, використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів на загальну суму майже 6,7 млрд грн, з них – незаконного використання коштів на цілі, не передбачені бюджетними програмами, на суму 98,7 млн гривень [6]. Органами Державної контрольно-ревізійної служби в 2007 році виявлено 1 793 факти нецільових витрат державних ресурсів на загальну суму 322106,30 тис. грн, 13 026 фактів незаконних витрат на суму 1332482,49 тис. гривень [7]. Зазначені дії утворюють об'єктивну сторону складу злочину у вигляді порушення законодавства про бюджетну систему і за наявності інших ознак складу злочину підлягають кваліфікації за ст. 210 КК України. В той же час 2007 року зареєстровано всього 61 злочин у виді порушення законодавства про бюджетну систему України [8].

Переважає більшість інформації про злочини у сфері виконання бюджету внаслідок неправильної правової оцінки реалізується лише у вигляді адміністративної чи дисциплінарної відповідальності винних осіб. Органами ДКРСУ в 2007 році направлено до суду 1 184 протоколи про адміністративне правопорушення у виді порушення законодавства про бюджетну систему України (ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення), що свідчить про значну поширеність зловживань у ході використання бюджетних коштів. Таким чином, низький рівень взаємодії правоохоронних і контролюючих органів як на стадії контрольно-перевірочної діяльності, так і на стадіях дослідчої перевірки та досудового слідства, зумовлює неефективність заходів протидії злочинам у сфері виконання бюджету.

Вказане відображається і на динаміці злочинності у сфері виконання бюджету. Якщо в 2005 році було зареєстровано

145 злочинів, передбачених ст. 210 КК України, то 2006 року їх було зареєстровано значно менше – 97 (–33,1 %), 2007 – 61 (–37,1 %), а 2008 – 48 (–21,3 %). На перший погляд зменшення кількості злочинів з року в рік свідчить про ефективність заходів протидії їм. Проте такі факти, як стала динаміка злочинності економічної спрямованості, збільшення закритих кримінальних справ, кількості осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про бюджетну систему, збитків, завданих бюджету, на фоні офіційного зменшення рівня злочинності у сфері виконання бюджету дають можливість говорити про їх латентизацію.

Питання координації дій правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю є предметом багатьох наукових досліджень. Однак не всі висновки та пропозиції, що в них сформульовані, на нашу думку, є прийнятними. Зокрема, М. Погрібний наголошує на необхідності створення відповідного координаційного органу забезпечення фінансового контролю з метою своєчасного виявлення порушень фінансової дисципліни, що окрім іншого має здійснювати також і контрольно-ревізійну діяльність [9, 83]. Проте, зважаючи на і без того громіздку систему державного фінансового контролю, створення ще одного окремого органу, вважаємо, не стане гарантією покращення її стану, а наділення його повноваженнями щодо контрольно-ревізійної діяльності суперечить задекларованому завданню по координації діяльності контролюючих органів. Крім того, викликає сумнів можливість такого органу координувати діяльність правоохоронних органів, які наділені спеціальними повноваженнями і здійснюють заходи, що вимагають особливих режимів конфіденційності (наприклад, оперативно-розшукові).

На сьогодні завдання щодо координації дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю законодавчо покладене на органи прокуратури України. На практиці зазначена функція реалізується шляхом проведення координаційних нарад правоохоронних органів, метою яких є визначення спільних заходів по боротьбі зі злочинністю та контроль за їх виконанням, а також між-

відомчих нарад з питань додержання законності за участю контролюючих органів, інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Однак такі заходи, на нашу думку, не завжди мають комплексний характер і профілактичне спрямування. У цьому зв'язку слушною є думка А. Алексєєва про те, що координація включає узгодження дій не лише щодо виявлення та розкриття, а й щодо запобігання злочинам, усунення причин та умов, що їм сприяють [10, 13]. З огляду на вказане питання належної координації дій правоохоронних і контролюючих органів вимагає посиленої уваги з боку прокурорів.

Відсутність правового закріплення деяких із зазначених нами форм взаємодії негативно позначається на стані протидії злочинності у сфері виконання бюджету. Саме тому необхідним вбачається прийняття уніфікованого міжвідомчого наказу з питань порядку та форм взаємодії правоохоронних та контролюючих органів щодо протидії економічним злочинам. Однак зрозуміло, що одна лише наявність правових актів і державного механізму протидії злочинам у сфері виконання бюджету не здатна реально забезпечувати дотримання законів у цій сфері. Для цього необхідна злагоджена діяльність такого механізму, що можлива лише на підставі ефективної взаємодії між правоохоронними та контролюючими органами. У зв'язку з цим для якісної протидії злочинам у сфері виконання бюджету та покращення взаємодії правоохоронних і контролюючих органів у цій сфері, вважаємо за необхідне вжити низку організаційно-правових заходів.

Одним із пріоритетних, на нашу думку, залишається завдання щодо створення та введення в дію єдиної інформаційної бази державного фінансового контролю (банку оперативних даних), що дасть змогу уповноваженим суб'єктам швидше й ефективніше отримувати інформацію, необхідну для планування, підготовки та проведення контрольно-перевірочних заходів. Це завдання може бути покладене на ГоловКРУ, контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, які згідно з пунктами 1, 7 ст. 8 Закону України «Про державну кон-

трольно-ревізійну службу в Україні» узагальнюють досвід і наслідки проведення державного фінансового контролю і поширюють його серед контрольно-ревізійних служб, розробляють пропозиції щодо удосконалення державного фінансового контролю.

З метою активізації діяльності суб'єктів протидії злочинності слід впорядкувати оплату праці на основі реальних результатів роботи та фактичного навантаження працівників правоохоронних і контролюючих органів, покращити гарантії їх правового та соціального захисту.

Доцільно також залучати фахівців контролюючих та правоохоронних органів до розробки проектів регіональних програм протидії злочинності із визначенням органів, відповідальних за взаємодію щодо протидії окремим видам злочинності, в тому числі стосовно злочинів у сфері виконання бюджету, та подальшим їх затвердженням органами місцевого самоврядування, на-

данням останнім повноважень щодо контролю виконання зазначених програм.

Вважаємо, що реалізація вказаних заходів дасть змогу забезпечити дієвість системи протидії злочинам у сфері виконання бюджету, знизити рівень злочинності та латентності цих злочинів, зміцнити бюджетну дисципліну в державі, покращити її фінансово-економічний стан.

Насамкінець слід зазначити, що перспективним, на нашу думку, залишається подальше дослідження теоретичних і практичних питань правового статусу та діяльності окремих правоохоронних і контролюючих органів у сфері виконання бюджету, а також формування їх цілісної системи. Вказані питання викликають широкий науковий інтерес особливо в умовах подальшої реалізації положень концепції реформування кримінальної юстиції [11] та підготовки до розгляду Верховною Радою України проектів відповідних законів України.

Список використаних джерел:

1. Игонина Н.Н. Надзор за исполнением бюджетного законодательства органами финансового контроля [Текст] / Н.Н. Игонина // Законность. – 2003. – № 4. – С. 8–12.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / [уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел]. – К.: Ірпінь ВЕФ «Перун», 2003. – 1440 с.
3. Аркуша Л.І. Проблеми взаємодії та інформаційного забезпечення правоохоронних органів у боротьбі з економічною організованою злочинною діяльністю [Текст] / Л.І. Аркуша // Інформаційне забезпечення протидії організованій злочинності: зб. наук. статей / Бібліотека журналу «Юридичний вісник»; [за ред. М.П. Орзіха, В.М. Дрьоміна]. – Одеса: ФЕНИКС, 2003. – С. 109–117.
4. Див.: Порядок взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України [Текст]: затверджено наказом Головкиру, МВС, СБУ та ГПУ від 19 жовтня 2006 року № 346/1025/685/53 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2962.
5. Проект Закону України «Про державний фінансовий контроль» від 8 лютого 2008 року № 2020 // Офіційний сайт Верховної Ради України: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31663
6. Звіт Рахункової палати України за 2007 рік // Офіційний сайт Рахункової палати України: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=1146426&cat_id=32826
7. Звіт про результати діяльності органів державної контрольно-ревізійної служби за 2007 рік // Офіційний сайт Головного контрольно-ревізійного управління України: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/46964>
8. Довідка про динаміку та структуру злочинності по Україні за 2007 рік // Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/53966;jsessionid=B91E1C6CA06F133BE7EDBAD0730CB1D8>
9. Погрібний М.О. Удосконалення координації діяльності контролюючих та правоохоронних органів у сфері виконання місцевих бюджетів [Текст] / М.О. Погрібний // Вісник прокуратури. – 2007. – № 9. – С. 80–84.
10. Алексеев А.И. Должна ли прокуратура заниматься предупреждением преступлений [Текст] / А.И. Алексеев // Законность. – 2002. – № 1. – С. 9–14.
11. Концепція реформування кримінальної юстиції [Текст]: затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 838.

Олександр ГЛАДУН

**ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ТА КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ
ЩОДО ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ**

Резюме

Розглянуто систему й організаційно-правові засади взаємодії державних органів щодо протидії злочинам у сфері виконання бюджету. Визначено поняття взаємодії та її основні форми, запропоновано шляхи покращення такої діяльності. Наголошується, що важливим для ефективного запобігання цим злочинам є об'єднання зусиль ряду правоохоронних і контролюючих органів, яке має здійснюватись в ході виявлення та розслідування злочинів, а також встановлення і усунення причин та умов, що їм сприяли.

Александр ГЛАДУН

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ И КОНТРОЛИРУЮЩИХ
ОРГАНОВ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ
В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА**

Резюме

Рассмотрены система и организационно-правовые основы взаимодействия государственных органов относительно противодействия преступлениям в сфере исполнения бюджета. Определено понятие взаимодействия и его основные формы, предложены пути улучшения такой деятельности. Подчеркивается, что большое значение для эффективного предотвращения этих преступлений имеет объединение усилий ряда правоохранительных и контролирующих органов, которое может осуществляться в ходе выявления и расследования преступлений, а также при установлении и устранении причин и условий, которые им способствовали.

Oleksandr GLADUN

**INTERACTION BETWEEN LAW ENFORCEMENT AND CONTROLLING BODIES IN TERMS
OF CRIMES COUNTERACTION IN THE SPHERE OF BUDGET IMPLEMENTATION**

Summary

The institutional and legal bases of interaction between state bodies dealing with crime counteraction in the sphere of budget implementation are reviewed in the article. Also those bodies system is shown. The concept of such interaction and its main forms are defined, and the ways to improve that activity are offered. It is emphasized that certain consolidation of law enforcement and controlling bodies' efforts has great importance for efficient prevention of such crimes. The interaction should be realized through crime detection and investigation, as well as ascertainment and elimination of crime reasons and conditions.



Марина РУДЕНКО,
старший науковий співробітник
відділу проблем функціональної діяльності прокуратури
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України

ПРОКУРОР ЯК СУБ'ЄКТ ІНІЦІЮВАННЯ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Ключові слова: апеляційне провадження, апеляційний адміністративний суд, прокурор, апеляційна скарга, апеляційна заява, зміст апеляції.

Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві – своєрідна форма перевірки ще нечинних рішень суду першої інстанції, сутність якої полягає у повторному розгляді адміністративної справи по суті й перевірці судом апеляційної інстанції постанов та ухвал суду першої інстанції, що не набрали законної сили як з юридичної, так і фактичної сторони. Таким чином, за допомогою апеляційного провадження здійснюється перевірка законності й обґрунтованості ухвалених судами першої інстанції рішень, що дає змогу ще до набрання ними законної сили усунути допущені цими судами помилки та порушення [1].

Відповідно до ст. 184 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого перебуває місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення. Винятком з цього правила є те, що рішення окружного адміністративного суду щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії (ч. 3 ст. 172 КАС України) у порядку апеляції безпосередньо оскаржуються до Вищого адміністративного суду України (ч. 6 ст. 177 КАС України).

Слід зазначити: на сьогодні створено дев'ять апеляційних адміністративних судів відповідно до восьми апеляційних округів: Вінницький апеляційний адміністративний

суд; Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд; Донецький апеляційний адміністративний суд; Житомирський апеляційний адміністративний суд; Київський апеляційний адміністративний суд; Львівський апеляційний адміністративний суд; Одеський апеляційний адміністративний суд; Севастопольський апеляційний адміністративний суд; Харківський апеляційний адміністративний суд [2].

Досліджуючи питання представництва прокурора в апеляційному провадженні, передусім необхідно звернути увагу на нормативні приписи ч. 1 ст. 185 КАС України, у якій зазначено, що право оскаржити в апеляційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково мають сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки.

У цій нормі законодавець не виділяє спеціально фігуру прокурора як суб'єкта апеляційного оскарження. Проте право на апеляційне оскарження, крім сторін, він надає іншим особам, які беруть участь у справі. Це дає можливість визнати, що, оскільки прокурор як учасник адміністративного процесу законодавчо віднесений до осіб, які беруть участь у справі (параграф 1 Глави 5 Розділу II КАС України), йому, виходячи із зазначеного нормативного положення, належить право оскаржити в апеляційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково.

Більше того, якщо ст. 185 КАС України надає прокурору право на апеляційне ос-

карження тільки за умови його участі у справі (за наслідками розглянутого у суді першої інстанції «свого» адміністративного позову), то за положеннями ч. 4 ст. 61 КАС України таке право надається прокурору і тоді, коли він участі в справі не брав. Можливість оскарження судового рішення прокурором, який не брав участі у розгляді адміністративної справи судом першої інстанції, означає, що в подібних випадках прокурор реалізує функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді. Крім того, прокурор, який брав участь у справі, може подати заяву про приєднання до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги (ст. 192 КАС України), та заперечення на апеляційну скаргу (ст. 191 КАС України), тобто може здійснити вступ у справу, відкриту в адміністративному апеляційному суді за ініціативою іншої особи [3].

Отже, за наявності приводів і підстав, передбачених ч. 2 ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру», апеляційне провадження може бути відкрито з власної ініціативи прокурора, відповідно до якої він звертається до апеляційного адміністративного суду або здійснює вступ у справу, відкриту в суді за ініціативи інших осіб, оскаржує судові рішення. У даному випадку це характерна особливість адміністративної процесуальної правосуб'єктності прокурора при перегляді судових рішень.

Це дає змогу насамперед визнати, що принцип стримування і протидії у стосунках судової і прокурорської влад повинен діяти в обох напрямках. З одного боку, суди у визначених законом випадках повинні контролювати законність рішень і дій прокурорів. З другого – за прокурорами зберігається, як слушно зазначає В. Долежан, право офіційної критики рішень та дій органів судової влади, на яку повинні у встановленому законом порядку та у встановлені строки реагувати відповідні судові інстанції. Додержання законності при здійсненні адміністративного правосуддя, безумовно, становить предмет державного інтересу, інтересів суспільства і окремих громадян, які хочуть бачити у незалежному суді захисника своїх прав і бажають бути гарантованими від «суддівських помилок» [4]. Тому пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 185 КАС України положенням про те, що прокурор за наявності приводів і підстав має

право оскаржити в апеляційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково незалежно від участі у справі.

Деякі дослідники заперечують проти такого підходу, зазначаючи, що ці положення є нічим іншим, як поверненням прокурору функції нагляду за судом [5]. Дійсно, у демократичній правовій системі є неприпустимим існування нагляду прокуратури над судом, а тому за прокурором не може закріплюватися право оскарження усіх без винятку рішень в адміністративних справах. Прокурор, на нашу думку, має право на апеляцію лише в тих справах, у провадженні яких він брав участь, або у випадках, коли рішенням адміністративного суду порушуються інтереси держави чи окремих громадян, неспроможних з тих або інших причин захистити свої права. За наявності відповідних приводів і підстав у цих випадках «процесуальне місце» в суді апеляційної інстанції має зайняти прокурор.

Юридичну основу апеляції становить право прокурора на апеляцію та кореспондуючий йому обов'язок вищого суду прийняти справу після її вирішення в нижчому суді і розглянути по суті й остаточно. Підставою виникнення права прокурора на апеляцію є наявність порушених, не поновлених чи недостатньо захищених адміністративним судом першої інстанції прав, свобод або інтересів позивача (незаконність і необґрунтованість рішення суду першої інстанції), а також наявність підстав вважати, що рішення цього суду не може набрати законної сили, оскільки воно ухвалене з порушенням процедури провадження в адміністративній справі. Важливим є те, що в процесуальному сенсі не апеляцію поставлено в залежність від факту набрання судовим рішенням законної сили, а, навпаки, – набрання судовим рішенням законної сили знаходиться в прямій залежності від факту закінчення процесуального строку, в межах якого діє право на апеляцію [6].

Таким чином, винятково волею «прокурора – апелянта» визнається, чи достатнім для остаточного вирішення конкретної адміністративної справи є її розгляд у суді першої інстанції, чи остаточне вирішення має бути результатом послідовного розгляду цієї справи в двох ієрархічно різних судових інстанціях.

Водночас слід зазначити, що ч. 4 ст. 61 КАС України вказує лише на прокурора, який може бути суб'єктом ініціювання апеляційного перегляду адміністративної справи, однак нічого не говорить про те, який саме прокурор має брати участь в цьому перегляді. Розглядаючи окреслене питання, доцільно враховувати положення ст. 37 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої прокурор чи його заступник у межах своїх повноважень мають право на внесення апеляційного подання незалежно від того, чи брали вони участь у цій справі, а помічники прокурора, прокурори управлінь та відділів – у тому випадку, якщо вони брали участь у цій справі.

Виходячи з наведених положень, можна дійти такого висновку: право апеляційного оскарження мають прокурор і заступник прокурора в межах їх компетенції, незалежно від їх участі в розгляді адміністративної справи в суді першої інстанції, а помічники (старші помічники) прокурора, прокурори (старші прокурори) управлінь і відділів (начальники відділів і управлінь та їх заступники) – тільки у справах, в розгляді яких вони брали участь. Із огляду на це є доцільним, на нашу думку, доповнити перелік статей Закону України «Про прокуратуру», в яких зазначені вище особи у процесуальному контексті вважаються прокурорами, відповідно до вимог ст. 36¹ вказаного Закону.

Проте не слід забувати, що фактично представництво в суді здійснюється передусім прокуратурою як централізованою державною структурою і не може бути повністю віддано на відкуп конкретній посадовій особі прокуратури. Це має враховуватись при визначенні того, хто саме з працівників прокуратури може офіційно ставити питання про перегляд судових рішень в апеляційному порядку [7].

Право на апеляційне оскарження реалізується прокурором заявленою ним вимогою, втіленою в процесуальній формі – письмовій заяві про апеляційне оскарження та апеляційній скарзі, а також відповідними процесуальними діями з їх подання. За правилами ч. 1 ст. 186 КАС України в разі оскарження рішення суду першої інстанції спочатку подається заява, що є нічим іншим, як звичайним супроводжувальним листом, яким повідомляється про намір оскаржити

рішення суду першої інстанції. При цьому під час оскарження постанови суду першої інстанції строк пред'явлення заяви про апеляційне оскарження становить десять днів з дня проголошення оскаржуваного судового документа (або з дня його складання). Апеляційну скаргу необхідно подати в строк, що не перевищує двадцяти днів після подання зазначеної заяви (ч. 3 ст. 186 КАС України).

При оскарженні ухвали суду першої інстанції зазначені строки скорочуються вдвічі і, відповідно, становлять: п'ять днів – для подання заяви та десять днів – для подання апеляційної скарги. Водночас наведені норми не виключають можливість подання прокурором, який оскаржує рішення суду першої інстанції, апеляційної скарги без подання зазначеної заяви за умови, коли таку скаргу подано у строк, зазначений для подання заяви (ч. 5 ст. 186 КАС України). Тобто мається на увазі, що для оскарження постанови суду першої інстанції апеляційну скаргу можна подати без подання заяви в строк, що не перевищує десяти днів з дня проголошення оскаржуваного судового документа (або з дня його складання), а для оскарження ухвали суду першої інстанції апеляційну скаргу необхідно подати без подання заяви протягом п'яти днів з моменту, зазначеного у ч. 4 ст. 186 КАС України.

За правилами ч. 3 ст. 186 КАС України в апеляційній скарзі зазначаються: а) найменування адміністративного суду апеляційної інстанції, до якого подається скарга; б) ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає апеляційну скаргу, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; в) дата подання заяви про апеляційне оскарження; г) вимоги особи, яка подає апеляційну скаргу, до суду апеляційної інстанції; г') обґрунтування вимог особи, яка подала апеляційну скаргу, із зазначенням того, в чому полягає неправильність чи неповнота дослідження доказів і встановлення обставин у справі та (або) застосування норм права; д) за необхідності – клопотання особи, яка подає апеляційну скаргу про витребування нових доказів, про виклик свідків тощо; е) перелік матеріалів, які додаються. В апеляційній скарзі має міститися також і інша інформація, вказана у частинах 4–7 КАС України. Ці вимоги стосуються і апеляційної скарги прокурора.

Важливе значення має визначення змісту апеляції прокурора, тобто сутності його звернення до апеляційного адміністративного суду про повторний розгляд справи, тому що саме в ньому визначаються межі розгляду справи апеляційною інстанцією. Центральною частиною апеляції є: 1) посилення прокурора на наявність порушених, не поновлених чи недостатньо захищених судом першої інстанції прав, свобод та законних інтересів громадянина або держави, а також/чи на наявність підстав вважати, що рішення суду першої інстанції не може набрати законної сили, оскільки ухвалене з порушенням процедури провадження в адміністративній справі; 2) встановлення, в якому обсязі оскаржується рішення суду першої інстанції (повністю або частково); 3) наведення причин, з яких позивач (інші учасники адміністративного процесу) не спроможний подати апеляційну скаргу (в справах, у яких прокурор не брав участь).

Отримавши апеляційну скаргу прокурора, суддя-доповідач протягом трьох днів перевіряє її відповідність вимогам, закріпленим у ст. 187 КАС України, і за відсутності перешкод постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження. Якщо апеляційна скарга не відповідає вимогам, передбаченим ст. 187 КАС України, застосовуються правила ст. 108 КАС України, тобто суддя постановляє ухвалу про залишення апеляційної скарги без руху, в якій зазначаються недоліки вказаної скарги, спосіб їх усунення та встановлюється строк, достатній для усунення виявлених недоліків. Копія ухвали про залишення апеляційної скарги без руху негайно надсилається прокурору, який звернувся з цією скаргою.

Ухвали про залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги або відмову у відкритті апеляційного провадження можуть бути оскаржені прокурором у касаційному порядку [8].

Важливим є визначення повноважень прокурора на етапі підготовки справи до апеляційного розгляду (ст. 190 КАС України). Адже всі судові рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до апеляційного розгляду, викладаються у формі ухвали. Копії ухвал надсилаються особам, які беруть участь у справі (прокурору).

Можна стверджувати, що на стадії підготовки справи до апеляційного розгляду про-

курор може надати суду нові докази або заявити клопотання про витребування їх з ініціативи суду, просити суд про виклик у судові засідання свідків, клопотати про призначення експертизи чи про залучення до участі у справі спеціалістів, заявити (чи не заявити) клопотання про можливість письмового провадження у суді апеляційної інстанції; прокурор має право відмовитись від апеляційної скарги або змінити її до закінчення апеляційного розгляду (ч. 1 ст. 193 КАС України), а також може взагалі відмовитися від адміністративного позову, а сторони можуть примиритися у будь-який час до закінчення апеляційного розгляду (ст. 194 КАС України).

Постає запитання: чи обмежений прокурор, який бере участь в апеляційному розгляді справи у судовому засіданні при вчиненні зазначених дій, позицією прокурора, який брав участь у судовому розгляді справи в суді першої інстанції або який не брав участь у справі в суді першої інстанції, але подав апеляційну скаргу? КАС України на це запитання не дає ствердну відповідь. Більше того, ст. 193 КАС України на відміну від ст. 300 ЦПК України не передбачає право особи, яка надала апеляційну скаргу, доповнити апеляцією.

Разом із тим ст. 40 чинного Закону України «Про прокуратуру» надає право змінити чи доповнити апеляцію крім прокурора, який вніс апеляційне подання, ще й прокурору вищого рівня. Суперечність двох законів очевидна, а тому виникає проблема їх застосування. Як свідчить практика, інколи судді, керуючись нормами КАС України, відмовляють у прийнятті змін чи доповнень, внесених вищестоящими прокурорами до апеляції, поданої прокурором, який брав участь у розгляді адміністративної справи судом першої інстанції. Практичне застосування судами норм КАС України, а не законодавства про прокуратуру, теоретично обґрунтоване, адже пріоритет спеціальної норми перед загальною нормою не потребує доведення [9].

По справі, в якій адміністративний позов прокурора було задоволено повністю або частково і прокурор згоден з рішенням суду першої інстанції, але судові рішення оскаржено відповідачем у справі, прокурор може подати до адміністративного суду апеляційної інстанції заперечення на апеляційну

скаргу відповідача у письмовій формі протягом встановленого судом апеляційної інстанції строку (ч. 1 ст. 191 КАС України).

У запереченні на апеляційну скаргу прокурор зазначає, бажає він взяти участь у судовому засіданні суду апеляційної інстанції чи просить суд розглянути справу за його відсутності. Заперечення на апеляційну скаргу підписуються відповідним прокурором (частини 2, 3, 4 ст. 191 КАС України).

У будь-який час до закінчення апеляційного розгляду прокурор має право приєднатися до апеляційної скарги (в якій ідеться про державні інтереси або інтереси громадянина, не спроможного з поважних причин їх захищати), підтримавши її вимоги (ст. 192 КАС України). Це робиться прокурором у формі звернення до суду апеляційної інстанції із заявою про приєднання до апеляційної скарги [10].

Список використаних джерел:

1. Міхеєнко М. Апеляційне провадження як резерв змагальності в судах другої інстанції / М. Міхеєнко, В. Шишкін // Право України. – 1995. – № 1. – С. 20.
2. Про вдосконалення мережі адміністративних судів України: указ Президента України від 16 жовтня 2008 року № 942/2008 // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 199. – 24 жовтня.
3. Анпілогов О.В. Правовий інститут захисту прав і законних інтересів людини та громадянина прокурором у судовому адміністративному процесі / О.В. Анпілогов // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 11. – С. 40–43.
4. Долежан В.В. Шляхи конкретизації представницької функції прокуратури в майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / В.В. Долежан // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. – Х., 1998. – С. 184–188.
5. Бородін М. Перегляд цивільних справ у порядку апеляції / М. Бородін // Право України. – 2004. – № 8. – С. 71–75.
6. Сірий М. Система перегляду судових рішень в Україні: погляд у майбутнє / М. Сірий // Юридичний журнал. – 2003. – № 3. – С. 118–122.
7. Коваль В. Ініціювання апеляційного провадження / В. Коваль // Вісник прокуратури. – 2003. – № 12 (30). – С. 97–101.
8. Пасенюк Д. Апеляційне та касаційне оскарження в адміністративному процесі: стадії процесу чи суб'єктивні конституційні права / Д. Пасенюк, М. Сорока // Юридичний журнал. – 2007. – № 12. – С. 118–120.
9. Копетюк М. Правові засади участі прокурора в апеляційному провадженні / М. Копетюк, О. Книш // Юридична Україна. – 2005. – № 3 – С. 82–87.
10. Перепелюк В. Деякі питання участі прокурора в адміністративному судочинстві / В. Перепелюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 1. – С. 74–84.

Марина РУДЕНКО

ПРОКУРОР ЯК СУБ'ЄКТ ІНІЦІЮВАННЯ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Резюме

Розглядаються теоретичні та практичні питання ініціювання прокурором апеляційного провадження в адміністративному процесі, вказано на особливості процесуального статусу прокурора під час апеляційного оскарження судових рішень в адміністративних справах.

Марина РУДЕНКО

ПРОКУРОР КАК СУБЪЕКТ ИНИЦИИРОВАНИЯ АПЕЛЛЯЦИОННОГО ПЕРЕСМОТРА СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Резюме

Рассматриваются теоретические и практические вопросы инициирования прокурором апелляционного производства в административном процессе, указываются особенности процессуального статуса прокурора в ходе апелляционного обжалования судебных решений по административным делам.

PROSECUTOR AS A SUBJECT OF INITIATION JUDGMENT APPEAL REVERSAL
IN ADMINISTRATIVE CASES: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE

Summary

The issues of theory and practice of appeal proceedings initiation by a prosecutor in administrative procedure are examined, procedural status of prosecutor specialties in judgments appeal in administrative cases are indicated.

ВИМОГИ

**щодо оформлення наукових статей, які публікуються в журналі
«Вісник Національної академії прокуратури України»**

1. Структурно наукова стаття обов'язково має складатися з таких частин, як: постановка проблеми; огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми; формулювання завдання дослідження; виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з цього дослідження; список використаних джерел.

2. Автор несе відповідальність за достовірність викладеного матеріалу.

3. Стаття має бути надрукована через півтора комп'ютерні інтервали шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом до 10-ти сторінок; обов'язково додається електронна копія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word).

4. У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має зазначатися повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори).

5. Після інформації про автора (співавторів) наводиться назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і виділяється напівжирним шрифтом.

6. Перед викладом статті слід навести від п'яти до десяти ключових слів. (Ключове слово – це слово (словосполучення) із тексту статті, що несе смислове навантаження і відображає основний її зміст поза контекстом.)

7. Бібліографічні посилання у тексті позначаються цифрами у квадратних дужках в порядку зростання.

8. Перелік використаних джерел наводиться після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання», що набрав чинності 1 липня 2007 року.

9. На статтю необхідно надати резюме українською, російською та англійською мовами. Викладення матеріалу в ньому повинно бути точним і стислим.

10. Автор має вказати структурний підрозділ вищого навчального закладу (наукової установи), яким стаття рекомендована до друку. Аспіранти та здобувачі повинні подати рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по батькові, науковий ступінь, вчене звання.

11. На останній сторінці рукопису автор обов'язково має вказати свої координати (службовий чи домашній телефони, електронну та домашню адреси).

12. Автор має надати фотокартку розміром 3 x 4 см.

13. Редакція вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті.

14. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх.

15. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.

16. Надані для публікації матеріали не повертаються.

17. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій.

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

**оголошує на конкурсній основі набір до аспірантури працівників
прокуратури, які мають вищу освіту та кваліфікацію спеціаліста
або магістра, стаж роботи в органах прокуратури не менше трьох років,
з відривом від виконання службових обов'язків
(денна форма навчання)
та без відриву від виконання службових обов'язків
(заочна форма навчання)**

за спеціальностями:

- 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія;
кримінально-виконавче право;
- 12.00.09 – кримінальний процес і криміналістика;
судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність;
- 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура.

Інформація щодо переліку документів надається
науковою частиною Академії.

Телефон для довідок: 206-00-51 (внутрішні 307, 308).

**Документи приймаються з 15 вересня по 15 жовтня 2009 року
за адресою: м. Київ, вул. Мельникова, 81 б, кабінети 101, 102.**

Над випуском працювали:

Редактори

*Світлана Барандич, Зоя Пономаренко,
Віктор Гаман, Наталя Сирота, Наталія Гриценко*

Переклад англійською
Тетяна Погорєлова

Комп'ютерна верстка
Світлана Ткаченко

Дизайн обкладинки
Тетяна Малишева

Оригінал-макет виготовлено
ЗАТ «ВІПОЛ»

Підписано до друку 24.06.2009.
Формат 70х100 1/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 10,32. Обл.-вид. арк. 13,5.
Наклад 1000 прим.
Зам. № 9-546.

Віддруковано на ЗАТ «ВІПОЛ».
03151, Київ, вул. Волинська, 60.
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
Серія ДК № 752 від 27.12.2001.