

ВІСНИК

НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

1(29)'2013

Заснований

18 листопада 2005 року

Засновник

Національна академія
прокуратури України

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

про державну реєстрацію —
Серія KB №13906-2879 ПР

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

Головний редактор

Якимчук М.К.

Рекомендовано до друку

Вченою радою Національної академії
прокуратури України
(протокол №7 від 24 січня 2013 року)

Рецензування статей

здійснено членами редакційної колегії
журналу

Адреса редакції:

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

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

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

Головний редактор

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

Заступники головного редактора:

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

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

Відповідальний секретар

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

Члени редакційної колегії:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Мірошніченко Сергій Сергійович кандидат юридичних наук, доцент
(Генеральна прокуратура України)

Мироненко Тетяна Євгенівна кандидат юридичних наук
(Національна академія прокуратури України)

Попович Євген Миколайович доктор юридичних наук
(прокуратура міста Харкова)

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

Скулиш Євген Деонісійович доктор юридичних наук, професор
(Національна академія Служби безпеки України)

Шаповал Володимир Миколайович доктор юридичних наук, професор
(Центральна виборча комісія)

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

Якимчук Наталія Яківна доктор юридичних наук, доцент
(Національна академія прокуратури України)

Ярмиш Наталія Миколаївна доктор юридичних наук, професор
(Національна академія прокуратури України)

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНО	5
Олег ЛИТВАК, Петро ШУМСЬКИЙ	
Реформування морально-етичних вимог до прокурора	5
Артем ПШОНКА	
Удосконалення системи підготовки кадрів для органів прокуратури	11
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ	17
Сергій ПОДКОПАЄВ	
Професіоналізм прокурорської діяльності	17
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО	22
Анатолій ГОЛОВІН	
Деякі питання удосконалення процедури поновлення прав громадян, які стали жертвами кримінальних правопорушень	22
Тетяна ШАПОВАЛ	
Про особливості парламентаризму в Україні (теоретичний і конституційний аспекти)	36
Володимир ШАТІЛО	
Органи прокуратури у структурі конституційного механізму державної влади	42
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ	47
Андрій ОРЛЕАН	
Відмежування торгівлі людьми від інших злочинів, пов'язаних із трудовою експлуатацією	47
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА	53
Олександр ТОЛОЧКО	
Критерії оцінювання прокурором розумності строків досудового розслідування	53
Микола ШИЛІН	
Оперативно-розшукова діяльність та негласні слідчі дії: проблеми правового регулювання у світлі нового Кримінального процесуального кодексу України	59
ФІНАНСОВЕ ПРАВО	65
Наталія ЯКИМЧУК	
Критерії ефективності використання бюджетних коштів	65
НОТАРІАЛЬНЕ ПРАВО	71
Світлана МАЛЯРЕНКО	
Щодо окремих підстав анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю в Україні	71

СУДОУСТРІЙ І СУДОЧИНСТВО	77
<i>Олег КУЧЕР</i>	
Проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в бюджетній сфері	77
ПРОКУРОРСЬКА ТА СЛІДЧА ПРАКТИКА	83
<i>Андрій ПАРАКА</i>	
Проблеми практичної діяльності органів державної системи профілактики щодо запобігання шкідливим звичкам серед неповнолітніх	83
<i>Михайло ХИЛЯ</i>	
Порушення законодавства у сфері використання земель лісогосподарського призначення	89
Трибуна молодого вченого	92
<i>Андрій КАЛУЖИНСЬКИЙ</i>	
Особливості розслідування злочинів, вчинених у сфері земельних відносин, що поєднуються з легалізацією майна, здобутого злочинним шляхом.....	92
<i>Кристина КУРСЬКА</i>	
Мета та завдання прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони водних ресурсів	99
<i>Адріан ЛУПУ</i>	
Практика застосування законодавства щодо діяльності Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та наглядової діяльності прокуратури у цій сфері	104
<i>Євгенія ЧУПРИНСЬКА</i>	
Процесуальні повноваження Верховного Суду України в кримінальному провадженні.....	110
<i>Олександр КОТЛЯРЕНКО</i>	
Військова служба правопорядку – суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави.....	116
<i>Андрій ВОЄВОДА</i>	
Обставини, що підлягають встановленню у кримінальних провадженнях про порушення правил водіння або експлуатації військових машин	122
ЖИТТЯ АКАДЕМІЇ	127
Хроніка міжнародних і міжвузівських зв'язків	127
Вимоги до оформлення наукових статей.....	128



Олег ЛИТВАК,

професор кафедри організації роботи та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України

Петро ШУМСЬКИЙ,

професор кафедри організації роботи та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції 3 класу, кандидат юридичних наук, професор



РЕФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ВИМОГ ДО ПРОКУРОРА

Ключові слова: *ідеї законності та справедливості; реформування прокуратури; морально-етичні вимоги; правила поведінки.*

В умовах посилення ролі прокуратури у забезпеченні прав і свобод особи, які тісно пов'язані із захистом інтересів держави, зростає значення морально-етичних основ організації діяльності прокурорських працівників.

Вимоги, що ставляться до професійної етики і правил поведінки прокурорів, визначено у низці міжнародно-правових актів, зокрема в Стандартах професійної поведінки і відповідальності прокурорів, затверджених Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року, в Керівних принципах у сфері етики, а також у Кодексі поведінки прокурорських працівників, затвердженому 31 травня 2005 року на Шостій конференції Генеральних прокурорів країн – членів Ради Європи.

На нашу думку, міжнародний досвід необхідно застосовувати з урахуванням традицій, досвіду, особливостей, що склалися в суспільстві національної культури. Свого часу видатний український вчений В'ячеслав Липинський стверджував: «Без традицій нема культури, без культури нема нації». Треба також пам'ятати висновок Європейської конференції «Трансформація прокуратури в орган, сумісний з демократичними принципами права»: для уникнення

помилки, досягнення успіху важливо, щоб будь-яка створювана прокурорська система була сумісна з культурою та історією України. Ця система має бути сприйнята тим суспільством, в якому вона функціонує [1].

Поряд з ознаками, що мають загальне значення для юристів будь-якої спеціальності, робота прокурора передбачає наявність у нього специфічних рис характеру. Насамперед – це переконаність у справедливості й соціальній значимості справи, якій він присвятив своє життя, відповідна спрямованість на досягнення поставленої мети, підкріплена активною і послідовною діяльністю, високі вольові якості. Водночас, враховуючи великий обсяг владних повноважень, якими наділений прокурор, його обов'язок – ефективно і виключно обачливо користуватися ними, скрупульозно аналізувати всі обставини справи, ретельно зважувати всі «за» і «проти», бути об'єктивним, не піддаватися обвинувальному ухилу, спокусі захисту «честі мундира», дошукатися суті правових, соціальних явищ, мати мужність визнати свої помилки і виправити їх.

Особливості прокурорської діяльності часто вимагають від працівника мобільності, швидкості й гнучкості мислення, здатності конструктивно

мислити і приймати рішення у незвичних, екстремальних умовах без сторонньої допомоги, осмислено діяти і вирішувати завдання за мінімальний проміжок часу. Прокурор повинен оцінювати явища із врахуванням усіх деталей, прораховувати найближчі й віддалені, прямі та побічні результати.

Прокурор, за висловом славнозвісного юриста А.Ф. Коні, – це «промовляючий суддя» [2, 20]. У такому контексті він постає як викривач суспільних пороків, антигромадських проявів, злочинності, свавілля. Але тут йдеться і про значення ораторських здібностей, культуру володіння письмовою мовою для передачі широкому загалу у яскравій, переконливій і зрозумілій формі власних думок та почуттів.

Суворе додержання моральних норм забезпечує справедливість у діяльності працівників прокуратури, що є необхідним для ефективної процесуальної діяльності та підтримання високого авторитету органів прокуратури. Цим пояснюється і створення різних правил та кодексів професійної діяльності.

З метою підвищення авторитету органів прокуратури на Всеукраїнській конференції працівників органів прокуратури, що відбулася 28 листопада 2012 року, було схвалено і прийнято Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, який введено в дію з 1 грудня 2012 року.

Під час свого виступу Генеральний прокурор України Віктор Пшонка, зокрема, зазначив: «Цей документ є збіркою високих морально-етичних стандартів поведінки працівника прокуратури. Кодекс є обов'язковим для виконання всіма працівниками органів прокуратури абсолютно всіх рівнів. Він поширюється на всі дії працівників прокуратури, як при виконанні своїх обов'язків, так і в повсякденному житті».

Виконання покладених на прокуратуру завдань вимагає від її працівників високого професіоналізму, неупередженості, чесності, порядності та здатності протистояти намаганням неправомірно вплинути на їх службову діяльність.

Кодекс професійної етики та поведінки працівників має сприяти утвердженню вказаних особистих і ділових якостей. У ньому визначено основні принципи й моральні норми, якими повинні керуватися працівники прокуратури при виконанні своїх службових і позаслужбових обов'язків [3].

Метою прийняття Кодексу є встановлення правил поведінки прокурорського працівника, що впливають з його правового статусу, особливостей прокурорської служби та відповідних обмежень, забезпечення єдиної морально-правової основи поведінки прокурорських працівників. Додержання передбачених кодексом правил поведінки матиме логічним наслідком зміцнення авторитету прокурорів і слідчих, зростання довіри громадян до держави.

Як представники держави прокурорські працівники повинні постійно сприяти утвердженню в суспільстві ідей законності та справедливості, збереженню і розвитку історичних та культурних традицій нашого народу, роблячи при цьому акцент на соціальній значимості прокурорської діяльності, мірі відповідальності перед суспільством і державою, про що наголошував неодноразово Генеральний прокурор України В. Пшонка на підсумковій колегії Генеральної прокуратури, яка відбулася 18 грудня 2012 року [4].

Також увагу було зацентовано на значному вдосконаленні кадрової роботи в органах прокуратури України. Особлива роль у питаннях підготовки майбутніх прокурорів належить Національній академії прокуратури України. Генеральний прокурор України В. Пшонка поставив конкретне завдання – майже в два з половиною рази збільшити кількість слухачів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Академії для того, щоб упродовж п'яти років була можливість підвищити професійний рівень всього прокурорського корпусу нашої держави.

Потребує посиленої уваги і розвиток відомчої науки, на яку керівник вищого наглядного відомства також покладає великі надії.

Усе це вимагає від ректорату, Вченої ради, всього професорсько-викладацького складу Академії значного підвищення ефективності всіх напрямів діяльності нашого відомчого навчального закладу. Про конкретні шляхи вирішення цих актуальних і особливо значимих складових наголосив ректор Академії Є. Блажівський на засіданні Вченої ради, що відбулося 25 грудня 2012 року.

Введення у дію 1 грудня 2012 року Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури стало важливою подією для всіх прокурорських працівників. Керівники органів і установ прокуратури мають виходити з того, що порушення прокурорським працівником норм цього Кодексу повинні враховуватися при вирі-

шенні питання про притягнення його до дисциплінарної відповідальності, а якщо таке порушення полягає у вчиненні проступка, що порочить честь прокурорського працівника, то це має наслідком накладення дисциплінарного стягнення.

Як відомо, в основу будь-якої професії закладено певні моральні та етичні принципи, згідно з якими про неї формується загальна думка в суспільстві. Повною мірою це стосується і працівників прокуратури, адже особливе значення мають високі морально-етичні засади, прямо передбачені в ст. 46 Закону України «Про прокуратуру».

Від додержання таких норм багато в чому залежить довіра держави і громадськості до органів прокуратури.

Про це зазначив Генеральний прокурор України В. Пшонка на підсумковій колегії й зобов'язав керівників органів прокуратури усіх рівнів забезпечити негайне і кваліфіковане реагування на всі критичні виступи у засобах масової інформації на адресу органів прокуратури і конкретних її працівників.

Тому прийняття Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури є досить важливим чинником для роботи всієї прокурорської системи України. Адже це систематизоване зібрання основних моральних норм і принципів, яких повинні дотримуватися працівники прокуратури під час несення служби та в позаслужбовий час.

Морально-етичні норми визначають правила, зміст поведінки, те, як необхідно діяти в певній ситуації, тобто прийнятні для конкретного суспільства та соціальної групи устої. Це соціальні норми, що регулюють поведінку людини в суспільстві, її ставлення до інших його членів, до суспільства в цілому і, власне, до самого себе.

Кодекс регулює відносини у сфері професійної етики та поведінки працівників прокуратури, визначає основні принципи їх діяльності, взаємовідносини з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, законодавчою владою, судовою владою (судами), із засобами масової інформації, з громадянами, взаємовідносини керівників з членами колективів, взаємовідносини з контролюючими та правоохоронними органами, етику обвинувальної промови та взаємовідносини з іншими учасниками судочинства у суді [5].

Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури складається з п'яти

розділів: «Загальні положення»; «Основні вимоги до професійної поведінки працівника прокуратури»; «Основні вимоги до позаслужбової поведінки працівника прокуратури»; «Взаємовідносини»; «Відповідальність за порушення Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури».

Професійна етика регламентує норми поведінки, які безпосередньо стосуються реалізації прокурорами управлінських функцій. Норми повинні бути для всіх прокурорських працівників орієнтиром належної службової та позаслужбової поведінки, що дасть їм змогу як неупередженим особистостям демонструвати високу професійну й особисту культуру.

Незважаючи на те, що останнім часом в органах прокуратури помітно більше уваги приділяється кадровій роботі, проступки прокурорських працівників поки що мають місце. І, на жаль, ще не повною мірою виявляються причини й умови їх вчинення і не з'ясовується роль прокурора – керівника колективу у запобіганні їм.

З огляду на це досить обґрунтованою є увага до питань моралі й етики прокурорів, і особливо тих, які здійснюють управлінську діяльність.

Вважаємо, доцільним що тематику внести до навчальних планів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України для підвищення професійного рівня прокурорських працівників, і особливо керівників органів прокуратури, структурних підрозділів та їх заступників. Також окреслені теми, на нашу думку, слід висвітлювати і в межах навчальних курсів щодо протидії корупції.

Відповідно до Розділу I Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури його завданнями є:

- забезпечення ефективного здійснення працівниками прокуратури своїх професійних обов'язків на підставі додержання принципів верховенства права, законності, суспільної моралі та високої культури;
- підвищення авторитету органів прокуратури та сприяння зміцненню довіри громадян до них;
- створення умов для розвитку у працівників прокуратури почуття справедливості, відповідальності, відданості справі, додержання загальнолюдських моральних цінностей, запобігання проявам корупції;
- формування принципової морально-правової позиції у взаєминах з колегами по службі та керівництвом.

Отже, Кодекс має на меті визначення основних стандартів поведінки прокурорів та норм, які могли б стимулювати працівників прокуратури дотримуватися їх, підвищуючи тим самим авторитет органів прокуратури та довіри до них з боку громадян.

Моральні якості є особистісною характеристикою та невід'ємною складовою представника юридичної професії. Прокурор – не просто юрист, а еліта юриспруденції, тому його морально-етичні принципи повинні бути на високому рівні, як під час виконання службових обов'язків, так і в позаслужбовий час. Тобто професійна поведінка прокурора має бути його стилем повсякденного життя [6].

Основними принципами, на яких ґрунтується професійна діяльність працівників прокуратури, є:

- верховенство права та законності;
- повага до прав і свобод людини та громадянина;
- незалежність і самостійність;
- політична неупередженість та нейтральність;
- толерантність;
- рівність перед законом, презумпція невинуватості;
- справедливість та об'єктивність;
- професійна чесність та гідність, формування довіри до прокуратури;
- конфіденційність;
- прозорість службової діяльності;
- утримання від виконання незаконних рішень чи доручень;
- недопущення конфлікту інтересів;
- компетентність та професіоналізм;
- зразковість поведінки та дисциплінованість.

У 2006 році було створено Українську асоціацію прокурорів, яка займалась розробкою проекту Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Під час розробки положень проекту точилось чимало дискусій щодо термінології, визначення тих чи інших понять, що стосувалися моралі та етики поведінки працівника прокуратури, застосування дисциплінарних стягнень за порушення Кодексу, а також стосовно органів, уповноважених на його прийняття.

Вивчалось також питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів і слідчих за скоєння ганебного вчинку. Поняття «ганебний вчинок», або, як це передбачається у ст. 8 Дисциплінарного статуту прокуратури України,

«проступок, який порочить працівника прокуратури», входить до змісту більш широкого поняття «дисциплінарний проступок». Адже відомо, що підставою дисциплінарної відповідальності є скоєння дисциплінарного проступку. Тлумачення надто загального поняття «ганебний вчинок» під час дисциплінарного провадження складне та потребує певної конкретизації. Науковці вважають, що така конкретизація якраз і буде відбуватися за рахунок положень, закріплених у Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Таким чином, особа притягуватиметься до дисциплінарної відповідальності за скоєння дисциплінарного проступку (передбаченого законом), під яким, зокрема, розуміють і ганебні вчинки, а положення Кодексу будуть використовуватися суб'єктом дисциплінарної влади для конкретизації проступку та визначення ступеня вини працівника у кожному окремому випадку залежно від характеру порушення.

На актуальності розробки й прийняття нового Дисциплінарного статуту працівників органів прокуратури України акцентувалася увага учасників розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України, під час якого обговорювались підсумки роботи за минулий рік.

У доповіді Генеральний прокурор України В. Пшонка визначив першочерговим завданням центрального апарату Генеральної прокуратури України спільно з Національною академією прокуратури України із залученням прокуратур областей і прирівняних до них розробити та подати на розгляд проект нового Дисциплінарного статуту, оскільки окремі норми чинного Дисциплінарного статуту Конституційним Судом України визнані повністю чи частково неконституційними [7].

На етапі розробки Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури науковці висловлювали різні погляди щодо його прийняття та затвердження.

Наприклад, на думку С. Даніліна, Кодекс мав би прийматися самою прокурорською спільнотою в особі Української асоціації прокурорів. В. Долежан зазначав про доречність схвалення Кодексу на Всеукраїнській конференції працівників прокуратури, звертаючи при цьому увагу на недоцільність його затвердження наказом Генерального прокурора України. О. Толочко та С. Подкопаєв у своїй статті вказують на те, що, враховуючи коло правовідносин, які регулюються Кодексом, та їх особливий характер і зміст, навряд чи доцільне затвердження його одноосо-

бовим суб'єктом – Генеральним прокурором України. Прийняття деонтологічних правил певної професії повинно здійснюватися колегіальним органом, що складається із самих професіоналів, проте яким саме? Адже на відміну, наприклад, від суддівської спільноти, законодавство не передбачає наявності у прокурорській системі органів самоврядування, а від адвокатської – наявності колегіальних органів дисциплінарної юрисдикції [8].

Проте на сьогодні зазначені вище проблеми, які існували на момент розробки проекту Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури, враховані, опрацьовані та вирішені. Тому 28 листопада 2012 року Кодекс був схвалений на Всеукраїнській конференції працівників прокуратури та затверджений наказом Генерального прокурора України №123.

Отже, служба в органах прокуратури є вираженням особливої довіри з боку суспільства й держави, а відтак, ставить високі морально-етичні вимоги до прокурорських працівників.

Моральні вимоги – це сукупність правил, що забезпечують морально-етичний характер трудової діяльності й позаслужбової поведінки. Виконання службових обов'язків вимагає від прокурора підвищеного почуття відповідальності за свої рішення, дії і проступки. Кожне його рішення та дія, якщо вони не суперечать закону, відповідатимуть моральним нормам.

Зловживання владно-розпорядчими повноваженнями негативно впливає на формування особистості прокурорського працівника, втрачається здатність бачити виключність і тяжкі наслід-

ки своїх дій, з'являється формалізм і неувага до людей.

Для недопущення подібних фактів потрібен повсякденний контроль з боку прокурора-керівника, що має достатній життєвий і професійний досвід, знання основ професійної етики та психології, практичні навички застосування їх у колективі.

Вкрай необхідне прокурорським працівникам і самовиховання як усвідомлена, цілеспрямована діяльність, спрямована на формування високих морально-етичних якостей і подолання недоліків у власній моральній сфері.

У відносинах з учасниками кримінального судочинства слід дотримуватися офіційно-ділового стилю, виявляти принциповість і витримку, безсторонність і повагу до учасників судового засідання. Прокурорський працівник повинен дотримуватися встановлених правил публічних виступів, не розголошувати службову і конфіденційну інформацію, його офіційні виступи повинні бути зваженими, змістовними, оскільки вони можуть розцінюватися як офіційна точка зору прокуратури. Важливі знання офіційної мови держави, культури, ділового спілкування і ораторського мистецтва. Успішно виконувати завдання такий працівник зможе лише тоді, коли чітко усвідомить соціальну значимість власної діяльності і матиме почуття відповідальності, буде здатний здійснювати моральний самоконтроль, внутрішню самооцінку з позицій відповідності своєї поведінки вимогам моралі, самостійно формулювати для себе моральні завдання та вимагати від себе їх виконання.

Список використаних джерел:

1. Литвак О. Становлення та розвиток прокуратури України / О. Литвак, П.В. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – №3. – С. 10–14.
2. Кони А. Ф. Избранные произведения / Кони А.Ф. – М.: Госюриздат, 1956. – Т. 2.
3. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури від 28 листопада 2012 року №123: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>
4. Матеріали підсумкової колегії Генеральної прокуратури України про роботу органів прокуратури за 2012 рік.
5. Професійна етика прокурора: навч. посіб. / [С. Подкопаєв, Г. Попов, О. Соколова, П. Шумський]; за заг. ред. О. Литвака. – К.; Дрогобич: Посвіт, 2012. – 127 с.
6. Шумський П. В. Професійна етика прокурора / П.В. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №4. – С. 38–42.
7. Погорелова Т. Педагогічні методи формування етичної компетенції у майбутніх працівників прокуратури: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novyn.kpi.ua/2010-2/10-ped-Pogorjelova.pdf>
8. Толочко О. Кодекс професійної поведінки (етики) прокурора: проблеми прийняття та впровадження / О. Толочко, С. Подкопаєв // Вісник прокуратури. – 2006. – №4(58). – С. 58–62.

Олег ЛИТВАК, Петро ШУМСЬКИЙ

**РЕФОРМУВАННЯ
МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ВИМОГ ДО ПРОКУРОРА**

Резюме

Обґрунтовано передумови і порядок прийняття Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Проаналізовано основні вимоги, викладені в Кодексі, щодо забезпечення дотримання морально-етичних норм прокурорами та слідчими.

Олег ЛИТВАК, Петр ШУМСКИЙ

**РЕФОРМИРОВАНИЕ
МОРАЛЬНО-ЭТИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ К ПРОКУРОРУ**

Резюме

Обоснованы предпосылки и порядок принятия Кодекса профессиональной этики и поведения работников прокуратуры. Проанализированы основные требования, изложенные в Кодексе, по обеспечению соблюдения морально-этических норм прокурорами и следователями.

Oleg LITVAK, Petro SHUMSKIY

**REFORM
OF MORAL AND ETHICAL PROSECUTOR BEHAVIOR
STANDARTS**

Summary

Justified preconditions and procedure of adoption of the Prosecutor's Code of Professional Ethics and Conduct. The basic set out in the Code that ensure the compliance of prosecutor's and investigator's behavior with ethical standarts are analized.



Артем ПІШОНКА,
народний депутат України,
кандидат юридичних наук

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Ключові слова: *кадри; прокуратура; підготовка кадрів.*

Правовий статус органів прокуратури України, компетенція і повноваження її працівників, передбачені чинним законодавством, дають підстави стверджувати, що обіймати посаду прокурора повинна людина, яка володіє високими моральними і діловими якостями, з належним рівнем професійної підготовки. Високі вимоги до процесу підготовки кадрів для органів прокуратури, підвищення кваліфікації та навчання вже діючих працівників прокуратури безпосередньо пов'язані з прагненням до реформування правоохоронної системи, змінами, які відбулися останнім часом у процедурі розслідування кримінальних справ, тенденціями сучасного законодавства у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, а також безліччю інших позитивних зрушень, що мають місце у сучасному суспільстві. Зазначені чинники свідчать про актуальність наукового дослідження питань, які виникають у процесі функціонування системи підготовки кадрів для органів прокуратури.

Проблемам, пов'язаним із підготовкою кадрового складу органів прокуратури, приділяли увагу такі вчені, як М.М. Бурбика, С.В. Ківалов, Б.В. Лизогуб, Є.М. Попович, Г.П. Середа, М.К. Якимчук та багато інших. Однак питання вдосконалення системи підготовки кадрів для органів прокуратури з огляду на зміни у правовому регулюванні статусу прокурора та діяльності органів прокуратури (у зв'язку з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України) потребує додаткової розробки.

Наукова новизна статті полягає в тому, що це одне з перших комплексних досліджень особливостей системи підготовки кадрів для органів прокуратури.

Метою статті є вироблення найбільш прийнятних на сьогодні теоретичних засад підготовки

кадрів для органів прокуратури, вивчення на основі аналізу наукових праць та чинного законодавства системи підготовки прокурорських кадрів і пошук напрямів її вдосконалення.

Діяльність щодо підготовки та виховання кадрів для органів прокуратури – один із елементів її належного кадрового забезпечення. Не викликає сумніву той факт, що саме відповідне кадрове забезпечення, комплектування органів прокуратури працівниками, які володіють високими моральними і діловими якостями, мають високий професійний рівень, є запорукою якісного виконання завдань, поставлених перед прокуратурою. Саме люди, персонал, є визначальним елементом, що впливає на якість і ефективність роботи того чи іншого органу, організації, підприємства або установи.

Формування якісного професійного складу розпочинається з процесу відбору і підготовки (навчання) майбутніх працівників прокуратури. Відповідно до ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року №1789-XII прокурорами можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. Порядок стажування визначається Генеральним прокурором України [1].

Стосовно вищої юридичної освіти осіб, які претендують на посади прокурорів в органах прокуратури, необхідно зазначити, що таку освіту повинні отримати претенденти у вищих навчальних закладах, з якими Генеральною прокуратурою України укладено довгострокові договори про цільову підготовку фахівців для органів прокуратури.

У питаннях, пов'язаних із підготовкою кадрів для органів прокуратури, можна виділити декілька проблемних аспектів, які стосуються:

- статусу і відомчої приналежності закладів, що здійснюють підготовку прокурорів;
- підтримання належної обізнаності викладачів в актуальних проблемах прокурорської діяльності;
- забезпечення чіткої практичної спрямованості професійної підготовки прокурорів [2, 11].

Наведений перелік не є вичерпним, але в межах даної статті проаналізуємо саме окреслені питання.

Розглядаючи статус та відомчу приналежність закладів, в яких здійснюється підготовка прокурорів, потрібно виходити з того, що в Україні підготовку кадрів для органів прокуратури проводять вищі навчальні заклади, з якими Генеральною прокуратурою України укладено довгострокові договори про цільову підготовку фахівців для прокуратури. На сьогодні такі договори укладено з Національним університетом «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» (м. Харків); Національним університетом «Одеська юридична академія». Зазначені вищі навчальні заклади мають IV рівень акредитації, функціонують у системі освіти України та підпорядковані Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України.

Серед вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку кадрів для органів прокуратури, особливе місце займає Національна академія прокуратури України, яка функціонує в системі органів прокуратури і підпорядкована Генеральній прокуратурі України. Таке підпорядкування вбачається доцільним та оптимальним, оскільки забезпечує функціонування навчального закладу в системі органів прокуратури, з одного боку, як самостійного суб'єкта з тільки йому наданими повноваженнями, а з другого боку, як установи, в якій взаємодіють і співпрацюють науковці та практики.

Однак хотілося б зазначити наступне. Якщо підпорядкованість Національної академії прокуратури України не викликає запитань, то правове регулювання її діяльності потребує вдосконалення. Свого часу М. Якимчук та Б. Лизогуб порушували питання про визначення правового статусу Національної академії прокуратури України та наголошували на доцільності введення до Закону України «Про прокуратуру» принаймні окремої статті, яка регламентувала б діяльність Націо-

нальної академії прокуратури України, або прийняття за зразком європейських держав окремого Закону України «Про Національну академію прокуратури України» [2, 12].

Частково вказані пропозиції враховано та Законом України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» від 18 вересня 2012 року №5288-VI доповнено Закон України «Про прокуратуру» (додано ст. 51² «Національна академія прокуратури України»). Відповідно до зазначеної статті Національна академія прокуратури України є державним вищим навчально-науковим закладом зі спеціалізованої підготовки прокурорів та інших працівників прокуратури, підвищення їх кваліфікації, а також здійснення науково-дослідної діяльності. Національна академія прокуратури України є юридичною особою, що діє на підставі законодавства України та статуту [1].

Загальноєвропейська практика підготовки фахівців для органів прокуратури і судів свідчить про особливе правове регулювання статусу навчальних закладів, які здійснюють таку підготовку. Маючи переважно відомчу належність або навіть самостійність, навчальні заклади здійснюють підготовку фахівців для прокуратури та судів на підставі окремого нормативного акта. Так, закони про спеціалізовані навчальні заклади прийнято в Республіці Албанія, Республіці Болгарія, Грузії, Республіці Молдова, Туреччині й інших країнах [2, 11].

Зважаючи на те, що Національна академія прокуратури України є вищим навчальним закладом із особливим статусом, а також її постійну взаємодію з практичними підрозділами органів прокуратури і необхідність поєднання тенденцій розвитку відомчої науки та практичної спрямованості підготовки кадрів для органів прокуратури, слід більш детально врегулювати правовий статус Національної академії прокуратури України шляхом прийняття окремого закону або ж шляхом доповнення чинного Закону України «Про прокуратуру» окремим розділом.

Не менш важливим і актуальним є питання підтримання належної обізнаності викладачів в актуальних проблемах прокурорської діяльності. Професорсько-викладацький склад того чи іншого навчального закладу ставить за мету на належному рівні забезпечити майбутніх фахівців теоретичними знаннями та ознайомити з особливостями їх застосування в практичній діяльності.

Як зазначено в наказі Генерального прокурора України «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України» від 31 січня 2011 року №8, взаємодія з Національною академією прокуратури України розглядається як один із основних засобів поліпшення підготовки і підвищення кваліфікації прокурорських кадрів, вдосконалення наукових досліджень з проблем діяльності прокуратури, її нормативного регулювання [3].

З метою взаємодії практики із відомчою наукою, в тому числі з метою підтримання обізнаності викладачів в актуальних проблемах діяльності практичних підрозділів прокуратури та отримання разом із тим наукового супроводу проблем практичної діяльності підрозділів прокуратури, передбачається надання Національній академії прокуратури України копій рішень колегій, постанов координативних і міжвідомчих нарад, статистичних збірників, аналізів та узагальнень, методичних посібників і рекомендацій, інформаційних листів про позитивний досвід, а також інших матеріалів, необхідних для використання у навчальному процесі та наукових дослідженнях. Науково-педагогічний склад Академії, докторанти, аспіранти, здобувачі і магістранти, за попереднім погодженням, мають можливість вивчати архівні справи, документи й інші матеріали прокурорсько-слідчої практики з метою використання отриманої інформації в навчальному процесі та наукових розробках [3].

Підтриманню належного рівня обізнаності в актуальних проблемах практичної діяльності органів прокуратури сприяє періодичне стажування викладачів навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців для органів прокуратури, у практичних підрозділах.

Адже, як слушно зауважує С.М. Винокуров, надати майбутньому фахівцю загальноюридичні знання може будь-який вищий навчальний заклад, а забезпечити належну спеціалізовану підготовку прокурора та наблизити навчальний процес до потреб практики – справа інша [4, 5]. Таким чином, враховуючи, що посади викладачів обіймають як особи, які мають досвід практичної роботи, так і особи, які не мають такого досвіду, програму стажування, підстави, періодичність та умови її проходження необхідно розробити окремо для різних категорій викладачів.

Зокрема, для викладачів, які не мають досвіду практичної діяльності, програмою їх стажування мають бути передбачені комплексний підхід

до вивчення організації роботи органів прокуратури та ознайомлення з практикою застосування законодавства, що регулює діяльність прокуратури. Під час стажування доцільно брати участь у судових засіданнях, в заходах, що проводяться під час досудового розслідування кримінальних справ, підготовки документів прокурорського регулювання тощо.

В організації стажування викладачів Національної академії прокуратури України, враховуючи її підвідомчість Генеральній прокуратурі України і поширення на її працівників положень Закону України «Про прокуратуру», а також зважаючи на тісну і постійну взаємодію Академії з практичними підрозділами органів прокуратури, майже не існує проблемних аспектів.

Разом із тим організація стажування професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців для органів прокуратури, які при цьому не підпорядковуються Генеральній прокуратурі України, недостатньо врегульована і не має правової регламентації. Варто зазначити, що стажування в практичних підрозділах прокуратури професорсько-викладацького складу навчальних закладів, які здійснюють підготовку фахівців для органів прокуратури та підпорядковані Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України, недостатньо поширене. Це, безумовно, негативно впливає на підготовку майбутніх прокурорів до практичної діяльності і знижує рівень обізнаності викладачів в актуальних питаннях практичної діяльності органів прокуратури. Враховуючи викладене, вбачається за доцільне поширити практику стажування викладачів та науковців вищих навчальних закладів, з якими Генеральною прокуратурою України укладено угоди про підготовку фахівців для органів прокуратури, і регламентувати зазначене питання шляхом розробки та видання відповідного спільного нормативно-правового акта Генеральної прокуратури України та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Можна констатувати, що чітка практична спрямованість професійної підготовки прокурорів, наявна у вищих навчальних закладах, які здійснюють підготовку фахівців для органів прокуратури, забезпечується насамперед за допомогою використання досвіду діючих прокурорів шляхом залучення їх до навчального процесу та наукової діяльності.

Поділяємо точку зору М. Якимчука і Б. Лизогуба про те, що практична спрямованість може

досягатися завдяки наявності як практичного навчання у загальній програмі підготовки, так і постійного поєднання теоретичної та практичної його складових. Таке поєднання має місце в Національній академії прокуратури України – серед 27 навчальних дисциплін, передбачених навчальним планом підготовки кадрів освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» за денною формою, 21 становлять спеціальні курси прокурорської спрямованості [2, 13]. Враховуючи викладене, погоджуємось з Г.П. Середою, що «... чітка практична спрямованість підготовки може бути забезпечена лише навчанням у спеціалізованій магістратурі» [5, 6]. Отже, закономірним вбачається таке твердження: юридичним навчальним закладам системи Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України надавати спеціалізовану підготовку майбутнім прокурорам об'єктивно складно через відсутність належних організаційно-кадрових можливостей [6, 8].

Досягненню практичної спрямованості підготовки майбутніх прокурорів сприяє постійна ротація і стажування викладацького складу в прокуратурах усіх рівнів, проходження магістрантами прокурорського практикуму та переддипломного стажування. Важливу роль у цьому відіграє взаємозв'язок із замовником освітніх послуг – Генеральною прокуратурою України та її активна участь в організації навчання і контролю знань [5, 6].

Зважаючи на викладене, призначення вперше на прокурорські посади осіб, які отримали вищу юридичну освіту поза державним замовленням та не пройшли цільову підготовку за рекомендацією органів прокуратури, не повинно мати місце. Як зазначено в наказі Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» від 15 грудня 2011 року №2гн, призначення вперше на прокурорсько-слідчі посади осіб, які отримали вищу юридичну освіту поза державним замовленням та не пройшли цільову підготовку за рекомендацією органів прокуратури, здійснюється тільки за погодженням з Генеральною прокуратурою України [7].

За оцінками прокурорів-практиків, найкраще адаптуються до роботи прокурорів саме випускники Національної академії прокуратури України. Це пов'язано з вивченням в Академії спеціальних дисциплін, максимально наближених до практичної діяльності. В цілому у кадровій політиці органів прокуратури спостерігається тенденція до комплектування кадрів прокуратури

винятково випускниками Національної академії прокуратури України.

Вважаємо, на законодавчому рівні необхідно підвищити вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня осіб, які претендують на призначення на прокурорські посади, і визначити, що прокурорами можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту (освітньо-кваліфікаційний рівень магістра), а також необхідні ділові і моральні якості.

Цілком зрозуміло, що в статті розглянуто лише незначну частину питань стосовно особливостей функціонування системи підготовки фахівців для органів прокуратури. На жаль, обмежений обсяг наукової роботи не дає можливості дослідити їх комплексно, що зумовлює доцільність звернутися до цього питання у подальших публікаціях.

З огляду на викладене доходимо таких висновків. Національна академія прокуратури України є вищим навчальним закладом з особливим статусом, який здійснює постійну взаємодію з практичними підрозділами органів прокуратури і в якому поєднуються актуальні тенденції розвитку відомчої науки та практичної спрямованості підготовки кадрів для органів прокуратури, поширюється практика використання досвіду діючих прокурорів у навчальному процесі і підвищення практичної обізнаності науково-викладацького складу. Отож вважаємо за необхідне детально врегулювати правовий статус Національної академії прокуратури України, прийнявши окремий Закон України «Про Національну академію прокуратури України» або доповнивши чинний Закон України «Про прокуратуру» окремим розділом.

Зважаючи на важливість практичної спрямованості підготовки фахівців для органів прокуратури та підтримання обізнаності професорсько-викладацького складу в актуальних проблемах практики функціонування прокуратури України, на наш погляд, доцільно поширити практику стажування викладачів і науковців вищих навчальних закладів, з якими Генеральною прокуратурою України укладено угоди про підготовку фахівців для органів прокуратури, та регламентувати зазначене питання шляхом розробки і видання відповідного спільного нормативно-правового акта Генеральної прокуратури України та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Враховуючи правовий статус прокурора і його повноваження, а також рівень підготовки

фахівців для органів прокуратури Національною академією прокуратури України, вважаємо за необхідне на законодавчому рівні підвищити вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня осіб, які претендують на призначення на прокурор-

ські посади, і визначити, що прокурорами можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту (кваліфікаційний рівень магістра), а також необхідні ділові та моральні якості.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
2. Якимчук М.К. Актуальні проблеми професійної підготовки суддів і прокурорів у аспекті європейської інтеграції України / М.К. Якимчук, Б.В. Лизогуб // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – №3. – С. 10–15.
3. Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 31 січня 2011 року №8: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gi.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
4. Винокуров С.М. Професійну підготовку прокурорських кадрів – на рівень сучасних вимог / С.М. Винокуров // Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 23 квітня 2009 року) / [редкол.: Г.П. Середа (відпов. ред.), М.К. Якимчук, В.М. Куц та ін.]. – К.: Генеральна прокуратура України; Національна академія прокуратури України, 2009. – 80 с.
5. Середа Г.П. Із виступу на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України, присвяченому питанням добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів 15 квітня 2008 року / Г.П. Середа // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – №1. – С. 6–8.
6. Середа Г.П. Сучасна модель підготовки суддів та прокурорів / Г.П. Середа // Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 23 квітня 2009 року) / [редкол.: Г.П. Середа (відпов. ред.), М.К. Якимчук, В.М. Куц та ін.]. – К.: Генеральна прокуратура України; Національна академія прокуратури України, 2009. – 80 с.
7. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 року №2гн: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/nopd.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id=99856

Артем ПШОНКА

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Резюме

Розглядаються питання, пов'язані із функціонуванням системи підготовки кадрів для органів прокуратури. Досліджується процес врегулювання правового статусу навчальних закладів, які здійснюють підготовку кадрів для органів прокуратури, механізм забезпечення практичної спрямованості підготовки майбутніх прокурорів, взаємодія спеціальних навчальних закладів з органами прокуратури у процесі підготовки кадрів.

Артем ПШОНКА

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Резюме

Рассматриваются вопросы, связанные с функционированием системы подготовки кадров для органов прокуратуры. Исследуются процесс урегулирования правового статуса учебных заведений, которые осуществляют подготовку кадров для органов прокуратуры, механизм обеспечения практической направленности подготовки будущих прокуроров, взаимодействие специализированных учебных заведений с органами прокуратуры в процессе подготовки кадров.

IMPROVEMENT OF SYSTEM
OF TRAINING OF PERSONNEL FOR PROSECUTORS OFFICE
OF UKRAINE

Summary

This article investigates issues related to the functioning of the system of training for prosecutors. The issues of the legal status of educational institutions that prepare personnel for the prosecution, action-oriented mechanism for training future prosecutors, the interaction of specialized schools with prosecutors in the process of training.



Сергій ПОДКОПАЄВ,

*завідувач кафедри організації роботи та управління в органах прокуратури
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший радник юстиції*

ПРОФЕСІОНАЛІЗМ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: професіоналізм; прокурорська діяльність; прокурори; складові професіоналізму прокурорів.

Діяльність прокуратури спрямована на забезпечення законності, захист прав громадян, інтересів суспільства і держави та реалізується багатьма професіоналами, які несли або продовжують нести службу задля зміцнення авторитету прокуратури. Їхня праця відзначена найвищими державними нагородами і є прикладом для молодих прокурорів.

Як слушно зазначають В.Г. Ігнатів та В.К. Белоліпецький, професіоналізм – це високий ступінь досконалості в певному виді діяльності, найвищий рівень майстерності і високий ступінь здійснення справ, а професіонал «... це глибоко поважаюча себе людина, яка високо цінує власне ремесло і невіддільний від нього спосіб життя. Останній повністю, без залишку, покриває весь життєвий, тривалий шлях людини, не залишаючи місця й часу для улюблених занять, пристрастей, «слабкостей», які б надмірно відволікали від «вічного» ремесла. Звичайно, у житті будь-якої людини, у її суєтному круговороті справ є місце відпочинку «душі», але це не виключає, а, навпаки, спонукає нас до думки, що професіонал – це спосіб його життя, тобто побут, суспільні справи, стиль і уклад життя, почуття власної гідності» [1, 42–43].

Етимологічно термін «професіоналізм» означає оволодіння основами та глибинами якої-небудь професії. При цьому «професія» – рід занять, трудова діяльність, що вимагає певних знань і навичок. А «професіонал» – фахівець, знавець своєї справи [2, 1177].

В умовах сьогодення питання професіоналізму прокурорської діяльності, його обумовле-

ності, структури та змісту ще не мали достатньої наукової розробки, а тому розгляд їх своєчасний і є завданням цієї статті.

Розпочнемо з того, що зміст і характер будь-якої соціально корисної діяльності визначаються метою, для досягнення якої ця діяльність існує. Мета прокуратури (в широкому соціальному аспекті) фактично сформульована у ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», а саме: утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку [3].

Як зауважив Президент України, прокуратура має стати «... оплотом законності у державі», а «... високий професіоналізм, принциповість, добросовісність та безумовна відданість справі захисту закону ...» з боку самих прокурорів дадуть змогу виконувати поставлені складні завдання [4, 5].

Мета й завдання прокурорської діяльності визначають її зміст і структуру. Вона відрізняється від інших видів державної діяльності повноваженнями суб'єктів, формами і методами впливу на правові відносини, правовими наслідками такого впливу тощо. Прокурорська діяльність за характером і змістом процедур, які реалізуються, є великою за обсягом і складною; стосується різних сфер правових відносин і на підставі п. 14 ст. 92, ст. 123 Конституції України має законодавчу основу [5].

Зауважимо, що чіткий процедурно-нормативний порядок змісту роботи прокурорів (залежно від рівня прокуратури та його посади в ієрархії прокурорських посад) зумовлює реалізацію ними своїх повноважень, виходячи із компетенції (визначеного кола таких повноважень і

предмета відання), у формі, визначеній законом і за наявності відповідних підстав. Це зобов'язує прокурорів ґрунтовно знати норми матеріально-го і процесуального права, досконало володіти методикою прокурорської діяльності з огляду на забезпечення очікуваного й потрібного для суспільства та держави результату.

При прийнятті рішень (або їх підготовці) прокурори: тлумачать закон; оцінюють факти; роблять висновки, тобто попередньо кваліфікують конкретне діяння як правомірне або протиправне; обирають спосіб реагування на порушення. Вони аналізують інформацію, вивчають судову практику, готують різні види документів і матеріалів тощо. На прокурорську діяльність впливають і правові проблемні ситуації, що виникають. Так, заяви громадян, звернення посадових осіб, інша інформація, по суті, змінюють розпорядок роботи прокурора, її режим та інтенсивність.

Тож прокурорська діяльність вимагає поглиблених професійних знань і навичок, високого рівня ділових та моральних якостей. Саме професіоналізм діяльності забезпечує її реалізацію у необхідному обсязі та ритмі, гарантує передбачуваність результатів діяльності, їх відповідність стандартам (зразкам), що втілюють соціальні очікування (наприклад, фактичне усунення порушень закону в кожному конкретному випадку або реальний захист прав людини, інтересів суспільства і держави).

Розглядаючи питання професіоналізму, в літературі розрізняють характеристику особи як професіонала та професіоналізм самої діяльності [6, 42–43]. Ознака професіоналізму відображає її правове закріплення, здійснення за прийнятим алгоритмом, методикою. Сам процес, як і його результати, повинні відповідати конкретним вимогам, зокрема й нормативного характеру.

Зважаючи на викладене, професіоналізм прокурорської діяльності – це її характерна ознака, обумовлена соціальною важливістю мети, реально очікуваним соціально корисним результатом, чітким процедурно-нормативним порядком здійснення і потребою у суб'єктах (прокурорах та інших працівниках) з достатніми для її реалізації якостями, знаннями, вміннями.

У свою чергу, професіоналізм діяльності визначає професіоналізм самих прокурорів. Фактично це характеристика особи, яка означає оволо-

діння нею основами та глибинами професії і здатність виконувати професійні (службові) обов'язки відповідно до чинного законодавства.

Науковці, які досліджували питання професіоналізму суб'єктів юридичної діяльності, формують різні підходи при визначенні змісту його складових [7, 56–179; 8, 14–20], що, зрештою, зводяться до таких основних взаємопов'язаних компонентів: сукупності індивідуально-психологічних якостей людини; мотиваційних факторів; ціннісних орієнтацій; переконань тощо; етичних (моральних) та ділових якостей суб'єктів діяльності; фундаментальних і спеціальних знань, практичних навичок; особистого практичного правового досвіду.

Зазначимо, що необхідні для досягнення позитивної професійної мотивації до прокурорської діяльності, її результативності та ефективності, індивідуально-психологічні якості особи формуються протягом усього її життя, зокрема, в процесі роботи, набуття індивідуальних і загальносоціальних якостей. Йдеться не лише про сукупність особливих природних якостей, а й про світогляд людини, її духовний розвиток. Ця складова професіоналізму має велике значення і є критерієм визначення здатності людини опанувати професію прокурора та бути ним фактично, усвідомлювати суспільне значення і вагомість своєї роботи, пам'ятаючи про долі інших людей, інтереси суспільства й держави, залучені в орбіту предмета прокурорської діяльності.

У юридичній науці та практиці недостатньо приділяється значення такому важливому елементу людського фактору, як стан здоров'я та фізична підготовка. Однак це суттєво впливає на результативність та ефективність діяльності. Відомо, що робота прокурора пов'язана із великими емоційними, інтелектуальними, навіть фізичними навантаженнями. Якщо враховувати не завжди належні умови діяльності (деякі прокуратури до сьогодні мають не пристосовані до роботи приміщення)*, величезний обсяг рутинної роботи, відсутність достатньої кількості оргтехніки, то вона (в прямому сенсі) може бути віднесена до важкої фізичної та психологічної праці. До того ж окремі особи працюють надурочно.

У зв'язку з цим стану здоров'я, зокрема психічного, має бути приділено значну увагу ще під час вступу до вищого навчального закладу та

* Виступаючи на засіданні колегії за підсумками роботи у 2012 році, Генеральний прокурор України В.П. Пшонка, зокрема, зазначив: «... вже час виходити з гуртожитків та сільських хатинок і споруджувати власні будівлі. Це – нагальна вимога часу, а не комфорт та розкіш. Створення належних, безпечних і здорових умов праці є моєю особистою вимогою та обов'язком кожного керівника» [9, 9].

прийому на роботу. А в Законі України «Про прокуратуру» має міститися норма, відповідно до якої на службу в органи й установи прокуратури не може бути прийнята особа, яка має захворювання, що перешкоджають виконанню нею своїх службових обов'язків.

Етичним (моральним) та діловим якостям прокурорів приділяється посилена увага, адже вони сприяють підтриманню авторитету професії на високому рівні, результативності й ефективності діяльності**. Свідченням цьому є положення ст. 46 Закону України «Про прокуратуру», ч. 4 п. 1, ч. 1 п. 2 наказу Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 року №2 гн «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» [3; 11].

Вказані якості деталізовано у Рекомендації щодо вивчення особистих та моральних якостей претендентів на роботу у прокуратурі під час стажування, а також випробувального терміну, розробленій у 2010 році Головним управлінням кадрового забезпечення Генеральної прокуратури України [12], і Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури, схваленому на Всеукраїнській конференції працівників прокуратури й затвердженому наказом Генерального прокурора України 28 листопада 2012 року №123 [13].

Вважаємо, що особливо необхідно виділити та акцентувати увагу на таких ділових якостях, як постійна робота над собою (прагнення професійного вдосконалення), здатність забезпечити кінцевий соціально корисний результат своєї діяльності, а щодо моральних (етичних) якостей – на культурному розвитку.

Важливим компонентом професіоналізму прокурорів є фундаментальні та спеціальні знання, а також сформовані практичні навички. Йдеться про навчання майбутніх прокурорів у вищому навчальному закладі. На сьогодні прокурорські кадри поповнюються в основному за рахунок випускників навчальних закладів системи Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України. Однак останнім часом прокурорська діяльність значно ускладнилась, вимагає поси-

лення професіоналізму, а тому недостатньо давати майбутньому прокурору лише базові юридичні знання (які також мають бути на належному рівні), необхідно забезпечувати його спеціалізовану підготовку. Для цього навчальний процес повинен бути максимально наближений до потреб практичної діяльності.

Професійна підготовка кадрів для органів прокуратури в спеціалізованому навчальному закладі найбільш відповідає вимогам сучасності та світовому досвіду. За час свого існування Національна академія прокуратури України це підтвердила. І в майбутньому комплектування органів прокуратури має відбуватися винятково за рахунок тих осіб, які пройшли спеціальне навчання в Академії [14; 15; 19].

Для успішної діяльності прокурор повинен володіти не лише ґрунтовними теоретичними знаннями, а й багатим практичним досвідом, професійними навичками, вмінням, майстерністю тощо. Власний практичний досвід є важливим елементом професіоналізму. Він починає формуватися ще під час проходження студентами (магістрантами) практики (стажування) і набувається у процесі самостійної роботи на тій або іншій посаді***.

Особливого значення для формування особистого практичного досвіду мають перші роки роботи. У цей період відбувається адаптація суб'єкта та закладається фундамент практичної професійної майстерності. Тому інститут стажування, із закріпленням найбільш досвідчених практичних працівників за молодими спеціалістами, є доцільним, а здатність самого керівника передати професійні навички – вкрай необхідною.

Вивчення передового, позитивного вітчизняного досвіду, нової науково-методичної літератури, запровадження дистанційного навчання та навчання за короткостроковими тематичними програмами слугує підвищенню кваліфікації прокурорів. Однак головною умовою професійної майстерності передусім є постійна та систематична робота над собою, накопичення власного професійного досвіду, підтримання на високому рівні загальної і правової культури.

** Свого часу стосовно моральних якостей А.Ф. Коні зазначав, що які б гарні не були правила діяльності вони можуть втратити своє значення в недосвідчених, грубих чи несумлінних руках [10; 20].

*** Розрізняють два значення поняття «практичний досвід прокурора». По-перше, практичний досвід, що виражається в певних юридичних знаннях, професійних навичках, вміннях та майстерності, отриманих у процесі емпіричного освоєння дійсності; по-друге, об'єктивованій ззовні юридичний практичний досвід, що формується під час функціонування системи органів прокуратури, в процесі виділення (відбору) в юридичних діях і операціях, засобах і способах, прийнятих рішеннях та результатах діяльності найбільш раціонального, доцільного, правильного, прогресивного, передового, корисного, що має важливе значення для результативності та підвищення ефективності діяльності, вдосконалення останньої.

Отже, професіоналізм – це, по-перше, характерна ознака прокурорської діяльності, обумовлена соціальною важливістю мети діяльності, її соціально корисним результатом, складним процедурно-нормативним порядком здійснення та потребою у суб'єктах з достатніми для її реалізації якостями, знаннями, вміннями, по-друге, характеристика прокурора як суб'єкта прокурорської діяльності, що означає оволодіння основами професії, а також здатність виконувати професійні (службові) обов'язки відповідно до чинного законодавства.

Основними складовими професіоналізму прокурорів є сукупність індивідуально-психологічних якостей людини, мотиваційних факторів, ціннісних орієнтацій, переконань тощо, а також етичні (моральні) та ділові якості, фундаментальні і спеціальні знання, практичні навички, особистий практичний досвід.

Таким чином, досягнення професіоналізму має розглядатися як цілеспрямований шлях удосконалення діяльності. Такий підхід цілком виправданий за будь-яких умов, особливо на етапі соціальної й економічної трансформації суспільства.

Список використаних джерел:

1. Игнатов В. Г. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность / Игнатов В. Г., Белолипецкий В. К. – Ростов на Дону: МарТ, 2000. – 256 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.: Ірпінськ: ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
3. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року №1789-ХІІ // Верховна Рада України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: – <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/index>.
4. Виступ Президента України Віктора Януковича з нагоди Дня працівників прокуратури // Вісник прокуратури. – 2012. – №12. – С. 3–5.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Верховна Рада України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/index>.
6. Жалинский А. Э. Введение в специальность «Юриспруденция». Профессиональная деятельность юриста: учеб. / Жалинский А. Э. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Проспект, 2009. – 368 с.
7. Радутная Н. В. Народный судья. Профессиональное мастерство и подготовка / Радутная Н. В. – М.: Юридическая литература, 1977. – 144 с.
8. Карташов В. Н. Профессиональная юридическая деятельность (вопросы теории и практики) / Карташов В. Н. – Ярославль: Ярославский государственный университет, 1992. – 88 с.
9. Пшонка В. Із виступу на засіданні колегії за підсумками роботи у 2012 році / В. Пшонка // Вісник прокуратури. – 2012. – №12. – С. 6–14.
10. Кони А. Ф. Избранные произведения / Кони А. Ф. – М.: Госюриздат, 1956. – Т. 2. – 888 с.
11. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 року №2 гн // Генеральна прокуратура України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>
12. Рекомендації щодо вивчення особистих та моральних якостей претендентів на роботу у прокуратурі під час стажування, а також випробувального терміну. – К.: ГПУ, Головне управління кадрового забезпечення, 2010. – 6 с.
13. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури // Вісник прокуратури. – 2012. – №12. – С. 31–40.
14. Блаживский Е. Прокуроров должны готовить прокуроры / Блаживский Е. // Юридическая практика. – 2010. – 30 ноября. – №48.
15. Серета Г. Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів // Європейські стандарти професійної підготовки прокурорів і суддів: м-ли міжнар. конф. (Київ, 25–26 листопада 2010 року): Європейський Союз, Рада Європи, Національна академія прокуратури України, Академія суддів України, 2011. – С. 16–19.

Сергій ПОДКОПАЄВ

ПРОФЕСІОНАЛІЗМ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Резюме

Розглянуто питання обумовленості професіоналізму прокурорської діяльності, структури та змісту професіоналізму прокурорів як суб'єктів цієї діяльності. Звернуто увагу на основні складові їх професіоналізму: індивідуально-психологічні якості, мотиваційні фактори, ціннісні орієнтації, переконання; етичні (моральні) та ділові якості; фундаментальні та спеціальні знання, практичні навички; практичний досвід.

Сергей ПОДКОПАЕВ

ПРОФЕССИОНАЛИЗМ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Резюме

Рассмотрены вопросы обусловленности профессионализма прокурорской деятельности, структуры и содержания профессионализма прокуроров как субъектов этой деятельности. Обращено внимание на основные составляющие их профессионализма: индивидуально-психологические качества, мотивационные факторы, ценностные ориентации, убеждения; этические (моральные) и деловые качества, фундаментальные и специальные знания, практические навыки, собственный практический опыт.

Sergiy PODKOPAEV

PROFESSIONALISM OF PROSECUTORIAL ACTIVITY

Summary

The article deals with the problem of conditionality of prosecutorial activity professionalism as well as the structure and content of prosecutor's professionalism as the subjects of this activity. Special attention is drawn to such components of prosecutor's professionalism as individual psychological qualities, motivational factors, values, beliefs, ethical (moral) and business qualities, basic and specialized knowledge, practical skills and personal experience.



Анатолій ГОЛОВІН,

Голова Конституційного Суду України, генерал-лейтенант юстиції запасу, почесний працівник прокуратури України, заслужений юрист України

ДЕЯКІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПОНОВЛЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН, ЯКІ СТАЛИ ЖЕРТВАМИ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Ключові слова: віктимізація; гуманізація законодавства; діяльність держави примусова; доктрина правова радянська; жертва злочину; закон; злочин; злочинність неповнолітніх; інтеракція; конфлікт соціальний; медіатор; норма відсильна; організація посередницька; правосуддя відновлювальне; принцип таліону; справедливість; субкультура молодіжна; тризн; фонд спеціальний; шкода майнова; шкода моральна.

Д отримання прав осіб, які є сторонами кримінального процесу, завжди було предметом особливої уваги з боку таких впливових міжнародних установ, як Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи, Організація з безпеки і співробітництва в Європі та інших.

У цьому напрямі, на наш погляд, слід вирізнити дві взаємопов'язані тенденції розвитку міжнародної правової науки та правотворчої діяльності.

По-перше, це гуманізація примусової діяльності держави щодо осіб, які підозрюються у вчиненні правопорушень або засуджені за їх вчинення.

Загальновизнані засади такої діяльності викладено у відповідних міжнародно-правових договорах та конвенціях, ратифікованих Україною, які згідно з Конституцією України стали частиною вітчизняного законодавства. Зокрема, у Зводі принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню або ув'язненню в будь-якій формі, затверджену Генеральною Асамблеєю ООН у 1988 році, визначено, що:

- всі особи, піддані затриманню чи ув'язненню в якій би то не було формі, мають право на гуманне поводження і повагу гідності, властивої людській особистості;

- арешт або затримання здійснюється тільки в суворій відповідності з положеннями закону компетентними посадовими особами або особами, уповноваженими законом для цієї мети;

- арешт або затримання в якій би то не було формі і всі заходи, які зачіпають права людини, стосовно затриманих чи осіб, що перебувають в ув'язненні, повинні здійснюватися в силу постанови чи підлягати ефективному контролю судового чи іншого органу;

- жодна затримана або заарештована особа не повинна піддаватися тортурам або жорстоким, нелюдським чи такими, що принижують гідність, видам поводження чи покарання, ніякі обставини не можуть служити виправданням для катувань або інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання;

- до затриманих осіб застосовується режим, відповідний їх статусу незасуджених осіб, у зв'язку з цим вони завжди, коли це можливо, поміщаються окремо від осіб, що знаходяться в ув'язненні;

- кожному заарештованому повідомляються при арешті причини його арешту і без зволікань доводиться будь-яке пред'явлене йому обвинувачення;

- особа не може перебувати під вартою без надання ефективної можливості бути в терміновому порядку заслуханою судовим чи іншим органом, вона має право сама виступати на свій захист або користуватися допомогою адвоката, як це передбачено законом [1].

По-друге, це підвищення рівня захисту прав та інтересів іншої сторони кримінального проце-

су – жертви злочину. До таких актів насамперед слід віднести Декларацію основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою від 29 листопада 1985 року [2], Європейську конвенцію про компенсацію шкоди жертвам кримінальних злочинів від 24 листопада 1983 року [3], Рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи NR (85) «Про статус потерпілого в рамках кримінального права і процесу» [4] тощо.

Як засвідчують результати проведеного дослідження, більшість принципових положень цих та інших загальновизнаних міжнародних актів взяли за основу норми Конституції України, а також Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України, що, безумовно, сприяло гуманізації цього законодавства.

Водночас необхідно зазначити, що процес гуманізації вітчизняного законодавства стосовно осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів або засуджені за їх вчинення, відбувається на тлі недостатньої уваги до питань захисту інтересів та прав іншої сторони кримінального процесу. Зокрема, жертв протиправних дій.

Причинами такої диспропорції прав учасників кримінального процесу, на наш погляд, є те, що заходи, спрямовані на гуманізацію відносин держави з особами, щодо яких застосовуються засоби державного примусу у зв'язку із вчиненням ними протиправних дій, здійснювалися в країнах розвинутої демократії на тлі сталих традицій захисту прав осіб, у тому числі майнових, від протиправних зазіхань як з боку держави, так й інших осіб.

Натомість вітчизняне кримінальне та кримінальне процесуальне законодавство ще остаточно не звільнилося від впливу деяких суспільно-політичних концепцій, які дісталися у спадок від попереднього радянського законодавства.

Розглянемо деякі з них на дещо своєрідних порівняльних прикладах.

З одного боку, доктор Ватсон в екранізації відомого твору Артура Конан Дойля виголошує тираду такого змісту: «І Ви до державної зради додали ще більший злочин – убивство!» Тобто злочин проти особи підданий Її Величності без тіні сумніву ставить вище злочину проти держави.

З другого – у багатьох детективних фільмах радянської доби вбивці, грабіжники, крадії та інші, кому за їхнім «законом» забороняється свідчити проти «колег» за злодійськими професіями, охоче це роблять стосовно осіб, яких підозрюють

у зраді батьківщини. Тобто такий мистецький твір, окрім іншого, стверджує, що крадіжки особистого майна, насилля та убивства за своєю соціальною небезпекою не можна порівняти зі злочинами проти державного устрою.

Вочевидь, саме у такий спосіб доволі успішно формувалася суспільна свідомість у напрямі примата суспільних інтересів над особистими «приватновласницькими» забаганками окремих членів цього суспільства. У популярній пісні того періоду наголошувалося: «Раньше думай о Родине, а потом о себе!» І ця суто ідеологічна догма досить вагомо підкріплювалася у законодавчому порядку.

Отримані Україною у спадок радянське кримінальне та кримінально-процесуальне право, як підкреслював відомий фахівець у галузі історії держави і права В. Куріцин, не надавали належних юридичних гарантій прав особи [5, 170]. Зокрема, радянська правова доктрина категорично заперечувала, а радянське законодавство не допускало відшкодування в грошовому чи іншому матеріальному еквіваленті моральної шкоди, заподіяної людині різного роду деліктами, в тому числі й кримінальними, чим ігнорувався світовий досвід захисту честі та гідності.

Лише у 1993 році Цивільний кодекс Української РСР [6] було доповнено положенням, яке закріпило правило: моральна (немайнова) шкода, заподіяна громадянину або організації діями іншої особи, яка порушила їхні законні права, відшкодовується нею в грошовій або іншій матеріальній формі за рішенням суду незалежно від відшкодування майнової шкоди.

Розглянемо також Кримінальний кодекс УРСР 1960 року (який, до речі, зі змінами лишався чинним до 2001 року). Глава I його Особливої частини передбачала кримінальну відповідальність за державні злочини, до яких було віднесено державну зраду, шпигунство, посягання на життя державних діячів і навіть образу або дискредитацію державних органів та громадських організацій; Глава II – за злочини проти соціалістичної власності. І лише третє місце (як менш соціально небезпечні) посідали злочини проти життя, здоров'я, волі й гідності громадян, а ще нижче (на п'ятому місці) розташовано злочини проти їх особистої власності [7].

Відповідно, різними були й санкції у разі вчинення зазначених злочинів. Якщо за розкрадання соціалістичної власності в особливо великих розмірах (на той час – більше 10 тисяч карбованців)

передбачалася навіть смертна кара, то вчинена крадіжка особистого майна, «що завдала значної шкоди потерпілому», каралася позбавленням волі на строк до семи років або виправними роботами на строк від одного року до двох років.

Для порівняння: Книга II Кримінального кодексу Франції 1992 року включає склади злочинів і проступків проти особи; Книга III – склади майнових злочинів і проступків; і лише Книга IV – склади злочинів і проступків проти нації, держави та громадського спокою [8]. Приблизно такою є й система Особливої часини Кримінального кодексу Франції 2012 року (... про злочини проти людства; про зазіхання на людську особистість; про обманні присвоєння; про інші майнові посягання; про зазіхання на основоположні інтереси нації...) [9].

Ми не маємо на меті ідеалізацію кримінального законодавства провідних країн Західної Європи. Будь-яке державне утворення повинно захищати свою національну безпеку, територіальну цілісність, суверенітет та державний устрій. У тій же Англії до 1945 року у кримінальному праві найтяжчими злочинами визнавалися ті, що входили до категорії *тризн* (від англ. *the Treason* – зрада), тобто групи злочинів, до яких, зокрема, належали посягання на особу короля, спадкоємця престолу і навіть на деяких вищих посадовців.

Річ у тім, що надання цими державами злочинам проти основоположних свобод людини і громадянина, у тому числі права на власність, статусу найбільш небезпечних мало логічним продовженням запровадження дієвої системи їх поновлення у разі завдання шкоди цими правопорушеннями.

Процедура та методика цієї системи постійно вдосконалюється, починаючи з давніх часів, коли діяв принцип таліону (від лат. *talio (talionis)* – відплата, рівнозначна завданій шкоді), класичним прикладом якого було біблійне «око за око». Як записано у книзі Мойсея: «Leviticus 17. Хто заб'є людину, скараний буде на смерть. [...] 19. Хто вчинить пошкодження на тілі ближнього свого, тому треба зробити те саме, що й він заподіяв. 20. Перелом за перелом, око за око, зуб за зуб: як він учинив пошкодження на тілі людини, так і йому треба зробити» [10].

У більшості країн світу, як і в Україні, найпоширенішою сучасною формою відшкодування завданої жертві злочину моральної та матеріальної шкоди особою, яку визнано винною у його вчиненні, є подання щодо неї цивільного позову.

Зокрема, відповідно до ст. 128 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) особа, якій кримінальним правопорушенням або іншим суспільно небезпечним діянням завдано майнової та/або моральної шкоди, має право під час кримінального провадження до початку судового розгляду пред'явити цивільний позов до підозрюваного, обвинуваченого або до фізичної чи юридичної особи, яка за законом несе цивільну відповідальність за шкоду, завдану діяннями підозрюваного, обвинуваченого або неосудної особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння (ч. 1); шкода, завдана кримінальним правопорушенням або іншим суспільно небезпечним діянням, може бути стягнута судовим рішенням за результатами розгляду цивільного позову в кримінальному провадженні (ч. 2) [11].

Останнім часом дедалі ширше запроваджується інший спосіб відшкодування збитків потерпілому від кримінального правопорушення, який ґрунтується на принципах «відновлюваного правосуддя». В їх основу покладено концепцію, розроблену американським вченим Говардом Зером, згідно з якою злочин як протиправне та каране діяння необхідно розглядати не з позиції суспільної небезпеки, а в аспекті шкоди, завданої конкретній особі. Відповідно, і покарання злочинця має передбачати насамперед відшкодування збитків жертві, а вже потім – суспільну складову.

У межах цієї концепції наприкінці 1970-х років у США та на початку 1980-х – у Європі з'явилися програми примирення потерпілих і правопорушників за допомогою медіаторів (від. англ. *mediation* – посередництво). Першою з європейських країн цю програму ініціювала Велика Британія. Нині програми примирення не лише успішно функціонують в Австрії, Німеччині, Франції та Російській Федерації, а й закріплені на рівні національних законодавств.

Зокрема, Федеральним законом Російської Федерації №193-ФЗ регулюються відносини, пов'язані із застосуванням процедури медіації до спорів, що виникають із цивільних правовідносин, у тому числі у зв'язку зі здійсненням підприємницької та іншої економічної діяльності, а також спорів, які виникають із трудових і сімейних правовідносин [12].

Згідно з Цивільним процесуальним кодексом Франції сторони можуть досягти примирення із власної ініціативи або з ініціативи судді на будь-якій стадії процесу; спроба примирення здійснюється в місці і в момент, які суддя вважає

сприятливими, якщо інше не встановлено законом; сторони завжди мають право клопотати у судді констатувати їх примирення; угода, якої досягають сторони при врегулюванні спору, оформляється протоколом про примирення, який підписується суддею і сторонами [13].

У деяких країнах законодавством передбачено створення спеціальних посередницьких організацій, що спеціалізуються на залагодженні конфліктів.

Наприклад, Федеральний закон Австрії регулює питання про створення Консультативної ради з посередництва, умови й порядок реєстрації осіб в Реєстрі медiatorів, ведення цього Реєстру, умови та процедури для реєстрації спеціалізованих навчальних закладів і курсів з медіації для проведення процедур посередництва в цивільних справах, встановлює перелік прав та обов'язків зареєстрованих медiatorів [14].

Відповідно до Законодавчого декрету Італії юридичні особи публічного і приватного права, які гарантують сумлінність та ефективність, наділені правом створювати органи, уповноважені здійснювати на запит зацікавленої сторони спробу примирення суперечок в галузях прав товариств, фінансового посередництва, банківської справи та кредиту. Такі органи підлягають обов'язковому внесенню до реєстру, який веде Міністерство юстиції [15].

Значну увагу медіаційній діяльності приділяють і міжнародні організації. Так, комісією ООН з міжнародного торговельного права (UNCITRAL) було розроблено типовий закон про медіацію. У пояснювальній записці до нього міститься цікавий огляд щодо юридичного ефекту й обов'язковості угоди, досягнутої в ході медіації, у тих країнах, в яких цей інститут вже має застосування [16].

Як вбачається зі змісту наведених правових актів, посередницькі процедури, зокрема медіація як інструмент вирішення внутрішніх суперечок формувалися переважно для вирішення спорів у цивільному процесі. Однак нині ці процедури дедалі частіше застосовуються й у випадках, пов'язаних із кримінальними правопорушеннями.

Теоретики цього методу вирішення кримінальних справ вважають, що основна етична категорія, на якій повинна будуватися вся сучасна система кримінальних покарань, – справедливість. Як зазначає вже згадуваний Говард Зер, оскільки поведінка злочинця часто є результатом його безвідповідальності, то просто повідомити йому про призначення покарання означає дозво-

лити уникнути відповідальності, заохочуючи подальшу безвідповідальність. Відповідальність за свої дії – це, по-перше, розуміння і визнання завданої шкоди, по-друге, дії з відшкодування цієї шкоди. У цьому полягає основний зміст теорії відновлювального правосуддя [17].

Вчений вважає, що існують дві моделі правосуддя: каральна («легістська», від лат. *lex (legis)* – закон) і відновлювальна. «Ці два підходи, – пише Г. Зер, – є двома протилежними полюсами, ідеальними типами. На одному полюсі в чистому вигляді каральне правосуддя, на другому – відновлювальне. Практика правосуддя відрізняється від ідеального типу, за своїми результатами вона рідко буває суто каральною або відновлювальною. У нашій практичній діяльності ми намагаємося в кожному конкретному випадку і в кожній громаді, використовуючи сильні сторони карального правосуддя, просуватися якомога далі на шляху відновлення». Вважаючи себе прихильником ідеї авторитету закону і захисту прав людини, які є ядром каральної системи, Г. Зер водночас сподівається знайти способи зрушити, наскільки це можливо, процес правосуддя у напрямі відновлювальної моделі. Як приклад він наводить новозеландську систему правосуддя для неповнолітніх, вважаючи за можливе побудувати на її основі відновлювальну модель усієї ювенальної юстиції [18, 328].

На наш погляд, цей досвід вкрай важливий та актуальний, оскільки злочинність серед підлітків та молодих людей завжди була болючою проблемою суспільства. Специфіка цієї вікової категорії, як слушно стверджують новозеландські правники, полягає в тому, що вони схильні розглядати право й закони як такі, що сковують свободу, вважають за необхідне протидіяти їм.

Прикладів наведеному у сучасній історії людства чимало, зокрема протягом 1960–1980-х років минулого тисячоліття виникли та активно впливали на світогляд і поведінку молоді такі субкультури:

- хіпі (англ. *hippie, hippy*) як філософія, що сповідувала свободу кохання та пацифізм;
- металисти, прихильники музики стилю хеві-метал, яка здебільшого передавала характерні депресивні настрої;
- панки (від англ. *punk* – екстремальний, незалежний) – покоління молодих людей на рок-естраді, провідною інтонацією виступів яких був різкий протест проти будь-яких моральних і звичаєвих правил;

– готи (від англ. *gothic* – у значенні *варварський, грубий*), світогляд яких можна охарактеризувати як темне світосприйняття;

– репери (фр. *repère* – *знак, початкова точка*), які досить тісно пов'язані з хіп-хоп-культурою, графіті та брейкдансом тощо.

Хоча кожна з цих субкультур опиралася на власну філософію, вони мали чітко виражений протестний характер щодо несправедливого, на погляд їх прихильників, суспільного устрою та несправедливих законів, яких не вважали своїм обов'язком дотримуватися, й через це мали проблеми у відносинах з правоохоронними органами. Певна річ, не можна стверджувати, що належність до молодіжної субкультури або активна чи пасивна її підтримка обов'язково призводили до конфлікту із законом.

Людина стає злочинцем, як стверджує один із авторів теорії диференціальної асоціації Едвін Сатерленд, тоді, коли засвоювані нею установки, що сприяють злочинності, переважають у свідомості зразки законослухняної поведінки, засвоєння злочинної поведінки не обмежене лише процесом імітації, наслідування [19, 45].

Тема злочинності серед неповнолітніх є актуальною і для України. За даними Уповноваженого Президента України з прав людини Ю. Павленка, кожен 15-й злочин в Україні вчиняється дитиною: за одинадцять місяців 2012 року дітьми було скоєно більш ніж 14 000 злочинів, у дитячі колонії поміщено 1 278 дітей, в СІЗО – 553 дитини, в школи і училища соціальної реабілітації – 320 [20].

Саме тому надзвичайно актуальною є проблема виховання й перевиховання молодих людей і підлітків у колоніях та тюрмах. Тут основне питання – що більше впливає на розвиток людини, яка потрапила до пенітенціарної установи: формальне виховання у формі навчання і педагогічних бесід чи дієві й страшні за своїм впливом настанови кримінальних «учителів» (авторитетів, злодіїв у законі тощо). Обговорюючи цю дилему, Г. Зер пише: «Чи засвоїть юнак у в'язниці зразки ненасильницької поведінки? Навряд чи. Швидше, навпаки, в'язниці навчить його ще більшої жорстокості. Чи зможе суспільство захиститися таким чином? Можливо, але лише на певний час: врешті він вийде на свободу і тоді, цілком імовірно, буде небезпечнішим, ніж до ув'язнення» [18, 50].

Злочин, наголошує Р. Максудов, слід розуміти як заподіяння шкоди конкретній людині (групі), як насильство над людьми і відносинами.

Пріоритетом та одночасно принципом відновлювальної юстиції є визнання несправедливості, вчиненої щодо жертви, і виникнення у кривдника зобов'язань з відшкодування завданих збитків [21, 22].

Ж.-Л. Бержель зауважує, що не кожне порушення припису є злочином. Розрізнення «покарання» і «відновлення» як основних інституційно закріплених санкцій реагування на порушення офіційних приписів придумано не концепцією відновлювального правосуддя – концепція відновлювального правосуддя взяла його з теорії права [22, 335].

Підтримуючи цю тезу, окремі правознавці стверджують, що злочин у певному розумінні можна визначити як соціальний конфлікт між злочинцем та його жертвою. З цього випливає, що, як будь-який інший соціальний конфлікт (інтеракція між сторонами), злочин може бути врегульований за їх взаємним порозумінням. За своєю сутністю, пише знаний у світі фахівець з проблем відновлюваного правосуддя М. Райт, те, що ми називаємо злочином, нічим не відрізняється від іншої поведінки, котра своїм результатом має спричинення шкоди іншій особі [23, 109].

Конфлікт – це комунікативна ситуація, в процесі якої сторони намагаються зрозуміти та відчувати розуміння, впливати один на одного, зазначає Н. Гришина. Таким чином, у ньому передусім відбувається комунікативна взаємодія, в процесі якої учасники прагнуть до ситуації, коли їх розуміють. Саме це створює принципову можливість конструктивного розв'язання конфлікту [24, 387].

Натомість, на думку Л. Карнозової, «каральний спосіб ігнорує людину. Юридичний спосіб не працює з людьми, він має справу з процесуальними фігурами. Тому не може працювати з боєм жертв, з тяжкістю, яку таїть у собі реальне усвідомлення провини злочинцем, тому ігнорує особистісні ресурси людей і їх здатність нести відповідальність, здатність людей до розуміння, до зміни, здатність найближчого оточення стати джерелом допомоги і прийняття рішень. Наступний крок у формуванні відновлювального способу відповіді на злочин – це поворот до гуманізації» [25, 25].

Як зазначається у спеціальній літературі, форми програм відновлювальної юстиції бувають різні, але вони побудовані на єдиних принципах, що відрізняють їх від інших моделей роботи з конфліктами і правопорушеннями. Саме реалізація принципів, вважають прихильники відновлю-

вального правосуддя, є основою успішного виконання його завдань. Основні з них такі:

- зцілення жертви, згідно з яким основну увагу слід зосередити на почуттях і потребах жертви, вирішенні її проблем, що виникли в результаті конфлікту. Жертва насильства повинна знову відчувати, що вона в безпеці і управляє своєю долею, що життя має сенс;

- відшкодування шкоди безпосередньо порушником, що передбачає активну участь самого порушника у відшкодуванні заподіяної шкоди і задоволенні інших потреб жертви. Злочинця слід спонукати до нового самовідчуття: він або вона повинні знайти волю почати життя заново. Зцілення включає як відчуття духовного і фізичного відновлення, так і надію на майбутнє;

- активна участь сторін у вирішенні ситуації – зміст цього принципу полягає в тому, щоб злочин та його жертва перестали бачити один в одному ворога, що є умовою для запобігання подальшій ескалації конфлікту;

- діалогові форми вирішення конфлікту: про спосіб вирішення ситуації учасники повинні домовитися самі в ході діалогу. Однак це не виключає, а навіть робить конче потрібною участь медіаторів для надання допомоги учасникам у підготовці до діалогу, його організації та проведенні. Гуманістична модель посередництва, пише М. Умбрайт, несе в собі дух гуманістичної психотерапії, який «має на увазі безумовну здатність кожної людини до трансформації, зміни та особистісного росту» [26, 88];

- участь громадськості у нормалізації взаємовідносин, яка по суті є альтернативою правосуддю, орієнтованому в першу чергу на покарання злочинця [27, 4].

Хоча нині Україна перебуває лише на етапі формування вітчизняної моделі відновлювального правосуддя, необхідність запровадження інституту примирення (медіації) у вітчизняній системі права підтримується широким колом фахівців. За даними ЗМІ, починаючи з 2003 року, активно проводяться експерименти в судах (зокрема, в Києві, Харкові, Івано-Франківську, Автономній Республіці Крим тощо). Також на території України діє ціла низка регіональних груп медіації, що об'єдналися в Асоціацію груп медіації України та Український центр порозуміння, який активно займається впровадженням програм примирення потерпілих і правопорушників та просвітницькою діяльністю у цій сфері.

У грудні 2010 року навіть здійснено спробу законодавчо врегулювати медіаційну діяльність у нашій державі. Зокрема, до парламенту було подано проект Закону України «Про медіацію», однак згодом відкликано ініціатором через його недосконалість. Як зазначалося у висновку Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя, законопроект потребує суттєвого доопрацювання з огляду на те, що «положення проекту спрямовані на регламентування процедури здійснення медіації, але не врегульовані питання щодо порядку передачі спорів, що знаходяться в компетенції державних органів, не розкрито змісту правових наслідків медіації як для сторін, так і для державних органів. Проект також не враховує рекомендації Ради Європи щодо необхідності запровадження медіації у всіх категоріях справ, а також існуючу практику в Україні щодо застосування медіації» [28].

Отже, законопроект не відповідав загальній позиції України щодо гармонізації національного законодавства із законодавством Європейського Союзу, адже питанню примирення процедур присвячено цілу низку рекомендацій і рішень Ради Європи, що наголошують на необхідності розвитку та впровадження програм відновлювального правосуддя в національні системи права.

Рекомендація R(99)19, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 15 вересня 1999 року, – це не тільки пропозиції з проведення медіації між жертвою та правопорушником, а й свідчення глибоких концептуальних зрушень в європейському правосудді. Зрушення полягають у розробці нових ціннісних критеріїв реагування на злочин, в тому числі у визначенні нової ролі громадськості в кримінальному процесі. Тобто у зв'язці з юридичним способом примусового реагування за допомогою громадськості здійснюються заходи з виправлення наслідків злочину і ресоціалізації правопорушника.

Зокрема, відповідно до Рекомендації R(99)19:

- необхідно залучати для розгляду справи, крім жертви, правопорушника та тих, кого ця подія могла б торкнутися, представників місцевої громади;

- визнати законні інтереси жертви та наслідки віктимізації до діалогу з правопорушником для отримання вибачень і відшкодування шкоди;

- розвивати почуття відповідальності у злочинця, тим самим надаючи йому можливості для виправлення, що відкриває шлях до реінтеграції та реабілітації;

– сприяти посередництвом посиленню у свідомості людей ролі людини та спільноти у запобіганні злочинам і різного роду конфліктам, що може призвести до нових, більш конструктивних і менш репресивних наслідків тієї чи іншої справи [29].

Успішному запровадженню інституту відновлювального правосуддя у процес вітчизняного кримінального судочинства, на наш погляд, сприяє й набуття чинності Кримінальним процесуальним кодексом України (КПК України). Зокрема, його положеннями, згідно з якими:

– потерпілий має право на відшкодування завданої кримінальним правопорушенням шкоди в порядку, передбаченому законом (п. 10 ч. 1 ст. 56);

– прокурор перед направленням клопотання про звільнення підозрюваного від кримінальної відповідальності до суду зобов'язаний ознайомити з ним потерпілого та з'ясувати його думку щодо можливості звільнення підозрюваного від кримінальної відповідальності (ч. 3 ст. 286);

– у цьому клопотанні обов'язково зазначається розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, та відомості про її відшкодування (п. 5 ч. 1 ст. 287);

– суд, розглядаючи зазначене клопотання, зобов'язаний з'ясувати думку потерпілого щодо можливості звільнення підозрюваного, обвинуваченого від кримінальної відповідальності (ч. 2 ст. 288);

– в угоді про примирення зазначаються її сторони, формулювання підозри чи обвинувачення та його правова кваліфікація із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність, істотні для відповідного кримінального провадження обставини, розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, строк її відшкодування чи перелік дій, не пов'язаних із відшкодуванням шкоди, які підозрюваний чи обвинувачений зобов'язані вчинити на користь потерпілого, строк їх вчинення, узгоджене покарання та згода сторін на його призначення або на призначення покарання та звільнення від його відбування з випробуванням, наслідки укладення та затвердження угоди, передбачені ст. 473 КПК України, наслідки невиконання угоди (ч. 1 ст. 471 КПК України);

– арешт може бути накладено на нерухоме і рухоме майно, майнові права інтелектуальної власності, гроші у будь-якій валюті готівкою або у безготівковому вигляді, цінні папери, корпора-

тивні права, які перебувають у власності підозрюваного, обвинуваченого або осіб, які в силу закону несуть цивільну відповідальність за шкоду, завдану діяннями підозрюваного, обвинуваченого або неосудної особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, і перебувають у нього або в інших фізичних чи юридичних осіб з метою забезпечення можливої конфіскації майна або цивільного позову (ч. 3 ст. 170 КПК України) тощо.

Таким чином, можна констатувати, що в цій частині Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року відповідає загально-визнаним міжнародним стандартам.

Опосередковано про можливість запровадження елементів відновного правосуддя йдеться і в Законі України від 2 червня 2011 року №3460-VI «Про безоплатну правову допомогу». Так, у п. 4 ч. 1 ст. 7 цього Закону зазначено, що безоплатна первинна правова допомога включає надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації [30].

Однак слід також констатувати, що, незважаючи на позитивні зміни у кримінальному процесуальному законодавстві, вітчизняний механізм поновлення майнових прав та інтересів потерпілого від злочину в Україні ще потребує суттєвого вдосконалення.

Згідно з кримінальним процесуальним законодавством відшкодування завданої шкоди потерпілому може здійснюватися лише шляхом подання цивільного позову. Тобто виключно за наявності особи, яка визнана винною у вчиненні цього злочину, – злочинця.

Однак за даними Ради національної безпеки і оборони України, на кінець 2009 року в Україні залишалися нерозслідуваними, тобто такими, де не встановлено осіб, які їх вчинили, понад 2 млн злочинів минулих років, у тому числі надзвичайно резонансні (крадіжки, грабежі, розбійні напади, факти бандитизму тощо) [31].

За офіційною статистикою Міністерства внутрішніх справ України, динаміка розкриття злочинів упродовж останніх років, незважаючи на оптимістичні заяви керівництва МВС України, просто жахлива: якщо у 2008 році цей показник становив понад 71%, то у 2009 році – 64%, а в 2010 році – лише 57,2%. Таким чином, з урахуванням результатів роботи МВС України за минулі роки залишок станом на 1 січня 2011 року – 1 963 922 нерозкритих злочинів [32].

Не набагато кращий стан справ із цих питань і в наших сусідів. За даними ЗМІ, в 2001 році

більш ніж утричі порівняно з 1998 роком зросла сума матеріальних збитків від скоєних злочинів у Росії. Вона становила понад 58 млрд рублів [33]. Водночас у рахунок забезпечення відшкодування матеріального збитку за вісім місяців 2001 року було накладено арешт на майно вартістю лише близько 4,2 млрд рублів. Вилучено майна, грошей, цінностей і добровільно погашено збитків лише на суму 2,3 млрд рублів. «Наведені цифри, – наголошує І. Айртсен, – свідчать про те, що впродовж останніх років суми збитків, заподіяних злочинною діяльністю, істотно перевищують суми, вилучені для їх відшкодування. Вочевидь, отримані кошти не зможуть повною мірою компенсувати навіть десяту частину завданої злочинами шкоди» [34, 7].

До того ж Кримінальний процесуальний кодекс України скасував інститут відмови у порушенні кримінальної справи, постанови про що згідно з правовою позицією Конституційного Суду України «є такими, що перешкоджають подальшому провадженню у справі, оскільки виключають можливість порушення кримінальної справи, проведення досудового слідства (дідання), її судового розгляду по суті, ухвалення вироку та вчинення інших процесуальних дій» [35]. Інакше кажучи, починаючи з листопада 2012 року, слід враховувати всі заяви громадян про вчинені проти них злочини. (Згідно із заявою Департаменту зв'язків із громадськістю МВС України лише протягом 2010 року до органів внутрішніх справ надійшло 3 139 173 заяви про злочини, або 698 заяв на 10 тисяч населення України; за цими заявами порушено 500 902 кримінальні справи. Тобто, як уже стало звичним у роботі вітчизняних правоохоронних органів, порушувалися кримінальні справи та проводилися розслідування з метою встановлення особи, яка вчинила злочин, лише за кожною шостою заявою [36].)

Окрім того, навіть якщо особу, яка вчинила злочин, встановлено й притягнуто до кримінальної відповідальності, це ще не означає цілковитого відшкодування завданої нею шкоди життю, здоров'ю, майну та інтересам потерпілого. Адже ця особа може виявитися недієздатною або неосудною, перейти на нелегальне становище з метою ухилення від правосуддя, бути неплатоспроможною тощо.

Кримінальне законодавство більшості зарубіжних демократичних країн ґрунтується на такому принципі: якщо злочинне порушення прав і свобод особи є встановленим фактом, їх віднов-

лення, у тому числі шляхом відшкодування завданої потерпілому шкоди, – обов'язок держави.

Окремі критерії визначення порядку реалізації цього принципу сформульовані у ст. 2 Європейської конвенції про відшкодування шкоди жертвам насильницьких злочинів.

1. У разі якщо відшкодування збитків не може бути забезпечено з інших джерел, держава повинна взяти це на себе для таких категорій:

а) для тих, чиєму фізичному стану або здоров'ю внаслідок навмисних насильницьких злочинів було завдано серйозної шкоди;

б) для тих, хто перебував на утриманні загиблих внаслідок такого злочину.

2. Відшкодування збитків, передбачене попереднім абзацом, здійснюється навіть у тому випадку, якщо злочинця не може бути піддано судовому розгляду або покарано.

Цивільним кодексом України (ЦК України) передбачено, що майнова шкода, завдана майну фізичної особи внаслідок злочину, відшкодовується державою, якщо не встановлено особу, яка вчинила злочин, або якщо вона є неплатоспроможною (ч. 1 ст. 1177); шкода, завдана каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю внаслідок злочину, відшкодовується потерпілому або особам, визначеним у ст. 1200 ЦК України, державою, якщо не встановлено особу, яка вчинила злочин, або якщо вона є неплатоспроможною (ч. 1 ст. 1207). Відповідно до ЦК України умови та порядок відшкодування майнової шкоди, завданої майну фізичної особи, яка потерпіла від злочину, встановлюються законом (ч. 2 ст. 1177) [37].

Водночас фахівці з кримінального права слушно звертають увагу на недосконалість наведеного положення. Згідно з Кримінальним кодексом України (КК України) злочиним є передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину (ст. 11) [38]. Отже, потерпілому для отримання відшкодування слід надати докази, що ця шкода була йому завдана саме злочиним. Однак діяння не може бути визнане злочинним за відсутності обов'язкових елементів його складу, у тому числі суб'єкта, оскільки особа, яка вчинила протиправні дії, може виявитися неосудною.

Таким чином, складається абсурдна ситуація: жертва злочину звертається щодо відшкодування шкоди у зв'язку з тим, що не встановлено особу, яка його вчинила, однак це протиправне діяння не може бути визнано злочиним саме через відсутність його суб'єкта.

До того ж законодавчо не визначено поняття неплатоспроможності. Що це означає: вчинити злочин особа спроможна, а заробити собі на прожиття не спроможна? Якщо ця особа є недієздатною або неповнолітньою, то таку майнову відповідальність за неї несуть опікуни чи батьки.

Близьке за змістом положення містить і КПК України, згідно з яким шкода, завдана потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, компенсується йому за рахунок державного бюджету України у випадках та в порядку, передбачених законом (ч. 3 ст. 128).

Верховна Рада України ще у 2006 році розглянула проект Закону України «Про відшкодування за рахунок держави матеріальної шкоди громадянам, які потерпіли від злочину», який було прийнято парламентом за основу, однак у подальшому це рішення скасовано, а законопроект знято з розгляду [39].

Таким чином, на цей час закону, яким регулювалася б процедура відшкодування за рахунок держави моральної та матеріальної шкоди жертвам злочинів, не існує.

На наш погляд, однією з причин відсутності дієвого механізму захисту прав осіб, які стали жертвами злочинів, є порушення загальноновизнаних принципів правотворчої діяльності. Йдеться про те, що в обох кодексах, як, до речі, нерідко і в інших законах, ухвалених парламентом, використовується відсильна норма до неіснуючого правового акта. Це докорінно неправильно, оскільки використання відсильної норми у законотворчій діяльності, на наш погляд, є доцільним лише у двох випадках.

По-перше, у директивній формі, тобто щодо нормативно-правового акта меншої юридичної сили. Наприклад, Конституція України проголошує право кожного на приватну власність та визначає, що це право набувається в порядку, визначеному законом (ст. 41). Так само, як у разі, коли законом встановлюються, наприклад, ранги державних службовців, порядок їх присвоєння та співвідношення між ними визначаються Кабінетом Міністрів України [40].

У цих випадках визначаються конкретні вимоги. Крім того, у прикінцевих положеннях, як правило, встановлюються й строки виконання таких приписів.

По-друге, на час набуття чинності законом із відсильною нормою закон, до якого відсилає ця норма, повинен не тільки діяти, а й у повному обсязі врегульовувати правовідносини, про які йдеться.

За відсутності такого закону законодавець повинен врегулювати всі питання у законі, що приймається, а не відсилати до неіснуючого.

Згідно з Конституцією України суб'єктами права на законодавчу ініціативу є Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України і Національний банк України. Зобов'язати будь-кого з них подати відповідний законопроект парламент повноважень не має, вони беруть участь у законотворчій діяльності самостійно, відповідно до своєї компетенції. Відтак, питання, які повинні бути врегульовані у порядку, визначеному відсильною нормою (тобто спеціальним законом), «зависають у повітрі», а їх вирішення стає повністю залежним від політичної волі суб'єктів права на законодавчу ініціативу, що є неприпустимим у правовій державі.

До того ж, що казати про відсильні норми законів, коли не виконуються протягом тривалого часу і конституційні приписи, які зобов'язують законодавця врегулювати певні правовідносини, у тому числі щодо поновлення порушених прав і законних інтересів громадян. Зокрема, відповідно до ст. 152 Конституції України матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (ч. 3).

Виходячи з того, що ця конституційна норма міститься у Розділі XII «Конституційний Суд України» та є складовою статті Основного Закону України, якою врегульовано підстави та наслідки визнання Судом неконституційними правових актів, можна зробити деякі висновки, зокрема:

- зазначена відсильна норма зобов'язує законодавця розробити закон, що визначатиме порядок відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам у результаті дії правового акта, визнаного неконституційним саме Конституційним Судом України;

- Конституцією України передбачено відшкодування шкоди, завданої також діями, які визnano цим Судом неконституційними.

Однак на сьогодні зазначені питання законодавчо не врегульовано. Чинний Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» [41] не можна брати до уваги, оскільки він регулює відшкодування шкоди, завданої не неконституційними, а незаконними діями. Вирі-

шення питання законності належить до повноважень судів загальної юрисдикції, а у ст. 152 Конституції України йдеться про конституційність, тобто про питання, що підпадають під юрисдикцію Конституційного Суду України.

Крім того, ні Конституція України, ні закони України не містять положень, які визначали б, чиї (органів державної влади, їх посадових осіб, громадян тощо) та які саме дії слід визнавати неконституційними. А згідно з чинним законодавством до повноважень Конституційного Суду України взагалі не належить розгляд питань щодо неконституційності дій.

Таким чином, відсильні норми з важливих суспільно-політичних питань, як і у випадку з законодавчим врегулюванням відшкодування матеріальної та моральної шкоди жертвам злочину, набувають суто декларативного характеру і на практиці застосовуватися не можуть.

Закон – це нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш значущі, найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм); прийнятий в особливому порядку законодавчим органом (парламентом) або безпосередньо народом [42]. Зверніть увагу – *регулює*, а не *декларує*. Декларувати права може виключно Конституція, а закон повинен врегулювати правовідносини, які виникають у ході реалізації цих прав, а не відтворювати конституційні положення.

Отже, у цьому випадку йдеться по суті про бездіяльність єдиного органу законодавчої влади щодо реалізації положень ст. 41 Конституції України, якою право приватної власності визнається непорушним і ніхто не може бути протиправно цього права позбавлений.

Відтак, є підстави стверджувати, що на сьогодні потерпілий (жертва злочину) не може розраховувати на швидке й повне відновлення його порушених прав, оскільки законодавством не передбачено надійних гарантій відшкодування майнової та немайнової шкоди, завданої особі у зв'язку з вчиненням проти неї злочину або іншого правопорушення.

Одним із заходів виправлення становища, яке склалося, є створення спеціальних фондів підтримки жертв злочинів. Зарубіжний досвід свідчить, що в більшості країн міжнародної спільноти за рахунок державного бюджету компенсується тільки шкода, завдана життю та здоров'ю громадян, а для відшкодування інших видів злочинної шкоди існує система обов'язкового стра-

хування або спеціальні державні та громадські фонди.

Можливість створення таких фондів передбачають Європейська конвенція про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів, Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою.

Система таких фондів успішно функціонує у США, Польщі, Австрії, Німеччині, Італії, Канаді, Франції та інших країнах. Їх особливістю є те, що вони формуються не за рахунок платників податків, а із загальної суми надходжень до державного бюджету від штрафів, застав, державного мита, різних зборів, судових витрат тощо.

Щодо компенсації цих витрат фондам слухну думку висловлював професор П. Михайленко: зрештою, суми, виплачені потерпілому, мають повертатися до бюджету у виді відрахувань від заробітку засудженого, вартості конфіскованого в нього майна тощо, а тому розраховуватись за шкоду доведеться все одно тій особі, яка винна в її заподіянні, а не державі, що в даному випадку є гарантом відновлення майнових прав потерпілого [42, 65].

Має бути також забезпечена державна підтримка діяльності громадських організацій щодо захисту прав потерпілих від злочинних дій. Як зазначається в юридичній літературі, створення таких організацій є досить поширеним явищем у зарубіжних країнах.

Наприклад, у США діють кілька сотень громадських організацій зазначеного спрямування: «Батьки вбитих дітей», «Матері проти п'яного водіння», «Національна організація допомоги потерпілим» та інші. Вони не лише надають психологічну та матеріальну допомогу жертвам злочинів, а й впливають на законодавчі органи, особливо на рівні штатів, з метою удосконалення їх діяльності у цьому напрямі.

В Україні ж, крім об'єднання осіб, які постраждали від афери «Еліта-центру», таких практично не існує.

На думку фахівців, питанням захисту потерпілих могла б опікуватися Кримінологічна асоціація України – громадська організація, що об'єднує кримінологів та інших фахівців, чия професійна діяльність пов'язана з вивченням причин злочинності та запобіганням їй.

Слід також нарешті об'єктивно оцінити соціальну складову наслідків злочинності, адже корислива насильницька злочинність, порушуючи принцип рівності громадян у правах та основи

соціальної справедливості, завдає невинуватної шкоди як громадянину, так і суспільству загалом.

При цьому зневажливе ставлення органів державної влади до відшкодування матеріальних збитків, спричинених злочинними діями, не тільки завдає шкоди потерпілому, а й породжує у злочинця впевненість у власній безкарності та підштовхує до продовження злочинної діяльності як способу легкого та швидкого збагачення.

Врешті-решт, як справедливо зазначає професор М. Бабаєв, усе це призводить до «нагнітання соціальної напруги, підтримання атмосфери страху, зневіри населення у спроможності органів кримінальної юстиції ефективно протидіяти розвитку явища, що послаблює опірні властивості законослухняної спільноти, сприяє віктимізації» [43, 21]. З огляду на зазначене критерієм оцінки цієї діяльності має стати ступінь відшкодування шкоди, якої зазнали особи, постраждалі від протиправних дій. Лише за таких умов можна розраховувати на реальні успіхи в боротьбі зі злочинністю та поновленні порушених прав і свобод громадян.

Важливо зауважити, що згідно з Європейським кодексом поліцейської етики домінантою у діяльності поліції визначено захист та дотримання основних прав і свобод людини й громадянина. Особливу увагу в положеннях Кодексу приділено необхідності надавати підтримку, допомогу та належну інформацію жертвам злочину під час проведення поліцейського розслідування [44].

Практика доводить, що ставлення суспільства до діяльності поліції і бажання допомагати їй у боротьбі зі злочинністю залежить від рівня забезпечення державного відшкодування збитків, завданих злочинними діями.

Необхідно пам'ятати, що латинське слово юстиція (*justicia*), крім часто вживаного значення – право, закон, має ще одне не менш суттєве – *справедливість*.

Не може бути визнана справедливою правова ситуація, за якої громадянин позбавлений реальної можливості звернутися з позовом до держави щодо поновлення своїх прав у зв'язку із завданням йому майнової та (чи) немайнової шкоди до розслідування справи і її розгляду в суді. На наш погляд, потерпілий (жертва злочину) у демократичній правовій державі повинен мати право звертатися з вимогою про відшкодування матеріальних збитків та моральної шкоди не тільки до обвинуваченого чи підсудного, а й до держави, оскільки перебуває під захистом відповідних положень її Конституції, які є нормами прямої дії. У свою чергу, держава повинна в порядку регресу вимагати компенсації цих витрат особами, діями яких такої шкоди було завдано.

Ця тема є новою і, як зазначалося, тільки проголошується положеннями Кримінального процесуального кодексу України та Цивільного кодексу України, які не мають відповідного законодавчого забезпечення їх реалізації. Недостатньо, на наш погляд, досліджувалася ця тема і науковцями в галузі кримінального, кримінально-процесуального та цивільного права.

Водночас сподіваємось, що питання захисту потерпілих, відновлення справедливості щодо них стануть предметом розгляду фахівців при визначенні основних напрямів реформування кримінальної юстиції, започаткованого Президентом України. Це надасть підстави вважати, що у найближчому майбутньому диспропорцію у правах сторін кримінального процесу буде усунено, й вітчизняне законодавство з питань захисту майнових і немайнових прав громадян відповідатиме сучасним європейським стандартам.

Список використаних джерел:

1. Звід принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню або ув'язненню в будь-якій формі, затверджений Генеральною Асамблеєю ООН: резолюція 43/173 від 9 грудня 1988 року // Офіційний сайт Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_206
2. Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою від 29 листопада 1985 року // Офіційний сайт Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_114
3. Европейская конвенция про компенсацию ущерба жертвам уголовных преступлений: подписано 24 ноября 1983 года в Страсбурге // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. – М.: СПАРК, 1998. – С. 81–85.

4. О положении потерпевшего в рамках уголовного права и процесса: рекомендации Кабинета Министров Совета Европы NR (85) // Законы России: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_745/doc745a274x941.htm
5. Курицын В.М. Становление социалистической законодательности / Курицын В.М. – М.: Наука, 1983. – 192 с.
6. Цивільний кодекс Української РСР від 18 липня 1963 року №1540-VI // Офіційний сайт Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=1540-06> (Кодекс втратив чинність на підставі Кодексу від 16 січня 2003 року №435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№40–44. – Ст. 356).
7. Кримінальний кодекс України від 28 грудня 1960 року №2001-05 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – №2. – Ст. 14 (Кодекс втратив чинність на підставі Кодексу від 5 квітня 2001 року №2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №25. – Ст. 131).
8. Кримінальний кодекс Франції 1992 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bookbrains.com/book_280_chapter_196_13.2_Geometricheskie_parametry_rezby.html
9. Кримінальний кодекс Франції 2012 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakoni.ucoz.ru/news/ugolovnyj_kodeks_francii/2012-04-10-129
10. Руководство к Священным Писаниям: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lds.org/scriptures/gs/leviticus?lang=rus>
11. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року №4651-VI (чинний з 19 листопада 2012 року) // Голос України. – 2012. – 19 травня. – №№90–91.
12. Федеральный закон об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедура медиации) №193-ФЗ: принят Государственной Думой РФ 7 июля 2010 года. Одобрен Советом Федерации 14 июля 2010 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://arbitimed.ru/zakonomediacii>
13. Новый Гражданский процессуальный кодекс (Франция): [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mediators.ru/rus/about_mediation/foreign_law/france/text1
14. Федеральный закон о медиации в гражданских делах Австрийской Республики // Медиатор. Внесудебные процедуры. Альтернативное урегулирование споров. Примирение сторон: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mosmediator.narod.ru/mezhdunarodnie_akti/avstriya_federalnii_zakon_o_mediacsii_v_grazhdanskih_delah
15. Законодательный Декрет от 17 января 2003 года №5 (Италия) // Медиатор: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mediators.ru/rus/about_mediation/foreign_law/italy/text2
16. Resolution Adopted by the General Assembly // Official Documents of the United Nations Commission on International Trade Law: Fifty-second Session (30 January 1998). – A/RES/52/158.
17. Энциклопедия Кругосвет: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye_nauki/ekonomika_i_pravo/PRAVOSUDIE_VOSS_TANOVITELNOE.html?page=0,1
18. Зер Г. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание / Зер. Г.; [пер. с англ.; под общ. ред. Л.М. Карнозовой]; комментарий Л.М. Карнозовой и С.А. Пашина. – М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2002. – 328 с.
19. Edwin Hardin Sutherland; Principles of Criminology. – Chicago; Philadelphia: J.B. Lippincott Company, 1934. – 611 p.
20. Каждое 15 преступление в Украине совершено ребенком // Обозреватель: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://obozrevatel.com/crime/36247-kazhdoe-15-e-prestuplenie-soversheno-rebenkom-pavlenko.htm>
21. Максудов Р.Р. Восстановительное правосудие: концепция, понятия, типы программ // Программы восстановительного правосудия. Пособие для ведущих / под ред. Л.М. Карнозовой и Р.Р. Максудова. – М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2005. – 240 с.
22. Бержель Ж. - Л. Общая теория права / Бержель Ж.Л.; [пер. с фр. Г.В. Чуршукова; под. общ. ред. В.И. Да-ниленко]. – М.: Издательский дом NOTA BENE, 2000. – 576 с.
23. Wright M. Justice for Victims and Offenders A Restorative Justice in Europe. – Council of Europe, 2004. – 123 p.
24. Гришина Н.В. Психология конфликта / Гришина Н.В. – СПб: Питер, 2000. – 464 с.
25. Карнозова Л.М. Восстановительная медиация: базовые идеи и направления развития (заметки к обсуждению темы) / Л.М. Карнозова // Вестник восстановительной юстиции. – 2010. – №7. – С. 18–28.
26. Умбрайт М. Гуманистический подход к посредничеству в разрешении конфликтов: путь преобразования, путь миротворчества / М. Умбрайт // Вестник восстановительной юстиции. – Вып. 3. – М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2001. – С. 88.
27. Карманная книжка ведущего восстановительных программ. – М.: Общественный центр «Судебно-правовая реформа», 2004. – 42 с.
28. Про медіацію: проект закону України від 17 грудня 2010 року, реєстр. №7481 // Офіційний сайт Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39276

29. Рекомендація NR (99) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам Ради, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах від 15 вересня 1999 року // Офіційний сайт Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_828
30. Про безоплатну правову допомогу: закон України від 2 червня 2011 року №3460-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №51. – Ст. 577. – С. 2136.
31. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 року «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції»: указ Президента України від 27 жовтня 2009 року №870/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – №83. – Ст. 2809. – С. 11.
32. Стан та структура злочинності в Україні (2010 рік) // Офіційний сайт МВС України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/docscatalog/document?id=488987>
33. Максудов Р.Р. Восстановительное правосудие: концепция, понятия, типы программ: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://kalinovskiy-k.narod.ru/b/st/maksudov2005.htm#_ftn1
34. Айртсен И. Деятельность в области восстановительного правосудия в Европе / И. Айртсен // Вестник восстановительного правосудия. – Вып. №3. – М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2001. – С. 5–15.
35. Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2007 року №11-рп у справі за конституційним зверненням громадянина Касьяненка Бориса Павловича щодо офіційного тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини другої статті 383 Кримінально-процесуального кодексу України // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – №1. – С. 7.
36. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року №435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№40–44. – Ст. 356.
37. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року №2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №25. – Ст. 131.
38. Про прийняття за основу проекту Закону України про відшкодування за рахунок держави матеріальної шкоди громадянам, які потерпіли від злочину: постанова Верховної Ради України від 18 січня 2006 року №3363-IV // Офіційний сайт Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
39. Про державну службу: закон України від 17 листопада 2011 року №4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – №26. – Ст. 273. – С. 1072.
40. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду: закон України від 1 грудня 1994 року №266/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №1. – Ст. 1. – С. 2.
41. Вікіпедія (Вільна енциклопедія): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD>
42. Михайленко П.П. Уголовное право Украины. Общая часть / Михайленко П.П. – К.: РИО МВД Украины, 1995. – 249 с.
43. Бабаев М.М. Социальные последствия преступности: учеб. пособ. / Бабаев М.М. – М.: Академия МВД СССР, 1982. – 82 с.
44. Рекомендація Rec(2001)10 Комітету міністрів державам-членам по Європейському кодексу поліцейської етики (прийнята Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-м засіданні Представителів міністрів) // Офіційний сайт ОБСЄ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polis.osce.org/library/t/2687/1492/CoE-FRA-RPT-2687-RU-Європейський%20кодекс%20поліцейської%20етики.pdf>

Анатолій ГОЛОВІН

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ
УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПОНОВЛЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН,
ЯКІ СТАЛИ ЖЕРТВАМИ КРИМІНАЛЬНИХ
ПРАВОПОРУШЕНЬ**

Резюме

У статті досліджуються питання, що виникають у ході реалізації права на відшкодування моральної та матеріальної шкоди, завданої особам, які стали жертвами протиправних дій.

Особливу увагу автор приділяє дослідженню положень Конституції та законів України, якими врегульовано процедуру поновлення прав і інтересів потерпілих від кримінальних злочинів, та їх відповідності загальноєвропейським міжнародним стандартам.

Анатолій ГОЛОВИН

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ
УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН,
СТАВШИХ ЖЕРТВАМИ УГОЛОВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

Резюме

В статье исследуются проблемы, которые возникают в ходе реализации права на возмещение морального и материального ущерба лицам, ставшим жертвами противоправных действий.

Особое внимание автор уделяет исследованию положений Конституции и законов Украины, которыми урегулирована процедура восстановления прав и интересов потерпевших от уголовных преступлений, и их соответствия общепризнанным международным стандартам.

Anatoly GOLOVIN

**SOME ISSUES
OF IMPROVEMENT OF THE PROCEDURE OF RESTORATION
OF CITIZENS' RIGHTS WHO BECAME VICTIMS
OF CRIMINAL OFFENCES**

Resume

The article researches the issues which arise during implementation of the right to compensation of moral and material damage caused to individuals who became victims of illegal actions.

Special attention is paid to research of the provisions of the Constitution and laws of Ukraine which regulate the procedure of restoration of rights and interests of individuals who suffered from criminal offence and their conformity to generally recognized international standards.



Тетяна ШАПОВАЛ,

*доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук*

ПРО ОСОБЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ (теоретичний і конституційний аспекти)

Ключові слова: парламентаризм; парламент; законодавча влада; Верховна Рада України; народний депутат України, представницький орган влади.

Існування парламенту як загальнонаціонального представницького органу державної влади та як єдиного законодавчого органу можливе у конкретній країні тільки за умов наявності демократичного політичного режиму, одну із засад якого становить реальний і здійснюваний на практиці розподіл влад. Можна стверджувати, що відмова від принципу розподілу влад, як це мало місце у радянський період, або його суттєві деформації, що можна спостерігати у ряді пострадянських країн, зумовлює відсутність парламенту як однієї з ключових складових державного механізму, відсутність явища парламентаризму.

Термін «парламентаризм» у наші дні широко вживається представниками різних наук, включаючи юридичну. Разом із тим цей термін в Україні не має нормативного характеру, адже практично не застосовується у правових актах. Звідси – відсутність офіційного визначення відповідного поняття і різноманітність у підходах до його наукового трактування. На думку автора цієї статті, парламентаризм можна характеризувати як історично зумовлену організацію суспільно-політичного буття, включаючи сферу державної влади, для якої притаманна особлива та істотна соціальна роль інституту парламенту. Одним із проявів парламентаризму можна вважати належне ставлення до парламенту, до діяльності його членів (депутатів) у суспільстві.

З викладеного випливає, що парламентаризм – це явище, яке має універсальне значення для розвинутих країн, де наявне громадянське суспільство. Універсальність парламентаризму не заперечує те, що в різних країнах він може мати різні конкретні прояви. За умов різних форм державного правління деякі з

цих проявів сприймаються як протилежні (наприклад, принцип несумісності депутатського мандата і посади у системі виконавчої влади, послідовно дотриманий у президентських республіках, і презумпція сумісності мандата та посади в уряді, прийнята в ряді країн з парламентськими формами правління).

Універсальність явища парламентаризму дає підстави для висновку, що коректно говорити про парламентаризм у Великій Британії, Польщі, Україні тощо, аніж про британський, польський або український парламентаризм. Водночас абсолютно некоректно із зазначених вище причин стверджувати про існування «радянського парламентаризму». При цьому, враховуючи історичність явища парламентаризму і феномену парламенту як органу законодавчої влади, не можна стверджувати про наявність парламентаризму в державній практиці античного періоду або феодальних часів. У кращому випадку ця практика засвідчує передісторію парламентаризму.

Початок становлення парламентаризму на вітчизняному терені треба пов'язувати з утворенням у XIX ст. в державах, до складу яких входили українські землі, представницьких органів влади, яким хоча б частково були притаманні ознаки реального парламенту. Сам термін «парламент» лише на початку наступного століття почали вживати автори програмних документів окремих українських політичних партій [1, 41, 55–56]. Проте в опублікованих тоді конституційних проектах цей термін не використовувався, що було зумовлено, зокрема, об'єктивним «запізненням» (порівняно з розвинутими на той час країнами) у суспільно-політичному розвитку і, як наслідок, у сприйнятті ідей парламентаризму.

Розвиток вітчизняної практики парламентаризму фактично розпочався зі створенням і діяльністю у період національно-визвольних змагань 1917–1920 років інститутів представницького характеру, найбільш відомим із яких була Українська Центральна Рада (УЦР). Здійснюване її членами представництво у здійсненні влади не ґрунтувалося на загальних виборах, і тому УЦР можна розглядати як тимчасовий державний орган з певними ознаками парламенту. Існує думка, що УЦР виконувала роль тимчасового парламенту [2].

Після утвердження державної форми радянської республіки почався період, якому було притаманне відторгнення теорії парламентаризму (що становило одну із складових «панівної ідеології») і водночас запозичення окремих положень його практики в організації представницьких органів влади, передусім «вищих органів державної влади» – верховних рад союзу та союзних республік. Таке запозичення не було парадоксом, адже В. Ленін вказував на можливість сполучення «вигід парламентаризму» з очевидними для нього перевагами організації радянської влади [3, 76–77].

Тому на початку 1990-х років минулого століття, коли розпочався процес сучасного національного державотворення, частина політиків і юристів свідомо або за інерцією утримувалися від використання термінології, пов'язаної з явищем парламентаризму. Цим зумовлений той факт, що в Декларації про державний суверенітет України і в Акті проголошення незалежності України Верховна Рада не була названа парламентом. Уперше термін «парламент» було застосовано на законодавчому рівні у жовтні 1993 року [4]. Надалі цей термін вжито у ст. 75 Конституції України: «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України».

Заслугує на увагу той факт, що у наведеному конституційному визначенні Верховної Ради України відсутня її пряма характеристика як представницького органу, і це можна вважати недоліком. Відомо, що загальне поняття представницького органу влади передбачає такі його якості, як виборність (принцип формування) та колегіальність (принцип організації і діяльності). Додамо, що в Конституції України не вживається загальноприйнятий термін «представницька демократія», хоча має місце термін «безпосередня демократія» (ст. 69). Названі два терміни є одно-

порядковими і вказують на взаємопов'язані поняття.

Важливо, що в ч. 2 ст. 78 Основного Закону України йдеться про представницький мандат народного депутата України. Відповідне положення можна вважати за непряме свідчення представницького характеру Верховної Ради України. Необхідно враховувати, що, як зазначалось у літературі, представницький характер парламенту відображає «природу депутатського мандата у колегіальному вимірі, ... немає мандата парламенту, а є представницький характер цього органу, якого він набуває завдяки наявності мандатів депутатів» [5].

Представницький характер Верховної Ради України опосередковано засвідчується й тими положеннями Конституції України, у змісті яких йдеться про виборність і колегіальність цього органу (передусім ч. 1 ст. 76). З другого боку, відповідний характер Верховної Ради України прямо визначений в Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо повноважності Верховної Ради України від 17 жовтня 2002 року: «Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом» [6]. У свою чергу, в Рішенні у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 року визначено, що діяльність парламенту України «передусім спрямовано на забезпечення народного представництва» [7].

Визнаючи як безсумнівний представницький характер Верховної Ради України, треба визначитися щодо поняття представницької влади, яке нерідко використовується вітчизняними авторами. У радянський період це поняття, по суті, означало державну владу, здійснювану системою рад. Сьогодні такий підхід втратив актуальність у зв'язку із сприйняттям принципу поділу влади, або розподілу влад. Згідно зі змістом цього принципу державна влада розмежовується за функціональною ознакою, тобто за відповідними функціями. Наприклад, однією з основних владних функцій є законотворення (законодавча влада), здійснюване парламентом.

Якщо вважати за одну з владних функцій представництва (умовна представницька влада), то залишається без відповіді запитання – хто її здійснює. Коли ж визнати таку функцію лише за Верховною Радою України, то не буде відповіді на те, яке відношення мають до цієї функції Президент України, який відповідно до змісту ч. 4 ст. 103 Основного Закону України наділений

представницьким мандатом, а також Верховна Рада Автономної Республіки Крим – представницький орган територіальної автономії, місцеві ради – представницькі органи місцевого самоврядування, і обрані населенням голови міст, селищ та сіл, що мають представницький мандат. Будь-яке поєднання у систему названих представницьких органів і посадових осіб, вочевидь, не відповідало б конституційним приписам.

Суперечливість визнання представницької влади як такої, що позначає одну з владних функцій, ніби-то можна усунути шляхом сполучення поняття представницької влади з виборністю відповідних органів і посадових осіб. Але й у цьому випадку поняття представницької влади не буде відповідати низці положень Конституції України, адже поєднає державну владу і місцеве самоврядування, які за такими положеннями системно «розведені». До того ж згідно з ч. 1 ст. 102 Основного Закону України Президент України є главою держави і виступає від її імені, що фактично позначає наявність у нього функції представництва держави. Жоден інший державний орган чи посадова особа такою функцією не наділений. Тому термін «представницька влада» треба вважати некоректним і головне – неадекватним змісту Конституції України.

Викликає заперечення й пропонується деякими авторами характеристика Верховної Ради України як найвищого представницького органу влади. Така характеристика може сприйматися як своєрідний натяк на існування субординованої системи представницьких органів влади. Відповідна система (система рад усіх рівнів) існувала у радянський період, але в наші дні її визнання означало б визнання організаційного і функціонального поєднання Верховної Ради України як органу державної влади з місцевими радами, що є органами місцевого самоврядування. Як зазначалося, таке поєднання не відповідало б конституційним приписам. Хибною також є характеристика Верховної Ради України як найвищого законодавчого органу, за якою можна було б припустити існування системи органів законодавчої влади, що включає, крім парламенту, якісь «нижчі» законотворчі органи. Однак функціональне призначення парламенту у контексті принципу поділу влади полягає в тому, що він виступає єдиним органом законодавчої влади.

Разом із тим поняття законодавчої влади вказує на відповідні повноваження деяких інших, ніж парламент, державних органів. Учасниками

законодавчого процесу в Україні є, зокрема, такі суб'єкти права законодавчої ініціативи, як Президент України і Кабінет Міністрів України (ст. 93 Конституції України). Стадією такого процесу є й підписання та офіційне оприлюднення Президентом України прийнятого парламентом закону, а також застосування ним вето (ст. 94). У вже цитованому Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо повноважності Верховної Ради України визначено, що «реалізація права законодавчої ініціативи і права вето означає лише участь відповідних органів у здійсненні власне парламентської функції законотворчості». І далі: «Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони» [8, 54, 59].

Підтвердженням характеристики Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади можна вважати те, що за змістом п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції України правові акти, які мають офіційну назву законів України, є актами Верховної Ради України, тобто парламентськими актами. Сам термін «закон України», попри те, що він адекватно вказує на верховенство закону у системі актів національного права (за винятком Конституції України), видається рудиментом радянської теорії і практики правотворчості. У відповідний період існували форми закону СРСР, закону союзної республіки та навіть закону автономної республіки. Прикметно, що у більшості країн назви і титули законів на державу не вказують.

Аналізуючи термінологію Конституції України, пов'язану з темою цієї статті, треба також звернути увагу на власну назву парламенту – Верховна Рада України. Така назва вказує на колегіальний характер відповідного органу. Вона об'єктивно походить від прийнятої у радянський період, що позначала «найвищий орган державної влади». На сьогодні таке наступництво у назвах практично не має аналогів в інших пострадянських країнах. При цьому штучними виглядають спроби трактувати термін «верховна рада» у контексті практики більш ранніх, ніж радянський, періодів вітчизняної політичної історії і проводити паралелі, зокрема, з козацькими радами XVII–XVIII століть.

Ще один термін, який заслуговує на увагу, – «народний депутат України». Більш загальний термін «депутат» (лат. *deputatus*) означає той факт, що член парламенту обраний (посланий,

направлений) з метою здійснювати відповідне представництво. Іншими словами, названий загальний термін опосередковано вказує на наявність у члена парламенту представницького мандата.

У свою чергу, термін «народний депутат України» можна трактувати так, що він, знову ж таки, опосередковано вказує на вільний (загальнонаціональний) мандат народного депутата: депутат представляє не конкретний виборчий округ, а всю країну, тобто народ у цілому. Вільний характер мандата народного депутата непрямо засвідчується й тим, що серед підстав дострокового припинення його повноважень, визначених у ч. 2 ст. 81 Конституції України, відсутнє відкликання депутата виборцями.

Важливим є те, що на рівні політичної свідомості термін «народний депутат України» не асоціюється з поняттям члена парламенту, яке має практично універсальне значення для практики світового конституціоналізму. Народного депутата України фактично відокремлюють від Верховної Ради України, визнаючи за ним статус ширший, ніж статус члена парламенту, тобто суб'єкта реалізації парламентських функцій, передусім функції законотворення («законотворця»). Так, у ст. 1 Закону України «Про статус народного депутата України» він, за аналогією з положенням радянської конституції, визначений як «представник українського народу у Верховній Раді України», хоча, по суті, представляє народ не сам по собі, а як член парламенту – загальнонаціонального представницького органу влади [9]. Якщо припустити інше, то виходить, що представництво народу здійснює як парламент в цілому, так і окремих народний депутат України, і постає абстрактне питання про сенс таких представництв та відмінності між ними. Водночас реальна характеристика розглядуваного представництва ускладнена тим, що у названому Законі про здійснюване народним депутатом представництво Верховної Ради України і навіть про представництво державної влади не згадується (ч.ч. 1, 5 ст. 17).

Гіпертрофованість статусу народного депутата України порівняно зі «стандартним» статусом члена парламенту засвідчена й тим, що у відповідному Законі в окремих главах зафіксовано його надширокі права (повноваження) поза Верховною Радою України, а в Конституції України відсутні обмеження щодо можливостей законодавчої регламентації депутатської недоторканності. При цьому сама недоторканність

багатьма сприймається «фізіологічно», тобто у сенсі нібито унеможливлення якого-небудь фізичного контакту з народним депутатом, а не як правова гарантія щодо його законної діяльності у парламенті і щодо застосування до нього спеціального порядку притягнення до кримінальної відповідальності та законного обмеження особистої свободи.

Відображені в Законі України «Про статус народного депутата України» підходи щодо визначення цього статусу значною мірою не відповідають теорії і практиці усталеного парламентаризму. Більше того, вони не кореспондують відповідній практиці радянського періоду. Зокрема, у Конституції (Основному Законі) Української РСР 1978 року народними депутатами визначалися депутати рад усіх рівнів – рад народних депутатів, але стосовно Верховної Ради УРСР вживався ще й термін «депутат Верховної Ради Української РСР» [10, 138–141].

Згадувана гіпертрофованість статусу народного депутата України, надмірність його обсягу порівняно з обсягом статусу члена парламенту в розвинутих країнах знайшли відображення у положеннях Конституції України, про що йшлося вище. Проте на окремий розгляд заслуговує зміст ст. 86 Основного Закону України якою визначено інститут депутатського запиту. Такий запит має індивідуальний характер на відміну від інших країн, де конституювана так звана інтерпеляція, або запит, що подається виключно визначеною за числом групою членів парламенту. У Рішенні Конституційного Суду України у справі про статус народного депутата України від 10 травня 2000 року право народного депутата на відповідний запит визначено як «повноваження з питань контролю», або як «контрольні повноваження» [11, 108–109]. І хоча таке право відрізняється від контролю, здійснюваного Верховною Радою України, тобто власне парламентського контролю, визнання за членом парламенту одноосібно права на контроль у сфері виконавчої влади не відповідає теорії і практиці парламентаризму в розвинутих країнах.

Зазначена невідповідність ще більше засвідчується тим, що адресатами запитів народних депутатів України, визначеними у ч. 1 ст. 86 Конституції України, є не тільки Кабінет Міністрів України (що було б логічним з огляду на практику згаданої інтерпеляції), а й органи Верховної Ради України, керівники різних органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також

керівники підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форми власності. Зазначене положення не має аналогів у конституційній правотворчості в інших країнах.

Наведене визначення запиту народного депутата України спричинило численні звернення депутатів, зокрема до керівників правоохоронних органів і судів, які фактично означали втручання у здійснення цими органами своїх функцій.

Кількома рішеннями Конституційного Суду України, включаючи Рішення у справі про запити народних депутатів України до прокуратури від 11 квітня 2000 року, можливості такого втручання були де-юре нібито ліквідовані. Так, у вказаному Рішенні передбачено, що народний депутат не

має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками у конкретних справах з питань щодо реалізації ними своїх повноважень, а також до слідчих прокуратури у конкретних кримінальних справах [11, 58]. Однак практика неправового втручання з боку народних депутатів з посиланням на їх право на запит зберігається, і чи не головною причиною цього є недосконале формулювання відповідних конституційних положень.

Очевидно, що викладеним аналіз особливостей парламентаризму в Україні не обмежується. Суттєве значення мають питання функціонування Верховної Ради України у режимі пленарних засідань, її комітетів, депутатських фракцій тощо. Але ці питання мають становити предмет окремого розгляду.

Список використаних джерел:

1. Багатопартійна українська держава на початку ХХ ст.: Програмні документи перших українських політичних партій / упоряд. В.С. Журавський. – К.: Пошук, 1992. – 96 с.
2. Мироненко О.М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради / Мироненко О.М. – К.: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 1995. – 39 с.
3. Ленін В.І. Повне зібрання творів / Ленін В.І. – К., 1972. – Т. 26.
4. Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України: закон України від 7 жовтня 1993 року №3488-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №42. – Ст. 395.
5. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підруч. / Шаповал В.М. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 11 с.
6. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / відп. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 54 с.
7. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001: у 2-х кн. / відп. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – 258 с.
8. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / відп. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 54 с.
9. Про статус народного депутата України: закон України від 17 листопада 1992 року №2792-XII (зі змінами, внесеними у 1994–2012 рр.) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №3. – Ст. 17.
10. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – 310 с.
11. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001: у 2-х кн. / відп. ред. П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 2. – 108–109 с.

Тетяна ШАПОВАЛ

ПРО ОСОБЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ (теоретичний і конституційний аспекти)

Резюме

Статтю присвячено особливостям сучасної теорії і практики парламентаризму в Україні. Зокрема, увагу акцентовано на тому, що такі теорія і практика несуть відбиток відповідного досвіду з радянських часів. Одночасно вказано на їх відмінності від досвіду країн з усталеним парламентаризмом.

Татьяна ШАПОВАЛ

**ОБ ОСОБЕННОСТЯХ
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В УКРАИНЕ
(теоретический и конституционный аспекты)**

Резюме

Статья посвящена особенностям современной теории и практики парламентаризма в Украине. В ней, в частности, внимание акцентируется на том, что такие теория и практика несут отпечаток соответствующего опыта из советских времен. Одновременно указано на их отличия от опыта стран с устоявшимся парламентаризмом.

Tatyana SHAPOVAL

**ON SPECIAL FEATURES
OF UKRAINIAN PARLIAMENTARIANISM
(theoretical and constitutional aspects)**

Summary

The article deals with the special features of modern theory and practice referring to the Ukrainian parliamentarianism. Particular emphasis is laid on the fact that such theory and practice are marked by the relevant soviet experience. Furthermore it is stressed on distinctions with the experience of countries possessing well-established parliamentarianism.



Володимир ШАТИЛО,

*науковий співробітник Науково-дослідного сектору
«Центр досліджень проблем прав людини» юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук, доцент*

ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ У СТРУКТУРІ КОНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Ключові слова: прокуратура; органи прокуратури; конституційний механізм державної влади.

В Україні триває пошук місця прокуратури в системі механізмів державної влади. Спочатку метою дискусії на цю мету було з'ясування одного запитання: чи необхідно зберегти серед функцій прокуратури вищий нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законів органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їхніми виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, суспільними рухами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, підпорядкованості і належності, посадовими особами і громадянами (так званий загальний нагляд)? Нині чинне законодавство України [1; 2] в інший спосіб врегульовує зазначену проблему.

Тепер же йдеться, власне, про правове становище прокуратури в системі поділу влади (законодавчої, виконавчої та судової). Історичний досвід свідчить, що за увесь час існування прокуратури були прибічники обмеження повноважень прокурорського нагляду, перетворення прокуратури на структуру, що входить до системи судової влади. Так, у царській Росії прокуратура зазнала змін, пройшовши шлях від органу нагляду за виконанням законів – «ока государственного» до складової у системі судів, на яку з 1864 року покладалося лише кримінальне переслідування і підтримання обвинувачення [3, 23–24].

Однак ці кардинальні перетворення призначення і змісту діяльності прокуратури вже отримали на той час неоднозначну оцінку серед правознавців. Так, видатний російський правник А. Коні (1844–1927 рр.) писав з цього приводу: «Скасування прав і обов'язків щодо нагляду за перебігом позасудових справ слід визнати великою помилкою укладачів Судових статутів. Зміна в характері діяльності, можливо, й мала приваб-

ливий вигляд з теоретичної точки зору, але суперечила умовам нашого адміністративного життя і йшла врозріз із внутрішніми потребами нашого губернського устрою» [3, 25].

Цей вислів А. Коні є актуальним і в наші дні. Як слушно зауважив О. Сокольський, «... прокурорський нагляд засновувався в Росії в переломні моменти, коли влада круто змінювала курс і політика йшла врозріз із суспільним укладом, який вже існував. Так було за часів Петра Першого, а також у післяреволюційні роки при переході до НЕПу» [4, 70].

Сьогодні Україна зазнає переломного моменту, він супроводжується кризовими явищами в усіх сферах державного і суспільного життя. І це покладає на державу обов'язок щодо захисту конституційних прав та інтересів громадян. Інструментом у вирішенні цього завдання має бути незалежна від будь-яких органів державної влади прокуратура України.

При цьому слід виходити з позиції, що: а) підпорядкування прокуратури законодавчій, виконавчій або судовій владі може зруйнувати систему «стримувань і противаг», що склалася в державі; б) жоден із існуючих державних органів не в змозі взяти на себе наглядову функцію прокуратури за додержанням законів; в) реалії вимагають більш повного розкриття правозахисного потенціалу прокуратури як органу забезпечення верховенства Конституції та законів України.

Разом із тим підсилення правозахисного потенціалу прокуратури може бути забезпечене шляхом зміщення пріоритетів діяльності на користь захисту конституційних прав і свобод громадян, передусім недостатньо соціально захищених.

Отже, метою даної статті є побудова описової схеми нормативно-правового статусу прокуратури в конституційному механізмі дер-

жавної влади в Україні. Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є: 1) визначення конституційно-правових принципів і засад функціонування прокуратури; 2) встановлення особливостей органів прокуратури як окремої (автономної) гілки влади.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю, полягає у тому, що в Конституції України норми про прокуратуру вміщено в окремому Розділі VII. Аналізуючи ст. 6, в якій ідеться про поділ державної влади, доходимо висновку про те, що законодавець не відніс прокуратуру до жодної з гілок влади. Однак ця обставина не дала можливості поставити крапку в дискусії про правове становище органів прокуратури.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання наукової проблеми, свідчить про те, що правовими засадами діяльності органів прокуратури є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», «Дисциплінарний статут прокуратури України», «Положення про класні чини працівників органів прокуратури України», інші нормативно-правові акти (зокрема, кримінально-процесуальне, цивільне процесуальне, адміністративне, трудове законодавство тощо). Цим законодавством визначаються повноваження прокурора, організація, засади та порядок діяльності прокуратури. Так, у ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що «Органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що постають із загальновизначених норм міжнародного права, а також з укладених Україною міждержавних договорів», таких, наприклад, як договори про надання правової допомоги, про порядок зносин прокурорів із судово-слідчими органами іноземних держав тощо.

Окрім зазначених нормативних актів слід також назвати відомчі акти, що видаються Генеральним прокурором України відповідно до Закону України «Про прокуратуру». До них належать накази, вказівки, розпорядження, інструкції тощо. В чинному Законі України «Про прокуратуру» визначено завдання органів прокуратури, компетенцію та повноваження, порядок формування, систему і структуру, принципи організації та діяльності, основні функції (напрями діяльності), роль та місце прокуратури в побудові демократичної правової держави.

Завдання, що стоять перед органами прокуратури, сформульовано у ст. 4 Закону України

«Про прокуратуру». В ній закріплено, що «Діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення».

Як видно зі змісту цієї статті, завданням прокурорського нагляду є захист різноманітних суспільних та особистих цінностей і благ. Це зрозуміло, оскільки, запобігаючи будь-якому правопорушенню, прокуратура так чи інакше захищає не тільки суб'єктивні права та інтереси організацій і громадян, а й засади нашого суспільства і держави. У боротьбі зі злочинними проявами зусилля прокуратури також спрямовані на охорону основних засад, на яких ґрунтується життєдіяльність нашого суспільства, демократичного ладу, суверенітету, незалежності, гуманізму, правопорядку тощо.

Відповідно до статей 121 і 122 Конституції України і ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура України становить єдину централізовану систему органів, об'єднаних спільними завданнями, функціями, основними принципами організації й діяльності. Прокурорську систему України очолює Генеральний прокурор України з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим. Складається вона з ланок, що створені та функціонують за адміністративно-територіальним і предметно-функціональним принципами. Утворення, реорганізація та ліквідація органів і установ прокуратури, визначення їх статусу й компетенції здійснюються Генеральним прокурором України.

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» «Систему органів прокуратури складають: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, районні у містах. У разі необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур».

Таким чином, до системи органів прокуратури входять територіальні та спеціалізовані прокуратури. Територіальні прокуратури створені відповідно до адміністративно-територіального устрою України, а спеціалізовані – за предметно-галузевим принципом. Останні функціонують в окремих сферах життєдіяльності. Територіальні, а також спеціалізовані прокуратури у своїй сукупності становлять злагоджену триланкову систему. Найвищий щабель прокурорської системи займає Генеральна прокуратура України. Другу ланку системи органів прокуратури утворюють прокуратури АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), а також прирівняні до них спеціалізовані прокуратури. Третя ланка прокурорської системи – це міські, районні, міжрайонні, районні у містах прокуратури.

Відповідно до ст. 122 Конституції України «Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади. Строк повноважень Генерального прокурора України – п'ять років».

У своїй діяльності Генеральний прокурор України не менше одного разу на рік інформує Верховну Раду України про стан законності у державі. Звільнення (відставка) Генерального прокурора України протягом строку повноважень може мати місце лише у таких випадках: закінчення строку, на який його призначено; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення вимог щодо несумісності; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення його громадянства; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням [5, 109].

Повноваження Генерального прокурора України із керівництва органами прокуратури передбачені у ст. 15 Закону України «Про прокуратуру». В ній визначено, що Генеральний прокурор України:

- спрямовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їх діяльністю;
- призначає першого заступника, заступників Генерального прокурора України, керівників структурних підрозділів, головного бухгалтера, інших працівників Генеральної прокуратури України;
- затверджує структуру і штатну чисель-

ність підпорядкованих органів прокуратури, розподіляє кошти на їх утримання;

- призначає за погодженням із Верховною Радою Автономної Республіки Крим прокурора Автономної Республіки Крим;

- призначає заступників прокурора Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, їх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них інших прокурорів;

- відповідно до законодавства визначає порядок прийняття, переміщення та звільнення прокурорів, слідчих прокуратури та інших спеціалістів, за винятком осіб, призначення яких передбачено Законом України «Про прокуратуру»;

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

- присвоює класні чини згідно з Положенням про класні чини працівників прокуратури. Вносить подання Президенту України про присвоєння класних чинів державного радника юстиції 1, 2 і 3 класів.

Вказівки Генерального прокурора України з питань розслідування є обов'язковими для виконання усіма органами дізнання і попереднього слідства.

Генеральний прокурор України очолює також і Генеральну прокуратуру України, утворену з метою оперативного керівництва діяльністю органів прокуратури. Вона являє собою досить потужний державний апарат, що не тільки керує нижчими прокуратурами, а й безпосередньо виконує особливо важливі, найбільш відповідальні функції зі здійснення нагляду за точним і однаковим виконанням законів у державі, а також проведення розкриття й розслідування особливо небезпечних злочинів, розслідування кримінальних справ особливої складності або особливого громадського значення.

Відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону України «Про прокуратуру»: «Структуру Генеральної прокуратури України та Положення про її структурні підрозділи затверджує Генеральний прокурор України».

У Генеральній прокуратурі України утворюється колегія у складі Генерального прокурора України (голови колегії), його першого заступника, заступників, прокурора Автономної Республіки Крим, інших керівних працівників органів про-

куратури. Персональний склад колегії затверджується Генеральним прокурором України.

У прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інших прокуратурах (на правах обласних) утворюються колегії у складі прокурора (голови), його заступників, інших керівних працівників. Персональний склад колегії затверджується Генеральним прокурором України.

У колегіях розглядаються найбільш важливі проблеми, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання наказів Генерального прокурора України, а також кадрові питання, заслуховуються звіти підпорядкованих прокурорів, начальників структурних підрозділів та інших працівників прокуратури [6, 66].

На засіданнях колегії можуть заслуховуватись повідомлення і пояснення керівників міністерств, відомств, органів державного управління, нагляду та контролю, підприємств, установ і організацій, їх об'єднань, інших посадових осіб з приводу порушень законодавства. Рішення колегії доводяться до відома працівників органів прокуратури. У разі виникнення розбіжностей між позиціями прокурора і колегії він впроваджує в життя своє рішення, але зобов'язаний доповісти про це Генеральному прокурору України. Члени колегії можуть доповісти свою особисту думку Генеральному прокурору України, що може бути підставою для розгляду цих розбіжностей на колегії Генеральної прокуратури України.

Прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних) та прирівняні до них є прокуратурами другої ланки, і тому особливості їх діяльності полягає в тому, що, з одного боку, вони виконують функції, покладені законом на органи прокуратури в межах компетенції обласної прокуратури, а з другого – здійснюють керівництво підпорядкованими прокуратурами.

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інші прокурори (на правах обласних) призначаються на посади і звільняються з посад працівників, крім тих, яких призначає Генеральний прокурор України. Вони ж за погодженням з Генеральним прокурором України вносять зміни до встановлених штатів підпорядкованих їм прокуратур у межах затвердженої чисельності і фонду заробітної плати.

Структурно прокуратури цього рівня також складаються з управлінь і відділів (переважно таких що мають такі ж назви як управління і відділи Генеральної прокуратури України), начальники яких призначаються на посаду і звільняються з посади прокурорами, що очолюють ці прокуратури, за погодженням із першими заступниками, заступниками, начальниками управлінь і відділів Генеральної прокуратури України.

У зазначених прокуратурах є також посади заступників начальників, старших прокурорів, прокурорів управлінь і відділів, старших слідчих з особливо важливих справ, слідчих з особливо важливих справ і старших слідчих, спеціалістів та інших працівників, які призначаються та звільняються керівником відповідної прокуратури.

Міські, районні, міжрайонні, районні в містах прокуратури утворюють третю ланку прокурорської системи, що діє на всій території України. Зазначені прокуратури очолюють відповідні прокурори, призначені на посаду Генеральним прокурором України. В цих прокуратурах є також посади заступника прокурора, старшого помічника прокурора, помічників прокурора, старших слідчих і слідчих. Вони призначаються прокурором області або прирівняними до нього прокурорами. Штатна чисельність прокуратур основної ланки неоднакова. Вона залежить від обсягу виконуваної роботи і затверджується Генеральним прокурором України. Обсяг роботи визначається рівнем злочинності у місті (районі), чисельністю населення, кількістю піднаглядних об'єктів, чисельним складом суду та іншими обставинами.

Отже, підсумовуючи викладене, слід зробити висновок про те, що:

1) прокуратура України становить єдину централізовану систему органів, які мають спільні завдання та функції. Система органів прокуратури будується згідно з адміністративно-територіальним устроєм України, а також за функціональними ознаками. Правовою основою організації і діяльності органів прокуратури є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне, адміністративне, кримінально-виконавче, господарсько-процесуальне законодавство та інші закони України, а також визнані Україною відповідні міжнародні договори й угоди;

2) правоохоронна діяльність прокуратури, має внутрішню організаційну логіку, підпорядкована закономірностям, що дають можливість адекватними формами й методами виявляти по-

рушення закону та відповідно на них реагувати.
Централізація органів прокуратури, вертикальне
підпорядкування прокурорів нижчого рівня та їх

незалежність є основою зміцнення законності і
забезпечення принципів правової держави.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року: (із змінами, внесеними згідно із Законом України №2952-VI від 1 лютого 2011 року // ВВР України. – 2011. – №10. – ст. 68): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
3. Прокуратура України: [навч. посіб. для студ. юрид. вузів та факульт.] / Шумський П.В. – К.: Вентурі, 1998. – 312 с.
4. Правоохоронні органи України: курс лекцій / А.П. Гель, Г.С. Семаков, Д.П. Цвігун. – К.: МАУП, 2000. – 509 с.
5. Організація судових та правоохоронних органів: [навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. освіти] / [Марочкін І.Є, Афанасьєв В.В., Бабкова В.С. та ін.]: за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової, О.М. Толочка. – Х.: Право, 2000. – 207 с.
6. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: навч. посіб. / В.С. Ковальський, В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002.

Володимир ШАТИЛО

**ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ
У СТРУКТУРІ КОНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Резюме

Розглянуто конституційно-правові засади функціонування органів прокуратури в Україні. Визначено їх статус, структуру та повноваження. Зроблено висновки про особливості будови та взаємодії органів прокуратури в конституційному механізмі державної влади України.

Владимир ШАТИЛО

**ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ
В СТРУКТУРЕ КОНСТИТУЦИОННОГО МЕХАНИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

Резюме

Рассмотрены конституционно-правовые основы функционирования органов прокуратуры в Украине. Определены их статус, структура и полномочия. Сделаны выводы об особенностях строения и взаимодействия органов прокуратуры в конституционном механизме государственной власти Украины.

Volodymyr SHATILO

**PUBLIC PROSECUTION BODIES
AS A STRUCTURAL COMPONENT IN CONSTITUTIONAL MECHANISM
OF THE STATE POWER**

Summary

The paper considers constitutional and legal principles of functioning of public prosecution bodies in Ukraine. The status, the structure and the authorities of public prosecution bodies are outlined. Conclusions are made about peculiarities of structuring and interaction of public prosecution bodies within the constitutional mechanism of the state power in Ukraine.



Андрій ОРЛЕАН,

*професор кафедри підтримання державного обвинувачення
Національної академії прокуратури України,
старший радник юстиції,
кандидат юридичних наук, доцент*

ВІДМЕЖУВАННЯ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ ВІД ІНШИХ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ТРУДОВОЮ ЕКСПЛУАТАЦІЄЮ

Ключові слова: експлуатація людини; трудова експлуатація людини; торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини; кваліфікація злочинів; пов'язаних із трудовою експлуатацією людини.

З давніх часів суспільство намагалось позбутись однієї з найнебезпечніших власних «хвороб» – рабства. В середині ХХ сторіччя рабство та работоргівля були заборонені у більшості країн світу. Але, на жаль, це не дало змоги цілком забути про це ганебне явище. Воно й досі продовжує існувати, поступово трансформуючись в інші, дещо менш помітні суспільно небезпечні форми використання людини. Торгівля людьми, примусова праця, незаконне використання дитячої праці, примушування до створення продукції порнографічного характеру чи до заняття проституцією, незаконні дослідження над людиною, незаконне вилучення органів чи тканин людини або насильницьке донорство утворюють далеко не повний перелік зловживань, що існують, незважаючи на скасування й повну заборону рабства, та мають високий рівень латентності. Зазначені, а також деякі інші зловживання мають ряд спільних ознак, що дає підстави для об'єднання їх в узагальнюючий термін «експлуатація людини» та виділити окремі види останньої.

У цій публікації ми зупинимось на проблемах відмежування торгівлі людьми саме від злочинів, пов'язаних із трудовою експлуатацією. Лексичне значення слова «труд» тлумачиться в словниках як «праця людини; сила, енергія, витрачені на якусь роботу» [1, 579]. Враховуючи викладене, під *трудою експлуатацією* розуміємо протиправне корисливе використання праці іншої людини [2, 54]. Цікаво, що етимологічне значення слова «праця» у словниках розкривають як «діяльність людини; сукупність цілеспрямованих дій, що потребують фізичної або розумової енер-

гії та мають своїм призначенням створення матеріальних і духовних цінностей; труд» [3, 919]. Враховуючи таку синонімічність слів «труд» і «праця», терміни «трудова експлуатація» та «експлуатація праці» вживатимемо як такі, що мають тотожне змістове навантаження.

Кримінально-правові норми, що передбачають відповідальність за окремі діяння, пов'язані з трудовою експлуатацією людини, викладено в різних розділах Особливої частини Кримінального кодексу України (КК України), що не сприяє консолідації зусиль в дослідженні проблем їх застосування. Протидії окремим видам злочинів, пов'язаних із трудовою експлуатацією людини, приділяли увагу в своїх роботах М.Й. Бажанов, І.М. Доляновська, В.О. Іващенко, Д.О. Калмиков, К.В. Катеринчук, В.А. Козак, М.О. Колесник, В.М. Куц, Я.Г. Лизогуб, В.І. Павликівський, О.В. Панчук, Є.Л. Стрельцов, М.І. Хавронюк, С.Д. Шапченко, Н.М. Яриш та багато інших науковців. Проте комплексно питання розмежування та кваліфікації злочинів, пов'язаних із трудовою експлуатацією, майже не досліджувались. Тому в цій статті ми розглянемо всю сукупність кримінально-правових норм, що передбачають відповідальність за окремі види трудової експлуатації, акцентуючи увагу на особливостях їх розмежування та кваліфікації.

Передусім варто звернутися до найбільш нагального питання розмежування суміжних складів злочинів зазначеної категорії, а також співвідношення кожного з них зі складом злочину, передбаченого ст. 149 КК України «Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо люди-

ни», та із такими, що потребують кваліфікації за сукупністю злочинів.

Кваліфікація торгівлі людьми може бути пов'язана з таким різновидом конкуренції норм, як конкуренція цілого та частини. Конструкція норми, яка передбачає відповідальність за торгівлю людьми або іншу незаконну угоду щодо людини найбільш повно охоплює фактичні ознаки вчиненого посягання порівняно із кримінально-правовими нормами, що передбачають відповідальність за окремі види експлуатації людини. Стаття 149 КК України містить кримінально-правову заборону найбільш суспільно небезпечних посягань, що поєднують у собі незаконне поводження з людиною (наприклад, вербування з використанням уразливого стану, передача з використанням шантажу тощо) та експлуатацію людини (примусову працю, втягнення дитини у заняття жебрацтвом тощо). Тому кримінально-правова норма, що передбачає відповідальність за торгівлю людьми, співвідноситься з нормами, що забороняють окремі види експлуатації людини, як ціле та частини.

Кваліфікація при конкуренції цілого і частини (частин) здійснюється відповідно до таких правил: 1) повинна застосовуватися стаття Особливої частини КК України, в якій найбільш наведено вичерпний перелік ознак вчиненого посягання (що охоплює посягання в цілому); 2) статті, які передбачають лише частину вчиненого посягання, не інкримінуються, якщо існує стаття, яка охоплює все посягання [4, 430].

Отже, у випадках, коли торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини призвела до реалізації кінцевої мети цього злочину у вигляді експлуатації праці людини, а за таку експлуатацію окремо передбачено кримінальну відповідальність (статті 150, 150-1, 304 КК України тощо), додатково кваліфікувати такі дії за сукупністю із названими статтями не потрібно. Самостійну кваліфікацію за цими статтями можуть отримати лише дії осіб, які не брали безпосередньої участі в торгівлі людьми та не були співучасниками цього злочину.

Склад злочину, передбачений ст. 150 КК України (експлуатація дітей), має місце у випадку корисливого використання добровільної праці дитини, що не досягла віку, з якого законодавством дозволяється працевлаштування. Водночас випадки вербування дитини (або вчинення інших передбачених ст. 149 КК України діянь) для використання її примусової праці чи примусово-

го надання послуг або з іншою метою, передбаченою в примітці 1 до ст. 149 КК України, повинні кваліфікуватися як торгівля людьми.

Прикладом експлуатації дітей є дії вихователки дитячого будинку-інтернату М., яка протягом 2004–2009 років самовільно забирала ввірених їй на виховання неповнолітніх та малолітніх осіб з інтернату та використовувала їх працю у власному будинку та на прибудинковій території. Дітей використовували для обслуговування земельної ділянки та як різноробочих. Вони, зокрема, копали траншеї для фундаменту гаража, замішували бетон та заливали його, носили і подавали цеглу. Внаслідок таких дій вихователка М. уникала витрат на здійснення вказаних видів будівельних робіт. Зазначене діяння було кваліфіковано судом за ч. 2 ст. 150 КК України як експлуатація дітей, котрі не досягли віку, з якого законодавством дозволяється працевлаштування, вчинене з метою отримання прибутку, стосовно кількох дітей [5]. В той же час у випадку доведення в суді саме примусового використання праці дітей вихователку необхідно було б притягнути до відповідальності за вербування з метою примусової праці за відповідною частиною ст. 149 КК України.

Певні проблеми на практиці викликає розмежування торгівлі людьми із грубим порушенням законодавства про працю (ст. 172 КК України) та невивплатою заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат (ст. 175 КК України).

Об'єктивна сторона грубого порушення законодавства про працю може мати місце у формі незаконного звільнення працівника з роботи та іншого грубого порушення законодавства про працю. При цьому під іншим грубим порушенням законодавства про працю розуміють «... будь-яке інше, крім незаконного звільнення працівника з роботи, порушення законодавства про працю. Це може бути: невидання наказу про звільнення та/або невидача трудової книжки особі, яка хоче звільнитися з роботи в установленому законом порядку; ненадання щорічної чи додаткової відпустки або систематичне ненадання вихідних днів або перерви для відпочинку і харчування; незаконне притягнення працівника до матеріальної відповідальності; порушення порядку розгляду трудових спорів тощо» [6, 383].

Крім того, до грубого порушення законодавства про працю на практиці відносять використання найманої праці без відповідного оформ-

млення трудових відносин. Такі дії, особливо у поєднанні із невиплатою заробітної плати, подібні до торгівлі людьми.

При розмежуванні цих злочинів слід мати на увазі таке. По-перше, суб'єкт злочину, передбаченого ст. 172 КК України, є спеціальним. Ним може бути службова особа, якій надано право приймати працівника на роботу (поновлювати на роботі), звільняти його з роботи або документально оформляти таке прийняття (поновлення, звільнення), вирішувати питання щодо надання відпустки тощо, а також громадянин-підприємець, який використовує найману працю і має зазначені вище права щодо найманих працівників [6, 383]. Ще менше коло осіб може бути суб'єктом злочину, передбаченого ст. 175 КК України «Невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат». До них законом віднесено лише керівника підприємства, установи або організації незалежно від форми власності.

На відміну від суб'єкта злочину, передбаченого ст. 172 КК України, суб'єкт торгівлі людьми є загальним. Отже, відсутність наведених вище ознак спеціального суб'єкта злочину виключає можливість кваліфікувати вчинене як злочин у сфері порушення трудових прав громадян та за наявності інших ознак може свідчити про те, що має місце склад злочину, передбачений ст. 149 КК України.

По-друге, обов'язковою ознакою торгівлі людьми є кінцева мета злочину – експлуатація, загальне тлумачення якої міститься у примітці 1 до ст. 149 КК України. Серед наведених в цій нормі різновидів експлуатації до трудової відноситься примусова праця або примусове надання послуг, рабство або звичаї, подібні до рабства, підневільний стан, залучення у боргову кабалу. Наявність названих цілей дає змогу відмежувати торгівлю людьми від злочинів у сфері порушення трудових прав громадян.

Так, наприклад, використання директором або власником підприємства праці найманого працівника без відповідної реєстрації та невиплата йому грошової винагороди за виконану роботу у випадку, якщо його праця є примусовою, та за наявності інших ознак торгівлі людьми повинно кваліфікуватись саме за ст. 149 КК України та додаткової кваліфікації за статтями 172, 175 КК України не потребує. Стаття 149 КК України для цієї ситуації є нормою, яка більш повно охоплює вчинене.

При відмежуванні торгівлі людьми або іншої незаконної угоди щодо людини (ст. 149 КК України) від грубого порушення угоди про роботу українського громадянина за межами України (ч. 2 ст. 173 КК України) необхідно врахувати, що конкуренція між зазначеними нормами виникає в ситуаціях, коли йдеться про примусову працю. При цьому грубе порушення угоди про працю матиме місце лише за наявності трудового договору, який було укладено без застосування передбачених у ст. 149 КК України способів і умови якого грубо порушуються уже в процесі його виконання. У ст. 173 КК України йдеться про вихід за межі домовленості роботодавця, який шляхом обману, зловживання довірою або примушування вимагає від працівника виконання роботи, не обумовленої угодою. Торгівля людьми відрізняється від цього злочину тим, що торговець використовує обман, шантаж, уразливий стан, насильство або інші передбачені ст. 149 КК України способи вже під час вербування, усвідомлюючи при цьому подальшу мету експлуатації людини.

Прикладом такої торгівлі людьми є умисні спільні дії громадянина Польщі С. та громадянки України О., які шляхом розміщення оголошення про працевлаштування у газеті знайомились із громадянами України та пропонували їм роботу в Польщі із високою оплатою та на привабливих умовах. Ті, хто погоджувались на працевлаштування, писали заяви на ім'я громадянки О., яка видавала себе представницею польського птахопереробного підприємства. Про справжні умови праці, які не мали нічого спільного із запропонованими (14-годинний робочий день, неймовірні фізичні навантаження, робота із шкідливими хімічними речовинами) громадяни дізнавались вже після того, як потрапляли до нелегального птахопереробного заводу. Вільного виходу з території заводу в них не було, як і грошей на повернення до України.

Пропрацювавши на заводі близько місяця, потерпілі зрозуміли, що обіцяної оплати за роботу вони також не отримають. Після подальшої примусової експлуатації протягом кількох тижнів або місяців потерпілих відпускали, надавши їм лише кошти на зворотну дорогу [7]. Очевидно, що в даному випадку вже під час вербування винні особи усвідомлювали подальшу мету – експлуатацію людини.

Випадок трудової експлуатації у формі протиправного використання людини для виконання роботи, не обумовленої трудовою угодою, роз-

слідувався в Івано-Франківській області та був кваліфікований за ст. 173 КК України. Директор загальноосвітньої школи Н. грубо порушив угоду про працю та примушував кухаря Г. впродовж майже дев'яти років без оформлення її на відповідну посаду виконувати обов'язки помічника вихователя. При цьому заробітна плата останній за виконання роботи помічника вихователя виплачувалась відповідно до посади кухаря [8].

Незаконна посередницька діяльність або інші незаконні дії щодо усиновлення (удочеріння) дитини, передачі її під опіку (піклування) чи на виховання в сім'ю громадян охоплюються ст. 169 КК України. При цьому обидві сторони усвідомлюють, що одержувач дитини діє в інтересах останньої, не маючи на меті її подальше корисливе використання. На відміну від цього ст. 149 КК України охоплюються лише випадки незаконного усиновлення (удочеріння) з метою наживи. Остання може поєднуватись із іншими, передбаченими ст. 149 КК України цілями: втягнення в злочинну діяльність, примусова праця тощо. Використання незаконно усиновленої внаслідок вчинення торгівлі людьми дитини в занятті жебрацтвом або втягнення її у злочинну діяльність охоплюється ст. 149 КК України і додаткової кваліфікації за ст. 304 або ст. 150-1 цього Кодексу не потребує.

Трудова експлуатація може самостійно кваліфікуватись як втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність. Громадянку К. було засуджено Іршавським районним судом Закарпатської області за ч. 2 ст. 304 КК України на 4 роки позбавлення волі за те, що в період з січня 2011 року по 30 серпня 2011 року, знаходячись в центрі с. Довге та на ринку с. Довге Іршавського району, діючи умисно, з корисливих спонукань, систематично використовувала свою неповнолітню доньку С. для заняття жебрацтвом, тобто за систематичне випрошування грошей у сторонніх осіб з метою отримання прибутку. При цьому неповнолітня С. завжди знаходилася біля неї у інвалідному кріслі і цим викликала у перехожих жалість та милосердя, у зв'язку з чим перехожі давали їй гроші [9].

Підміна чужої дитини, вчинена з корисливих або інших особистих мотивів, кваліфікуватиметься за ст. 148 КК України. Водночас, якщо метою отримання дитини внаслідок підміни була її подальша експлуатація, такі дії винних осіб підлягають кваліфікації за сукупністю злочинів, передбачених статтями 148 та 149 КК України.

У ч. 2 ст. 146 КК України передбачена відповідальність за незаконне позбавлення волі або викрадення людини, вчинене з корисливих мотивів. Випадки, коли шляхом викрадення та (або) позбавлення волі особу примушують до виконання певної роботи для власного незаконного збагачення, також можуть розглядатись як експлуатація праці людини.

Зокрема, громадянина Ш. разом із трьома співучасниками було засуджено за ряд злочинів, серед яких незаконне позбавлення волі, вчинене організованою групою з корисливих мотивів. Володіючи інформацією про наявність поряд із смт Козова Тернопільської області на території так званого чеського містечка безгосподарських споруд у вигляді тимчасових житлових будинків (збірно-секційні будівлі системи «Унімо-82»), Ш. вирішив проводити їх незаконний демонтаж та продаж. Для уникнення витрат на оплату роботи з демонтажу він повідомив учасникам злочинної групи недостовірну інформацію про належність йому на праві власності тимчасових житлових будинків на території містечка. За вказівкою Ш. учасники групи виявляли та затримували осіб, які проходили територією містечка, безпідставно та надумано звинувачували їх у вчиненні крадіжки, вимагали у них гроші та примушували до відпрацювання надуманих збитків шляхом демонтажу зазначених будівель. У випадку відмови потерпілим погрожували фізичною розправою та нанесенням тілесних ушкоджень [10].

Викрадення людини або незаконне позбавлення волі, вчинені до початку виконання об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого ст. 149 КК України, кваліфікуватимуться за ст. 146 КК України. При цьому незаконне позбавлення волі людини, вчинюване вже під час виконання об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого ст. 149 КК України, охоплюється передбаченим ч. 2 цієї статті насильством, що не є небезпечним для життя чи здоров'я потерпілого чи його близьких, а тому додаткової кваліфікації за ст. 146 КК України не потребує.

Дії, які полягають у використанні трудової міграції для обманного заволодіння грошима під приводом надання послуг з працевлаштування за кордоном (за відсутності ознак злочину, передбаченого ст. 149 КК України), охоплюються складом шахрайства (ст. 190 КК України).

У разі, коли торгівля людьми пов'язана з організацією їх незаконного переправлення через

державний кордон України, керівництвом такими діями або сприянням їх вчиненню порадами, вказівками, наданням засобів чи усуненням перешкод, наявна сукупність злочинів, передбачених статтями 149 та 332 КК України. Необхідність додаткової кваліфікації зумовлена тим, що чинна редакція ст. 149 КК України не охоплює незаконне переміщення людини через державний кордон України.

Викрадення чи підроблення документів, які надають право на перетинання державного кордону України, з подальшим їх використанням для переміщення людини через кордон, не охоплюються статтями 149 та 332 КК України і потребують самостійної кваліфікації за ст. 357 або ст. 358 КК України.

Враховуючи викладене, слід зауважити, по-перше, що у випадках, коли торгівля людьми або

інша незаконна угода щодо людини призвела до реалізації кінцевої мети цього злочину – експлуатації праці людини, а за таку експлуатацію окремо передбачено кримінальну відповідальність (статті 150, 150-1, 304 КК України тощо), додатково кваліфікувати такі дії за сукупністю із названими статтями не потрібно. Самостійну кваліфікацію за цими статтями можуть отримати лише дії осіб, які не брали безпосередньої участі в торгівлі людьми та не були співучасниками цього злочину. По-друге, торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини може супроводжуватися вчиненням (або мати своїм наслідком вчинення) інших злочинів, що виходять за межі складу, передбаченого ст. 149 КК України. У таких випадках дії особи слід кваліфікувати за сукупністю злочинів (зі злочинами, передбаченими статтями 332, 357, 358 КК України).

Список використаних джерел:

1. Новий тлумачний словник української мови: у 4-х т. / уклад. Яременко В.В., Сліпушко О.М. – К.: Аконті, 2001. – Т. 4. – 866 с.
2. Орлеан А.М. Експлуатація людини: поняття та класифікація основних видів (кримінально-правовий аспект) / А.М. Орлеан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – №4. – С. 52–55.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ Перун, 2003. – 1427 с.
4. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації: навч. посіб. / Навроцький В.О. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 704 с.
5. Справа №1-81/2010 // Архів Ленінського районного суду м. Запоріжжя за 2010 рік.
6. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / [за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка]. – [3-тє вид., переробл. та доповн.]. – К.: Атіка, 2005. – С. 383–1064.
7. Справа №1-426/8 // Архів Богунського районного суду м. Житомир за 2008 рік.
8. Справа №1-426/8 // Архів Богунського районного суду м. Житомир за 2008 рік.
9. Справа №1-282/11 // Архів Іршавського районного суду Закарпатської області за 2011 рік.
10. Справа №1-142/11 // Архів Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області за 2011 рік.

Андрій ОРЛЕАН

ВІДМЕЖУВАННЯ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ ВІД ІНШИХ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ТРУДОВОЮ ЕКСПЛУАТАЦІЄЮ

Резюме

Розкривається поняття трудової експлуатації людини. Наводяться особливості розмежування торгівлі людьми або іншої незаконної угоди щодо людини з іншими злочинами, пов'язаними із трудовою експлуатацією, а також кваліфікації цього злочину за сукупністю з іншими. Аналізуються конкретні практичні приклади.

Андрей ОРЛЕАН

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ И ДРУГИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ТРУДОВОЙ ЭКСПЛУАТАЦИЕЙ

Резюме

Раскрывается понятие трудовой эксплуатации человека. Указаны особенности разграничения торговли людьми или иной незаконной сделки в отношении человека с другими преступлениями, связанными

ми с трудовой эксплуатацией, а также квалификации этого преступления в совокупности с иными. Анализируются конкретные практические примеры.

Andriy ORLEAN

**DELIMITATION OF TRAFFICKING
FROM OTHER CRIMES RELATED
TO LABOR EXPLOITATION**

Summary

The article tells about the concept of labor exploitation rights. Author analyzes the differentiation of human trafficking or other illegal transaction with other crimes, related to labor exploitation. Concrete and practical examples are presented in the article



Олександр ТОЛОЧКО,

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

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ПРОКУРОРОМ РОЗУМНОСТІ СТРОКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Ключові слова: права людини; строк досудового розслідування; європейські критерії розумності строку; повноваження прокурора.

Для правильного розуміння кримінального процесуального законодавства та його застосування з урахуванням гуманістичної складової варто розглянути питання діяльності прокурора щодо оцінки критеріїв додержання розумних строків досудового кримінального провадження з урахуванням їх визначення у Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція) та практики Європейського суду з прав людини (Європейський суд).

Практика Європейського суду привертає до себе великий інтерес, оскільки він визначає стандарти захисту прав людини при здійсненні, зокрема, й кримінального провадження. Вагомий внесок у дослідження положень Конвенції та практики Європейського суду з цих питань зробили А. Бурков, Д. Гом'єн, Ю. Зайцев, О. Капліна, В. Лутковська, Д. Макбрайд, В. Маляренко, В. Манукян, Д. Мэрдок, В. Паліюк, О. Пасенюк, І. Петрухін, П. Рабинович, Микеле де Сальвіа, В. Туманов, С. Шевчук та інші.

У справі «Кучерук проти України» Європейським судом з прав людини було зафіксовано невідповідність розслідування такому критерію, як оперативність [1]. Вказана ситуація могла мати місце у зв'язку з тим, що кримінально-процесуальні строки відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України 1960 року, хоча й утворювали чітку диференційовану систему залежно від стадії кримінального процесу та виду обмеження конституційних прав і свобод особи, проте максимальний строк досудового розслідування не був чітко визначений у ст. 120 і міг, від-

повідно, тривати один рік, два, три і навіть п'ять років на відміну від максимального строку тримання під вартою, що становив 18 місяців (п. 3 ч. 2 ст. 165-3 Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 року). Зазначена обставина затягування строку досудового розслідування, хоча, з одного боку, і була зумовлена складністю справи, кількістю злочинів та потерпілих або необхідністю проведення цілої низки комплексних і комісійних експертиз, проте найчастіше призводила до суттєвого обмеження конституційних прав і свобод особи, а також порушення її права на розгляд справи впродовж розумного строку, передбаченого ст. 6 Конвенції.

Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 року запроваджує таку самостійну засаду кримінального провадження, як розумність строків (п. 21 ст. 7). Також ч. 1 ст. 21 КПК України вказує на те, що кожному гарантується право на справедливий розгляд та вирішення справи в розумні строки незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону. Розумними вважаються строки, що об'єктивно є необхідними для виконання процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень (ст. 28 КПК України).

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

До гарантій дотримання розумних строків кримінального провадження належать такі вимоги закону:

– кожна процесуальна дія або процесуаль-

не рішення під час кримінального провадження повинні бути виконані або прийняті в розумні строки (ч. 1 ст. 28 КПК України);

- розумні строки не можуть перевищувати передбачені КПК України строки виконання окремих процесуальних дій або прийняття окремих процесуальних рішень (ч. 1 ст. 28 КПК України);

- кожен має право, щоб обвинувачення щодо нього в найкоротший строк або стало предметом судового розгляду, або було закрите (ч. 5 ст. 28 КПК України);

- підозрюваний, обвинувачений, потерпілий наділяються правом на звернення до прокурора (слідчого судді або суду) з клопотанням, у якому викладаються обставини, що обумовлюють необхідність здійснення кримінального провадження (або окремих процесуальних дій) у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені КПК України (ч. 6 ст. 28);

- запроваджено чітку систему критеріїв для визначення розумності строків кримінального провадження (ч. 3 ст. 28 КПК України);

- згідно з ч. 2 ст. 28 КПК України проведення досудового розслідування у розумні строки забезпечує прокурор, слідчий суддя (в частині строків розгляду питань, віднесених до його компетенції);

- до завдань кримінального провадження віднесено забезпечення швидкого та неупередженого розслідування і судового розгляду (ч. 1 ст. 2 КПК України).

Також передбачені механізми стримання від безпідставного порушення права особи на розумні строки досудового розслідування:

- досудове розслідування повинно бути закінчено протягом одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку та протягом двох місяців з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину (ч. 1 ст. 219 КПК України);

- строк досудового розслідування може бути продовжено лише уповноваженим прокурором (ст. 294 КПК України);

- при цьому загальний строк досудового розслідування не може перевищувати: двох місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку; шести місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину невеликої або середньої тяжкості; дванадцяти місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого злочину (ч. 2 ст. 219 КПК України);

- строк досудового розслідування злочину може бути продовжений до трьох місяців, якщо його неможливо закінчити внаслідок складності провадження, до шести місяців – внаслідок особливої складності провадження, до дванадцяти місяців – внаслідок виняткової складності провадження (ч. 3 ст. 294 КПК України);

- строк із дня винесення постанови про зупинення кримінального провадження до дня її скасування слідчим суддею або винесення постанови про відновлення кримінального провадження не включається у строки досудового розслідування (ч. 3 ст. 219 КПК України);

- підозрюваний або його захисник мають право до подання клопотання про продовження строку досудового розслідування подати слідчому або прокурору, який ініціює це питання, письмові заперечення, які обов'язково долучаються до клопотання і разом з ним подаються прокурору, уповноваженому на його розгляд (ч. 3 ст. 295 КПК України);

- прокурор продовжує строк досудового розслідування лише в тому випадку, коли переконується, що додатковий строк необхідний для отримання доказів, які можуть бути використані під час судового розгляду, або для проведення чи завершення проведення експертизи, за умови, що ці дії не могли бути здійснені чи завершені раніше з об'єктивних причин (ч. 1 ст. 296 КПК України);

- клопотання про продовження строку досудового розслідування розглядається прокурором у строк не більше трьох днів з дня його отримання, але в будь-якому разі до спливу строку досудового розслідування (ч. 4 ст. 295 КПК України);

- у випадку продовження строку розслідування прокурор зобов'язаний визначити найкоротший строк, достатній для потреб досудового розслідування (ч. 2 ст. 296 КПК України);

- прокурор може відмовити у задоволенні клопотання про продовження строку досудового розслідування у разі, якщо слідчий не доведе наявності підстав, передбачених ч. 1 ст. 296 КПК України, а саме: необхідності отримання доказів чи завершення проведення експертизи (ч. 1 ст. 297 КПК України);

- у разі відмови у продовженні строку досудового розслідування прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення цього досудового розслідування, зобов'язаний протягом п'яти днів здійснити одну з

дій, передбачених ч. 2 ст. 283 КПК України: закрити кримінальне провадження; звернутися до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; звернутися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру (ч. 2 ст. 297 КПК України).

Кримінальне провадження щодо особи, яка тримається під вартою, неповнолітньої особи повинно бути здійснено невідкладно і розглянуто в суді першочергово. Проведення досудового розслідування у розумні строки забезпечують державний обвинувач і слідчий суддя, а судового розгляду – суд.

Крім того, у ч. 3 ст. 28 КПК України наведено вичерпний перелік критеріїв для визначення розумності строків кримінального провадження, а саме: складність кримінального провадження, яка визначається з урахуванням кількості підозрюваних, обвинувачуваних та кримінальних правопорушень, щодо яких здійснюється провадження, обсягу та специфіки процесуальних дій, необхідних для здійснення досудового розслідування тощо; поведінка учасників кримінального провадження; спосіб здійснення слідчим, прокурором і судом своїх повноважень.

Поняття «розумний строк» не має чіткого визначення, оскільки залежить від багатьох чинників. Також ще не склалася відповідна вітчизняна судова практика, завдяки якій можна було б констатувати порушення або дотримання під час прийняття рішень чи виконання процесуальних дій розумних строків. Наведені положення підтверджують, що на національному рівні законодавець певним чином намагається відображати норми Конвенції з урахуванням права щодо здійснення кримінального провадження і судового розгляду впродовж розумного строку [2].

Саме тому для правозастосовників важливою є прецедентна практика Європейського суду з прав людини, який неодноразово у своїх рішеннях вказував: значення гарантування розумного строку полягає в тому, що обвинувачений, який не скоював караного діяння, повинен мати можливість виправдати себе без зволікань, тоді як обвинувачений, вина якого доведена, не повинен піддаватися додатковому покаранню у формі надмірних зволікань із розглядом його справи, що може мати негативні наслідки для інших його прав, гарантованих Конвенцією.

Щодо тлумачення положення «розумний строк» Європейський суд, зокрема, в рішенні у

справі «Броуган та інші проти Сполученого Королівства» роз'яснив, що строк, який можна визначити розумним, не може бути однаковим для всіх справ і було б неприродно встановлювати один строк у конкретному цифровому виразі для всіх випадків. Таким чином, у кожній справі виникає проблема оцінки розумності строку, яка залежить від певних обставин. У розумінні Європейського суду для визначення того, чи була тривалість певного строку розумною, передусім встановлюється початок цього строку та його закінчення. Європейський суд у рішенні «Кудла проти Польщі» визначає, що у кримінальних справах «розумний строк», передбачений ст. 6 Конвенції, починається з того часу, коли особі було пред'явлено обвинувачення. Це може статись як до моменту розгляду справи в суді (рішення у справі «Девіер проти Бельгії»), так і з моменту арешту, або з моменту, коли відповідна особа була офіційно повідомлена, що проти неї висунуте обвинувачення у справі (рішення у справі «Ноймайстер проти Австрії»), або з дня, коли було розпочато попереднє слідство (рішення у справі «Вемгофф проти Німеччини»).

«Кримінальне обвинувачення» відповідно до положень ст. 6 Конвенції може бути визначено як «офіційне повідомлення, надане особі уповноваженими представниками влади, в підтвердження того, що вона вчинила злочин», визначення, яке також відповідає критерію, що «ситуація підозрюваного суттєво погіршилась» (рішення у справі «Девер проти Бельгії»; рішення у справі «Фоті та інші проти Італії»). Що ж до закінчення «строку» у кримінальних справах, то період, передбачений ст. 6 Конвенції, включає все провадження у справі, у тому числі процес апеляції (рішення у справі «Кьоніг проти Німеччини»; рішення у справі «Меріт проти України»).

Крім того, у рішенні Європейського суду «Плешков проти України» наголошено, що обвинувачений у кримінальному провадженні повинен мати право на сумлінний розгляд його справи, особливо якщо тримають під вартою (рішення у справі «Нахмановіч проти Росії»).

Зважаючи на зміст норм чинного національного законодавства та прецедентної практики ЄСПЛ, час, який враховується для визначення розумності строків, починається з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення. Причому таке повідомлення обов'язково робиться не тільки за наявності достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кри-

мінального правопорушення (п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України), а й у разі її затримання на місці вчинення кримінального правопорушення або безпосередньо після його скоєння, а також при обранні стосовно особи одного з передбачених запобіжних законом заходів (п.п.1, 2 ч. 1 ст. 276 КПК України). З цього моменту згідно зі ст. 219 КПК України починається і відлік строків досудового розслідування, персоніфікується кримінальне провадження – з'являється підозрюваний (ст. 42 КПК України).

Що ж до національної практики, то Конституційний Суд України в рішенні у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого від 30 січня 2003 року вказав, що поняття «розумний строк досудового слідства» є оціночним, тобто таким, що визначається у кожному конкретному випадку з огляду на сукупність усіх обставин вчинення і розслідування злочину (злочинів). Визначення розумного строку досудового слідства залежить від багатьох факторів, включаючи обсяг і складність справи, кількість слідчих дій, число потерпілих та свідків, необхідність проведення експертиз та отримання висновків тощо.

Обов'язковість урахування цілого ряду конкретних обставин справи при визначенні розумності строку зумовила також необхідність вироблення Європейським судом переліку взаємопов'язаних критеріїв. Згідно з практикою Європейського суду розумність тривалості провадження повинна визначатись з урахуванням відповідних обставин справи та з огляду на такі критерії, як, зокрема, складність справи, поведінка заявника, а також органів влади, пов'язаних зі справою (див. рішення у справах «Пелісє і Сассі проти Франції» та «Філіс проти Греції»).

По-перше, це *складність справи*. При визначенні складності справи до уваги беруться характер фактів, які необхідно встановити, кількість свідків, можливість об'єднання справ, а також вступу в процес нових учасників. У деяких випадках надмірна складність справи може слугувати виправданням тривалого процесу, але не є абсолютним фактором, що вказував би на відсутність порушення вимоги «розумного строку» у разі занадто тривалого провадження у справі.

По-друге, *поведінка заявника*. Цікавим є те, що намагання заявника пришвидшити процес розгляду буде розглядатися як обставина на його користь, проте небажання з його боку пришвидшити процес не має вирішального значення. Суд покладає на заявника тільки обов'язок

«демонструвати готовність брати участь на всіх етапах провадження, які безпосередньо його стосуються, утримуватись від використання заходів щодо затягування процесу, а також максимально використовувати всі засоби внутрішнього законодавства для пришвидшення процедури провадження». Яскравим прикладом, коли поведінка заявників стала однією з причин тривалого розгляду спору, є рішення у справі «Чірікоста і Віола проти Італії», де 15-річний строк розгляду було визнано виправданим, оскільки самі заявники сімнадцять разів зверталися з проханням про відстрочення процесу і не заперечували проти шістьох перенесень розгляду, здійснених на підставі заяви іншої сторони у справі. Аналогічні численні приклади можна побачити і під час досудового провадження у кримінальних справах в тих випадках, коли обвинувачені подають необґрунтовані клопотання про порушення їх справ. У справі «Меріт проти України» Європейський суд зазначив, що заявник може вважатися відповідальним за деякі несуттєві затримки в провадженні, коли він ознайомлювався з матеріалами справи. Проте ця затримка є наслідком використання заявником права, передбаченого в національному законодавстві. Тому застосування всіх засобів оскарження, передбачених у національному законодавстві, не вважається Європейським судом таким, що свідчить про затягування строків розгляду справи через поведінку заявника. Водночас Європейський суд у рішенні «Смірнова проти Росії» висловився, що період, коли обвинувачений переховувався від слідства та суду, має бути виключений із загальної тривалості провадження (див. також: рішення у справі «Джіроламі проти Італії»). Порушенням розумності строку Європейський суд у рішенні «Меріт проти України» визнав довготривале досудове слідство, коли обвинувачений багато часу перебував у стані непевності про долю кримінального провадження проти нього, хоча призупинення провадження у справі не мало негативного впливу на права обвинуваченого, оскільки він мав змогу вільно пересуватися та обирати місце проживання і був зобов'язаний лише з'являтися за викликом до суду чи органів слідства.

По-третє, *поведінка судових та інших державних органів*. До критеріїв затягування досудового та судового проваджень, що призводять до порушення розумного строку, відносять: невинувачене затягування розслідування у справі, несвоєчасне проведення процесуальних дій та

неприйняття процесуальних рішень, неодноразове повернення кримінальної справи на додаткове розслідування, відкладення та зупинення розгляду справи, перерви в судових засіданнях у зв'язку із затримкою надання або збору доказів з боку держави. Інколи це пов'язано насамперед із вкрай надмірною завантаженістю судів, недофінансуванням судів, відсутністю достатньої кількості суддів та допоміжних працівників. Водночас такі проблеми в організації правосуддя властиві не лише Україні. Так, в рішенні у справі «Чірікоста та Віола проти Італії» Європейський суд зазначив, що навіть реформування законодавства не змогло вирішити проблему функціонування судів в Італії, яка полягає в постійній нестачі засобів та персоналу на всіх рівнях судової системи. Проте, на думку Європейського суду, такі обставини не можуть слугувати виправданням надмірної тривалості розгляду, адже держава повинна нести відповідальність за належну організацію судової системи, що здатна забезпечити розгляд справ упродовж розумних строків (див. також: рішення у справі «Міласі проти Італії»).

Європейським судом було констатовано порушення ст. 6 Конвенції, причиною якого є те, що судовий розгляд апеляційної скарги у сфері адміністративного права тривав три з половиною роки й не було вжито відповідних заходів для усунення причини такої затримки, викликані нагромадженням нерозглянутих справ (рішення у справі «Ціммерман і Штайнер проти Швейцарії»). Таким чином, держава не може виправдовувати затягування судового розгляду справ організаційними, процедурними та іншими недоліками судової системи.

Європейським судом також зроблено висновки про те, що брак активних дій з боку слідчих призводить до необґрунтовано великих строків кримінального провадження на порушення ст. 6 Європейської конвенції (наприклад, рішення у справах «Меріт проти України» та «Іванов проти України»). Однак підставами для таких самих висновків були також інші чинники – повернення судами справ на додаткове розслідування чи проведення експертиз або повторний судовий розгляд справ (наприклад, рішення у справах «Антоненков та інші проти України» і «Вергель-

ський проти України»), незабезпечення судами присутності свідків і експертів та значні перерви між засіданнями (наприклад, рішення у справі «Ющенко та інші проти України»).

По-четверте, *важливість предмета розгляду та ступінь ризику для обвинуваченого*, особливо якщо ідеться про справи, що потребують оперативного прийняття рішення, наприклад, справи, пов'язані із станом здоров'я обвинуваченого, питаннями опіки над дітьми тощо.

Важливість гарантування розгляду справ упродовж розумного строку зумовила Європейський суд сформулювати вимогу про необхідність існування у національному законодавстві процедур та засобів, за допомогою яких обвинувачений міг би оскаржити тривалість провадження у справі та прискорити його.

Багато європейських країн вже почали формувати законодавчі механізми захисту прав осіб від надмірної тривалості розгляду справ у національних судах з метою приведення внутрішнього законодавства у відповідність до вимог Конвенції. На виконання рішення Європейського суду «Кудла проти Польщі» у Польській Республіці прийнято Закон «Про порушення права сторони на розгляд справи без необґрунтованої затримки судового розгляду». В Італії також діє так званий Закон «Пінто», який передбачає національні засоби правового захисту в разі порушення розумної тривалості провадження у справах.

Згідно з зазначеними законами заява про відшкодування шкоди, завданої порушенням строків розгляду справи, має подаватися до суду вищого рівня стосовно того судового органу, який допустив оскаржуване порушення. Питання про порушення строків розгляду справи судами вищого рівня вирішують безпосередньо ці самі суди. За наслідками розгляду заяви суд може ухвалити рішення про задоволення вимог і визнання факту порушення строку розгляду справи та відшкодування завданої особі шкоди.

Необхідно зауважити, що українське законодавство поки-що не передбачає права учасників процесу оскаржувати надмірну тривалість провадження у справі та не гарантує права на відшкодування шкоди, завданої внаслідок необґрунтованого затягування розгляду справи [3].

Список використаних джерел:

1. Вибрані рішення Європейського суду з прав людини щодо України – 2007 // Харківська правозахисна група. – Х., 2010. – С. 3–53.

2. Тацій В. Я. Засади кримінального провадження / Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: в 2 т. / О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін.; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. – Х.: Право, 2012. – Т. 1. – С. 86.

3. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – С. 87.

Олександр ТОЛОЧКО

**КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ПРОКУРОРОМ
РОЗУМНОСТІ СТРОКУ
ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ**

Резюме

В статті розглядаються критерії оцінювання прокурором розумності строків досудового провадження з урахуванням європейських стандартів, сформульованих в рішеннях Європейського суду з прав людини.

Александр ТОЛОЧКО

**КРИТЕРИИ ОЦЕНИВАНИЯ ПРОКУРОРОМ
РАЗУМНОСТИ СРОКА
ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ**

Резюме

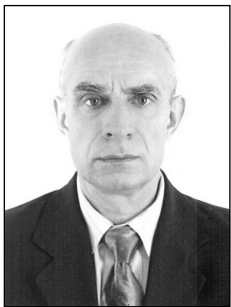
В статье рассматриваются критерии оценивания прокурором разумности сроков досудебного расследования с учетом европейских стандартов, сформулированных в решениях Европейского суда по правам человека.

Oleksandr TOLOCHKO

**CRITERIA FOR EVALUATING THE REASONABLENESS
OF THE PROSECUTOR TERM PRE-TRIAL
INVESTIGATION**

Summary

The article discusses criteria for evaluating reasonableness of attorney pretrial investigation with European standards, set out in the judgments of the European Court of Human Rights.



Микола ШИЛІН,

*професор Національної академії Служби безпеки України,
доктор юридичних наук, доцент*

ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ТА НЕГЛАСНІ СЛІДЧІ ДІЇ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СВІТЛІ НОВОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Ключові слова: *оперативно-розшукова діяльність; негласні слідчі (розшукові) дії; оперативно-розшукові заходи; гласна процесуальна діяльність; офіційні процесуальні дії.*

У листопаді 2012 року набрав чинності Кримінальний процесуальний кодекс України (КПК України). Новацією, передбаченою в кодексі, є введення до чинного законодавства раніше не передбаченої в ньому категорії – негласні слідчі (розшукові) дії (Глава 21 КПК України). Це суттєво змінило роль слідчих органів, які раніше, виконуючи свою функцію з розслідування злочинів, здійснювали лише офіційну гласну процесуальну діяльність. Відтепер же вони разом із тим можуть застосовувати й негласні слідчі (розшукові) дії, що, по суті, являють собою негласну оперативно-розшукову діяльність. Остання, у свою чергу, полягає в проведенні оперативних, у тому числі й оперативно-розшукових заходів і регламентується окремим нормативно-правовим актом – Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність». До нього згідно з новим КПК України прийнято зміни і доповнення, які фактично перетворюють оперативно-розшукові заходи, що носили негласний характер, у зазначені процесуальні негласні (розшукові) слідчі дії.

Таким чином, утворилася доволі цікава і заплутана ситуація та виникає справедливе запитання: у чому полягає різниця між негласними (розшуковими) слідчими діями та оперативно-розшуковими заходами? Адже суб'єктами проведення оперативно-розшукових заходів і негласних (розшукових) слідчих дій виступають фактично, за винятком розвідувальних органів, одні й ті самі державні інституції.

Відповідь на це запитання викликає інтерес і має важливе значення як для науковців з точки зору розробки загальної теорії оперативної діяльності, так і працівників оперативних підроз-

ділів та слідчих Служби безпеки України (СБ України) з точки зору їх правозастосовної практики. Отже, зазначена проблема є актуальною, але в науковій літературі вона поки що не знайшла належного висвітлення.

Хоча свою позицію щодо прийняття нового КПК України й висловило чимало науковців, проте на сьогодні є лише поодинокі публікації у фахових виданнях, присвячені аналізу нововведень у вітчизняному законодавстві щодо оперативно-розшукової та кримінальної процесуальної діяльності. Так, зокрема, О.В. Говоров окреслив позитивні і негативні наслідки використання негласних способів збору доказів, передбачених у новому КПК України [1], І.І. Мусієнко і С.О. Гриненко прокоментували положення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та нового КПК України, що стосуються права оперативних підрозділів та слідчих проводити, відповідно, оперативно-розшукові заходи та негласні слідчі (розшукові) дії [2], а також використання ними конфіденційного співробітництва, Є.Д. Скулиш дав загальну оцінку і детально прокоментував окремі положення нового кримінального процесуального закону, що стосуються негласних слідчих (розшукових) дій [3].

Метою цієї статті є розгляд проблемних положень чинного законодавства, що регламентує проведення оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих (розшукових) дій, на підставі аналізу відповідних нормативно-правових актів.

Згідно зі ст. 246 КПК України негласні слідчі (розшукові) дії – це різновид слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених КПК України [4].

У ст. 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» вказано: «Оперативно-розшукова діяльність (ОРД) – це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів» [5]. Водночас якщо проаналізувати зміст статей 260–264, 267–275 КПК України і ч. 1 пунктів 2, 4, 7, 8–12, 17, 20 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» в новій редакції [6], в яких визначається, відповідно, порядок проведення негласних слідчих (розшукових) дій і оперативно-розшукових заходів оперативно-розшукової діяльності, можна зробити висновок, що зазначені дії і заходи є тотожними, хоча й мають різну назву. Так, згідно з положеннями другого параграфа та статей 260–264, 267–275 КПК України до негласних слідчих дій належать: аудіо-, відеоконтроль особи; накладення арешту на кореспонденцію, огляд і виїмка кореспонденції; зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж; зняття інформації з електронних інформаційних систем; обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи; установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу; спостереження за особою, річчю або місцем; аудіо-, відеоконтроль місця; контроль за вчиненням злочину; виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації; негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження; використання конфіденційного співробітництва.

У ч. 1 п. п. 2, 4, 7, 8–12, 17, 20 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» ті ж самі дії визнаються оперативно-розшуковими заходами. Здійснювати їх дозволяється згідно з положеннями відповідних статей КПК України [6].

Суперечливим є не тільки зазначене, а й той факт, що у самому визначенні поняття оперативно-розшукової діяльності як її складові взагалі відсутні оперативно-розшукові заходи. Натомість такими є гласні і негласні пошукові, розвідувальні і контррозвідувальні заходи. Водночас визначення їх поняття, як і поняття «оперативно-розшукові» заходи, у Законі відсутні. Таким чином, створюється низка протиріч. З одного боку, законодавець не виокремлює пошукові, контррозвідувальні і розвідувальні заходи, хоча і наголошує про їх наявність в ОРД. З другого боку, не

вказуючи про наявність в ОРД оперативно-розшукових заходів, визначає порядок проведення останніх, відносячи до них негласні слідчі (розшукові) дії, передбачені в КПК України. Окрім того, розшукові заходи, як і розшукові дії, за аналогією з пошуковими, контррозвідувальними і розвідувальними, можуть бути як гласними, так і негласними (оперативними). Оперативно-розшукові заходи, на наш погляд, завжди носять негласний характер, оскільки проводяться з використанням оперативних спеціальних (негласних) сил і засобів, форм та методів. Отож вважаємо логічним віднесення оперативно-розшукових заходів до оперативно-розшукової діяльності, а контррозвідувальних і розвідувальних заходів, відповідно, до контррозвідувальної і розвідувальної діяльності. Але законодавець з невідомих причин до складу оперативно-розшукової діяльності відносить як оперативно-розшукові, так і контррозвідувальні й розвідувальні, а також оперативно-пошукові заходи. Водночас у ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» йдеться лише про оперативно-розшукові заходи, здійснення переважної частини яких відбувається згідно з положеннями відповідних статей Кримінального процесуального кодексу України, що регламентують проведення негласних (розшукових) слідчих дій [6]. Тим самим порушується елементарна логіка.

Негласні слідчі (розшукові) дії проводяться у випадках, якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб. Негласні слідчі (розшукові) дії, передбачені статтями 269, 270, 271, 272 КПК України, а також ті, рішення про проведення яких приймає слідчий суддя, проводяться винятково у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів.

Відповідно до п. 1 ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» у новій редакції підставами для проведення оперативно-розшукової діяльності, зокрема, є наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про: злочини, що готуються; осіб, які готують вчинення злочину. Виходячи з теорії кримінального права, приготування є однією із стадій вчинення злочину. До того ж у певних випадках дії з підготовки до вчинення злочину можуть класифікуватися як окремий закінчений злочин. Наприклад, з метою підготовки до терористич-

ного акту особа придбала вогнепальну зброю, вибухівку. Це, з одного боку, може бути ознакою підготовки до здійснення терористичного акту, а з другого – вже є повним складом злочину, відповідальність за який також передбачена у Кримінальному кодексі України. Але у разі *виявлення ознак злочину* (курсив мій. – М.Ш.) відповідно до ч. 2 ст. 7 зазначеного Закону «оперативний підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, *зобов'язаний невідкладно направити зібрані матеріали, в яких зафіксовані фактичні дані про протиправні діяння* (курсив мій. – М.Ш.) окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, до відповідного досудового розслідування в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України». Хоча навіть і в цій нормі закладене суттєве протиріччя – у разі виявлення ознак злочину направляти матеріали вже необхідно не про них, а про протиправні діяння (дивись виділене в тексті).

Загалом із зазначеного випливає, що у разі виявлення будь-яких ознак злочину має починатися кримінальне провадження. З огляду на це виникає запитання: у зв'язку з чим, на якій же підставі здійснюється ОРД для виявлення ознак злочину, коли законом передбачається, що підставою для її проведення є наявність достатньої інформації, що потребує перевірки, про підготовку злочину, тобто вже виявлені його ознаки? А відтак, виникає сумнів щодо законності ОРД, адже до виявлення ознак злочину вона не може здійснюватися, бо ще немає підстав для її проведення, а після виявлення ознак злочину повинно розпочинатися кримінальне провадження й мають проводитися передбачені КПК України слідчі, у тому числі й негласні розшукові дії, а не ОРД. Парадоксальність – логічне протиріччя законодавчих положень, що коментуються, полягає у тому, що відповідно до них підстави для проведення ОРД виникають вже після початку її безпідставного проведення та отримання певного результату.

Окрім того, підставами для проведення ОРД відповідно до ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» є наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів про розвідувально-підривну діяльність спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб проти України, потреба в отриманні розвідувальної інформації в інтересах безпеки суспільства і

держави. Що стосується розшуково-пошукової дії (РПД), то інформація про неї як отримується, так і перевіряється завдяки використанню, відповідно, контррозвідувальних заходів, а розвідувальної інформації – розвідувальних заходів, а не оперативно-розшукових. Окрім того, для проведення цих заходів не є обов'язковою наявність кримінального провадження. Наприклад, не вся розвідувальна діяльність з боку іноземної держави, її представників визнається протиправною відповідно до чинного законодавства. Так, не підпадає під ознаки злочинів розвідувальна діяльність з легальних позицій, яку особисто здійснюють іноземці, що перебувають в Україні (збір і аналіз інформації з відкритих джерел тощо).

Оперативна діяльність СБ України в інтересах забезпечення безпеки держави повинна носити переважно превентивний характер, а не здійснюватися за наявності складу злочину або факту початку кримінального провадження щодо невідомої особи, яка здійснила протиправний вчинок. Як відомо, шпигунство, надання допомоги іноземній державі у проведенні РПД проти України є прихованими (маскованими) злочинами, тому їх не можна виявити відкритими (гласними) заходами, силами і засобами, формами й методами. А відтак, існує нагальна потреба отримати можливість контррозвідувальним підрозділам СБ України проводити негласні (оперативні) заходи, використовувати відповідні сили і засоби, форми та методи.

Проводити негласні слідчі (розшукові) дії має право слідчий, який здійснює досудове розслідування злочину, або за його дорученням – уповноважені оперативні підрозділи органів внутрішніх справ, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів Державної пенітенціарної служби України, про що наголошено в ч. 6 ст. 246 КПК України. За рішенням слідчого чи прокурора до проведення негласних слідчих (розшукових) дій можуть залучатися також інші особи. Незрозуміло, про які органи безпеки йдеться в цій статті. Адже є органи Служби безпеки України, є органи внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ України, Головне управління розвідки Міністерства оборони України, структури власної безпеки банків, фірм тощо. Незрозуміло також, що має на увазі законодавець, наголошуючи на можливості залучення до негласних слідчих (розшукових) дій інших осіб. Що це за особи? Який їх статус при здійсненні негласних слідчих (розшукових) дій тощо?

У ч. 3 цієї ж статті КПК України передбачено, що рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій приймає слідчий, прокурор, а у випадках, передбачених КПК України, – слідчий суддя за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженим з прокурором. А в ч. 4 вказано, що виключно прокурор має право приймати рішення про проведення такої негласної (розшукової) дії, як контроль за вчиненням злочину.

Привертає увагу своєю неоднозначністю п. 14 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» у новій редакції. Він містить положення, подібне до раніше передбаченої в цьому Законі норми, яка закріплювала таке право оперативних працівників, як встановлення конфіденційного співробітництва з особами на засадах добровільності. Оновлена норма Закону містить інше формулювання: для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності за наявності передбачених ст. 6 зазначеного законодавчого акта підстав надається право «використовувати конфіденційне співробітництво згідно з положеннями ст. 275 Кримінального процесуального кодексу України». В останній же передбачено такий припис: «Під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій слідчий має право використовувати інформацію, отриману внаслідок використання конфіденційного співробітництва з іншими особами, або залучати цих осіб до проведення негласних (розшукових) дій у випадках, передбачених цим Кодексом». Зазначене суттєво змінює відповідні повноваження оперативних підрозділів щодо негласного співробітництва. Як слухаю зауважують І.І. Мусяк і С.Г. Гриненко, «... якщо буквально розуміти ці положення, виходить, що оперативні підрозділи можуть використовувати інформацію від негласних джерел лише під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій або залучати агентів і довірених осіб лише до проведення цих дій. При цьому проводити зазначені дії можна лише після початку розслідування за дорученням слідчого. Виходить, що використовувати агентуру під час ОРЗ до початку досудового розслідування заборонено (!). Такий висновок суперечить здоровому глузду, але логічно випливає з конструкції норми» [2, 228].

Доволі громіздкою, нечітко сформульованою та недостатньо аргументованою вбачається й ч. 2 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Так, відповідно до неї «Прий-

няте рішення про проведення оперативно-розшукових заходів, подання та розгляд відповідних клопотань, проведення оперативно-розшукових заходів, фіксація та використання їх результатів, проведення цих заходів до постановлення ухвали слідчого судді та інші питання їх проведення регулюються згідно з положеннями Глави 21 КПК України з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом, щодо мети проведення оперативно-розшукових заходів, суб'єкта ініціювання та проведення цих заходів, обґрунтування клопотання про їх проведення й підстав для його задоволення слідчим суддею, використання результатів оперативно-розшукових заходів та інших питань, обумовлених специфікою мети їх проведення. Прийняття рішень про проведення оперативно-розшукових заходів, які не потребують дозволу слідчого судді або рішення прокурора, здійснюється керівником відповідного підрозділу або його заступником з повідомленням про прийняте рішення прокурора». По-перше, за результатами аналізу цього положення «можна припустити, що авторами новели передбачено можливість застосувати норми Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» успішно приписам, які відсилають до положень КПК України, виходячи з контексту вищезазначеного закону, його мети та інших особливостей» [2, 228], що виглядає нелогічним, зважаючи на концепцію КПК України та задум її розробників, згідно з якими, не зважаючи на розбіжності у термінології, зміст оперативно-розшукових заходів і негласних слідчих (розшукових) заходів є ідентичним. По-друге, якщо дотримуватись цього припису, то навіть щодо проведення такого оперативно-розшукового заходу, як офіційне, а не оперативне опитування громадянина, потрібно приймати рішення на рівні керівника оперативного підрозділу або його заступника з повідомленням про це прокурора. Чи є в цьому здоровий глузд? Мабуть, що ні. Робити це, на наш погляд, недоцільно, адже у такому випадку зазначені посадові особи не тільки відволікаються від прийняття необхідних серйозних управлінських рішень на виконання обов'язків, не властивих їм, а й узагалі втрачається сенс «оперативності» у розумінні швидкості організації і проведення зазначеного та інших оперативно-розшукових заходів, що не потребують отримання спеціальної санкції.

Недосконалою є й редакція ч. 3 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Згідно з її змістом «Негласне обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи, аудіо-, відеоконтроль особи, аудіо-, відеоконтроль місця, спостереження за особою, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних мереж, накладання арешту на кореспонденцію, здійснення її огляду та виїмки, установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу проводяться на підставі ухвали слідчого судді, постановленої за клопотанням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника, погодженого з прокурором (курсив мій. – М.Ш.). Ці заходи застосовуються виключно з метою запобігання вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину, запобігання і припинення терористичних актів та інших посягань спеціальних служб іноземних держав та організацій (курсив мій. – М.Ш.), якщо іншим способом одержати інформацію неможливо» [6]. Заходи, про які йдеться, певною мірою можуть обмежувати права і свободи людини. Конституцією України (ст. 31) передбачається проведення заходів, які тимчасово обмежують права громадян, лише на підставі санкції суду. Терористичні акти можуть здійснюватися як особами, причетними до спецслужб іноземних держав, так і членами терористичних, екстремістських організацій, угруповань, а також окремими особами, не причетними до них. Відтак, редакція нормативного припису в цій частині некоректна. Окрім того, нормативне положення, викладене в останньому реченні ч. 3 ст. 8, суперечить змісту ч. 4 ст. 9, в якій наголошується, що: «Оперативно-розшукові заходи, пов'язані з тимчасовим обмеженням прав людини, проводяться з метою запобігання тяжким або особливо тяжким злочинам, їх виявлення та припинення, розшуку осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання або безвісти зникли, захисту життя, здоров'я, житла і майна працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, припинення розвідувально-підривної діяльності проти України». Водночас обидва зазначені положення певним чином суперечать частинам 4 та 8 ст. 8 цього Закону, оскільки в них надається право здійснювати оперативно-розшукові заходи, пов'язані з тимчасовим обмеженням прав людини, ще й з метою отримання розвідувальної інформації розвідувальними органами.

Взагалі ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» має назву «Права під-

розділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність», хоча з її змісту випливає, що визначені у ній права оперативних підрозділів водночас і є оперативно-розшуковими заходами. Ні в цій, ні в інших статтях Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», окрім визначення поняття цієї діяльності, не знаходимо будь-якої згадки про пошукові, контррозвідувальні і розвідувальні заходи, що є складовими її змісту відповідно до ст. 2 зазначеного нормативно-правового акта. Не наведено також визначення поняття «контррозвідувальні заходи», «розвідувальні заходи», «оперативно-розшукові заходи», «оперативно-пошукові заходи» й в інших законодавчих актах України, що є, на наш погляд, суттєвим недоліком.

Окрім того, як слушно зауважує О.В. Говоров, «... широке розповсюдження в якості доказів результатів проведення негласних слідчих (розшукових) дій негативно позначиться на якості роботи слідства та на об'єктивності суду, що в правовій демократичній державі не може не викликати стурбованості» [1].

Проведений аналіз нововведень у чинному законодавстві свідчить про наявність суттєвих суперечностей і недоречностей, які потребують усунення з метою поліпшення нормативно-правового регулювання оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності. Передусім, з нашої точки зору, на законодавчому рівні потребує чіткого розмежування оперативна і кримінально-процесуальна діяльність, а також визначення поняття та переліку оперативно-пошукових, оперативно-розшукових, контррозвідувальних і розвідувальних заходів.

З урахуванням цього виникає нагальна потреба у подальшій науковій розробці зазначеної проблеми, на чому і необхідно зараз зосередити увагу вітчизняних науковців, які досліджують теоретичні засади контррозвідувальної, розвідувальної та оперативно-розшукової діяльності. Її результати сприятимуть підготовці науково обґрунтованих пропозицій з удосконалення нормативно-правових актів, що регламентують проведення відповідними суб'єктами зазначених видів спеціальної діяльності, і водночас стануть ще одним кроком в розвиненні теорії останніх. Врешті-решт, це позитивно позначиться і на правовій та теоретичній підготовці оперативного складу СБ України і, як наслідок, підвищить рівень та якість виконання нею завдань із забезпечення державної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Говоров О.В. Проблемні аспекти оперативно-розшукової діяльності в світлі положень нового КПК України / О.В. Говоров // Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: м-ли постійно діючого науково-практичного семінару (Харків, 19 жовтня 2012 р.). – Х.: ТОВ «Оберіг», 2012. – Вип. №4. – С. 192–194.
2. Мусієнко І.І. Особливості правової регламентації оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих (розшукових) дій у новому кримінально-процесуальному законодавстві / І.І. Мусієнко, С.О. Гриненко // Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: м-ли постійно діючого науково-практичного семінару (Харків, 19 жовтня 2012 р.). – Х.: ТОВ «Оберіг», 2012. – Вип. №4. – С. 223–230.
3. Скулиш Є.Д. Негласні слідчі (розшукові) дії за кримінально-процесуальним законодавством України / Є.Д. Скулиш // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – №2(26). – С. 15–23.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України (відповідає офіційному тексту). – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 254 с.
5. Про оперативно-розшукову діяльність: закон України від 18 лютого 1992 року №2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №22. – Ст. 303.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: закон України від 13 квітня 2012 року №4652-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – №37. – Ст. 1371.

Микола ШИЛІН

**ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ
ТА НЕГЛАСНІ СЛІДЧІ ДІЇ:
ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
У СВІТЛІ НОВОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО
КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

Резюме

Розглядаються проблеми правового регулювання оперативно-розшукової діяльності та негласних слідчих дій у чинному законодавстві України.

Николай ШИЛИН

**ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
И НЕГЛАСНЫЕ СЛЕДСТВЕННЫЕ ДЕЙСТВИЯ:
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В СВЕТЕ НОВОГО УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО
КОДЕКСА УКРАИНЫ**

Резюме

Рассматриваются проблемы правового регулирования оперативно-розыскной деятельности и негласных следственных действий в действующем законодательстве Украины.

Mykola SHILIN

**OPERATIVE-SEARCH ACTIVITY
AND SECRET INVESTIGATIVE PROCEDURES:
THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION IN TERMS OF NEW CODE OF CRIMINAL
PROCEDURE OF UKRAINE**

Summary

The proper addresses the issues of legal regulation of operative-search activity and secret investigative procedures in current legislation of Ukraine.



Наталія ЯКИМЧУК,

*завідувач кафедри фінансового та адміністративного права
Національної академії прокуратури України,
старший радник юстиції, доктор юридичних наук, доцент*

КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Ключові слова: критерії ефективності використання бюджетних коштів; державний аудит ефективності бюджетних програм; результативні показники виконання бюджетних програм.

У світлі адміністративно-правових реформ та реформ у сфері публічних фінансів підвищення ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування постає як одне з пріоритетних завдань. Вкрай важливим є питання як планування, так і безпосереднього здійснення державних витрат таким чином, щоб досягати довгострокових перспектив економічного зростання держави, реалізації конституційного принципу побудови бюджетної системи на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Підвищення ефективності та результативності державних видатків допомагає не тільки підтримувати фінансову дисципліну, а й вдосконалювати державний механізм, проводити раціоналізацію його структурних ланок, що дає можливість уникнути зайвих витрат бюджету.

В Україні розмови про необхідність посилення відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів ведуться давно, що обумовлене широким колом порушень положень бюджетного законодавства та законодавства в сфері здійснення державних закупівель. Окреслені порушення мають ознаки розтрати, нецільового витрачання бюджетних коштів або витрачання понад встановлені обсяги бюджетних асигнувань, а деякі можна віднести до службових. Проте окремо в Кримінальному кодексі України чи в Кодексі України про адміністративні правопорушення відповідальність за таке діяння не встановлено. Зазначимо, що в Російській Федерації внесено законопроект, яким пропонується встановити кримінальну та адмініс-

тративну відповідальність за «недосягнення заданих результатів (за обсягом і/або якістю), встановлених державним (муніципальним) завданням, довгостроковою цільовою програмою або іншою правовою підставою, з використанням визначеного бюджетом обсягу бюджетних коштів, або досягнення заданих результатів (за обсягом і (або) якістю) з перевищенням обсягу бюджетних коштів, необхідних для їх досягнення, виходячи з умов, що існували на момент виконання бюджетного зобов'язання у відповідний період» [1].

Серед дослідників питань ефективності використання бюджетних коштів варто згадати авторів наукових праць у сфері економіки та державного управління, які приділяли увагу критеріям визначення ефективності використання бюджетних коштів: О.Б. Акентьева, З.А. Альбеков, В.І. Глухова, Н.Є. Доценко, С.І. Колесніков, Е.Б. Коровкіна, С.А. Мартинчик, В.А. Морозов, Л.Н. Мякініна, Т.С. Невешкіна, Н.В. Овчарова, Ц.Г. Огонь, Л.Л. Приходченко, М. Процайло, Ю.Д. Радіонов, Т.Ф. Романова, Н.І. Рубан, Т. Сільвестрова, Р.С. Сорокін, С.Є. Стефанов, Л.О. Сухарева, О.Ф. Храмцов, Ю.Е. Федотова, Т.В. Федченко та інші. Окреслена тематика є предметом наукового інтересу і таких вчених, як М. Андріанов, Е.А. Барикін, Н.Н. Бойко, М.Р. Губайдулліна, А. Губенко, І.І. Іванова, К.Б. Маркелов, А.Н. Козирін, Д. Павлов, Л.А. Савченко та І.А. Сікорська.

Мета статті полягає у визначенні критеріїв ефективності використання бюджетних коштів залежно від стадій бюджетного процесу та ступеня досягнення цілей, що поставлені перед бюджетною програмою.

У пункті 6 ст. 7 Бюджетного кодексу України (БК України) закріплено, що одним із принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, є принцип ефективності та результативності. При складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. З огляду на те, що додержання вказаного принципу має бути забезпечене комплексно, відповідно до ст. 2 та ч. 2 ст. 19 БК України на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється оцінка ефективності управління бюджетними коштами та оцінка ефективності використання бюджетних коштів.

Із впровадженням у бюджетний процес програмно-цільового методу, відповідно до якого бюджетні видатки здійснюються на відповідні програми, ефективність використання бюджетних коштів закладається ще на стадії бюджетного планування. Отже, програмування ефективності програми здійснюється ще на етапі її формування.

Умови, за яких виконується програма, розмір запланованого бюджетного асигнування, обсяг коштів, що планується довести її виконавцям, забезпеченість учасників виконання програми матеріальними засобами та спеціальними пристроями, необхідними для виконання завдань

програми, кадровий потенціал її виконання, тощо є входними показниками [2], без забезпечення яких досягнення вагомих цілей бюджетної програми недосяжне. Таким чином, ефективність програми закладається ще на етапі її планування. З цією метою чітко окреслюються показники продуктивності, результативності та ефективності використання коштів, що надходять на виконання програми, вимоги до її виконавців, обґрунтовуються потреби у фінансових ресурсах та обраховується економічна та соціальна ефективність такої програми.

На таблиці, наведеній нижче, показано стадії визначення ефективності використання бюджетних програм: на стадії планування досліджуються входні показники програми, програмується результат; на стадії звітування – вихідні показники (продукт, результат), тобто стан досягнення тактичних цілей програми; по завершенні відповідної державної програми, елементом якої була бюджетна програма, або певного періоду діяльності органу державного управління аналізується загальний ефект від виконання програми, загальний результат діяльності органу, тобто стан досягнення стратегічних цілей.

На стадії бюджетного планування оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється за всіма бюджетними програмами, крім бюджетних програм, за якими не складаються паспорти бюджетних програм відповідно до п. 2 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року



№1098 та п. 1.2 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 9 липня 2010 року №679, та за бюджетними програми, пов'язаними із забезпеченням функціонування апаратів центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування.

Відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм» від 17 травня 2011 року №608 така оцінка здійснюється шляхом аналізу: відповідності бюджетної програми пріоритетам соціально-економічного розвитку країни та окремих галузей економіки (сфер діяльності, регіону); відповідності бюджетної програми плану діяльності головного розпорядника на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди; відповідності бюджетної програми нормативно-правовим актам, на підставі яких передбачається її виконання; мети, завдань бюджетної програми та напрямів використання бюджетних коштів на предмет реалістичності та доцільності їх виконання у плановому бюджетному періоді, їх спрямованості на досягнення певного результату; результативних показників бюджетної програми, яких передбачається досягти при виконанні бюджетної програми в плановому бюджетному періоді, щодо їх відповідності меті та завданням бюджетної програми; фактичних результатів виконання бюджетної програми за попередні бюджетні періоди; зобов'язань та стану розрахунків за ними.

За результатами ж виконання бюджетної програми критерії ефективності використання бюджетних коштів, виділених на її виконання, визначаються з огляду на необхідність з'ясування ступеня досягнення результативних показників цієї програми. Завдання здійснення державного аудиту ефективності використання бюджетних коштів покладено сьогодні на Рахункову палату України, органи Державної фінансової інспекції України та підрозділи внутрішнього аудиту, що діють при центральних органах виконавчої влади.

У загальному розумінні результатом є «остаточний, кінцевий підсумок якого-небудь заняття, діяльності, розвитку» або «наслідок якої-небудь дії, явища». Результат є підсумком, за яким оцінюють значення та ефективність функціонування

бюджетної системи чи бюджетного процесу або навіть окремої стадії останнього.

Незважаючи на те, що критерії оцінки ефективності є індивідуальними для кожної програми, можна виявити і систематизувати загальні критерії, які дають змогу оцінити роботу бюджетних установ та інших виконавців бюджетної програми будь-якої соціальної спрямованості. Визначальною кожна цільова програма має дерево цілей і завдань. На кожну мету припадає декілька завдань, і при плануванні аудиту ефективності бюджетної програми розробляється система критеріїв, кожен з яких формулюється з огляду на той очікуваний результат, що впливає з визначеного завдання. При цьому кожен з критеріїв характеризується за допомогою декількох індикаторів [3], що виражаються у формі вимірюваних абсолютних показників.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» від 14 вересня 2002 року №538-р було визначено кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю й дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми. Передбачалось, що їх застосування надасть змогу чітко показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів. Відповідно до Концепції результативні показники поділено на такі групи: показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми; показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей (показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами, роботами, послугами, виробленими в процесі виконання бюджетної програми); показники ефективності – визначаються як співвідношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) із їх вартістю у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту); показники якості – відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

Оцінка ефективності бюджетних програм на сьогодні здійснюється з урахуванням критеріїв та за формою, що передбачені в додатку до Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 року №608. Питання проведення державного аудиту ефективності використання коштів, виділених на виконання бюджетних програм, врегульовані також низкою підзаконних нормативно-правових актів, зокрема указом Президента України «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів» від 11 лютого 2000 року №207/2000, постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 28 вересня 2011 року №1001, наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту» від 4 жовтня 2011 року №1247 та ін.

Відповідно підхід, за якого в основу визначення ефективності використання коштів покладається вартість одержаного продукту, не може бути застосований як базовий. Натомість продуктивність може визначатися при використанні як міри виміру обсягу наданих публічних послуг у порівнянні з результатами діяльності інших органів, які надають такі ж послуги за аналогічних виділених умов (штатної чисельності, кваліфікації спеціалістів, обсягу бюджетних асигнувань тощо). У цьому випадку застосовується таке поняття, як оцінка вартості ефективності, і використовуються два основних критерії: економічність (той самий вихід за менших витрат) та продуктивність (максималізація співвідношення між спожитими фінансовими та іншими ресурсами і виходом). Зазначене здійснюється із застосуванням методів фінансового аудиту.

Коли йдеться про перевірку окремих органів державної влади як бюджетних установ і виконавців бюджетної програми, відповідальних за використання бюджетних коштів та додержання принципу ефективності, критеріями проведення оцінки ефективності використання ними бюджетних коштів переважно слугують: реалізація органами державної влади повного обсягу пов-

новажень, передбачених чинним законодавством; неухильне дотримання ними норм чинного законодавства при реалізації повного обсягу повноважень; використання найменшого обсягу бюджетних коштів у процесі реалізації органами державної влади повного обсягу повноважень за умови неухильного дотримання норм чинного законодавства та за умови максимальної продуктивності їх діяльності (зокрема, надання максимальної кількості якісних публічних послуг).

При цьому завжди необхідно враховувати ризики (фактори, діяння (бездіяльність) або події), які могли негативно впливати на виконавців бюджетних програм і призвести до фінансових втрат, завдання шкоди або до неможливості реалізовувати функції і завдання, покладені на об'єкт перевірки. Прикладами таких ризиків є: недостатній обсяг фінансування, прийняття управлінських, кадрових чи інших рішень, що перешкоджають виконанню завдань і функцій, покладених на об'єкт перевірки, зовнішні фактори тощо. До так званих зовнішніх факторів, що можуть впливати на досягнення результату використання бюджетних коштів, можна, зокрема, віднести: політичну ситуацію, поточне реформування системи управління, стан економіки, природні катаклізми [3].

Лише за результатами аналізу відповідно до обраних критеріїв використання бюджетних коштів стану виконання тієї чи іншої бюджетної програми та досягнення тактичних цілей (ступеня досягнення безпосередніх показників результативності, надання визначеної кількості послуг, вироблення певного продукту тощо) можна виявити безпосередні порушення, зокрема, бюджетного законодавства. До основних видів неефективного використання бюджетних коштів відносять: витрачання бюджетних коштів із витратами понад необхідні (обґрунтовані) на одержання потрібного результату; витрачання бюджетних коштів без досягнення необхідного результату; невизначення вимог до одержувачів державних (місцевих) гарантій (кредитів) щодо відшкодування сум, виплачених по гарантії (кредиту), наданій на умовах повернення, а також вимог щодо нарахування плати за використання одержаних сум, розміру пені за прострочення виплат; необґрунтоване (неефективне) авансування робіт та послуг; неефективне надання бюджетного кредиту або витрачання коштів на виконання бюджетної програми без досягнення результату; неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень; неефективне використан-

ня коштів на придбання основних фондів тощо. Проте інакше постає питання, якщо йдеться про аналіз досягнення стратегічних цілей.

Так, вимоги до проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм, у межах яких виконуються окремі бюджетні програми, визначені у Методичних рекомендаціях, затверджених наказом Міністерства економіки України від 24 червня 2010 року №742, де зазначено, що визначення результативності виконання державної цільової програми (ДЦП) в цілому та за етапами ґрунтується на використанні системи показників (індикаторів), які обчислюються як співвідношення фактичних і планових показників виконання програмних завдань та забезпечують на основі врахування відхилень цих показників прийняття рішень унаслідок оцінки ступеня досягнення встановлених програмних цілей та запланованої ефективності витрат коштів. Порівняння фактичних показників ДЦП із плановими (затверджені програмою) здійснюється шляхом: оцінки витрат з державного бюджету та інших джерел на реалізацію програмних заходів (показників витрат); оцінки ступеня досягнення проміжних і кінцевих цілей реалізації програми з використанням показників обсягу виробленої продукції або виконаних робіт та наданих послуг унаслідок виконання програмних заходів (показників продукту); визначення ступеня досягнення параметрів якості виробленої продукції або виконаних робіт і наданих послуг (показників якості); оцінки ефективності затрат ресурсів, які використані для виконання програмних завдань (показників ефективності); оцінки рівня залучення коштів із бюджетних і позабюджетних джерел та їх співвідношення (індикаторів співфінансування). Враховуючи зазначене, система показників для оцінки ефективності та результативності виконання ДЦП містить такі критерії та показники (індикатори): інтегрований показник фінансування програмних заходів і індикатор (показник) співфінансування.

Відповідно до методичних рекомендацій для інвестиційних, інноваційних та науково-технічних проєктів, що входять до складу ДЦП, ефективність їх реалізації оцінюється окремо щодо кожного заходу із застосуванням критеріїв, що наразі використовуються у світовій практиці в умовах ринкової економіки, в основу яких покладено порівняння дисконтованих грошових потоків витрат, необхідних для виконання проєкту (завдання, заходу), і доходів, які передбачається одержати в період експлуатації

збудованих промислових та інших об'єктів, технологічних комплексів та систем тощо. З цієї метою окреслено в п. 2.5 Методичних рекомендацій відповідні критерії визначення їх ефективності.

Державний сектор в основному надає послуги – формує продукт, ринкова вартість якого невідома, а методи визначення вартості нормативно не встановлені [4].

На відміну від сфери виробництва в суспільному секторі ефективність результату не завжди вимірюється прибутком. Критеріальні кількісні показники мають відображати специфічний характер суспільних послуг при виконанні окремої програми і формуватися залежно від мети програми, сфери її реалізації. Для оцінки отриманого результату при наданні публічних послуг може бути використана система цільових кількісних показників за окремими напрямками державних цільових програм соціально-гуманітарного спрямування.

Отже, результат (ефект) слід розглядати в більш широкому контексті, як такий, що охоплює всі довгострокові, стратегічні результати державної програми, характеризує ступінь досягнення кінцевої мети. Досить часто такі досягнення відображають спільний ефект від реалізації різних видів заходів, які проводились за різними бюджетними програмами, що створює складнощі при обрахуванні ефективності окремих з них. Кінцевий ефект буде, крім того, нерідко визначатися зовнішніми факторами, такими як інституційні реформи, соціально-економічні умови виконання програми тощо. Ці фактори можуть бути поза контролем державних органів, а саме: визначення ефективності може бути проведено лише по завершенні значного періоду часу, на який було розраховано стратегічні цілі програми. Вплив на одержання ефекту програми багатьох чинників часто унеможливорює постановку питання про можливість притягнення до відповідальності осіб, які відповідали за ефективність використання бюджетних коштів у межах виконання визначеної державної програми, оскільки відповідальність в такому разі може бути лише політичною.

Показники соціальної ефективності ДЦП повинні підпорядковуватись критерію найвищого рівня: «Поліпшення якості життя населення країни/регіону», який, у свою чергу, дезагрегується в критерії нижчого рівня: «Підвищення добробуту», «Поліпшення стану здоров'я», «Підвищення соціального благополуччя», «Відтворення населення», «Духовно-етичний розвиток». Відповідно, загальними показниками соціальної ефективності нижчого рівня

е: зайнятість населення; соціальний захист; безпека життєдіяльності; поліпшення споживання товарів та використання послуг; охорона праці; охорона довкілля тощо. Тому для кожної конкретної ДЦП встановлюється перелік специфічних кількісних показників соціальної ефективності.

Отже, питання посилення відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів слід вирішувати, здійснивши попередньо комплекс заходів щодо запобігання таким явищам. Зокрема, посилюючи вимоги до окреслення результативних показників бюджетних програм, експертизи проектів державних та бюджетних програм, здійснення державних закупівель, покращення методики визначення ефективності використання бюджетних коштів за окремими напрямками державного фінансового аудиту – діяль-

ності бюджетних установ, виконання бюджетних програм, місцевих бюджетів тощо. Посилення ж відповідальності за таке діяння може відбуватися лише за умови чіткого відмежування такого діяння, як неефективне використання бюджетних коштів, від таких, як розтрата, нецільове використання бюджетних коштів та інших, з одночасним окресленням основних його складів. При цьому виписати ці склади слід таким чином, щоб уникнути можливості притягнення до відповідальності осіб, які допустили неефективне використання бюджетних коштів не з власної вини, а під впливом ряду зовнішніх чинників, так самих, політичних рішень яких не виправдались, тобто стратегічні цілі державних програм яких не були досягнуті або досягнення яких супроводжувалось перевищенням запланованих витрат.

Список використаних джерел:

1. Депутаты предлагают предусмотреть штрафы и сроки для чиновников за неэффективное использование бюджета: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.dp.ru/a/2013/01/21/Deputati_predlagajut_predu
2. Farrell, J. (1957), «The Measurement of productive efficiency», Journal of the Royal Statistical Society, Part III Vol. 120, pp. 11ff
3. Приходченко Л.Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика / Приходченко Л.Л.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf>
4. Ulrike Mandl, Adriaan Dierx, Fabienne Ilzkovitz. The effectiveness and efficiency of public spending // http://ec.europa.eu/economy_finance/publications

Наталія ЯКИМЧУК

КРИТЕРІЙ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Резюме

У статті викладено аналіз проблем визначення критеріїв ефективності використання бюджетних коштів залежно від етапів бюджетного процесу. Висвітлено стан правового закріплення таких критеріїв, а також показників продуктивності та результативності виконання бюджетних програм, які застосовуються в ході проведення державного аудиту ефективності.

Наталія ЯКИМЧУК

КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Резюме

В статье изложен анализ проблем определения критериев эффективности использования бюджетных средств в зависимости от этапов бюджетного процесса. Отражено состояние закрепления в правовых актах таких критериев, а также показателей производительности и результативности выполнения бюджетных программ, которые применяются в ходе проведения государственного аудита эффективности.

Natalia YAKYMCHUK

CRITERIA OF EFFECTIVENESS FOR THE USE OF BUDGET FUNDS

Summary

The article represents the analysis of the problem related to determining the criteria of effectiveness for the use of budget funds depending on the stages of the budget process. The state of legal provision of such criteria as well as the indicators of productivity and efficiency of budget programs used in the course of public audit of efficiency are considered by the author.



*Світлана МАЛЯРЕНКО,
приватний нотаріус
Київського міського нотаріального округу*

ЩОДО ОКРЕМИХ ПІДСТАВ АНУЛЮВАННЯ СВІДОЦТВА ПРО ПРАВО НА ЗАНЯТТЯ НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

Ключові слова: анулювання; відповідальність; місце проживання; нотаріус.

В Україні, як і загалом у світі, неможливо уявити людину або підприємство, установу чи організацію, які б не мали справи з нотаріусом і нотаріальними діями. Сьогодні такі стосунки – буденне явище. Нотаріальна діяльність стає однією із важливих складових життєдіяльності нашого суспільства, яке переходить на правову основу.

Слід сказати, що український законодавець на розгляд нотаріусів передає дедалі більше справ. У зв'язку з цим нотаріус стає помітним, потрібним і важливим суб'єктом права.

Маючи багато прав, нотаріус водночас має і багато обов'язків, а відтак, вимоги до нього посилюються. Він несе певну відповідальність, що повинна бути адекватною його правам та обов'язкам.

Зі збільшенням обсягу прав та обов'язків нотаріуса неабиякої актуальності набуває питання його відповідальності. Кожна працююча людина зобов'язана нести певну відповідальність за свої діяння: адміністративну, кримінальну, цивільно-правову. Що ж до дисциплінарної відповідальності, то одні працівники її несуть, інші – ні (наприклад, приватні підприємці, для яких, утім, існує специфічна відповідальність, що полягає в забороні їм займатися підприємницькою діяльністю).

Дослідженню нотаріальної діяльності в Україні присвячено чимало наукових праць. Зокрема, у 2006 році вийшов друком підручник під редакцією В.В. Комарова «Нотаріат в Україні» [1], 2008 року видано науково-практичний посібник за загальною редакцією професора С.Я. Фурси «Спадкове право (Нотаріат. Адвокатура. Суд)» [2].

Питанню діяльності нотаріусів приділяли увагу такі вчені, як В.В. Баранкова [3; 4], Є.О. Мічурін [5], Л.К. Радзівська, С.Г. Пасічник [6] та багато інших. Однак, на нашу думку, у цих роботах недостатньо висвітлено проблему відповідальності нотаріуса, що, безумовно, є актуальною у сфері правовідносин між нотаріусом та фізичними чи юридичними особами.

Робота приватного нотаріуса має свою специфіку, і його відповідальність також специфічна. Фактично діяльність приватного нотаріуса – це приватне підприємництво у сфері правозастосування з певними особливостями. Несучи адміністративну, кримінальну та цивільно-правову відповідальність, він також несе специфічну відповідальність, пов'язану із заборобою виконувати свої обов'язки щодо вчинення нотаріальних дій. Зокрема, в передбачених ст. 12 Закону України «Про нотаріат» [7] випадках у державних та приватних нотаріусів може бути анульовано свідоцтво про право на заняття нотаріальною діяльністю (Свідоцтво), що означає заборону займатися нотаріальною діяльністю. Згідно зі ст. 29-1 зазначеного Закону нотаріальна діяльність приватного нотаріуса може бути також зупинена на час дії передбачених законом обставин. Крім того, з підстав, передбачених ст. 30 цього Закону, нотаріальна діяльність приватного нотаріуса може бути припинена, в тому числі й без анулювання Свідоцтва.

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про нотаріат» приватний нотаріус має право вчиняти нотаріальні дії лише після реєстрації приватної нотаріальної діяльності та видачі йому реєстраційного посвідчення. Нотаріальна діяльність, як

що вона не розпочата протягом 30 днів без поважних на те причин, може бути заблокована шляхом анулювання реєстраційного посвідчення.

Таким чином, приватного нотаріуса можна усунути від нотаріальної діяльності в чотирьох випадках. У цій статті ми розглянемо перший із них, а саме: анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю.

Виходячи зі змісту ст. 12 Закону України «Про нотаріат» (зі змінами, внесеними Законом України від 6 вересня 2012 року) [8] Свідоцтво може бути анульовано у випадках:

1) втрати нотаріусом громадянства України;
2) виїзду нотаріуса за межі України на постійне проживання;

3) винесення щодо нотаріуса обвинувального вироку суду, який набрав чинності;

4) винесення ухвали про застосування щодо нотаріуса примусових заходів медичного характеру, що набрала законної сили;

5) закриття кримінального провадження щодо нотаріуса з нереабілітуючих підстав;

6) винесення рішення суду, що набрало законної сили, про обмеження дієздатності особи, яка виконує обов'язки нотаріуса, визнання її недієздатною або безвісно відсутньою, оголошення її померлою;

7) неодноразового порушення нотаріусом чинного законодавства при вчиненні нотаріальних дій або грубого порушення закону, яке завдало шкоди інтересам держави, підприємств, установ, організацій, громадян;

8) невідповідності нотаріуса займаній посаді внаслідок стану здоров'я, що перешкоджає нотаріальній діяльності;

9) порушення нотаріусом вимог, передбачених ч. 4 ст. 3 Закону України «Про нотаріат», тобто при занятті діяльністю, несумісною з нотаріальною;

10) порушення нотаріусом вимог, передбачених ч. 1 ст. 8 Закону України «Про нотаріат», тобто при незбереженні нотаріальної таємниці;

11) порушення нотаріусом вимог ст. 9 Закону України «Про нотаріат», тобто в разі вчинення нотаріальних дій на своє ім'я чи ім'я передбачених у цій статті осіб;

12) набрання законної сили рішенням суду про порушення нотаріусом вимог законодавства при вчиненні ним нотаріальних дій;

13) знищення чи втрати нотаріусом або з його вини архіву нотаріуса або окремих документів;

14) неодноразового порушення нотаріусом правил професійної етики, затверджених Міністерством юстиції України.

У цих випадках Свідоцтво може бути анульовано Міністерством юстиції України за рішенням Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату (ВККН), прийнятим на підставі подання відповідних головних управлінь юстиції.

Крім того, відповідно до п. 3 ст. 12 Закону України «Про нотаріат» Свідоцтво може бути анульовано Міністерством юстиції України за рішенням ВККН, прийнятим на підставі подання Нотаріальної палати України, у разі неодноразового порушення нотаріусом правил професійної етики.

Аналіз наведених підстав для анулювання Свідоцтва дає можливість розділити їх на такі групи:

1) підстави, пов'язані з професійною діяльністю;

2) підстави, викликані вчиненням злочину, не пов'язаного з професійною діяльністю;

3) підстави, викликані вчиненням неетичного вчинку, не пов'язаного з професійною діяльністю;

4) підстави особистого характеру, зокрема втрата нотаріусом громадянства, виїзд за межі України на постійне місце проживання, втрата здоров'я, що перешкоджає нотаріальній діяльності, обмеження дієздатності, визнання недієздатним або безвісно відсутнім, оголошення померлим.

Передусім звернімо увагу на те, що за змістом ст. 12 Закону України «Про нотаріат» Свідоцтво може бути анульоване. Тобто, за логікою законодавця, може бути і не анульоване. Причому навіть за наявності таких підстав, як вчинення злочину чи визнання особи померлою або недієздатною. У будь-якому випадку ці питання виносяться на розсуд ВККН.

На нашу думку, для уникнення суперечностей ч. 1 ст. 12 Закону України «Про нотаріат» потрібно викласти у такій редакції: «Свідоцтво про право на заняття нотаріальною діяльністю анулюється Міністерством юстиції України» і далі за текстом.

Таке формулювання не передбачає обов'язкового анулювання ВККН вказаного свідоцтва в усіх випадках внесення відповідного подання: усе залежатиме від встановлених обставин справи. Водночас не дає права ВККН на свавільний, волюнтаристський розсуд при прийнятті рішень.

Аналіз ст. 12 Закону України «Про нотаріат» свідчить про безсистемність викладення підстав анулювання Свідоцтва, оскільки певні провини нотаріуса не відмежовані від факторів особистого характеру, не пов'язаних із вчиненням якихось протиправних діянь.

З точки зору законодавчої техніки, підстави однієї і другої груп слід викласти або у двох статтях закону, або в одній статті, але спочатку ті, що передбачають певні провини нотаріуса, а потім решту.

Викликає також подив, що питання, пов'язані з анулюванням Свідоцтва за неодноразове порушення нотаріусом правил професійної етики, врегульовані у двох частинах ст. 12 Закону України «Про нотаріат» лише тому, що подання про анулювання такого Свідоцтва вносять різні суб'єкти права.

Законом України від 6 вересня 2012 року зі ст. 2 Закону України «Про нотаріат» виключена можливість анулювати Свідоцтво з власної ініціативи нотаріуса. При цьому згідно зі ст. 30 Закону за заявою нотаріуса його нотаріальна діяльність може бути припинена. Таким чином, напрошується висновок, що за задумом законодавця нотаріус може припинити свою нотаріальну діяльність, але Свідоцтво має право зберегти і працювати ким і де завгодно.

На наш погляд, такий підхід суперечить положенням ч. 4 ст. 3 Закону України «Про нотаріат», у якій вказано, що нотаріус не може займатися підприємницькою, адвокатською діяльністю, бути засновником адвокатських об'єднань, перебувати на державній службі тощо.

Отже, відповідно до змісту Закону не нотаріальна діяльність не сумісна із зазначеними вище видами діяльності, а нотаріус не має права займатися ними. Між тим, особа вважається нотаріусом доти, доки Свідоцтво не анульовано та не виключено з Державного реєстру.

Виключивши зі ст. 12 Закону можливість анулювати Свідоцтво за поданням заяви нотаріуса, останнього фактично поставили у вразливе становище: він не може вільно розпоряджатися своїми правами, оскільки Свідоцтво може бути анульоване лише з ініціативи інших осіб або структур. Вважаємо, такий підхід суперечить вимогам ст. 43 Конституції України [9], яка гарантує кожній людині право вільно обирати собі відповідне місце, вид і характер праці. Ніхто не може заборонити людині звільнитися з роботи, а анулювання Свідоцтва – це фактично звільнення з роботи.

У ст. 12 Закону України «Про нотаріат» вживається застаріла термінологія, як-от: «винесення обвинувального вироку», «винесення ухвали», «винесення рішення», «набрання вироком чинності» тощо. На сьогодні згідно з Конституцією України судові рішення ухвалюються (ст. 124), а вирoki набирають законної сили (ст. 126). Усі процесуальні кодекси України приведені у відповідність до зазначеної конституційної термінології. З огляду на це окремі положення Закону України «Про нотаріат» потребують відповідного редагування.

У нашій статті ми більш детально проаналізуємо ті підстави анулювання Свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю в Україні, що мають особистий характер.

Зазначимо, що теоретичних розробок і відповідних публікацій з цього питання автору знайти не вдалося.

Діяння нотаріуса мають дещо спільне із діяннями судді. І нотаріус, і суддя ухвалюють рішення, що мають правові наслідки. Для обох цих професій встановлено майже однакові заборони, пов'язані з несумісництвом. У них майже однаковий зміст присяги. Нотаріус і суддя зобов'язані зберігати відповідну таємницю та нести відповідальність за її незбереження.

Порівняння змісту ст. 126 Конституції України, у якій йдеться про підстави звільнення судді з посади, зі змістом ст. 12 Закону України «Про нотаріат», у якій викладено підстави анулювання Свідоцтва, свідчить про те, що ці підстави в основній своїй частині збігаються. На нашу думку, звільнення з посади судді, так само як анулювання Свідоцтва нотаріуса, має наслідком втрату роботи за фахом.

Натомість для нотаріуса не встановлено строк здійснення повноважень та не передбачено граничний вік, до якого він має право працювати.

Правопорушення, за які суддя може бути звільнений з посади, у ст. 126 Конституції України об'єднано в одну підставу, а саме: «за порушення присяги». Щодо нотаріуса такі підстави більш конкретизовані.

Характерно, що суддя може бути звільнений з посади у разі припинення його громадянства. Припинення нотаріальної діяльності приватного нотаріуса відповідно до ст. 30 Закону України «Про нотаріат» також можливе у разі припинення громадянства України. А от анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльніс-

тю згідно зі змістом ст. 12 Закону України «Про нотаріат» можливе лише у випадку втрати громадянства України.

У зв'язку з цим виникають наступні запитання: Чи припинення громадянства та втрата громадянства – одне й те саме? Це позиція законодавця чи термінологічна помилка?

У ст. 17 Закону України «Про громадянство України» [10] встановлено, що громадянство України припиняється:

- 1) внаслідок виходу з громадянства України;
- 2) внаслідок втрати громадянства України;
- 3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Тобто припинення громадянства України – це загальне поняття, а втрата громадянства є однією з підстав припинення громадянства. Таким чином, за логікою ст. 12 Закону України «Про нотаріат», нотаріусу, який вийшов із громадянства України або його громадянство припинене за підставами, передбаченими міжнародними договорами України, свідоцтво про право на заняття нотаріальною діяльністю анульовано бути не може, хоч нотаріусом в Україні може бути лише громадянин України.

На наш погляд, абсурдна й норма закону про те, що свідоцтво про право на заняття нотаріальною діяльністю може бути анульовано у випадку виїзду нотаріуса за межі України на постійне місце проживання, тобто без припинення громадянства України.

Варто зазначити, що виїзд за межі України на постійне місце проживання не є підставою для звільнення з посади судді. Окрім того, тут міститься ще одна суперечність: вихід з громадянства України не є підставою для анулювання Свідоцтва, хоча це вагоміша обставина, ніж виїзд з України на постійне місце проживання, який є такою підставою.

Складно зрозуміти логіку законодавця, відповідно до якої суддя за виїзд за межі України не позбавляється посади, а нотаріус (менш важлива особа) – позбавляється. Взагалі, чи можна у нинішньому мобільному, динамічному світі акцентувати увагу на місці проживання особи?

Крім того, законом не враховано характер діяльності приватного нотаріуса, але це деталі. Головне – як визначити зміст поняття «постійне місце проживання» у правовому сенсі? Наприклад, якщо людина має власне житло в Україні, але проживає у Польщі (місяць у Варшаві, а місяць у Кракові) і раз або два рази на рік відвідує

своє житло в Україні, чи можна її вважати такою, що постійно проживає в Польщі?

У Цивільному кодексі України [11] (ЦК України) наведено визначення поняття місця проживання фізичної особи. Зокрема, відповідно до ст. 29 цього Кодексу місцем проживання фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель, тощо), у відповідному населеному пункті, в якому фізична особа проживає переважно постійно або тимчасово. Частина 6 цієї ж статті Кодексу передбачає, що фізична особа може мати кілька місць проживання.

Однак у ЦК України не наведено визначення поняття «постійне місце проживання». Взагалі питання постійності місця проживання фізичної особи в законодавстві України не має однозначного тлумачення.

Правовідносини щодо місця проживання фізичної особи, крім ЦК України, регулюються Митним кодексом України [12], Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [13] та Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [14]. Останнім Законом замість прописки введено режим реєстрації фізичних осіб при зміні місця їх проживання або перебування за їх заявою. Між ЦК України та цим Законом існує ціла низка суперечностей. Передусім відрізняється сам підхід до розуміння поняття «місце проживання фізичної особи». Якщо зі змісту ч. 1 ст. 29 ЦК України можна зробити висновок, що місце проживання – поняття родове і включає постійне, переважне або тимчасове місце проживання, то зазначений Закон передбачає «місце проживання» та «місце перебування».

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» місце проживання – це адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік, а місце перебування – це така сама одиниця, на території якої особа проживає менше шести місяців на рік.

Отже, на відміну від ЦК України, цей Закон розмежовує поняття «місце проживання» та «місце перебування», виходячи зі строків такого перебування. Невиправданість вказаного підходу очевидна, оскільки встановити або підтвердити доказами факт проживання чи перебування особи в певному місці протягом певного строку надзвичайно складно. Тим більше, що місце реєс-

трації особи й місце реального проживання можуть не збігатися.

Як бачимо, питання постійності місця проживання на території України у вітчизняному законодавстві складне й неоднозначне. Такий самий підхід у нашому законодавстві і до визначення постійності місця проживання за межами України. Зокрема, згідно із Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» постійне місце проживання за межами України – це місце проживання громадянина на території будь-якої держави не менше одного року, якщо цей громадянин не має постійного місця проживання на території інших держав і має намір проживати на території даної держави протягом будь-якого строку, не обмежуючи таке проживання певною метою, і за умови, що таке проживання не є наслідком виконання цим громадянином службових обов'язків або зобов'язань за договором (контрактом).

Аналіз наведеної норми свідчить про те, що для встановлення факту постійності проживання громадянина за межами України потрібні ґрунтовні слідчі дії за межами України, а також багато коштів, оскільки необхідно:

- 1) з'ясувати дані про людину, завести кримінальну або розшукову справу;
- 2) мати дозвіл на проведення слідчих дій за межами України в багатьох країнах світу;
- 3) встановити, на території якої держави проживає громадянин України (добре, якщо він зареєстрований, а якщо ні?);
- 4) встановити, що цей громадянин прожи-

ває там більше одного року (а якщо він переїжджає із країни в країну?);

5) встановити, що він не має постійного місця проживання на території інших держав (а цих держав понад дві сотні);

6) встановити, що громадянин має намір проживати на території цієї держави протягом необмеженого строку;

7) встановити, що проживання не пов'язане з певною метою (як встановити цю мету, навряд відомо найдосвідченішому прокурору чи слідчому);

8) встановити, що громадянин України за межами України не виконує якісь службові обов'язки, працюючи в державних чи приватних структурах, або не виконує якісь зобов'язання за договором (контрактом). Не всі державні або приватні структури погодяться на розкриття певної конфіденційної інформації щодо свого співробітника, який працює за межами України.

З огляду на наведене визнати особу такою, що виїхала за межі України на постійне проживання, навряд чи реально й можливо. А це переконливо свідчить, що виїзд нотаріуса за межі України на постійне проживання як підстава анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю потрібно виключити із закону. У зв'язку з цим, а також враховуючи аргументи щодо втрати нотаріусом громадянства, п. «а» ч. 2 ст. 12 Закону України «Про нотаріат» слід викласти в такій редакції: «а) припинення громадянства України».

Список використаних джерел:

1. Нотаріат в Україні: підруч. / за ред. В.В. Комарова. – К: Юрінком Інтер, 2006. – 320 с.
2. Спадкове право: Нотаріат. Адвокатура. Суд: наук.-практ. посіб. / Фурса С.Я., Фурса Є.І., Клименко О.М., Рабовська С.Я., Кармаза Л.О. та ін.; за заг. ред. Фурси С.Я. – [3-тє вид.]. – К.: Фурса С.Я.; КНТ, 2008. – 1216 с.
3. Баранкова В.В. Нотаріат у системі юстиції: консп. лекцій / Баранкова В.В. – Х.: Національна юридична академія України, 1997. – 21 с.
4. Баранкова В.В. Проблеми нотаріальної форми охорони і захисту прав / Баранкова В.В. – Х., 1999.
5. Мічурін Є.О. Правочини. Зразки нотаріальних документів: нотар.-практ. посіб. / Мічурін Є.О. – Х.: Еспада, 2004. – 464 с.
6. Радзівська Л.К. Нотаріат в Україні: навч. посіб. / Л.К. Радзівська, С.Г. Пасічник; за відп. ред. Л.К. Радзівської. – К.; Юрінком Інтер, 2000. – 528 с.
7. Про нотаріат: закон України від 2 вересня 1993 року №3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №39. – Ст. 383.
8. Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» щодо державного регулювання нотаріальної діяльності: закон України від 6 вересня 2012 року №5208-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – 17 жовтня.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
10. Про громадянство України: закон України від 8 жовтня 1991 року №1636-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>

11. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року №435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – №11. – Ст. 461.

12. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року №4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – Ст. 288. – №№38–39.

13. Про зовнішньоекономічну діяльність: закон України від 16 квітня 1991 року №959-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

14. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: закон України від 11 грудня 2003 року №1382-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №15.

Світлана МАЛЯРЕНКО

**ЩОДО ОКРЕМИХ ПІДСТАВ
АНУЛЮВАННЯ СВІДОЦТВА ПРО ПРАВО НА ЗАНЯТТЯ
НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ**

Резюме

Систематизовано питання відповідальності приватного нотаріуса, розглянуто підстави анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю, пов'язані, зокрема, з місцем перебування нотаріуса. Проаналізовано окремі положення чинного законодавства України, у тому числі Закону України «Про нотаріат», на відповідність їх Конституції України та запропоновано нову редакцію окремих статей закону.

Светлана МАЛЯРЕНКО

**ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ОСНОВАНИЯХ
АНУЛИРОВАНИЯ СВИДЕТЕЛЬСТВА О ПРАВЕ НА ЗАНЯТИЕ
НОТАРИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В УКРАИНЕ**

Резюме

Систематизированы вопросы ответственности частного нотариуса, рассмотрены основания аннулирования Свидетельства о праве на занятие нотариальной деятельностью, связанные, в частности, с местом пребывания нотариуса. Проанализированы отдельные положения действующего законодательства Украины, в том числе Закона Украины «О нотариате», на соответствие их Конституции Украины и предложена новая редакция отдельных статей Закона.

Svitlana MALIARENKO

**ON PARTICULAR GROUNDS
FOR CANCELING A LICENSE TO PRACTICE
AS A NOTARY IN UKRAINE**

Summary

The article systematizes liability issues of the private notary discusses the rationale cancellation of the certificate of right to notarial activities related to, in particular, to the seat of the notary, analyzes certain provisions of the current legislation of Ukraine, including the Law of Ukraine «On Notary» for compliance with Constitution of Ukraine and is offered a new version of separate articles.



Олег КУЧЕР,

*начальник Головного управління представництва в суді,
захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень
Генеральної прокуратури України,
державний радник юстиції 3 класу*

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Ключові слова: прокуратура; представництво; бюджетна сфера.

Згідно зі ст. 121 Конституції України представницька діяльність органів прокуратури в суді є однією з функцій прокуратури. Практика засвідчує, що останнім часом реальне поновлення прав громадян та інтересів держави забезпечується переважно на підставі судових рішень і в непоодиноких випадках саме за позовами й заявами прокурора.

Питання забезпечення ефективної діяльності прокурора у сфері використання бюджетних коштів рік у рік не втрачає актуальності. Так, наказом Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28 листопада 2012 року №6 гн [1] захист прокурором інтересів держави у бюджетній сфері визнано пріоритетним (п. 2.1), тим самим на прокурорів покладено обов'язок забезпечувати вступ та участь за своєю ініціативою при розгляді справ про стягнення шкоди за рахунок коштів державного бюджету (п. 7.2.).

У 2013 році рішенням розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України «Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період» від 18 грудня 2012 року одним із головних пріоритетів у здійсненні наглядової діяльності визначено захист інтересів держави від неправомірних посягань у бюджетній сфері, в тому числі при закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти [2].

Це рішення обумовлене різким погіршенням стану законності у бюджетній сфері, що значною

мірою гальмує економічні інтереси як на локальному, так і загальнодержавному рівнях [3].

З метою підвищення ефективності представницької діяльності прокурора у бюджетній сфері Генеральною прокуратурою України у 2012 році детально вивчено питання повернення до бюджету кредитів, бюджетних позик, фінансової допомоги та інших виплат, наданих на підтримку вітчизняних сільськогосподарських виробників.

Як наслідок, прокурорських працівників зорієнтовано повністю переглянути все, що було зроблено раніше, і розробити нові стратегії й тактику діяльності у бюджетній сфері. Безумовно, при цьому неможливо не згадати про негативні наслідки, залишені відтоді, коли прокурорські працівники активно підміняли контролюючі органи. Однак то був вимушений крок, і сьогодні, завдяки трансформації функції прокурорського представництва, постало кардинально нове питання її подальшої реалізації. За цей час послабилася ініціативність у бюджетній сфері, у тому числі щодо закупівлі товарів, робіт і послуг.

Перевірки на місцях показують, що категорія позовів, які пред'являються прокурорам, дуже звужена. Тому виявляється там, де контролюючі органи працюють на належному рівні, ефективність і результативність представницької діяльності органів прокуратури знизилася.

Зважаючи на викладене, виникає необхідність детально з'ясувати проблеми, що виникають під час представницької діяльності у бюджетній сфері, з метою їх подальшого вирішення.

Аналіз останніх наукових публікацій, які стосуються теми, порушеної у статті, свідчить про

відсутність комплексних досліджень представницької діяльності прокурора у бюджетній сфері. Саме тому значна кількість питань із зазначеної тематики потребують подальшої розробки і на теоретичному, і на практичному рівнях. Так, не применшуючи значення наукових праць, варто зауважити, що певні питання прокурорського представництва були предметом досліджень М. Абрамова, М. Бородіна, Г. Васильєва, В. Долежана, М. Мельникова, М. Мичка, В. Російського, М. Руденка, В. Сапункова, Є. Субботіна, С. Фурси, О. Хавіна, О. Червякової та багатьох інших. Проте реалії вимагають від науковців і практиків нових дієвих та ефективних підходів.

Метою цієї статті є визначення проблемних напрямів представницької діяльності прокурора у бюджетній сфері; з'ясування причин появи та надання пропозицій щодо їх усунення.

Як відомо, одна зі сфер зловживань у фінансово-господарській діяльності суб'єктів господарювання – державні закупівлі.

Генеральною прокуратурою України у 2012 році до прокуратур областей було направлено лист про необхідність активізації роботи з питань відшкодування збитків, спричинених незаконними проведеннями тендерних закупівель. У листі детально висвітлено механізм порушень та вжиття цивільно-правових заходів для поновлення інтересів держави у бюджетній сфері.

Найбільш поширеними порушеннями розпорядників державних коштів у сфері державних закупівель, які потребують невідкладного реагування представницькими заходами, є:

- укладання договору без проведення процедури закупівель;
- уникнення процедури закупівлі шляхом роздрібнення її суми на частини;
- фальсифікація матеріалів проведення торгів (тендера) та протоколів розкриття тендерних пропозицій, а також проведення тендерів з метою підвищення ціни закупівлі;
- укладання договорів закупівлі за цінами вищими, ніж були в учасників торгів;
- створення умов для перемоги окремого учасника шляхом зміни перед проведенням тендера номенклатури закупівлі;
- необґрунтоване застосування процедури закупівлі одного учасника [4, 74].

Так, лише третину з 500 млрд гривень, витрачених на закупівлю товарів, робіт і послуг, сплачено за процедури закупівлі в одного учасника [2].

Для прикладу, у 2011 році на закупівлю товарів, робіт і послуг було використано 325 млрд грн бюджетних коштів. На 158 млрд грн проведено процедур закупівель без застосування тендерних процедур. Водночас за 2010 рік за позовами прокурорів з цих питань на користь держави стягнуто 203 млрд гривень. При цьому 84% вказаної суми присуджено за позовами Головного управління Генеральної прокуратури України і лише 34,5 млрд грн – за позовами прокурорів областей.

Найпоширеніші випадки завищення вартості закуплених товарів, обсягів виконаних робіт. Наприклад, за позовом прокуратури Житомирської області рішенням Господарського суду Житомирської області від 10 листопада 2011 року визнано недійсними і скасовано результати тендера та договір про закупівлю у ТОВ «Агріка-Терра» для Головної державної інспекції з карантину рослин України «Укрголовдержкарантин» приміщення площею близько 1000 кв. м у місті Житомирі, оскільки торги було проведено з порушенням вимог тендерного законодавства. На користь держави з товариства стягнуто 4,79 млн грн, незаконно отриманих з державного бюджету [4, 74].

Прокурорська та судова практика свідчить про те, що у сфері державних закупівель наявна значна кількість зловживань, тому представницька діяльність повинна бути більш поступальною та дієвою.

Набуло актуальності і питання вдосконалення взаємодії з контролюючими органами у бюджетній сфері. Чого варте різке зниження ефективності заходів Державної фінансової інспекції до усунення порушень у сфері державних закупівель. Лише 2012 року до органів прокуратури скеровано майже півсотні матеріалів на суму 8 млн гривень.

А за два останні роки Державною фінансовою інспекцією України виявлено порушень на суму 7,7 млрд гривень. Однак для відшкодування понад третини цих коштів заходів не вжито. Крім того, до бюджету не повернуто 1,7 млрд грн за матеріалами перевірок, надісланих до органів Служби безпеки України, внутрішніх справ та податкової служби. Самостійно органами інспекції на захист державних інтересів у бюджетній сфері пред'явлено позов про відшкодування збитків на суму 31 млн гривень [5]. За результатами перевірки цих матеріалів прокурорами пред'явлено позови про повернення до бюджету неправо-

мірно отриманих коштів на суму 15,5 млн гривень [6, 89].

Окрім зазначених вище, проблемним напрямом представницької діяльності прокурора у бюджетній сфері залишається агропромисловий комплекс, зокрема й надання фінансової підтримки. Прокурорські перевірки свідчать про поширеність випадків несвоєчасного повернення коштів, наданих до бюджету на поворотній основі.

Питання надання сільськогосподарським товаровиробникам відповідних виплат, їх види регулюються Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» та іншими нормативно-правовими актами. Усі виплати, що надаються сільгоспвиробникам, умовно поділяються на два види: надані на поворотній основі (кредити, бюджетні позики, фінансова підтримка тощо) і надані на безповоротній основі (дотації, субсидії, часткове бюджетне відшкодування вартості витрат, понесених при виробництві продукції, купівлі техніки чи створенні основних фондів тощо).

Характерною ознакою виплат, які надаються на поворотній основі, є тимчасове користування отриманими коштами, оскільки у договорі чітко фіксується строк їх повернення. Отже, прокурорам у випадках несвоєчасного та неповного повернення цих коштів до бюджету слід вживати цивільно-правових заходів до стягнення заборгованості за договорами. При отриманні субсидій, дотацій та інших подібних виплат можуть мати місце випадки надання отримувачем неправдивої інформації про свій фінансовий стан, вид діяльності, наявність боргів зі сплати податків та інших платежів до бюджету, а також нецільове використання отриманих коштів. У такому разі доцільно ставити питання про стягнення збитків, заподіяних правопорушенням.

Так, у Хмельницькій області упродовж 2010–2011 років завдяки вжитим організаційним та методичним заходам міськрайпрокурорам вдалося підвищити ефективність представницької діяльності з питань повернення до бюджету позик, дотацій та інших бюджетних коштів, виділених сільськогосподарськими підприємствами області, – за позовами прокуратури області стягнуто загалом понад 21 млн гривень. З метою відшкодування збитків, заподіяних державі невиконанням та неналежним виконанням договорів, укладених суб'єктами господарювання з Аграрним фондом, за позовами прокурорів судами

стягнуто 12,5 млн грн заборгованості за бюджетними позиками, наданими в межах режиму державних заставних закупівель. Усі рішення виконано в повному обсязі [7, 69].

Прокурорам при підготовці позовних заяв про стягнення боргу за бюджетними позиками, що надані Аграрним фондом, варто особливо уважно покладатися на розрахунки ціни позову, які проводяться працівниками Фонду. При цьому необхідно повною мірою враховувати положення ст. 625 Цивільного кодексу України (ЦК України), яка передбачає відповідальність за порушення грошового зобов'язання. Прокурорами досить часто не заявляється вимога щодо стягнення з боржників боргу з урахуванням індексу інфляції за час прострочення виконання зобов'язання. Натомість при визначенні позовних вимог про стягнення боргу за фінансовою підтримкою, яка надається Українським державним фондом підтримки фермерських господарств, індекс інфляції прокурорами враховується, і такі вимоги повністю задовольняються судами [6, 90].

За інформацією підрозділів Державної фінансової інспекції України, прокурорами встановлено непоодинокі випадки неповернення до бюджету коштів, виділених сільськогосподарським підприємствам у 2008 році з резервного фонду Державного бюджету України відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про часткову компенсацію витрат сільськогосподарських підприємств, які зазнали збитків від стихії, що сталася в Волинській, Львівській, Рівненській та Хмельницькій областях» від 28 липня 2008 року. З метою повернення заборгованості з цих виплат прокурорами до суду пред'явлено позови про стягнення зазначеної заборгованості на суму 13,4 млн гривень [7].

Взагалі поза увагою прокурорів залишено бездіяльність інспекції при виконанні судових рішень за її позовами. Минулого року рівень реального стягнення належних до сплати сум становив лише близько 1,5% [5].

Сьогодні в органах державної виконавчої служби перебуває більше 23 тис. виконавчих документів про стягнення фінансових санкцій на суму понад 368 млрд грн. Робота у цьому напрямі супроводжується певними проблемами, зокрема тривалим розглядом справ судами, тягатиною при оскарженні судових рішень та майже нульовою ефективністю роботи органів ДВС [8, 19].

Усього 5,6 млн грн реально стягнуто за судовими рішеннями, постановленими за позовами

прокурорів на користь Аграрного фонду (14,3%).

Подібна ситуація склалася і в органах Державної податкової служби України. Прикладом може слугувати проведення перевірки у 2011 році в Спеціалізованій державній податковій інспекції (СДПІ) у місті Києві по роботі з великими платниками податків (ВПП) та Державній податковій інспекції (ДПІ) у Деснянському районі міста Києва щодо додержання вимог законодавства при стягненні органами Державної податкової служби коштів до державного бюджету. Незважаючи на те, що відсоток виконання рішень суду про стягнення коштів до бюджету за позовами СДПІ у місті Києві по роботі з ВПП становить лише 1% (з 1,3 млн грн стягнуто 0,014 млн грн), а за позовами ДПІ у Деснянському районі міста Києва – 4% (з 68 млн грн до бюджету надійшло 2,8 млн грн), органи державної податкової служби не володіють інформацією щодо стану здійснення виконавчих проваджень, ними не ініціюється питання перевірки у порядку ст. 8 Закону України «Про виконавче провадження» законності дій державних виконавців при тривалому невиконанні судових рішень та поверненні виконавчих документів без виконання. Інформація про вжиті державною виконавчою службою заходи та стягнуті кошти надходить до податкових органів лише за ініціативи державної виконавчої служби.

Спеціалізованою державною податковою інспекцією у місті Києві по роботі з великими платниками податків переважна більшість виконавчих документів спрямовується до державної виконавчої служби зі значним запізненням (інколи до 4 місяців з дня отримання виконавчих документів). Також ДПІ у Деснянському районі міста Києва на час перевірки не отримано у судах та не направлено для виконання до органів ДВС виконавчі документи за 33 судовими рішеннями, які набрали законної сили, про стягнення до бюджету коштів на загальну суму 4,2 млн гривень [9, 33–34].

Окрім зазначеного, аналогічні перевірки проводилися і щодо додержання законодавства при виконанні судових рішень про стягнення сум до бюджету та державних цільових фондів. Наслідки їх засвідчили, що за останні 8 років стягнуті до бюджету кошти не перевищують 15% сум, що підлягали відшкодуванню. Із 6,8 млрд грн, які підлягали стягненню у 2010 році на користь Державного бюджету та перебували на виконанні в органах державної виконавчої служби, фактично надійшло лише 13%. За даними Пенсійного фонду України, із 7,7 млрд грн, які підлягали стягненню за виконавчими документами, стягнуто лише 20%. Із стягнутих у 2010 році на користь податкових органів 3,5 млрд грн відшкодовано лише п'яту частину [10, 48].

Серед головних причин низького рівня реального виконання рішень у досліджуваній сфері є відсутність дієвого відомчого контролю з боку керівництва органів ДВС України, несвоєчасне пред'явлення виконавчих документів до органів Державної виконавчої служби та невикористання наданих законом повноважень щодо захисту інтересів держави.

Недостатнім є і контроль прокурорів за повнотою та своєчасністю вжитих державними виконавцями заходів, спрямованих на виконання судових рішень, постановлених за їх позовами. Зокрема, не контролюється належним чином з'ясування державними виконавцями майнового стану боржників, розшук їх майна, здійснення виїздів за місцем реєстрації та фактичним місцезнаходженням боржників.

Зважаючи на викладене, а також з метою підвищення ефективності представницької діяльності прокурора в бюджетній сфері пропонується: налагодити систематичне надходження інформації про заборгованість і збитки, заподіяні державі при одержанні, використанні та поверненні бюджетних коштів сільськогосподарськими підприємствами, і посилити співпрацю контролюючих органів з органами прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року №6 гн: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102
2. Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період: рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2012 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kol2012.html?_m=publications&t=rec&id=114743

3. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: наук.-практ. посіб. / В.В. Кулаков, В.В. Лень, С.С. Мірошніченко та ін. – Запоріжжя: Дніпропетровський металург, 2011. – 288 с.
4. Чумаченко А.І. Організація представницької діяльності з питань захисту інтересів держави у сфері державних закупівель / А.І. Чумаченко // Матеріали семінарів на тему «Проблемні питання представницької діяльності прокурора щодо захисту прав громадян та інтересів держави, у тому числі з питань земельних відносин», які відбулися на базі прокуратур Львівської та Полтавської областей. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 72–76.
5. Про стан виконання прокурорами представницьких повноважень щодо захисту інтересів держави: рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 25 вересня 2012 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kol2012.html?_m=publications&_t=rec&id=111989
6. Лист про активізацію представництва інтересів держави у бюджетній сфері від 4 січня 2012 року №05/4-1 вих-08окв-12 // Збірник інформаційних листів та листів про позитивний досвід, методичних рекомендацій, підготовлених Головним управлінням представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 89–92.
7. Лист-орієнтування законодавства про повернення до бюджету кредитів, позичок, наданих на підтримку вітчизняних сільгоспвиробників, від 17 жовтня 2011 року №05/4-161 вих-555окв-11 // Збірник інформаційних листів та листів про позитивний досвід, методичних рекомендацій, підготовлених Головним управлінням представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 68–70.
8. Кучер О.Г. Проблемні питання представницької діяльності прокурора щодо захисту прав громадян та інтересів держави / Кучер О.Г. // Матеріали семінарів на тему «Проблемні питання представницької діяльності прокурора щодо захисту прав громадян та інтересів держави, у тому числі з питань земельних відносин», які відбулися на базі прокуратур Львівської та Полтавської областей. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 18–21.
9. Лист-орієнтування про посилення захисту інтересів держави при стягненні органами державної податкової служби коштів до державного бюджету від 24 лютого 2011 року №05/2/3-129 вих-101окв-11 // Збірник інформаційних листів та листів про позитивний досвід, методичних рекомендацій, підготовлених Головним управлінням представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 33–34.
10. Інформаційний лист про результати перевірок додержання законодавства при виконанні судових рішень про стягнення сум до бюджету та державних цільових фондів від 29 квітня 2011 року №05/2/3-382 вих-211окв-11 // Збірник інформаційних листів та листів про позитивний досвід, методичних рекомендацій, підготовлених Головним управлінням представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень. – К.: Генеральна прокуратура України, 2012. – С. 48–50.

Олег КУЧЕР

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Резюме

Розглянуто проблемні питання представництва прокуратурою інтересів держави у бюджетній сфері, а також запропоновано шляхи їх вирішення. Визначено актуальні напрями представництва прокуратурою інтересів держави у досліджуваній сфері.

Олег КУЧЕР

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПРОКУРАТУРОЙ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Резюме

Рассмотрены проблемные вопросы представительства прокуратурой интересов государства в бюджетной сфере, а также предложены пути их решения. Определены актуальные направления представительства прокуратурой интересов государства в исследуемой сфере.

Oleg KUCHER

ISSUES OF REPRESENTING STATE INTERESTS
IN BUDGET SPHERE BY PROSECUTOR

Summary

The paper deals with some problems of representation of interests of the state prosecutors office in the public sector, and suggested solution, actual directions of representative office are certain by the office of public prosecutor of interests of the state in this sphere.



Андрій ПАРАКА,
прокурор Волинської області,
державний радник юстиції 3 класу

ПРОБЛЕМИ ПРАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ПРОФІЛАКТИКИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ШКІДЛИВИМ ЗВИЧКАМ СЕРЕД НЕПОВНОЛІТНІХ

Ключові слова: неповнолітні; алкоголізм; суб'єкти господарювання; адміністративно-господарські санкції; алкогольне отруєння; доведення до стану сп'яніння.

На сьогодні в державі відбувається реформування системи захисту прав дітей та органів, діяльність яких спрямована на охорону дитинства. У травні минулого року Президентом України схвалено Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні. Відповідної реорганізації зазнали й органи прокуратури. Генеральним прокурором України видано наказ від 1 листопада 2012 року №16гн «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей», згідно з яким основним завданням на цьому напрямі вважається захист особистих та соціально-економічних прав дітей, гарантованих Конституцією України, законами України, Конвенцією ООН про права дитини, іншими міжнародно-правовими актами.

Виховання дітей і піклування про їх моральний, фізичний розвиток, створення необхідних умов для своєчасного отримання ними загальної середньої та професійної освіти – основний обов'язок громадян України. Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про охорону дитинства» держава здійснює захист дитини від втягнення у злочинну діяльність, залучення до вживання алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Органи виконавчої влади, правоохоронні органи повинні забезпечити виконання покладених на них завдань щодо протидії негативним проявам у молодіжному середовищі, запобігання шкідливим звичкам, вживати відповідні дієві заходи.

Провідну роль у сфері охорони дитинства відведено прокурору. Органи прокуратури наділені засобами впливу на всі суб'єкти профілак-

тичної діяльності для того, щоб повною мірою виконувати покладені на них обов'язки. З 1 грудня 2012 року набули чинності зміни до Закону України «Про прокуратуру», якими розширено та упорядковано повноваження прокурорів, у тому числі при здійсненні координації діяльності правоохоронних органів. Належним чином налагоджені координація і взаємодія дають змогу уникнути під час проведення профілактики паралелізму, дублювань у діяльності окремих державних органів і зосередити їх зусилля на вирішенні актуальних завдань та проблем.

У сучасному суспільстві діти опиняються перед вибором між позитивним, що прагнуть прищепити їм більшість батьків, педагогів, вихователів, і фактичними умовами життя довкола себе. Зіткнувшись з такими суперечностями, багато дітей шукають підтримку асоціальним діям у компаніях однолітків.

Поширення у дитячому середовищі наркоманії та алкоголізму ставить під загрозу життя і здоров'я дітей, а відтак, і наше майбутнє. Водночас у багатьох випадках це призводить до кримінальних наслідків. Торік у Волинській області кожен сьомий підліток скоїв злочин у стані алкогольного сп'яніння. П'яними підлітками, як правило, вчиняються тяжкі та жорстокі злочини.

За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, Україна посідає одне з перших місць серед країн, де явище підліткового алкоголізму набуло загрозливих масштабів. За висновками лікарів, для підлітків 12–13 років 250 грамів горілки є смертельною дозою [1, 61–62].

Попри законодавчу заборону, продаж пива

та алкогольних напоїв неповнолітнім – не поодинокі випадки. Статистичні дані про кількість складених органами внутрішніх справ протоколів за ст. 178 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) щодо появи неповнолітніх у стані сп'яніння засвідчують про низьку ефективність протидії реалізації спиртного підліткам.

Передусім така ситуація можлива у зв'язку із неналежним виконанням своїх обов'язків батьками, органами державної системи профілактики, недостатньою попереджувальною роботою з боку останніх у підлітковому середовищі, серед громадськості, суб'єктів господарювання. Водночас не слід применшувати і значення недосконалості нормативно-правової бази із вказаного питання, що виявляється крізь призму практичної діяльності та негативно впливає на ефективність профілактичної роботи загалом.

Так, минулого року у Волинській області виявлено 359 фактів розпивання підлітками спиртних напоїв. Працівниками міліції за цей період складено 79 протоколів за ч. 2 ст. 156 КУпАП за порушення правил торгівлі алкогольними виробами.

Проте не завжди органами внутрішніх справ відслідковувались результати розгляду адмінпротоколів адміністративними комісіями та матеріали направлялись до органів державної податкової служби для застосування до суб'єктів господарювання фінансових санкцій, анулювання ліцензій відповідно до вимог Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» №481/95-ВР.

Доцільно зазначити, що законодавством не передбачено обов'язку працівників міліції скеровувати такі матеріали до уповноважених органів для застосування фінансових санкцій. У Порядку застосування фінансових санкцій, передбачених ст. 17 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 2 червня 2003 року №790 (Порядок застосування фінансових санкцій), визначено, що підставою для прийняття рішення про застосування фінансових санкцій є матеріали відповідних перевірок правоохоронних, податкових та інших органів виконавчої влади. У п. 7 Порядку передбачено лише, що органи виконавчої влади та органи місцевого самовря-

дування у разі виявлення порушень у сфері виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів зобов'язані повідомити про ці порушення орган, який видав ліцензію на провадження зазначеного виду діяльності.

Наведені обставини досить часто призводять до порушень строків для застосування адміністративно-господарських санкцій. Зокрема, відповідно до вимог ч. 1 ст. 250 Господарського кодексу України такі санкції можуть бути застосовані до суб'єкта господарювання протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше як через один рік з дня порушення цим суб'єктом встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності, крім випадків, передбачених законом.

У законодавстві також не визначено перелік документів, які повинні міститися у матеріалах правоохоронних органів для застосування фінансових санкцій. За таких обставин регіональним управлінням Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів Державної податкової служби України у Волинській області такий перелік визначено відповідно до судової практики, що склалась за результатами оскарження рішень про застосування фінансових санкцій та анулювання ліцензій. Йдеться передусім про направлення на перевірку суб'єкта господарської діяльності (ст. 10 Закону України «Про міліцію»), в якому потрібно зазначати дату його видачі, назву підрозділу міліції, мету, вид, підстави, дату початку та дату закінчення перевірки, посади, звання і прізвища посадових осіб підрозділу міліції, які проводимуть перевірку, підписане керівником підрозділу міліції та скріплене печаткою органу міліції. На практиці ж наявність такого направлення не завжди можлива, зокрема у разі безпосереднього виявлення працівниками кримінальної міліції у справах дітей факту продажу неповнолітньому забороненої продукції.

Запобігання продажу неповнолітнім алкогольних напоїв приділено особливу увагу під час міжвідомчої наради в прокуратурі області 25 квітня 2012 року за участю керівників органів державної влади, місцевого самоврядування, органів та служб у справах дітей. У 2012 році органами внутрішніх справ області до регіонального управління Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів Державної податко-

вої служби України в області за наявності систематичного реагування органів прокуратури направлено 48 матеріалів за вказаними фактами (у 2011 році – 25).

Як результат, минулого року регіональним управлінням Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів Державної податкової служби України за результатами перевірок щодо обмежень продажу і споживання алкогольних напоїв, тютюнових виробів неповнолітніми до суб'єктів господарювання застосовано 42 фінансові санкції (2011 року – 16) на суму понад 280 тис. грн, анульовано 35 відповідних ліцензій (у 2011 році – 9). Внаслідок вжитих разом із правоохоронними органами заходів на 32% зменшилась кількість вчинених неповнолітніми злочинів у стані алкогольного сп'яніння (за 2011 рік вчинено 53 злочини, у 2012 році – 35).

Дедалі більше в країні поширення набуває пивний алкоголізм. Минулого року органами внутрішніх справ виявлено понад 30 фактів продажу дітям пива. Однак негативно на стан законності впливає незастосування всупереч вимогам Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» до суб'єктів господарювання фінансових санкцій за продаж неповнолітнім вказаної продукції.

Дія Порядку застосування фінансових санкцій не поширюється на порушення вимог законодавства щодо порядку реалізації пива. Враховуючи, що пиво не належить до алкогольних напоїв (ст. 1 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів») і діяльність, пов'язана з його реалізацією, не підлягає ліцензуванню, регіональним управлінням Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів Державної податкової служби України в області у цій сфері фінансові санкції не застосовуються. Таким чином, через відсутність чіткого нормативного регулювання суб'єкти господарювання уникають фінансових санкцій у вигляді штрафів, відповідні кошти не надходять до державного бюджету. За обставин незастосування за продаж дітям пива фінансових санкцій, які на даний час становлять 6 800 грн, значно знижується рівень профілактичної роботи.

У частині 4 ст. 17 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» передбачено, що приймати рішення про стягнення штрафів, окрім органів, які видали ліцензію, можуть також інші органи державної податкової служби (тобто державні податкові інспекції), але на практиці не налагоджено належну взаємодію між різними державними органами з цих питань. 26 вересня 2012 року у заступника прокурора Волинської області проведено оперативну нараду за участю заступників начальника УМВС України в області, голови ДПС України в області, начальника регіонального управління Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів в області, на якій обговорено питання щодо застосування фінансових санкцій до суб'єктів підприємницької діяльності за продаж пива, алкогольних напоїв неповнолітнім особам. Прийнято відповідне протокольне рішення, згідно з яким учасниками визначено обов'язкове скерування підрозділами кримінальної міліції у справах дітей області матеріалів після їх розгляду адміністративними комісіями за фактами продажу алкогольних напоїв та тютюнових виробів – до регіонального управління Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів Державної податкової служби України в області, а за фактами продажу пива – до державних податкових інспекцій області. Встановлено періодичність і порядок взаємозвірок між учасниками наради щодо скерованих матеріалів.

Незважаючи на актуальність проблеми, у законодавстві відсутня заборона для суб'єктів господарювання, яким анульовано ліцензії за фактами продажу неповнолітнім алкогольних напоїв та тютюнових виробів, знову отримати такі дозвільні документи. Всі суб'єкти господарювання, яких позбавили ліцензії, повторно звертаються до відповідних органів для їх отримання. На наш погляд, правильним було б на законодавчому рівні заборонити подальше отримання таких ліцензій або їх отримання упродовж певного проміжку часу.

Відтак, із 35 суб'єктів господарювання, яких минулого року позбавлено ліцензій на вказаний вид діяльності, всі повторно отримали такі документи. За цих обставин прокуратурою області у документах реагування орієнтовано регіональне управління Департаменту контролю за вироб-

ництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів Державної податкової служби України в області про необхідність проведення повторних перевірок таких суб'єктів за вказаними фактами. Результати проведення повторних перевірок засвідчили відсутність подібних порушень законодавства у їх діяльності.

До лікувальних установ області минулого року з отруєннями від вживання алкоголю госпіталізовано понад 40 неповнолітніх. Однак питанню підліткового алкоголізму не завжди приділяється належна увага в органах управління охорони здоров'я. Зокрема, через відсутність фінансування з початку минулого року було вивільнено посаду лікаря-нарколога для здійснення антиалкогольної пропаганди серед підлітків обласного наркологічного диспансеру. Посаду заповнено лише після втручання прокуратури області.

Відомчими нормативно-правовими документами органів охорони здоров'я та внутрішніх справ не визначено необхідність взаємного інформування про випадки госпіталізації дітей із алкогольним отруєнням. При цьому працівниками правоохоронних органів не проводяться відповідні перевірки, не з'ясовується стан виконання батьками покладених на них обов'язків, не встановлюються особи, які реалізували неповнолітнім алкогольні напої або схилили до їх вживання, винні не притягуються до відповідальності. Чинним спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства охорони здоров'я України від 10 травня 1993 року №307/105 керівників медичних установ зобов'язано лише інформувати органи внутрішніх справ про всі випадки звернення по медичну допомогу осіб з вогнепальними, ножовими пораненнями та іншими тілесними ушкодженнями, якщо є підстави вважати, що вони отримані внаслідок правопорушень.

На виконання постанови вказаної вище міжвідомчої наради від 25 квітня 2012 року УМВС України в області та управлінням охорони здоров'я облдержадміністрації розроблено порядок взаємодії між лікувальними закладами та міськрайонними органами внутрішніх справ в області щодо інформування упродовж доби про факти госпіталізації дітей з алкогольним та наркотичним отруєнням (протокольне рішення від 28 травня 2012 року). Зазначене сприяло уникненню фактів неповідомлення лікувальними закладами з даного приводу органів внутрішніх справ, які мають відповідно реагувати за ними.

Необхідно також зазначити, що порядок обліку неповнолітніх осіб, в тому числі профілактичний, з приводу зловживання алкогольними напоями Міністерством охорони здоров'я України не визначено, що є проблемним при проведенні перевірок з даного питання. Відтак, на профілактичному наркологічному обліку в лікувальних закладах області перебуває лише 10 підлітків (жодного – на диспансерному).

Новою Інструкцією з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2012 року №1176, визначено ведення працівниками КМСД щодо дітей лише профілактичних обліків. Відповідно до п. 5.5 Інструкції на профілактичний облік має бути поставлена дитина, яка вчинила адміністративне або кримінальне правопорушення і якій лікувальною установою встановлено діагноз «наркоманія», «токсикоманія», «алкоголізм». Підставами для поставлення дитини на профілактичний облік є відповідний висновок закладу охорони здоров'я про встановлення діагнозу, підписаний його керівником і скріплений печаткою. Отже, поза увагою органів внутрішніх справ залишаються підлітки, схильні до вживання алкогольних напоїв та наркотиків (без встановлення відповідного діагнозу, без синдрому залежності), оскільки ведення обліку таких дітей не передбачено.

У 2012 році працівниками підрозділів кримінальної міліції у справах дітей області щодо дорослих осіб за ст. 180 КУпАП за фактами доведення неповнолітніх до стану сп'яніння складено 107 протоколів про адміністративні правопорушення. При цьому проблемним є питання розгляду матеріалів про адміністративні правопорушення у випадку вчинення таких правопорушень батьками дитини. Зокрема, відповідно до статей 218, 219 КУпАП адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних та міських рад, виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 180 КУпАП, крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють. Водночас у Кодексі не визначено органи та посадових осіб, уповноважені розглядати справи про такі адміністративні правопорушення за цією статтею, вчинені батьками неповнолітніх або особами, які їх замінюють.

З метою зміцнення рівня захисту прав та інтересів дітей, підвищення рівня культури непов-

нолітніх, їхніх батьків органами місцевого самоврядування приймаються рішення про заборону продажу алкогольних напоїв у так званій стометровій зоні від дитячих закладів. Попри відсутність такої заборони у законодавстві вказані рішення досить часто скасовуються у судовому порядку. Крім того, наявність таких рішень органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства не є підставою для органів ліцензування для невидачі відповідної ліцензії. Задля вирішення проблемної ситуації доречним буде доповнення п. 3 ч. 1 ст. 15-3 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» положенням такого змісту: «забороняється продаж пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових та тютюнових виробів у приміщеннях, на території та на відстані 100 метрів від території навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, крім ресторанів, розташованих на території санаторіїв». Водночас необхідно точно визначити межі території навчальних закладів, від яких визначатиметься така відстань.

Отже, наявна нормативно-правова неврегульованість окресленого питання певною мірою призводить до неналежного виконання обов'язків органами державної системи профілактики.

Задля забезпечення належної профілактичної роботи потребує удосконалення та чіткої законодавчої регламентації порядок проведення і оформлення органами внутрішніх справ перевірок за фактами реалізації неповнолітніми забороненої продукції, порядок застосування фінансових санкцій за фактами продажу пива, повторної видачі ліцензії після її анулювання за порушення вимог антиалкогольного законодавства, взаємодії органів внутрішніх справ та охорони здоров'я з питань профілактичної роботи з підлітками, схильними до вживання алкогольних напоїв, порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення за фактами доведення батьками до стану сп'яніння неповнолітніх, встановлення заборони продажу алкогольних напоїв поблизу навчальних закладів. Існуючі прогалини використовують порушники законодавства, що в результаті негативним чином відображається на здоров'ї підростаючого покоління, призводить до поглиблення негативних явищ у молодіжному середовищі. Для більш ефективної протидії порушенням у цій сфері прокурорам необхідно активно використовувати можливості координації діяльності правоохоронних органів, розробляти спільні узгоджені заходи для вирішення проблемних питань.

Список використаних джерел:

1. Стан дотримання та захисту прав дітей в Україні: спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (до 20-річчя ратифікації Україною Конвенції ООН про права дитини). – К., 2010. – 228 с.

Андрій ПАРАКА

ПРОБЛЕМИ ПРАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ПРОФІЛАКТИКИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ШКІДЛИВИМ ЗВИЧКАМ СЕРЕД НЕПОВНОЛІТНІХ

Резюме

Розглядається питання недоскопалості нормативно-правової бази щодо запобігання шкідливим звичкам серед неповнолітніх та пов'язані з цим проблеми практичної діяльності органів державної системи профілактики. Пропонуються шляхи вдосконалення чинного законодавства, використання можливостей координації діяльності правоохоронних органів, а також розробки спільних узгоджених заходів для вирішення наявних проблем.

Андрей ПАРАКА

ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ВРЕДНЫХ ПРИВЫЧЕК В СРЕДЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Резюме

Рассматривается вопрос несовершенства нормативно-правовой базы по предупреждению вредных привычек в среде несовершеннолетних и связанные с этим проблемы практической деятельности орга-

нов государственной системы профилактики. Предлагаются пути усовершенствования действующего законодательства, использования возможностей координации деятельности правоохранительных органов, а также разработки совместных согласованных мер для решения существующих проблем.

Andriy PARAKA

**CERTAIN ISSUES OF PRACTICAL ACTIVITY
OF AGENCIES OF STATE PREVENTIVE SISTEM
FOR PRECLUDING BAD HABITS
AMONG MINORS**

Summary

The shortcomings of the legal base of preventing bad habits among minors as well as connected with them issues of practical activity of agencies of state preventive system for precluding in this area are considered in this article. The ways of current legislation improvement and usage of the resources of law enforcement co-ordination, development of mutual measures for solving existing problems are suggested.



Михайло ХИЛЯ,

*заступник прокурора Закарпатської області,
старший радник юстиції*

ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Ключові слова: земельне законодавство; прокурорська перевірка; власники; збитки.

Земельний фонд Закарпатської області становить 1,27 млн га, з яких найбільшу площу займають ліси та інші лісовкриті землі (724,3 тис. га, або 57%). За період 2006–2011 років площа земель, які займають ліси та інші лісовкриті землі на території Закарпатської області, збільшилась з 719,3 до 724 тис. га.

Також в області нараховується 453 заповідні території та об'єкти загальною площею 171 тис. га, що становить 13,4% загальної площі області, з яких 37 територій та об'єктів загальнодержавного значення площею 155 тис. га та 416 – місцевого значення площею 16 тис. га. На території області розташовані Карпатський біосферний заповідник, Ужанський національний природний парк, Національні природні парки «Синевир» та «Зачарований край» загальною площею 139 289 га.

Відповідно до ст. 156 Земельного кодексу України (ЗК України) власникам землі та землекористувачам відшкодовуються збитки, заподіяні внаслідок вилучення (викупу) сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісгосподарським виробництвом.

Статтями 207 і 208 ЗК України передбачено умови відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва та випадки, коли особи звільняються від їх сплати.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про розмір та порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» від 17 листопада 1997 року №1279 затверджено відповідний порядок.

Крім того, розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про деякі питання розпорядження

земельними лісовими ділянками» від 10 квітня 2008 року №610-р Міністерству екології та природних ресурсів України, Міністерству аграрної політики та продовольства України, Міністерству оборони України, Державному агентству лісових ресурсів України та Державному агентству земельних ресурсів України доручено зупинити прийняття рішень про надання згоди на вилучення ділянок, їх передачу у власність та оренду зі зміною цільового призначення, крім випадків, коли за умови обґрунтування неможливості реалізації альтернативних варіантів вирішення питання ділянки вилучаються і передаються у постійне користування або/та оренду для певних умов, які зазначені у п. 2 даної постанови.

Також необхідно звернути увагу на те, що при вилученні земель їх користувачам відшкодовуються збитки, які визначаються відповідно до Порядку визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 року №284.

У результаті вивчення інформації обласного управління лісового та мисливського господарства органами виконавчої влади та місцевого самоврядування вилучено з користування лісгосподарських підприємств понад 100 га земель лісгосподарського призначення.

Однак не всіма прокурорами проведеними перевіркою охоплено питання відшкодування збитків та втрат лісгосподарського виробництва при вилученні вказаної категорії земель.

Так, прокурором Рахівського району 5 березня 2012 року порушено кримінальну справу стосовно посадових осіб Ясінянського лісового господарства за ознаками злочину, передбаченого ст. 364 ч. 2 Кримінального кодексу України (КК України). Розпорядженням голови Рахівської

районної державної адміністрації від 14 листопада 2006 року №496 з постійного користування Державного підприємства «Ясінянське лісомисливське господарство» вилучено земельні ділянки лісового фонду загальною площею 5,0 га на території Лазещинського лісництва, які надалі було надано у приватну власність громадянам для дачного будівництва та ведення особистого селянського господарства.

Після цього службові особи ДП «Ясінянське лісомисливське господарство», зловживаючи своїми службовими повноваженнями, діючи в інтересах третіх осіб, у порушення вимог статей 156–157 ЗК України, протягом 2006–2010 років відповідні заходи не вжили, у зв'язку із чим такі збитки нараховані та сплачені не були, чим спричинено тяжкі наслідки державним інтересам у вигляді заподіяння матеріальної шкоди в розмірі 278 144,71 гривень.

Кримінальна справа скерована до суду, судовий розгляд триває.

Фактори малоземелля в Закарпатській області, геополітичне розташування краю, велика кількість мінеральних джерел та санаторно-курортних і туристично-рекреаційних об'єктів, розгалуженість водної мережі, велика густота населення, насиченість території транспортними комунікаціями породжують надзвичайно гостру і болючу для краю проблему масових зловживань у сфері земельних відносин.

Із 1275,3 тис. га земельного фонду області 470,0 тис. га займають землі сільськогосподарського призначення, до числа яких входять 451,5 тис. га сільгоспугідь, 199,7 тис. га з яких – рілля.

Розпайовано і передано у приватну власність 169,35 тис. га, що становить 37,5% сільгоспугідь області. Станом на 25 грудня 2012 року власникам земельних паїв оформлено 111,931 тис. державних актів, що становить 91,8% загальної кількості громадян, які набули право на земельну частку (пай).

Індивідуально громадянами використовуються земельних часток (паїв) 121,1 тис. гектарів (102,4 тис. осіб). Площа паїв, переданих в оренду, становить 8,042 тис. гектарів.

Площа земель державної форми власності в області займає територію 991,9 тис. га. Сільськогосподарські угіддя розташовані на 183,0 тис. га. В оренду підприємствам та фізичним особам передано 109,1 тис. га (11,0%).

Вільними залишилися 202,9 тис. га (15,9%) різного цільового призначення, з яких придатні для сільськогосподарського використання 46,4 тис. гектарів.

На території області орендується 131,0 тис. га, з них несільськогосподарського використання – загальною площею 7,4 тис. гектарів.

Станом на 1 січня 2013 року із загальної кількості населених пунктів 609 (площею 217,9 тис. га) первинну нормативну грошову оцінку земель проведено по 609 населених пунктах, що дорівнює 100% їх загальної кількості.

Повторна нормативна грошова оцінка проведена по 155 населених пунктах, що становить 102,6% від потреби у її проведенні у 2012 році.

Правом на приватизацію земельних ділянок скористались 473,330 тис. громадян. Приватизовано 736,629 тис. земельних ділянок загальною площею 157,328 тис. га. Зокрема, для житлового будівництва – 367,335 тис. земельних ділянок площею 58,145 тис. га; ведення особистого селянського господарства – 332,594 тис. земельних ділянок площею 96,549 тис. га; садівництва – 33,375 тис. земельних ділянок площею 2,5 тис. га; дачного будівництва – 1,421 тис. земельних ділянок площею 110,135 га; гаражного будівництва – 1,904 тис. земельних ділянок площею 21,858 гектарів.

Громадянам видано 230,864 тисяч державних актів на право власності на земельні ділянки.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2009 року №844 станом на 1 січня 2013 року громадянам видано 11,873 тис. державних актів, що становить 14,4% загальної кількості зареєстрованих заяв територіальними підрозділами Головного управління Державного комітету України із земельних ресурсів у Закарпатській області.

Із 609 населених пунктів області встановлено меж у 299 населених пунктах. Зміни меж потребують 310 населених пунктів.

Про інвентаризацію земель. Станом на 1 січня 2013 року загальна площа населених пунктів області становить 216,6 тис. га. Площа земель населених пунктів, інвентаризацію яких проведено, становить 185,2 тис. га, або 85% загальної площі.

За межами населених пунктів проведено інвентаризацію земель несільськогосподарського призначення на площі 601,8 тис.га, що становить 100% їх загальної площі.

Упродовж 2012 року органи місцевого самоврядування Закарпатської області уклали 9 договорів на проведення робіт з інвентаризації

земель, також прийнято 12 рішень на загальну площу 13,71 тис. га щодо виділення коштів на проведення зазначених робіт в Берегівському, Березнянському, Воловецькому, Іршавському, Рахівському та Ужгородському районах. Виконано робіт на площі 7,26 тис. гектарів. Профінансовано робіт на суму 596,886 тис. гривень.

Станом на 1 січня 2013 року в області підлягає розмежуванню 991,9 тис. га земель державної власності.

Органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади прийнято 43 рішення щодо розмежування земель державної і комунальної власності на площу 187,59 тис. гектарів.

Станом на 1 січня 2013 року продано 259 земельних ділянок загальною площею 72,2 га та вартістю 40,4 млн гривень.

До державного та місцевих бюджетів від початку 2012 року надійшло 30,8 млн грн, у тому числі до державного бюджету 3,08 млн гривень.

На земельних торгах продано 5 земельних ділянок, із них у власність – дві земельні ділянки сільськогосподарського призначення площею 0,0482 га, вартістю 546,81 тис. грн та три права на оренду земельних ділянок загальною площею 0,47 га і вартістю 162,02 тис. гривень.

У зв'язку з вилученням сільськогосподарських та лісгосподарських угідь для використання їх у цілях, не пов'язаних із веденням сільського і лісового господарства, протягом 2012 року в цілому по області нараховані втрати на суму 2914,042 млн гривень.

На проведення земельної реформи та охорону земель в області за одинадцять місяців 2012 року використано коштів, що надійшли у порядку відшкодування втрат, на загальну суму 2275,176 тис. гривень.

Загальна площа земель, що потребують консервації, в області становить 82,47 тис. га (14,27 тис. га – деградовані, 68,2 тис. га – малопродуктивні), 13,3 га порушених земель перебувають у стадії рекультивациі, 286,2 га малопродуктивних земель – у стадії поліпшення.

Станом на 1 січня 2013 року по 426 об'єктах, проведено державну експертизу землевпорядної та землеоціночної документації, розробленої державними землевпорядними та іншими суб'єктами підприємницької діяльності.

У середньому близько 36% документації із землеустрою повернуто на доопрацювання, а близько 3% оцінено негативно.

Отже, прокуратурою області постійно вживаються заходи протидії порушенням у сфері земельних відносин, у якій виникає найбільше у Закарпатті зловживань. Спостерігається тенденція до збільшення виявлення таких порушень.

З огляду на важливість протидії окресленим правопорушенням наказом Генерального прокурора України Віктора Пшонки внесено зміни у штатний розпис, якими введено, зокрема, у структуру прокуратури Закарпатської області окремий відділ по здійсненню нагляду за додержанням земельного законодавства.

Михайло ХИЛЯ

ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Резюме

Висвітлюється проблема порушень у сфері земельних відносин, що відбуваються у Закарпатській області. Наведено факти протидії зазначеним порушенням працівниками прокуратури області.

Михайло ХИЛЯ

НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Резюме

Освещается проблема нарушений в сфере земельных отношений, происходящих в Закарпатской области. Приводятся факты противодействия указанным нарушениям работниками прокуратуры области.

Mykhailo KHYLYA

VIOLATION OF LAGISLATION OF FOREST LANDS USAGE

Summary

The issues of violation in the sphere of land relations in Zakarpattya region are considered in the article. The cases of counteraction of such type of violations by prosecutors of region office are given.



Андрій КАЛУЖИНСЬКИЙ,

*начальник відділу нагляду за розслідуванням кримінальних справ
слідчими органів прокуратури слідчого управління прокуратури
Київської області, молодший радник юстиції,
аспірант Національної академії прокуратури України*

ОСОБЛИВОСТІ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ВЧИНЕНИХ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН, ЩО ПОЄДНУЮТЬСЯ З ЛЕГАЛІЗАЦІЄЮ МАЙНА, ЗДОБУТОГО ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

Ключові слова: легалізація доходів; злочини; земельні відносини; методика розслідування; способи вчинення злочинних дій.

Положеннями ст. 14 Конституції України [1] та ст. 1 Земельного кодексу України (ЗК України) [2] передбачено, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави.

Розпорядженням Генерального прокурора України від 1 серпня 2008 року №57 стан прокурорського нагляду за додержанням земельного законодавства визначено пріоритетною темою для комплексного опрацювання і використання в прокурорсько-слідчій діяльності апарату Генеральної прокуратури України та підпорядкованих прокурорів. У зв'язку з цим питання виявлення та розслідування злочинів, предметом посягання яких є земельні ресурси держави, не втрачає особливої важливості та актуальності.

За результатами аналізу слідчої практики органів прокуратури можна виділити кілька наведених нижче видів та способів вчинення злочинних посягань у сфері земельних відносин, для кожних з якого слід передбачати певні особливості тактики і методики розслідування.

Підrobка керівниками чи іншими службовими особами органів місцевого самоврядування рішень вказаних органів про безоплатне виділення у власність земельних ділянок фізичним (а іноді і юридичним) особам.

Відведення у власність земельних ділянок, стосовно яких законодавством передбачено особливий режим використання і охорони; ділянок, які не підлягають виділенню у власність; або виділення земельних ділянок особам, які не мають на них законних прав.

Організація відведення та оформлення земельних ділянок на громадян, які не звертались до органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування з подібними клопотаннями та не знають про надання їм таких земельних ділянок (так зване оформлення на підставних осіб).

Підrobка документів, які посвідчують право на землю.

Слід зазначити, що в непоодиноких випадках вказані вище способи вчинення злочинів у сфері земельних ресурсів взаємодоповнюються та переплітаються між собою, а тому запропонована класифікація не може претендувати на остаточну сталість, є умовною та схематичною.

Як правило, з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, найчастіше поєднуються останні два способи вчинення злочинів у земельній сфері.

Це пов'язано із самою суттю злочинів, вчинюваних вказаними вище способами, яка полягає в оформленні земельних ділянок на осіб, які фактично не набувають прав володіння, користування та розпорядження ними. За таких обставин надалі перед злочинцями постає необхідність «узаконення» протиправно відведених земельних ділянок, тобто надання начебто належних правових підстав їх фактичному володінню землею.

Саме з цією метою після оформлення земельних ділянок на «підставних» осіб або підrobки документів, що посвідчують право на землю, тобто після заволодіння землею злочинним шляхом, зловмисники укладають стосовно таких зе-

мельних ділянок фіктивні цивільно-правові угоди (найчастіше договори купівлі-продажу, дарування тощо). Як правило, в цьому і полягає об'єктивна сторона легалізації (відмивання) майна – у даному випадку земельних ділянок, здобутих злочинним шляхом.

Пропонуємо зробити у цій статті стислий огляд основних методів розслідування злочинів, вчинених у сфері земельних відносин, які поєднуються з легалізацією майна, здобутого злочинним шляхом.

У разі вчинення злочину шляхом організації відведення земельних ділянок на підставних осіб, які не звертались до органів виконавчої влади або місцевого самоврядування з відповідними клопотаннями, передусім слід вилучити у відповідних органах місцевого самоврядування та органах виконавчої влади заяви, подані від імені таких осіб, з усіма додатками до них.

Необхідно також невідкладно допитати цих осіб з приводу того, чи звертались вони із заявами про виділення земельних ділянок, і якщо так, то куди саме та за яких обставин. Якщо вони з подібними заявами не звертались, слід пред'явити їм для ознайомлення заяви, подані від їхнього імені, після чого з'ясувати, чи визнають вони авторство свого підпису та почерку. У випадку заперечення особами, від імені яких були подані заяви про виділення земельних ділянок, авторства таких заяв, слід відібрати у них зразки почерку і підпису, вилучити вільні зразки почерку і підпису та призначити з даних питань почеркознавчу експертизу.

Крім того, якщо особи, на ім'я яких виділено земельні ділянки, заперечують факт їхнього звернення з відповідними заявами, необхідно з'ясувати у них, чи втрачали вони свої паспорти громадянина України, і якщо втрачали, то коли і за яких обставин. Також слід перевіряти вказані відомості офіційним шляхом – через направлення відповідних запитів до органів міграційної служби.

Потрібно обов'язково з'ясовувати, чи не надавали зазначені вище особи за винагороду або без такої кому-небудь копії своїх паспортних даних, і якщо надавали, вжити всіх можливих заходів до встановлення осіб, на яких вони вказують, та їх перевірки на причетність до вчиненого злочину.

Поширеними є випадки, коли особи, на яких оформлюються земельні ділянки, за винагороду спочатку надають організаторам заволодіння

землею копії своїх паспортних даних, а в подальшому видають доручення на право розпорядження земельними ділянками, які їм виділені у власність або будуть виділені в майбутньому. При цьому зазначені особи усвідомлюють, що на їхнє ім'я будуть оформлені земельні ділянки, і свідомо, за певну винагороду (розмір винагороди може коливатись від кількох десятків гривень до сотень доларів США), передають право розпорядження такими ділянками ініціаторам подібних махінацій. Тобто фактично в таких випадках громадяни за обумовлену суму грошових коштів уступають своє право на безоплатне одержання у власність земельної ділянки іншим особам.

Слідча і судова практика щодо віднесення дій організаторів подібного оформлення земельних ділянок на підставних осіб (за умови, що такі особи свідомо, за винагороду, уступають своє право на безоплатне набуття у власність землі) до категорії злочинних, є суперечливою та неоднозначною.

Наприклад, деякі слідчі, прокурори і судді кваліфікують вказані дії як шахрайство, тоді як інші не вбачають у них складу будь-якого злочину, посилаючись на свідомий і добровільний характер дій осіб, які погоджуються на оформлення земельних ділянок на своє ім'я.

На думку автора, подібні дії, які полягають у заволодінні земельними ділянками шляхом їх оформлення на підставних осіб, навіть за добровільною згодою таких осіб, все ж таки містять склад злочину, передбаченого ст. 190 Кримінального кодексу України (КК України) (шахрайство), виходячи з наступного.

Застосовуючи цю схему заволодіння землею, особи, які мають намір одержати землю шляхом організації її безоплатного виділення громадянам, що завідомо будуть позбавлені можливості володіння, користування і розпорядження нею, подають до місцевих державних адміністрацій чи органів місцевого самоврядування, наділених правом виділяти ті чи інші земельні ділянки у власність, заяви від імені саме підставних осіб, а не від свого імені.

Таким чином, від органів влади чи місцевого самоврядування фактично приховуються відомості про те, що земельними ділянками, які виділяються певним особам, фактично заволодівають інші особи. Це позбавляє можливості орган, уповноважений на прийняття рішень щодо розпорядження землею, належно і об'єктивно дослідити правомірність та доцільність надання земельних ділянок їхнім фактичним майбутнім власникам.

Отже, організатори виділення земельних ділянок підставним особам заволодівають такими ділянками (тобто державним або комунальним майном залежно від правового статусу землі) шляхом введення в оману органів державної влади чи місцевого самоврядування, які приймають рішення про їх виділення, щодо справжніх майбутніх власників цих ділянок. На думку автора, подібні дії мають кваліфікуватися як шахрайство, тобто заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману чи зловживання довірою. Шкода в даному випадку заподіюється не тим особам, які за винагороду уступили своє право на безоплатне набуття у власність земельної ділянки (тому такі особи не можуть бути потерпілими від вказаних злочинів), а саме державним чи суспільним інтересам.

Однак у зв'язку із розбіжностями в слідчій та судовій практиці стосовно питання віднесення таких дій до категорії злочинних ми не будемо докладно розбирати способи та механізми їх вчинення і подальшого розслідування. Натомість повернемось до методики розслідування кримінальних проваджень за фактами виділення земельних ділянок підставним особам, які не давали згоди на оформлення на своє ім'я землі та часто навіть про це не знають.

З огляду на зазначене вище при розслідуванні таких злочинів потрібно невідкладно вживати заходи до встановлення осіб, що займалися збиранням паспортних документів громадян, на ім'я яких надалі виділялися земельні ділянки. Зазвичай такі люди виступають посередниками між підставними особами й організаторами подібних афер. У разі тактично правильних допитів посередників, а за необхідності – пред'явлення їх для впізнання підставним особам з подальшим проведенням їх одночасного допиту, існує значна ймовірність одержання показань про справжніх організаторів вказаних злочинних схем. Такі показання становлять для слідства велику цінність, тому необхідно приділяти серйозну увагу їх належному закріпленню (оптимальний варіант – шляхом відеозапису), а також фіксації відсутності будь-якого фізичного чи психічного примусу при їх одержанні з метою упередження можливих спекуляцій в майбутньому. Пізніше посередникам, які даватимуть визнавальні показання, за наявності підстав слід пред'являти для впізнання організаторів злочинних схем та проводити їх одночасні до-

пити з метою одержання додаткових доказів на підтвердження вини останніх.

Після отримання рішень компетентних органів про виділення земельних ділянок у власність громадянам для оформлення документів, що посвідчують право власності на землю, – державних актів на право власності на землю необхідно пройти певну процедуру, встановлену законом.

Зазначена процедура передбачає виготовлення землевлпорядними організаціями і погодження комісією з числа представників уповноважених органів, перелік яких визначений у статтях 118 та 186-1 ЗК України (органу земельних ресурсів, містобудування та архітектури, природоохоронного та санітарно-епідеміологічного органу, органу охорони культурної спадщини), проекту землеустрою; затвердження проекту землеустрою органом, що прийняв рішення про виділення земельних ділянок; виготовлення державних актів на право власності на землю; підписання державних актів керівниками органів, які виділили земельні ділянки, та органів земельних ресурсів; реєстрацію державних актів у органі земельних ресурсів; видачу державних актів власникам земельних ділянок чи їх довіреним особам.

Під час розслідування злочинів, пов'язаних з оформленням земельних ділянок на підставних осіб, необхідно обов'язково й невідкладно вилучати в органах, які приймали рішення про виділення земельних ділянок, рішення (з усіма додатками) про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення у власність земельних ділянок, а також про затвердження проекту землеустрою щодо відведення у власність земельних ділянок.

В органах земельних ресурсів необхідно вилучати проекти землеустрою по відведенню земельних ділянок у власність і другі примірники державних актів на право власності на землю. Крім цього, потрібно оглядати та долучати до матеріалів кримінального провадження належним чином завірені копії журналів реєстрації висновків щодо погодження проектів землеустрою, довідок про обмеження і обтяження на використання земельних ділянок, особливу увагу зосереджуючи на тому, хто саме звертався з приводу їх видачі та хто їх одержував. З цього питання слід допитувати працівників органів земельних ресурсів, які виготовляли та видавали такі висновки і довідки.

Також необхідно оглядати і долучати до матеріалів кримінального провадження належним чином завірені копії журналів реєстрації виданих державних актів на право власності на землю, які ведуться в органах земельних ресурсів. При цьому варто мати на увазі, що державні акти видаються власникам земельних ділянок або особам, які діють на підставі доручення власників. Про отримання державних актів такі особи проставляють підписи у відповідному журналі. З урахуванням викладеного необхідно шляхом допиту працівників органів земельних ресурсів, які видавали державні акти, а також призначення необхідних почеркознавчих, технічних та інших експертиз встановлювати осіб, що отримали ці акти, та з'ясовувати наявність у них повноважень на їх отримання. У випадку незаконної видачі працівниками органів земельних ресурсів державних актів на право власності на землю стороннім особам слід належним чином реагувати відповідно до закону.

В ході розслідування злочинів означеної категорії також потрібно вилучати в органах, уповноважених на погодження проектів землеустрою щодо відведення у власність земельних ділянок, всі матеріали, які стосуються надання таких погоджень: самі висновки про погодження проекту землеустрою, звернення про розгляд цих проектів, журнали обліку виданих висновків тощо. Крім того, потрібно допитувати працівників вказаних вище контролюючих органів, які брали участь у наданні погоджень проектів землеустрою. Це дасть змогу встановити осіб, які звертались за отриманням погоджень. Надалі їх необхідно перевіряти на причетність до вчиненого злочину.

Після одержання державних актів на право власності на землю, виданих на підставних осіб (назвемо їх первинними державними актами), організатори злочинного заволодіння землею зазвичай намагаються переоформити їх на інших осіб з числа своїх близьких контактів або навіть на себе особисто. Це робиться з метою спрощення процесу розпоряджання вказаною землею. Переоформлення здійснюється шляхом укладення цивільно-правових угод щодо земельними ділянками – купівлі-продажу, дарування, міни тощо. Такі угоди підлягають нотаріальному посвідченню. Саме в укладенні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок, набутих унаслідок вчинення злочину, і полягає об'єктивна сторона легалізації (відмивання) доходів, здобутих злочинним шляхом.

У зв'язку з цим вказані обставини підлягають детальному дослідженню в ході досудового розслідування. З цією метою потрібно невідкладно вилучати нотаріальні справи по укладенню вказаних вище правочинів, у яких повинні міститися договори, укладені щодо земельних ділянок, документи, що підтверджують правомочність сторін цих угод, тощо.

Крім того, слід допитувати нотаріусів про обставини вчинення посвідчених ними правочинів, прикмети осіб, які їх вчиняли, та щодо інших питань, які мають значення для кримінального провадження.

Також необхідно встановлювати осіб сторін, які підписали цивільно-правові договори щодо земельних ділянок, допитувати їх з приводу обставин справи, зокрема щодо того, на чие прохання та за чийм дорученням прибули до нотаріуса, чи розуміли зміст і сутність вчинюваних дій, чи отримували за підписання документів якусь винагороду, від кого саме, чи є укладені ними угоди реальними (такими, що тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення тих чи інших прав і обов'язків), чи такі угоди є фіктивними, тобто не містять дійсного правового наповнення. Залежно від конкретних обставин справи цей перелік питань повинен змінюватись та доповнюватись. Особливу увагу при допиті осіб, які підписують цивільно-правові договори з земельними ділянками, здобутими злочинним шляхом, слід звертати на встановлення справжніх організаторів зазначених вище злочинів. Методи проведення слідчих дій з такими особами аналогічні тим, що були описані вище та стосувались посередників. При цьому дії осіб, що сприяють, в тому числі шляхом підписання тих чи інших договорів, реалізації злочинних схем заволодіння земельними ділянками, за наявності підстав (залежно від ступеня їх обізнаності у злочинному характері цих схем) слід кваліфікувати як пособництво у вчиненні злочину.

З метою забезпечення відшкодування заподіяних збитків та виконання вироку в частині конфіскації майна в ході розслідування злочинів вказаної вище категорії необхідно накладати арешт (заборону на відчуження) на земельні ділянки, які вибули з державної чи комунальної власності злочинним шляхом, а також встановлювати та накладати арешт на все майно підозрюваних, обвинувачених та осіб, які згідно з законом несуть за них матеріальну відповідальність. Зокрема, слід обов'язково накладати арешт на грошо-

ві кошти чи інше майно, одержане внаслідок продажу незаконно виведених з державної або комунальної власності земель, оскільки такі кошти чи майно були нажиті злочинним шляхом та згідно зі ст. 100 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) [3] в будь-якому випадку повинні передаватися в дохід держави.

Що стосується земельних ділянок, якими зловмисники заволоділи злочинним шляхом, то, як правило, вони не вважаються власністю останніх, оскільки, як уже було зазначено вище, оформляються на інших осіб. У зв'язку із цим для накладення арешту на такі земельні ділянки згідно зі ст. 170 КПК України відсутні правові підстави, адже формально вони не є власністю підозрюваних чи обвинувачених. Разом із тим як майно, що було об'єктом злочинних дій, земельні ділянки підпадають під ознаки речових доказів, передбачені ст. 100 КПК України. Саме тому їх слід визнавати речовими доказами та накладати заборону на їх відчуження до прийняття у кримінальному провадженні остаточного рішення. Постанова про накладення заборони на відчуження земельної ділянки направляється в будь-яку нотаріальну контору для внесення в Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна.

Особливості розслідування злочинів, вчинених шляхом підроблення документів, що посвідчують право на землю, подібні до тих, які були наведені вище. Проте основною суттєвою відмінністю цього способу вчинення злочинів у земельній сфері від розглянутого раніше є те, що особи, на чие ім'я оформляються земельні ділянки, взагалі не обізнані з таким фактом і не беруть у цих подіях жодної участі.

Як правило, злочинці підробляють безпосередньо державні акти на право власності на землю, вносячи туди дані реальних осіб (для чого це потрібно, пояснимо нижче) та неправдиві відомості щодо підстави набуття права на землю (неіснуюче рішення органу влади або місцевого самоврядування чи неіснуючу цивільно-правову угоду), а також нерідко – неправдиві відомості щодо реєстрації державного акта в органах земельних ресурсів та неіснуючий кадастровий номер земельної ділянки.

У таких державних актах зазвичай містяться підроблені підписи від імені керівників органів державної влади (місцевого самоврядування) та органів земельних ресурсів, а також підроблені відбитки печаток зазначених установ.

Для того, щоб мати змогу в подальшому легалізувати земельну ділянку, на яку було підроблено державний акт про право власності на землю, шляхом її переоформлення і проходження при цьому офіційної процедури з подальшим отриманням «законного» державного акта, злочинці здебільшого зазначають в актах як власників землі осіб, чиї паспортні документи перебувають у їх розпорядженні.

Використовуючи втрачені або викрадені паспорти громадян України, на ім'я яких були підроблені державні акти на право власності на землю, зловмисники організовують укладення від імені таких громадян цивільно-правових угод щодо вказаних земельних ділянок, відповідно до яких право власності на землю переходить до інших осіб. Зазвичай ними виступають довірені особи організаторів даної злочинної схеми чи підконтрольні їм юридичні особи. Такі цивільно-правові угоди посвідчуються нотаріально.

При цьому для укладення та нотаріального посвідчення договорів відчуження земельних ділянок попередньо підробляються паспорти громадян, на ім'я яких були видані державні акти, шляхом вклеювання до справжніх паспортів замість оригінальних фотографій їх власників фото спільників злочинців, які надалі повинні прибути до нотаріуса та підписати необхідні документи щодо відчуження землі.

У зв'язку з викладеним при розслідуванні кримінальних проваджень про злочини даної категорії необхідно допитувати осіб, на ім'я яких оформлено підроблені державні акти на право власності на землю, з приводу обставин втрати ними своїх паспортних документів, а також витребувати відповідні відомості з органів міграційної служби. Слід обов'язково вилучати нотаріальні справи щодо посвідчення договорів відчуження землі, в яких повинні міститися самі ці договори, копії документів, що посвідчують особу сторін договору, та правовстановлюючих документів на майно, яке є предметом договору, тощо. За допомогою копій паспортів з переклеєними фотографіями, а також ретельних допитів нотаріусів, перегляду відеозапису, що ведеться в нотаріальній конторі (якщо такий ведеться), та інших можливих заходів залежно від конкретних обставин справи слід встановлювати осіб, які підписували договори відчуження землі за підробленими документами, детально допитувати їх на предмет встановлення організаторів злочинних схем. Водночас діям таких осіб необхідно

також надавати правову оцінку з урахуванням положень статей КК України, які передбачають відповідальність за підробку документів та використання підроблених документів. Крім того, за наявності підстав їх дії повинні кваліфікуватися як співучасть у інших злочинах, що інкримінуються організаторам злочинного заволодіння земельними ділянками.

У даному випадку при укладенні особами, які діють на підставі підроблених паспортних документів формальних власників земельних ділянок, договорів відчуження цих ділянок на користь третіх осіб (тобто укладенні цивільно-правових угод з майном, одержаним внаслідок суспільно небезпечного діяння), переслідується мета надання видимості законного характеру набуття останніми права власності на землю, а також приховування і маскування злочинного походження державних актів на право власності на землю. Таким чином, дії організаторів та виконавців подібних злочинних схем містять об'єктивну сторону легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

При розслідуванні злочинів, пов'язаних із підробленням документів, що посвідчують право на землю, критично важливим є невідкладне вжиття всіх можливих заходів до встановлення місцезнаходження оригіналів підроблених документів, а також знарядь і засобів, за допомогою яких таке підроблення було здійснене, зокрема кліше із зображеннями печаток відповідних контролюючих органів, факсиміле з підписами службових осіб таких органів тощо. З цієї метою слід використовувати всі наявні оперативні можливості органів, що здійснюють супроводження кримінального провадження, невідкладно проводити обшуки в місцях можливого зберігання

вказаних вище предметів та документів, призначати по них відповідні експертні дослідження.

Варто мати на увазі, що після укладення договорів відчуження земельних ділянок, які були оформлені за допомогою підроблених державних актів на право власності на землю, організатори злочинного заволодіння землею зазвичай намагаються виготовити нові державні акти на ім'я нових власників, які начебто придбали ці ділянки. При виготовленні нових актів переважно дотримується встановлена законом процедура, розробляється технічна документація з їх складання, яка погоджується уповноваженими державними органами, після чого зловмисники отримують нові, вже начебто легальні державні акти на право власності на землю.

Врешті методика розслідування злочинів, суть яких полягає у підробленні документів, що посвідчують право власності на землю, суттєво не відрізняється від розслідування злочинів, пов'язаних з оформленням земельних ділянок на підставних осіб.

На завершення зазначимо, що належне виявлення і розслідування злочинів у сфері земельних відносин повинно стати важливим чинником забезпечення додержання інтересів суспільства і держави щодо охорони, збереження та раціонального використання земельних ресурсів як основного національного багатства України. Тому слідчі та прокурори усіх рівнів мають приділяти посилену увагу вдосконаленню форм і методів цього різновиду службової діяльності, забезпечувати повне, всебічне й об'єктивне дослідження обставин кожної справи, викриття винних, притягнення їх до встановленої законом відповідальності та максимальне відшкодування збитків, заподіяних протиправними діями.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (із змінами, внесеними згідно із Законом України від 1 лютого 2011 року №2952-VI): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року №2768-III: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року №4651-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>

Андрій КАЛУЖИНСЬКИЙ

**ОСОБЛИВОСТІ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ,
ВЧИНЕНИХ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН, ЩО ПОЄДНУЮТЬСЯ
З ЛЕГАЛІЗАЦІЄЮ МАЙНА,
ЗДОБУТОГО ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ**

Резюме

Розглядаються особливості тактики і методики розслідування кримінальних проваджень про злочини, що посягають на суспільні відносини у галузі охорони, збереження та відтворення земельних ресурсів держави та поєднуються з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом. Доведено, що належне виявлення і розслідування цих злочинів повинно стати важливим чинником забезпечення додержання інтересів суспільства і держави щодо охорони, збереження та раціонального використання земель як основного національного багатства України.

Андрей КАЛУЖИНСКИЙ

**ОСОБЕННОСТИ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ,
СОВЕРШЕННЫХ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И СОПРЯЖЕННЫХ
С ЛЕГАЛИЗАЦИЕЙ ИМУЩЕСТВА,
ПОЛУЧЕННОГО ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ**

Резюме

Рассмотрены особенности тактики и методики расследования уголовных производств о преступлениях, посягающих на общественные отношения в области охраны, сохранения и восстановления земельных ресурсов государства, сопряженных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем. Доказано, что надлежащее выявление и расследование этих преступлений должно стать важным фактором обеспечения соблюдения интересов общества и государства по охране, сохранению и рациональному использованию земель как основного национального богатства Украины.

Andrii KALUZHINSKYI

**FEATURES INVESTIGATION
OF CRIMES COMMITTED IN LAND RELATIONS AND ASSOCIATED
WITH THE PROPERTY LEGALIZATION
OF CRIMINALLY OBTAINED**

Summary

The article discusses the features of tactics and methods of investigation of criminal proceedings on crimes that infringe on public relations in the protection, conservation and restoration of land resources of the state, coupled with the legalization (laundering) of proceeds from crime. Proved that proper detection and investigation of crimes in the sphere of land relations, especially associated with the legalization of proceeds from crime, should be an important factor in ensuring the observance of the interests of society and the state for the protection, conservation and rational use of land resources as a major national wealth Ukraine.



Кристина КУРСЬКА,
аспірант
Національної академії прокуратури України

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ І ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАКОНІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

Ключові слова: прокурорський нагляд; Дніпровська екологічна прокуратура; водні ресурси.

На сучасному етапі української державності створено ефективний механізм охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави. На сторожі правозахисної функції держави стоять судові інституції, органи виконавчої влади та контролю, а особливе місце посідають органи прокуратури.

Згідно зі ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» на органи прокуратури покладено здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання його ресурсів.

Як наголошував у своєму виступі на урочистому відкритті Дніпровської екологічної прокуратури Генеральний прокурор України В. Пшонка, питання охорони навколишнього природного середовища на сьогодні є одним із пріоритетних напрямів діяльності Генеральної прокуратури України [1]. За його словами, причиною наявності тривожного стану екології в Україні у більшості випадків є дії та бездіяльність людей, у тому числі посадових осіб. Разом з тим встановлено і численні факти самовільного використання поверхневих і підземних вод, несплата коштів до бюджету за спеціальне використання водних ресурсів, їх забруднення, встановлення необґрунтованих тарифів на водопостачання, розкрадання бюджетних коштів, виділених на захист територій від шкідливої дії вод, відсутність єдиного правового механізму передачі в оренду водних об'єктів загальнодержавного значення [2].

Наказом Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року №173ш створено Дніпровську екологічну прокуратуру, яка здійснює свою діяльність шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів на території десяти адміністративно-територіальних одиниць України

(міста Києва, Київської, Чернігівської, Полтавської, Черкаської, Кіровоградської, Дніпропетровської, Запорізької, Миколаївської та Херсонської областей).

Основним завданням новоствореного органу є забезпечення комплексного нагляду за додержанням екологічного законодавства у басейні річки Дніпро з метою його екологічного оздоровлення, сприяння економічному і соціальному розвитку та забезпечення природоохоронної політики держави [3].

Крім того, до структури Дніпровської екологічної прокуратури, що здійснює діяльність на правах обласної, увійшли сім міжрайонних екологічних прокуратур – Київська, Кременчуцька, Дніпропетровська, Запорізька, Херсонська, Очаківська та Черкаська.

Головна увага Дніпровської екологічної прокуратури зосереджена на таких напрямках діяльності: нагляд за додержанням і застосуванням законів суб'єктами підприємницької діяльності, вимог водного законодавства при здійсненні скидів стічних вод у річку Дніпро та її водосховища; нагляд за додержанням вимог екологічного законодавства щодо охорони і відтворення водних живих ресурсів; нагляд за додержанням вимог законодавства щодо обмеження господарської діяльності у водоохоронних зонах та прибережних захисних смугах; постійне реагування на факти протиправного використання господарюючими суб'єктами державного майна, а саме: причалів, набережних, гідрографічних і гідротехнічних споруд; нагляд щодо стану виконання судових рішень про відшкодування збитків та усунення порушень вимог водоохоронного, екологічного та земельного законодавства.

Так, протягом 2012 року Дніпровською екологічною прокуратурою при здійсненні нагляду

за додержанням законів у сфері охорони водних ресурсів внесено 70 приписів і подань, порушено 4 кримінальні справи, притягнуто до відповідальності 71 посадову особу органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, 62 особи органів державного контролю; задоволено судами 112 позовних заяв прокурорів, за якими відшкодовано 632 тис. гривень на користь інтересів держави.

Найпоширенішими порушеннями водного законодавства (при проведенні перевірок екологічними прокурорами) є скидання неочищених або недостатньо очищених стічних вод у водні об'єкти, самочинне будівництво об'єктів господарської та іншої діяльності у водоохоронних зонах, надання земель водного фонду в користування без висновку Державної екологічної експертизи, порушення лісового законодавства при розташуванні об'єктів на землях лісового фонду, на яких протікають поверхневі води, тощо. Це вказує на поширений характер порушень водного законодавства не лише суб'єктами господарської діяльності, а й при здійсненні неналежного державного контролю в цій сфері.

Практика прокурорського нагляду має вивчатись і вдосконалюватись постійно, з урахуванням поставлених державою завдань, внесених змін до законодавства та стану екологічної ситуації в країні.

Українські і російські науковці, зокрема В.І. Бабенко, Л.Р. Грицаєнко, О.В. Головін, Ю.Б. Жарков, П.М. Капука, М.В. Косюта, І.М. Козьяков, С. Кудас, Т.Р. Мирзаєв, О.М. Михайленко, М.К. Мичко, С.В. Подкопаєв, В.В. Сухонос, С.В. Таранушич, О. Черв'якова, П.В. Шумський, у своїх працях лише розкривали суть цих термінів, фундаментально не досліджуючи окреслені питання.

Мета і завдання будь-якої діяльності в суспільстві розкривається через відповідне призначення, що пояснює логічну сутність існування закономірних явищ, відносин, процесів для досягнення вагомих результатів. Правильно визначені, сформульовані та поставлені завдання перед органами прокуратури є важливим орієнтиром для здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Деякі автори вважають, що мета і завдання прокурорського нагляду тісно взаємопов'язані [4, 246], оскільки спрямовані на досягнення певного результату [5, 86].

Як слушно зауважив В.І. Бабенко, прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів випливає із загальних завдань, визначених у ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» [6, 59].

На думку В.В. Долежана, заступенем впливу прокуратури на досягнення мети прокурорського нагляду він поділяється на два рівні. Перший рівень – це фактичне усунення правопорушень у результаті прокурорського реагування, відновлення порушених прав, відшкодування збитків, покарання порушників закону, усунення причин порушень закону і умов, які їм сприяють. Другий рівень – це утвердження правопорядку як втілого в життя принципу законності [7].

Більш аргументованою є позиція М.І. Мичка, який вважає, що мета прокурорського нагляду спрямована на утвердження верховенства закону і має своїм завданням: захист прав і законних інтересів людини, громадянина і держави; забезпечення законності в діяльності органів влади і управління; зміцнення правопорядку [8, 14].

Зважаючи на викладене, завдання – це те, що прокурор має зробити для досягнення мети при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Деякі вчені мету і завдання прокурорського нагляду не розрізняють, а поєднують між собою. Проте, П.М. Каркач усі завдання поділяє на три види: загальні, спеціальні й окремі [9, 14–16].

Відповідно, загальні завдання прокурорського нагляду визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», Кримінальним процесуальним кодексом України, Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України та іншими законодавчими актами. Такі завдання вирішують прокурори, які виконують наглядові функції прокуратури.

До спеціальних він відносить завдання, які стоять перед конкретним напрямом прокурорського нагляду. Це – своєчасне виявлення в процесі здійснення нагляду усіх незаконних актів, що видаються на об'єктах, де здійснюється нагляд, виявлення осіб, що порушують закони, на тих же об'єктах нагляду.

Окремі завдання ставляться прокурором при вирішенні усіх загальних та спеціальних завдань шляхом застосування правових засобів нагляду, під час яких прокурор визначає окремі (конкретні) завдання і вирішує їх.

Проте найбільш точно мету прокурорського нагляду визначено в ч. 1 ст. 4 Закону України

«Про прокуратуру», на досягнення якої спрямована вся діяльність прокуратури. Сформульовані у статті завдання мають загальний характер, спрямовані на захист різноманітних суспільних відносин, однак конкретних ознак вони набувають у межах окремих напрямів прокурорської діяльності.

Викладене свідчить про те, що законодавець переніс зазначені поняття в практичну площину. Це обумовлено відсутністю межі між цілями й завданнями.

Необхідно погодитись із думкою інших авторів, які визначають мету діяльності прокуратури як утвердження верховенства закону, зміцнення законності та правопорядку, захист прав і свобод людини та громадянина, суспільних і державних інтересів. Завдання прокуратури – визначений, спрямований на досягнення мети й необхідний для виконання обсяг роботи, оскільки вирішення конкретних завдань сприяє досягненню мети діяльності – забезпеченню законності (верховенства закону) [10, 81].

При цьому науковці наголошують, що в ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» йдеться не лише про завдання прокуратури, а й про мету її діяльності, і пропонують назвати статтю «Мета та завдання прокуратури» [11, 58], що, на нашу думку, є слушним.

Таким чином, враховуючи зміст ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», можна зробити висновки: мета прокурорського нагляду – всебічне утвердження верховенства закону і зміцнення правопорядку, а завдання – захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією України, іншими законами України і міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав та свобод людини і громадянина, а також основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів територіального громадського самоврядування.

Визначена у ст. 4 Закону мета прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів носить загальний характер. Для ефективної реалізації наданих законом повноважень при організації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у конкретній сфері необхідно бути обізнаним з цілями та завданнями, детально викладеними в інших законодавчих актах.

Правове регулювання охорони водних ресурсів визначено Законом України «Про охорону

навколишнього природного середовища», Водним кодексом України, в яких зазначені мета, основні завдання та принципи управління органів виконавчої влади і державних органів (нагляду) контролю щодо забезпечення охорони водних ресурсів.

На сьогодні актуальними є питання реформування прокурорського нагляду шляхом внесення відповідних змін до законодавства. Це стосується переліку повноважень, які застосовуються при здійсненні прокурорського нагляду з метою забезпечення законності у тій чи іншій сфері.

У ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» визначено перелік повноважень прокурора зі здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів. Відповідно до змісту вказаної статті прокурорський нагляд за додержанням законів у сфері охорони водних ресурсів здійснюється з метою забезпечення законності у діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та державних органів контролю, недопущення підміни цих органів, уникнення дублювання їхніх функцій.

Детальніше порядок організації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів для досягнення більш конкретних завдань та цілеспрямованого результату визначають галузеві накази Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року №3 гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» і від 4 жовтня 2011 року №3/2гн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин», в яких зазначено, що основним завданням прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів є захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних і суспільних інтересів.

Отже, з огляду на об'єкт правової охорони визначено сферу діяльності Дніпровської екологічної прокуратури, на яку законом покладено: реалізацію повноважень щодо здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів; представництво у суді; підтримання державного обвинувачення; протидію корупції та злочинності в сфері охорони водних ресурсів у межах річки Дніпро, її водосховищ, водоохоронних зон і прибережних захисних смуг.

Пунктом 8.4 наказу Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року №3/2 гн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сфері охорони навколишнього природного середовища та земельних відносин» Дніпровського екологічного прокурора та міграційних екологічних прокурорів зобов'язано здійснювати діяльність у межах річки Дніпро, її водосховищ, Дніпровсько-Бузького лиману, її водоохоронних зон, прибережних захисних смуг з питань додержання законодавства про охорону водних ресурсів при експлуатації гідротехнічних та водогосподарських об'єктів, насамперед підвищеної безпеки, надання у власність, користування, вилучення, зміни цільового призначення земель водного фонду, додержання водоохоронного й екологічного законодавства в діяльності на зазначеній території фізичних і юридичних осіб незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, а також суб'єктів господарювання, які скидають небезпечні речовини у водні об'єкти, додержання законів у діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, спеціально уповноважених органів, які здійснюють державний контроль у цих сферах та на об'єктах, що здійснюють скиди, виконання антикорупційного законодавства в зазначеній сфері.

Таким чином, вважаємо, метою прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів є зміцнення стану законності у відповідних сферах суспільного життя, забезпечення правового захисту законних прав та свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що завдання прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони водних ресурсів визначаються та конкретизуються стосовно об'єкта правової охорони навколишнього природного середовища, під якими необхідно розуміти закріплені і гарантовані Конституцією України, іншими законами України, міжнародними та підзаконними правовими актами: збереження, використання, охорону та відтворення водних ресурсів; охорону водних ресурсів від негативного впливу господарської й іншої діяльності, особливо при поводженні з токсичними, радіоактивними, іншими небезпечними речовинами; відшкодування збитків, заподіяних водним об'єктам у результаті порушення природоохоронного законодавства; притягнення винних посадових осіб до відповідальності у разі нецільового використання ними бюджетних та інших коштів, виділених на збереження, відтворення водних ресурсів, ліквідацію наслідків у разі екологічного забруднення, природних і техногенних явищ.

Список використаних джерел:

1. Виступ Генерального прокурора України на урочистому відкритті Дніпровської екологічної прокуратури 3 березня 2012 року // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gr.gov.ua>
2. Про стан законності та правозахисної діяльності у сфері водних відносин: рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 13 жовтня 2011 року // Офіційний Інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gr.gov.ua>
3. Завдання і функції Дніпровської екологічної прокуратури // Офіційний Інтернет-портал Дніпровської екологічної прокуратури: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dep.gov.ua>
4. Грицаєнко Л.Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України: підруч. / Грицаєнко Л.Р. – К.: Біно-ватор, 2007. – 544 с.
5. Забезпечення прокурором законності надкористування (теорія та практика прокурорського нагляду): навч. посіб. / Т.В. Корнякова, І.М. Козьяков, Г.П. Середа. – К.; Х.: Харків юридичний, 2006. – 424 с.
6. Бабенко В.І. Прокурор у галузі охорони довкілля: сутність, повноваження, організація / В.І. Бабенко, М.В. Руденко. – К.: Ін Юре, 2005. – 408 с.
7. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: дисс. доктора юрид. наук / Долежан В.В. – М., 1991. – С. 38–39.
8. Мичко М.І. Функції та організаційний устрій прокуратури / Мичко М.І. – Донецьк, 2001. – 272 с.
9. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району: методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах / Каркач П.М. – Х.: Право, 2006. – 352 с.
10. Подкопаєв С. Мета та завдання прокуратури / С. Подкопаєв, А. Матвієць // Вісник прокуратури. – 2011. – №1. – С. 80–83.
11. Литвак О.М. Основи прокурорської діяльності / О.М. Литвак, С.В. Подкопаєв, О.М. Толочко, П.В. Шумський та ін. – Дрогобич: Просвіт, 2012. – 176 с.

Кристина КУРСЬКА

**МЕТА ТА ЗАВДАННЯ
ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ
І ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАКОНІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ
ВОДНИХ РЕСУРСІВ**

Резюме

Розглянуто зміст понять «мета» і «завдання» прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони водних ресурсів. Висвітлюється діяльність спеціалізованої Дніпровської екологічної прокуратури, основним завданням якої є забезпечення комплексного нагляду за додержанням екологічного законодавства в басейні річки Дніпро. Наголошено, що визначення мети і завдання прокурорського нагляду в окресленій сфері є однією з важливих складових для ефективного забезпечення законності.

Кристина КУРСКАЯ

**ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
И ПРИМЕНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ОХРАНЫ
ВОДНЫХ РЕСУРСОВ**

Резюме

Рассмотрено содержание понятий «цель» и «задачи» прокурорского надзора за соблюдением и применением законов в сфере охраны водных ресурсов. Освещена деятельность специализированной Днепропетровской экологической прокуратуры, основной задачей которой является обеспечение комплексного надзора за соблюдением экологического законодательства в бассейне реки Днепр. Отмечено, что определение цели и задач прокурорского надзора в указанной сфере является одной из важных составляющих для эффективного обеспечения законности.

Krystyna KURSKA

**THE PURPOSE AND PROBLEMS
OF PROSECUTORS SUPERVISION OVER LAWS APPLYING
AND EXUCUTION IN THE WATER RESOURCES
PROTECTION FIELD**

Summary

In the article maintenance of concepts «purpose and problems» is considered directorate of public prosecutions after an observance and application of laws in the field of guard of water resources. Creation of the specialized Dnepr ecological office of public prosecutor, the basic task of which is providing of complex supervision after the observance of ecological legislation in a river basin Dnepr. On it, determination of purpose and problems, are one of important constituents during organization of directorate of public prosecutions after an observance and application of laws for the effective providing of legality in this sphere.



Адріан ЛУПУ,

аспірант Національної академії прокуратури України

ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ФОНДУ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ З ТИМЧАСОВОЇ ВТРАТИ ПРАЦЕЗДАТНОСТІ ТА НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У ЦІЙ СФЕРІ

Ключові слова: Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; нагляд прокуратури; акти прокурорського реагування.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку нашої держави актуальним питанням є створення ефективної системи соціального захисту населення, яка повинна бути розрахована не лише на категорії громадян, які безпосередньо потребують захисту, а й на максимальний розвиток економіки та стимулювання трудових зусиль кожного працездатного члена суспільства [1, 44].

За таких умов важливого значення набуває діяльність фондів соціального страхування, що виступають гарантими забезпечення соціальних стандартів життя населення на основі перерозподілу національного доходу на користь непрацездатних, малозабезпечених чи безробітних громадян на принципах соціальної солідарності. Крім того, враховуючи, що діяльність зазначених фондів мінімально контролюється органами державної влади, особливої актуальності набувають питання щодо значення наглядової діяльності органів прокуратури, що здійснюють нагляд в окресленій сфері правовідносин.

Окремі аспекти наглядової діяльності органів прокуратури у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування досліджували фахівці із різних галузей права, серед яких необхідно виокремити О.М. Бандурку, Є.В. Додіна, О.І. Барановського, П.С. Пацурківського, В.М. Поповича, А.О. Селіванова, С.Г. Стеценка, М.П. Стрельбицького, В.К. Шкарупу, Н.Я. Якимчук та інших. Проте, не применшуючи наукового значення досліджуваних праць і враховуючи значні зміни, що вносяться до законодавства як у сфері соціального страхування, так і в правоохоронній, актуальними стають проблеми правових основ діяльності саме Фонду соціального стра-

хування з тимчасової втрати працездатності та значення прокуратури на цьому напрямі діяльності. Це і визначає мету статті.

Для досягнення поставленої мети в статті необхідно розглянути такі завдання: по-перше, дослідити законодавство, що регулює діяльність Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; по-друге, визначити порушення, які допускаються під час діяльності зазначеного Фонду; по-третє, проаналізувати наглядову діяльність прокуратури в досліджуваній сфері.

Переходячи безпосередньо до розгляду предмета нашого дослідження, варто зауважити, що на сьогодні система загальнообов'язкового державного соціального страхування є дуже складною щодо адміністрування страхових внесків, обтяжливою для підприємств і неефективною з огляду на адміністративні витрати для забезпечення функціонування чотирьох фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування [2, 124]. Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» залежно від страхового випадку існують такі види загальнообов'язкового державного соціального страхування: пенсійне страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття; інші види страхування, передбачені законами України [3]. При цьому в межах наявних ресурсів повинна забезпечуватися обов'язковість фінан-

сування страховими фондами витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення та соціальних послуг у обсягах, передбачених законом з окремих видів страхування та цільове використання грошових коштів. А держава надає гарантії застрахованим особам в отриманні соціальних виплат або послуг [4, 128]. Однак, як свідчить практика, система пенсійного забезпечення перебуває в стані активної трансформації (перехід від солідарної системи до накопичувальної в поєднанні із побудовою системи недержавного пенсійного забезпечення). В свою чергу, система медичного страхування знаходиться на етапі розробки.

Таким чином, в Україні діє чотири фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування: Пенсійний фонд України; цільові позабюджетні страхові фонди: Фонд соціального страхування на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, правові основи діяльності якого нас цікавлять насамперед.

Так, нормативно-правовою основою діяльності Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності є:

I. Закони України: «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 14 січня 1998 року №16/98-ВР; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» від 18 січня 2001 року №2240-III; «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 8 липня 2010 року №2464-VI; «Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 22 лютого 2001 року №2272-III; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань загальнообов'язкового державного соціального страхування» від 12 грудня 2006 року №435-V тощо.

II. Кодекс законів про працю України №322-VIII.

III. Постанови Кабінету Міністрів України: «Про заходи щодо запровадження загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою праце-

здатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» від 16 травня 2001 року №498; «Про зміни складу осіб, уповноважених представляти інтереси держави у правліннях та наглядових радах фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 11 січня 2012 року №19-р; «Про затвердження Порядку розслідування та обліку нещасних випадків невиробничого характеру» від 22 березня 2001 року №270.

IV. Накази органів виконавчої влади: накази Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження зразка, технічного опису листка непрацездатності та Інструкції про порядок заповнення листка непрацездатності» від 3 листопада 2004 року №532; «Про затвердження Інструкції про порядок видачі документів, що засвідчують тимчасову непрацездатність громадян» від 13 листопада 2001 року №455.

V. Накази Виконавчої дирекції Фонду, постанови правління Фонду, постанови наглядової ради Фонду та інші нормативно-правові акти.

Основним нормативно-правовим актом, Положення якого регулює діяльність Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, є Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» від 18 січня 2001 року №2240-III (Закон №2240). Відповідно до ст. 9 зазначеного Закону Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності є органом, який здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, зумовленими похованням, провадить акумуляцію страхових внесків та інших коштів, призначених для фінансування матеріального забезпечення, соціальних послуг (допомога по тимчасовій непрацездатності, допомога по вагітності та пологах, допомога на поховання, забезпечення оздоровчих заходів), водночас забезпечує їх надання, здійснює контроль за використанням цих коштів. Діяльність Фонду регулюється цим Законом, іншими законодавчими актами і статутом Фонду, який затверджується його правлінням (п. 2 ч. 4) [5].

З урахуванням зазначеного вище основними напрямками діяльності Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності є:

- нарахування та сплата страхових внесків;
- забезпечення сплати страхових внесків;
- забезпечення надходжень й акумуляція збору на обов'язкове соціальне страхування та інших коштів, призначених для фінансування видатків на виплату допомоги з тимчасової непрацездатності, інших видів допомоги, встановлених законодавством;
- надання застрахованим особам матеріального забезпечення та інших послуг при настанні страхових випадків;
- контроль за цільовим використанням виділених Фондом коштів.

Проте в діяльності Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, як і в діяльності будь-якого іншого органу, мають місце порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, а саме:

- 1) низький рівень допомог при несвоєчасній їх виплаті;
- 2) майже повне нехтування принципом солідарності;
- 3) високий рівень страхових внесків, що не сплачуються працівниками, які знаходяться в тій самій сфері;
- 4) в чинному законодавстві не визначено меж коштів, які можуть бути спрямовані з бюджету Фонду на забезпечення здійснення управлінських функцій органами Фонду;
- 5) видатки бюджету Фонду не відповідають певним видам допомоги, визначеним чинним законодавством;
- 6) значна кількість зловживань, пов'язаних з використанням коштів Фонду соціального страхування, тощо.

Саме на усунення зазначених недоліків, а також на захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів (п. 1) [6] спрямована діяльність органів прокуратури.

Крім того, варто зазначити, що прокурорські перевірки в сфері соціального страхування проводяться за зверненнями та повідомленнями про порушення законів, зокрема у ЗМІ, що вказують на неналежне виконання своїх обов'язків посадовими особами Фонду, за матеріалами цих органів, а також з власної ініціативи.

Перевірки з власної ініціативи з питань додержання законів у сфері соціального страхування згідно з п. 3.2 Наказу №3гн від 12 квітня 2011 року проводяться за планом роботи від-

повідної прокуратури, який з урахуванням стану законності в регіоні складається на півріччя, включає поточні та перспективні заходи, які можуть корегуватися щоквартально. Такі перевірки проводяться на підставі поглибленого аналізу законності в сфері соціального страхування. Підставами проведення позапланових перевірок є рішення колегій органів прокуратури, координаційних і міжвідомчих нарад, доручення керівництва Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня. Міські, районні, міжрайонні і прирівняні до них прокурори про проведення з власної ініціативи позапланових заходів у п'ятиденний строк інформують прокурорів вищого рівня.

У ході організації та проведення перевірок основна увага звертається на захист (п. 4 Наказу №3гн від 12 квітня 2011 року):

- прав і свобод громадян, які неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права і свободи, а також осіб, які потребують державної підтримки та допомоги;
- соціальних груп населення (трудових колективів, територіальних громад), права яких порушуються;
- економічних інтересів держави (чи сплачені були страхові внески; чи зареєстровані усі роботодавці як страхувальники; чи нарахувані і сплачені належно фінансові санкції за допущені страхувальниками порушення; чи належно було розмежовано кошти, що надходять від єдиного внеску між фондами; чи належно було затверджено кошториси фондів) [6].

Важливою складовою організації правозахисної діяльності є інформаційне забезпечення.

Першим етапом підготовки до прокурорських перевірок у сфері соціального страхування є ознайомлення із нормативною базою, яка регулює діяльність кожного Фонду в зазначеній сфері, вивчення статутних документів, у яких визначено структуру Фонду, наказів, посадових інструкцій тощо. Саме належна теоретична підготовка є одним із джерел впровадження нових методик до проведення перевірок і їх практичного втілення, оскільки надає можливість більш чітко визначитися з предметом подальшої перевірки. На цьому етапі організації роботи необхідно обрати пріоритетні або актуальні напрями перевірок та спеціалістів яких органів доцільно залучити до перевірок.

Після належної теоретичної підготовки необхідно перейти до наступного етапу – збору аналітичної та статистичної інформації. З цією метою потрібно у територіальних відділеннях Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності витребувати такі матеріали [7, 27]:

- квартальні плани-графіки перевірок суб'єктів господарювання та інформацію щодо їх виконання (за попередній звітний період);
- звіти про виконання бюджету органами Фонду;
- постатейні відомості про доходну та витратну частини бюджету Фонду;
- перелік боржників зі страхових внесків із зазначенням по кожному періоду утворення боргу та вжитих Фондом заходів щодо його погашення (проведені перевірки, їх результати, кількість направлених подань до органів податкової служби, результати їх розгляду, заявлених позовів до суду та на яку суму, кількість винесених рішень суду, які перебувають на виконанні у державно-виконавчій службі, яку суму з них реально стягнуто з боржника тощо);
- перелік господарюючих суб'єктів, які мають заборгованість, пов'язану із невиплатою заробітної плати;
- перелік жінок, яким протягом поточного року надавалась допомога по вагітності і пологах та заробітна плата яких становила від 3 тис. грн;
- перевірок діяльності Фонду, які проводились протягом поточного року органами Державної фінансової інспекції України та Територіальної державної інспекцією праці.

Окрім матеріалів територіальних органів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності слід обов'язково витребувати в органах податкової служби, пенсійного Фонду, управлінні статистики, інших фондах відомості про сплату страхувальником податків, інших обов'язкових платежів і внесків, тобто про реальне здійснення суб'єктом господарювання (страхувальником) фінансово-господарської діяльності.

Це необхідно передусім тому, що досить поширеною є практика привласнення коштів та матеріальних цінностей Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності з використанням суб'єктів господарювання – страхувальників, які мають ознаки фіктивності, тобто які не здійснюють реальної фінансово-господар-

ської діяльності і, відповідно, не використовують найману працю осіб, які мають право на отримання коштів Фонду у зв'язку з настанням страхового випадку.

Така видимість, як правило, створюється лише перед Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності шляхом підроблення та подання до його територіальних органів завідомо недостовірних документів (заявки на отримання коштів Фонду та довідки-розрахунки до них, заявки на отримання путівок на санаторно-курортне лікування та святкових подарунків, звіти Форми №4 ФСС з ТВП і форми №16 ФСС з ТВП тощо).

Досить часто такі дії вчиняються за допомогою службових та відповідальних осіб територіальних органів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Зазвичай засновниками та (або) керівниками вказаних вище псевдодіючих страхувальників є родичі, знайомі або будь-які інші близькі люди посадових осіб Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Зважаючи на ці та інші обставини, контролюючі органи (Державна фінансова інспекція України, Управління праці та соціального захисту населення, підрозділи Міністерства економіки України тощо) не мають достатніх важелів впливу та не отримують інформації для своєчасного й ефективного реагування на порушення закону у сфері соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, оскільки лише комплексний підхід дає змогу з'ясувати ситуацію в цілому.

Саме такий підхід до проведення перевірки може дати позитивний результат при встановленні всіх обставин, які підлягають з'ясуванню під час її проведення, оскільки при дослідженні одних тільки документів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, як правило, поверхово ситуація має такий вигляд, що відповідає всім вимогам чинного законодавства.

Не зайвим (навіть досить ефективним) є проведення взаємозвірок між зазначеними вище фондами, податковою службою, управліннями статистики та самими страхувальниками, санаторно-курортними закладами на предмет відповідності наявних статистичних даних, первинних документів страхувальника і розподілених на соціальне страхування з тимчасової втрати працездатності коштів.

Отже, тільки здійснення дієвого прокурорського реагування є запорукою захисту прав і свобод та законних інтересів фізичних, юридичних осіб, інтересу держави в цілому.

При виявленні подібних фактів за результатами проведених прокуратурою перевірок вживаються заходи реагування, які передусім спря-

мовані на погашення боргів та поновлення порушених прав громадян, відшкодування спричинених Фонду втрат фінансових і матеріальних ресурсів, притягнення винних осіб як серед страховальників, так і посадовців Фонду до передбаченої законом відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Землячова О.А. Аналіз діяльності фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності в АР Крим / О.А. Землячова, Л.С. Савочка // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2010. – №4. – С. 44–49.
2. Бортник С.В. Шляхи удосконалення функціонування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні / С.В. Бортник // Юридична наука. – 2011. – №1 (1). – С. 124–128.
3. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: закон України від 14 січня 1998 року №16/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №23. – Ст. 121.
4. Шаварина М. Соціальне страхування в умовах ринкових перетворень: практика та шляхи удосконалення / М. Шаварина // Вісник ТАНГ. – 2004. – №6. – С. 126–132.
5. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням: закон України від 18 січня 2001 року №2240-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №14. – Ст. 71.
6. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2011 року №3гн: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP11026.html
7. Правозахисна діяльність прокуратури в сфері соціального страхування: методичні рекомендації / Н.Я. Якимчук, Л.С. Нецька, О.М. Лобач. – К.: Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, 2011. – 57 с.

Адріан ЛУПУ

ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ФОНДУ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ З ТИМЧАСОВОЇ ВТРАТИ ПРАЦЕЗДАТНОСТІ ТА НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У ЦЬЙ СФЕРІ

Резюме

Досліджено актуальні питання практичного застосування законодавства, що регулює діяльність Фонду соціального страхування від тимчасової втрати працездатності, та здійснення прокурорського нагляду у вказаній сфері. Окреслено основні види порушень, які виявляються в ході наглядової діяльності прокуратури, звернувши увагу на особливості реалізації заходів реагування прокуратури, які спрямовані на погашення боргів перед фондом, захист застрахованих осіб, а також на притягнення до відповідальності винних.

Адріан ЛУПУ

ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОТНОСИТЕЛЬНО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФОНДА СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ ПО ВРЕМЕННОЙ ПОТЕРЕ ТРУДОСПОСОБНОСТИ И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В ЭТОЙ СФЕРЕ

Резюме

Исследованы актуальные вопросы практического применения законодательства, регулирующего деятельность Фонда социального страхования от временной потери трудоспособности, и осуществления прокурорского надзора в указанной сфере. Определены основные виды нарушений в указанной сфере, которые выявляются в ходе надзорной деятельности прокуратуры, обращено внимание на особенности реализации мер реагирования прокуратуры, направленных на погашение долгов перед Фондом, защиту застрахованных лиц, а также на привлечение к ответственности виновных.

Adrian LUPU

**PRACTICE OF APPLICATION
OF LEGISLATION ON ACTIVITY OF SOCIAL INSURANCE FUND
OF TEMPORARY DISABILITY AS WELL AS PROSECUTORS SUPERVISION
IN THIS AREA**

Summary

The article deals with current issues of practical application of the law that regulates the activity of the Social Security Fund related to a temporal loss of capacity, and carrying out supervision in this field. The basic types of violations in this field during the supervisory activities of the prosecutor's office are identified, pointing out the peculiarities of response measures realization by the prosecutor's office directed to debt indemnity to the Fund, protection of insured persons and bringing of those responsible to justice.



Світлана ЧУПРИНСЬКА,

*начальник відділу організації участі прокурорів
у кримінальному провадженні в суді прокуратури Київської області,
здобувач Національної академії прокуратури України*

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Ключові слова: Верховний Суд України; правовий статус; система судів загальної юрисдикції; інстанційність судів; правомочність суду; правосуддя; найвищий судовий орган; конституційні повноваження.

Утвердження демократії та верховенства права є логічним наслідком державницьких дій, спрямованих на підвищення рівня життя громадян, ефективність політико-правових реформаций, розвиток і стабільність економічної сфери, культурно-історичне процвітання. Наведені спектри життя держави, у свою чергу, неможливі без наявності дієвої та ефективної судової системи і суду, завдання якого полягає у вирішенні суспільних конфліктів, забезпеченні балансу між приватними й державними інтересами, що досягається шляхом розуміння пріоритетності прав, свобод та інтересів особи. Як слушно зазначає вітчизняна правниця Л.М. Москвич, за такого підходу якість судової системи безпосередньо залежатиме від того, настільки судовий процес відповідатиме суспільним потребам та очікуванням клієнта – учасника судочинства. Водночас оцінка якості судового процесу не може ґрунтуватися лише на задоволенні клієнта, особливо з урахуванням того, що в окремих видах проваджень є так звані примусові користувачі (наприклад, підсудні в кримінальному процесі) [1, 250].

Без сумніву, ключова роль у процесі здійснення правосуддя як діяльності з утвердження загальнолюдської справедливості має належати найвищим судовим органам, тобто верховним судам, які у більшості країн світу очолюють судові системи (приміром, досвід Іспанії, Польщі, Угорщини, Фінляндії, Франції тощо). Саме у такій організації судового устрою може забезпечуватися особливий правовий статус верховного суду, що обумовлюється не лише повноваженнями у сфері судочинства, а й виконанням низки функцій загальнодержавного значення та місією із забезпечення єдності застосування норм зако-

нодавства всіма елементами судової системи, тобто судами.

Окремим проблемам правового статусу та функціонування Верховного Суду України присвячені роботи вітчизняних правників: В. Борденюка, В. Бринцева, С. Глущенко, В. Гончаренка, В. Городовенка, В. Долежана, В. Ковалюка, М. Козюбри, В. Комарова, В. Кривенка, В. Маляренка, І. Марочкіна, В. Нора, Д. Притики, М. Руденка, А. Селіванова, В. Сердюка, Н. Сібільової, В. Смодинського, В. Стефанюка, І. Шицького, С. Штогуна й інших. Однак дослідження процесуальних аспектів діяльності Верховного Суду України щодо перегляду ним кримінальних справ у чинній процесуальній процедурі мають фрагментарний характер або розглядалися в контексті інших правових проблем. Наведене спонукає до проведення комплексного дослідження саме з цієї тематики, що дасть можливість виробити пропозиції з оптимізації кримінального провадження.

Реалізація права на перегляд судових рішень нерозривно пов'язана з конституційними основами судоустрою та судочинства. Тобто процесуальний статус Верховного Суду України ґрунтується на консолідації його правових інститутів із інститутами судоустрійного характеру. Саме тому сьогодні необхідно окреслити організаційну структуру єдиної системи судів загальної юрисдикції та виокремити в ній місце і роль Верховного Суду України, який на конституційному рівні визначено найвищим судовим органом у цій системі.

Основні напрями оптимізації судоустрою держави визначено в Концепції удосконалення судівництва і забезпечення справедливого судочинства в Україні, затвердженій Указом Прези-

дента України [2]. Прийняття Декларації про державний суверенітет України (1990 р.), Акта проголошення незалежності України (1991 р.) засвідчили необхідність реформування судової системи, що постало як вимога реального забезпечення прав, свобод та інтересів громадян і держави, а також верховенства права.

У ч. 1 ст. 125 Основного Закону закріплено, що система судів загальної юрисдикції в Україні будуватиметься за принципами територіальності й спеціалізації. У Законі України від 7 липня 2010 року №2463-VI «Про судоустрій і статус суддів» прописано ще один принцип, за яким будуватиметься система судів України, – інстанційність, що відображено, зокрема, у Главі «Організаційні основи побудови системи судів загальної юрисдикції» Розділу II «Суди загальної юрисдикції» вказаного Закону. Тобто системний аналіз приписів частин 2–4 ст. 125 та п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України засвідчив про існування й принципу інстанційності. У частинах 3–4 вказаної статті передбачено функціонування місцевих та апеляційних судів, а також вищих спеціалізованих судів як вищих судових органів серед спеціалізованих судів. У ч. 2 ст. 125 Конституції України визначено конституційний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції.

На підставі такого інстанційного оформлення на території України було створено єдину систему судів загальної юрисдикції на чолі з Верховним Судом України. Рік конституційного утвердження (1996 р.) ознаменувався також окресленням переліку засад судочинства, поглибленням і збагаченням їх демократичним змістом та розширенням сфери застосування.

Ланкова побудова системи судів загальної юрисдикції в Україні є чотирирівневою: перший рівень – місцеві суди, другий рівень – апеляційні, третій – вищі спеціалізовані, четвертий – Верховний Суд України. У такому розумінні викладення законодавцем основ побудови системи судів дає можливість вважати, що приписами Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» як основного нормативного документа, у якому визначено правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, відображено існування таких судових інстанцій, зокрема щодо розгляду і вирішення кримінальних справ, як: вирішення спору по суті (перша інстанція), перегляд судового рішення в апеляційному порядку (друга інстанція), перег-

ляд судового рішення в касаційному порядку (третья інстанція) та перегляд судового рішення Верховним Судом України.

Водночас згідно з буквальною тлумаченням ч. 2 ст. 7 вказаного Закону Верховний Суд України у сучасних умовах судовою інстанцією не визначається, хоча з огляду на розуміння вказаної норми в історико-системному розрізі можливо виявити в його правовому статусі також елементи судового органу четвертої інстанції. Проте, наприклад, Л.М. Москвич, вважає, що внаслідок сучасного реформування судового устрою в Україні запроваджено три судові інстанції, а Верховний Суд України займає окреме судоустрійне місце як найвищий судовий орган в системі судів загальної юрисдикції [1, 313]. У цьому аспекті варто навести сформульоване С.П. Штеликом визначення «судова інстанція». Автор вважає, що судова інстанція – це судова установа (відповідний судовий підрозділ), правомочна розглядати справи по суті (суд першої інстанції) або перевіряти законність та обґрунтованість постановленого судового рішення, що не набрало законної сили (суд апеляційної інстанції), або перевіряти законність та обґрунтованість рішення суду, яке набрало законної сили (суд касаційної інстанції) [3, 13].

Доцільно погодитися з думкою Л.М. Москвич, адже чинна редакція наведеної статті Закону свідчить, що Верховний Суд України у системі судових органів нормативно не визначається судовою інстанцією і тому, власне, стає незрозумілим, у який спосіб він здійснюватиме правосуддя та які правила судочинства запроваджуватимуться для його «позаінстанційного» процесуального статусу, враховуючи те, що законодавець імперативно вимагає від нього єдності правозастосування, хоча й лише у сфері матеріального права. У ст. 17 Закону йдеться про однойменний принцип побудови системи судів загальної юрисдикції (інстанційність), тобто про те, що всі суди як мінімум повинні бути не тільки судовими органами, а й судовими інстанціями. Крім того, даний підхід підсилює положення про те, що Верховний Суд України на підставі чинних законодавчих актів України наділений особливими повноваженнями, не властивими іншим судам.

Згідно зі змістом ч. 2 ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» здійснення правосуддя відбувається у межах відповідних судових процедур. На сьогодні чинне правове поле

визначає цивільну, кримінальну, господарську, адміністративну спеціалізовані юрисдикції, а також справи про адміністративні правопорушення. В аспекті досліджуваної проблеми звернемо увагу, що одна зі спеціалізованих складових загальної юрисдикції – кримінальна. Варто зазначити: завданням кримінального провадження відповідно до ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Таке завдання створює концептуальну основу процесуального статусу судів кримінальної юрисдикції, зокрема і Верховного Суду України, а також має узгоджуватися із їх внутрішньою організацією, порядком діяльності, повноваженнями та кількістю судових інстанцій на основі конституційних засад судоустрою і судочинства.

Необхідно погодитися з В.Т. Маляренком, який ще до прийняття Кримінального процесуального кодексу України пропонував закріпити в ньому такі завдання кримінального судочинства, як: 1) регулювання процесуального порядку викриття осіб, винуватих у вчиненні злочинів, притягнення їх до відповідальності та справедливе покарання; 2) регулювання процесуального порядку звільнення від кримінальної відповідальності осіб, які вчинили суспільно небезпечні діяння; 3) регулювання процесуального порядку викриття осіб, які вчинили суспільно небезпечні діяння у неповнолітньому віці або в стані неосудності, і застосування до них передбачених законом примусових заходів; 4) захист особи від безпідставного притягнення до кримінальної відповідальності і недопущення засудження невинуватих або застосування до них примусових заходів; 5) захист особистої свободи особи, її майна, честі, гідності, інших прав і законних інтересів, а також державних інтересів та інтересів і прав юридичних осіб [4, 18]. Викладені законодавчі доповнення відповідають міжнародним

правовим нормам та дають можливість сконструювати дефініцію поняття «завдання суду» як забезпечення захисту гарантованих Конституцією і законами України прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави, здійснення судочинства у цивільній, адміністративній, господарській, кримінальній юрисдикціях на засадах верховенства права.

Зважаючи на викладене, можливо виокремити завдання Верховного Суду України як міжгалузевого судового органу, а саме: здійснення правосуддя на засадах верховенства права в межах відповідних судових процедур з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

До набрання чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів» Верховний Суд України виконував функції суду касаційної інстанції у справах кримінальної юрисдикції шляхом розгляду справ колегіями суддів Судової палати у кримінальних справах і Військової судової колегії. Крім того, у справах вказаної категорії він також мав повноваження суду, що здійснював виключне провадження. Даний вид провадження подібний до чинного порядку перегляду судових рішень, зокрема в частині підстав перегляду. Проте діюча процедура докорінно відрізняється від попередньої, тобто виключного провадження. Відмінність полягає, наприклад, в частині вимог до заяви про перегляд судових рішень, порядку подання заяви, перевірки відповідності заяви вимогам закону, що здійснюється Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ, допуску справи до провадження Верховного Суду України, розгляду справи тощо.

Із прийняттям Конституційним Судом України 11 березня 2010 року Рішення №8-рп/2010 ситуацію у сфері процесуально-правового регулювання змінило внесення доповнення щодо правової природи резервних механізмів перевірки судових рішень спеціалізованих судів [5]. Так, вказаний суд констатував: визначення у ч. 2 ст. 125 Конституції України Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції означає, що конституційний статус Верховного Суду України не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізу-

ють повноваження касаційної інстанції. Визнано також, що законом можуть бути передбачені й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції.

У наступному рішенні органу конституційної юрисдикції від 13 грудня 2010 року, оприлюдненому 15 грудня 2010 року у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, вказано, зокрема, на те, що побудова системи судів загальної юрисдикції узгоджується зі стадіями судочинства, відповідними формами провадження (наприклад, в апеляційній і касаційній інстанціях) [6].

Конституційний Суд України дійшов висновку, що згідно з ч. 1 ст. 125 Конституції України вищі спеціалізовані суди повноважні забезпечувати за законом касаційне оскарження та перегляд рішень судів відповідних юрисдикцій і в Рішенні від 11 березня 2010 року №8-рп/2010 зауважив, що конституційний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження суду касаційної інстанції.

Дослідження інституту процесуального статусу Верховного Суду України у судовій системі України неможливе без окреслення правового статусу найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції, складовою частиною якого є його компетенційна сфера, що, зокрема, визначається і в процесуальному аспекті, і в широкому розумінні ототожнюється із правосуддям.

Правовий статус – це юридичне визначення статусу суб'єкта. Під правовим статусом також розуміють юридично закріплене становище суб'єкта в суспільстві [7]. Оскільки статус Верховного Суду України закріплено в Конституції України, має йтися про правовий статус цього Суду в конституційному аспекті.

Варто погодитися з думкою вітчизняного правника В.В. Сердюка, який вважає, що правовий статус Верховного Суду України визначається

я його місцем у системі судів загальної юрисдикції та складається з таких елементів: 1) законодавчо визначені повноваження; 2) завдання і функції в правовій системі; 3) повноваження структурних підрозділів; 4) права і обов'язки посадових осіб; 5) акти, чинність і юридичні властивості яких обумовлені їх місцем у системі правових актів держави [8].

Крім того, досить обґрунтовано є характеристика правового статусу Верховного Суду України С.П. Штелих. На її думку, він повинен визначатися тим, що: 1) це має бути суд найвищої інстанції з усіх категорій справ із можливістю самостійного допуску найбільш важливих із них для спрямування судової практики; 2) повинен мати повноваження з перегляду будь-якої справи, розгляд якої закінчений у судах загальної юрисдикції, з огляду на її складність або важливе значення для суспільства; 3) має виконувати конституційно передбачені повноваження; 4) як єдиний орган судової влади, що має право конституційного подання, повинен звертатися до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України; 5) постанови Пленуму Верховного Суду України повинні мати обов'язковий характер для всіх суб'єктів правозастосування; 6) має гарантувати можливість перегляду справ у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, міжнародних зобов'язань при вирішенні конкретної справи [3, 14].

У змісті процесуального статусу Верховного Суду України загалом першочергового значення набувають питання його повноважень, оскільки про суд можна говорити лише тоді, коли він наділений повноваженнями у встановлених законом випадках і за дотримання вимог процесуального законодавства здійснювати правосуддя. На думку російських учених Ю.А. Дмитрієва та Г.Г. Черемних, судова влада є системою тих органів, які мають передбачені законом владні повноваження, спрямовані на встановлення істини, захист і відновлення справедливості, покарання винних та недопустимість покарання невинних. Рішення цих органів є обов'язковими для виконання всіма особами, яких вони стосуються [9]. У цілому більшість вітчизняних і зарубіжних дослідників у галузі права розглядають феномен судової влади винятково у поєднанні з повноваженнями суду [10, 12; 11; 12; 13; 14].

Вочевидь, аби суд ефективно та дієво стояв на сторожі захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави, необхідно не лише наділити його відповідним обсягом повноважень, а й забезпечити належне місце в ієрархії судових органів. Тому оптимальною є побудова системи судів загальної юрисдикції, що відповідала б стадіям судочинства та мала б єдину центральну вісь, тобто була централізованою (на жаль, сьогоднішнє реформування призвело до невиправданої децентралізації судової системи).

У ст. 125 Основного Закону наведено лише визначення місця Верховного Суду України без конкретизації при цьому його повноважень у сфері здійснення правосуддя. Пунктом 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України передбачено, що судоустрій і судочинство визначаються виключно законами України. Конституційний Суд України у Рішенні від 11 грудня 2003 року №20-рп/2003 (справа про Касаційний суд України) зазначив: внутрішня організація і порядок діяльності судових органів, повноваження та кількість судових інстанцій на основі конституційних засад судоустрою і судочинства

визначаються виключно законом згідно з п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України.

Наведене дає підстави стверджувати про відсутність у Верховного Суду України конституційно визначених судових повноважень (як, наприклад, і щодо вищих спеціалізованих судів як судів касаційної інстанції, функції яких у справах цивільної і кримінальної юрисдикції до оновлення чинного законодавства здійснював Верховний Суд України). Тому законодавчо закріплено, що його повноваження регулюються виключно законами України, норми яких ґрунтуються на конституційному статусі Верховного Суду України як найвищого у системі судів загальної юрисдикції та випливають з цього статусу. Отже, повноваження Верховного Суду України необхідно розглядати як правомочності суду, покладені на нього законом із метою реалізації завдань, які ставляться перед органами із таким статусом.

Таким чином, є підстави стверджувати, що правомочність Верховного Суду України усвідомлюється як сукупність нормативно закріплених прав і обов'язків, що слугують виконанню покладених на нього завдань та реалізації передбачених законом повноважень.

Список використаних джерел:

1. Москвич Л.М. Ефективність судової системи: концептуальний аналіз: моногр. / Москвич Л.М. – Х.: Вид-во «ФІНН», 2011. – 384 с. – С. 250.
2. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: указ Президента України №361/2006 за станом на 10 травня 2006 року // Офіційний вісник України. – 2006. – №19. – Ст. 1376. – С. 23–37. – Код 36232/2006.
3. Штелих С.П. Організаційно-правові аспекти інстанційної побудови системи судів загальної юрисдикції України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / С.П. Штелих. – К., 2012. – 19 с.
4. Маляренко В.Т. Перебудова кримінального процесу в Україні в контексті європейських стандартів: теорія, історія, практика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Маляренко Василь Тимофійович. – Х., 2004. – 449 с.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України: за станом на 11 березня 2010 року / Конституційний Суд України // Офіційний вісник України. – 2010. – №21. – Ст. 882. – С. 31. – Код 50227/2010.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=164715
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1981. – С. 680.
8. Сердюк В.В. Правовий статус Верховного Суду України в системі судової влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / В.В. Сердюк; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 38 с.
9. Дмитриев Ю.А. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека / Ю.А. Дмитриев, Г.Г. Черемных // Государство и право. – 1997. – №8. – С. 48.
10. Марочкін І.Є. Організація судових та правоохоронних органів: навч. посіб. / Марочкін І.Є., Толочко О.М., Сібілова Н.В. – Х.: Право, 2000. – 272 с.

11. Рекецька І.Р. Судова влада у контексті демократичної трансформації українського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / І.Р. Рекецька. – Одеса, 2003. – 16 с.
12. Брынцев В.Д. Судебная власть (правосудие): итоги реформ 1992–2003 гг. на Украине / Брынцев В.Д. – Х.: Ксилон, 2004. – 224 с.
13. Виноградова Л.Є. Юридична відповідальність суддів загальних судів України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Л.Є. Виноградова. – Одеса, 2004. – 16 с.
14. Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы / Е.Б. Абросимова. – М.: Институт права и публичной политики, 2002. – 160 с.

Євгенія ЧУПРИНСЬКА

**ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ
ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ В КРИМІНАЛЬНОМУ
ПРОВАДЖЕННІ**

Резюме

Правомочність Верховного Суду України необхідно розглядати як сукупність нормативно закріплених прав і обов'язків, що слугують виконанню покладених на нього завдань та реалізації визначених законом повноважень.

Евгения ЧУПРИНСКАЯ

**ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ
ВЕРХОВНОГО СУДА УКРАИНЫ В УГОЛОВНОМ
ПРОИЗВОДСТВЕ**

Резюме

Правомочность Верховного Суда Украины необходимо рассматривать как совокупность нормативно закрепленных прав и обязанностей, которые служат выполнению возложенных на него задач и реализации определенных законом полномочий.

Eugenia CHUPRYNSKA

**PROCEDURAL POWERS OF SUPREME COURT
OF UKRAINE IN CRIMINAL CASE**

Summary

The legal status of the Supreme Court of Ukraine should be viewed as a set of statutory rights and responsibilities that serve for the implementation of its tasks and enforcement of its statutory powers.



Олександр КОТЛЯРЕНКО,

*здобувач Національного університету оборони України,
підполковник юстиції*

ВІЙСЬКОВА СЛУЖБА ПРАВОПОРЯДКУ – СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Ключові слова: правоохоронна функція; правоохоронні органи; функції держави; механізм держави; Військова служба правопорядку; Збройні Сили України.

Кожна держава визначає певні завдання і забезпечує їх виконання з урахуванням потреб та інтересів, цілей і бажань, мотивів та можливостей усього суспільства, пануючого класу або певної нації. Тому питання про функції держави має не лише теоретичне, а й надзвичайно велике практичне значення, оскільки від правильного його вирішення залежить рівень розвитку громадянського суспільства. Адже функції держави відображають її політичну та соціальну природу, сутність держави і державної влади на певному етапі розвитку. Відтак, вивчення й аналіз найбільш важливих функцій держави, механізму їх реалізації та діяльності органів, уповноважених їх здійснювати, не втрачають актуальності.

Окремі аспекти окресленої проблеми, пов'язані із правоохоронними функціями держави, розглядалися у працях таких учених, як М.І. Козюбра, В.В. Копейчиков, А.М. Колодій, О.Ф. Скакун, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк та інших. Дослідженню правоохоронних функцій держави присвячені дисертації П.В. Онопенка і Й.І. Горінецького. Функції військової служби, їх конституційно-правове закріплення останнім часом були предметом дослідження в наукових роботах В.Й. Пашинського, Є.І. Григоренка. Загальний аналіз функцій Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (Військова служба правопорядку) проведено Б.М. Ринажевським. Теоретико-правові питання функціонування правоохоронних органів у механізмі держави України розглянуті у працях Т.О. Пікулі та Ю.О. Загуменної.

Водночас досліджень місця і ролі Військової служби правопорядку у механізмі реалізації правоохоронної функції на даний час не існує. Від-

сутнє також нормативне визначення понять «правоохоронний орган», «правоохоронна діяльність», «правоохоронна функція», розуміння того, які саме функції державних органів необхідно вважати «правоохоронними». Це зумовлює актуальність даного дослідження. Треба також врахувати, що правоохоронні функції тісно взаємопов'язані з іншими важливими функціями держави (оборони і захисту), які покладаються на Збройні Сили України, і саме тому існує потреба у їх вивченні в обсязі, необхідному для повного розкриття змісту та механізму реалізації правоохоронної функції держави.

Мета статті полягає у визначенні шляхів удосконалення реалізації правоохоронної функції держави органами і підрозділами Військової служби правопорядку.

Одне з основних питань, що виникає у сфері функціонального призначення держави, – ефективність здійснення та реалізації функцій держави, зокрема правоохоронної. Однак правоохоронна діяльність держави не може бути ефективною без наявності належної нормативно-правової бази, відповідно, і без системи правоохоронних органів, які забезпечують виконання правових норм. Без цього неможливо досягти стабільного правопорядку в державі. Розвиток суспільних відносин і правової системи країни неодмінно позначаються на змісті функцій держави, що здійснюються через відповідні органи.

Функції держави та функції державних органів не є однопорядковими явищами (поняттями). У функціях держави відображено зміст її діяльності загалом (тобто всієї державної діяльності), а у функціях державних органів – лише зміст специфічної частини (ділянки) державної діяльності. Функції окремого органу держави свідчать про

його соціальне призначення як особливої частини механізму держави [1, 183–185].

Загалом функціонування держави є складним динамічним процесом, що відбувається під впливом багатьох чинників. Кожна функція держави протягом історичного розвитку зазнавала трансформацій. Це, безумовно, повною мірою стосується й правоохоронної функції держави – забезпечення конституційного порядку та національної безпеки, які зумовлюють стан законності, охорону конституційних прав людини і громадянина та відновлення неправомірно порушених прав.

Правоохоронна діяльність визначається правоохоронною функцією держави, здійснюється в межах правоохоронних відносин та відповідає їх принципам. Державно-владна діяльність правоохоронних органів полягає в тому, що вони, будучи частиною апарату держави, наділені компетенцією розглядати різні юридичні справи та користуються можливістю застосування державного примусу [2, 17].

При цьому треба врахувати, що, на думку Т. Пікулі, державно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції складається з упорядкованої сукупності елементів, які функціонують у правоохоронній сфері суспільного життя. Тобто державно-правовий механізм утворює відносно самостійну соціальну систему (правоохоронну), складовими якої є певні елементи, зокрема мета, об'єкти, суб'єкти правоохорони тощо.

Найголовніший суб'єкт правоохоронної системи – держава, оскільки саме вона створює всю сукупність державних правоохоронних органів, наділяє їх відповідними повноваженнями для захисту прав і свобод громадян, боротьби зі злочинністю, забезпечення законності та правопорядку. Саме тому правоохоронні органи є центральним суб'єктом правоохоронної системи [3, 49–53].

Конституція України (ст. 1) проголошує Україну правовою державою. Верховенство права, закріплене у ст. 8 Основного Закону, – одна з найважливіших засад цієї держави. Реалізація вказаного конституційного положення зумовлює необхідність охорони права, яка здійснюється за допомогою правоохоронних функцій держави. Таким чином, в умовах побудови громадянського суспільства ці функції є важливими для становлення та існування правової держави. Ефективність їх реалізації залежить від злагодженої діяльності суб'єктів, призначених для їх здійс-

нення, серед яких провідна роль належить правоохоронним органам держави [4].

Не вдаючись до подальшого розгляду проблемами аналізу властивостей і видів правоохоронної діяльності та її порівняння з іншими напрямками реалізації державної влади, констатуємо лише те, що виконання правоохоронних функцій, по-перше, становить невід'ємну частину діяльності цілої низки органів у системі державної влади – правоохоронних органів, а по-друге, сама функція охорони права та підтримання правопорядку є однією з обов'язкових умов існування будь-якої сучасної держави. Тому система правоохоронних органів являє собою необхідний елемент становлення й розвитку демократичної держави.

У ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року визначено, що правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення *правоохоронних функцій* [5]. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 року збільшує коло суб'єктів, яких за певними ознаками можна віднести до правоохоронних. Так, у ст. 1 цього Закону зазначено, що правоохоронні органи – це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або *правоохоронні функції* [6]. Однак поняття «правоохоронні функції», тлумачення якого могло б дати змогу чітко визначити коло правоохоронних органів, що їх здійснюють, у вказаних законах не міститься.

Відсутність чіткого законодавчого визначення поняття та структури правоохоронних органів зумовлює необхідність звернення до теоретико-методологічних джерел. У юридичних енциклопедіях правоохоронні органи визначено так: «Правоохоронні органи – державні органи, основною функцією яких є охорона законності та правопорядку, захист прав та свобод людини, боротьба зі злочинністю» [7, 759]; «Правоохоронні органи – державні органи, спеціально уповноважені здійснювати контроль за точним і неухильним додержанням законів, забезпечувати законність і правопорядок, боротьбу зі злочинністю, захист прав і свобод громадян, застосовувати заходи державного примусу до правопорушників» [8, 695–696].

У ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»

від 23 грудня 1993 року визначено перелік правоохоронних органів, до яких віднесено, зокрема, органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку, інші органи, які здійснюють правозастосовні або *правоохоронні функції* [9]. Водночас, якщо проаналізувати законодавчі акти, в яких закріплено правовий статус того чи іншого органу держави і на які в тому чи іншому обсязі державою покладено здійснення правоохоронних функцій, то із визначеного переліку статусом «правоохоронні» законодавець прямо наділяє лише Службу безпеки України, Управління державної охорони України, Державну прикордонну службу України та Військову службу правопорядку.

Кожен із цих органів виконує певні завдання, здійснює діяльність у напрямках, визначених в законодавчому порядку, наділений сукупністю відповідних повноважень, які дають йому змогу охороняти право у певних сферах суспільних відносин. Окремі правоохоронні органи здійснюють спеціальну правоохоронну діяльність, що відповідає їх назві, особливому статусу в механізмі правового регулювання. Одним із таких правоохоронних органів є Військова служба правопорядку, основне призначення якої – забезпечити правопорядок у Збройних Силах України.

Необхідним атрибутом держави, гарантом воєнного захисту її національної безпеки й стабільності в суспільстві виступають Збройні Сили України, які загалом виконують оборонну і захисну функції держави. Так, ст. 17 Конституції України визначає, що на Збройні Сили України покладаються «... оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності». Захист суверенітету і територіальної цілісності України визнаються найважливішими функціями держави. Забезпечення державної безпеки та захист державного кордону покладаються на відповідні військові формування і правоохоронні органи держави, організація та порядок діяльності яких визначаються законом [4].

Зіставлення ч. 1 ст. 17 Конституції України та ст. 3 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року дає підстави вважати суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність України об'єктами її національної безпеки. Остання визначається у цьому Законі як захищеність життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розви-

ток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам, зокрема й у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони.

Усвідомлюючи необхідність забезпечення оборони і захисту держави, враховуючи, що ці важливі функції покладаються на Збройні Сили України, маючи на меті зміцнення правопорядку у Збройних Силах України та забезпечення конституційних прав військовослужбовців, Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» від 7 березня 2002 року №3099-III (Закон) [10]. Відповідно до нього було створено Військову службу правопорядку у Збройних Силах України – *спеціальне правоохоронне формування* в складі Збройних Сил України, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни; запобігання злочинам, іншим правопорушенням, їх припинення; захисту прав і законних інтересів військовослужбовців; виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень; захисту майна від розкрадання; участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах; виконання інших визначених Законом завдань і функцій.

Правовий статус та повноваження Військової служби правопорядку визначені в Законі і, на нашу думку, мають певні особливості. Так, Військова служба правопорядку є *спеціальним* правоохоронним формуванням у складі військового формування. «Спеціалізованість» її полягає в поширенні компетенції на певне коло суб'єктів, а саме Збройні Сили України (військове формування). Призначення військового формування закріплено в ст. 1 Закону України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року [11]. Зокрема, крім завдань, покладених на Збройні Сили України Конституцією України, вказаний Закон додатково покладає на військове формування захист державної незалежності та національних інтересів.

Водночас Військова служба правопорядку як складова Збройних Сил України (військового формування) є елементом Воєнної організації держави та суб'єктом забезпечення національної безпеки. Діяльність Воєнної організації держави безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України (інтересів держави) від зовнішніх та внутрішніх загроз [5, 6]. Беззаперечним також є те, що Військова служба правопорядку як

організаційна складова Збройних Сил України бере участь у виконанні покладених на них Конституцією України та законами України функцій. Крім того, Військова служба правопорядку як *правоохоронне* формування реалізує визначені їй Законом завдання і функції правоохоронної діяльності, мета яких полягає в забезпеченні правопорядку в Збройних Силах України. Проте ключовий момент – це підпорядкування правоохоронного формування (Військової служби правопорядку) керівництву військового формування (Збройних Сил України), що ускладнює дотримання принципів незалежності та неупередженості в її діяльності.

Загальновідомо, що функція забезпечення правопорядку передбачає такі основні види діяльності: попередження, виявлення, розкриття і припинення правопорушень; розслідування правопорушень; притягнення до юридичної відповідальності правопорушників; перевиховання правопорушників. Зважаючи на викладене, можна стверджувати, що з метою реалізації правоохоронної функції держави Військова служба правопорядку наділена такими повноваженнями:

- попереджувати, виявляти і припиняти злочини та інші правопорушення, розслідувати корупційні правопорушення;
- здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- виявляти причини та умови вчинення правопорушень; вносити подання щодо усунення порушень закону, причин і умов, що їм сприяють;
- виконувати доручення слідчого, прокурора, рішення судів;
- брати участь у забезпеченні громадського порядку;
- забезпечувати виконання особами кримінального покарання в дисциплінарному батальйоні;
- взаємодіяти з військовими формуваннями та правоохоронними органами, обмінюватися з ними інформацією для виявлення правопорушень;
- запобігати диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах;
- розшукувати і затримувати військовослужбовців, які ухиляються від виконання кримінального покарання, проводити розшук викрадених вогнепальної зброї, бойових припасів або вибухових речовин;
- зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю;

– вносити пропозиції про анулювання дозволів на придбання, зберігання і носіння зброї та боєприпасів, спеціальних засобів самооборони;

– вилучати предмети і речі, заборонені або обмежені в обігу, а також документи з ознаками підробки;

– здійснювати нагляд за дорожнім рухом військових транспортних засобів;

– брати участь у розслідуванні дорожньо-транспортних пригод, вчинених за участю водіїв військових транспортних засобів;

– брати участь у виконанні завдань, які додатково покладаються під час введення режиму воєнного або надзвичайного стану в Україні.

Виконання цих повноважень Військовою службою правопорядку забезпечується імперативним характером норм, а їх реалізація підсилюється можливістю застосування державного примусу. Зокрема, для виконання вказаних повноважень військовослужбовці Військової служби правопорядку можуть обмежувати права і свободи та особисту недоторканність правопорушників. Також у передбачених в законодавстві випадках і встановленому порядку військовослужбовці мають право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю. Зауважимо, що застосовувати передбачені законом заходи примусу держава уповноважує винятково правоохоронні органи (їх посадових осіб), які виконують її функції. На підтвердження зазначеного ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року відносить військових посадових осіб Військової служби правопорядку до кола осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Водночас ст. 5 цього Закону уповноважує органи Військової служби правопорядку на здійснення правоохоронних функцій держави у сфері протидії корупції [12].

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що, попри невелику чисельність особового складу Військової служби правопорядку (1,5% чисельності Збройних Сил України), вона є важливим суб'єктом реалізації правоохоронної функції держави у такому її конституційному інституті, як Збройні Сили України. Повноваження Військової служби правопорядку в сфері реалізації правоохоронної функції держави – це сукупність передбачених у Законі прав та обов'язків, за допомогою яких вона виконує поставлені правоохоронні завдання у межах визначеної юрисдикції.

Варто наголосити, що обов'язковою умовою ефективного функціонування, якісного виконання Військовою службою правопорядку покладених законом завдань і функцій, дотримання її посадовими особами законності, забезпечення прав та свобод військовослужбовців є чітка нормативно-правова регламентація її діяльності. Адже специфіка роботи Військової служби правопорядку полягає в тому, що вона охоплює сукупність досить різних сфер суспільних відносин, і це вимагає від її посадових осіб високого професіоналізму, самовідданості, відповідальності та розуміння значущості завдань, що виконуються.

Забезпечення оборони і безпеки країни завжди було однією з найважливіших функцій держави. Характеризується вона можливостями ефективно протистояти будь-яким зовнішнім і внутрішнім загрозам її національній безпеці та створювати сприятливі умови для гарантованого захисту національних інтересів. Фактично можна стверджувати, що функції Збройних Сил України (оборона і захист) є функціями держави, оскільки головна мета їх роботи полягає у практичному здійсненні функцій держави, вирішенні завдань щодо збройного захисту незалежності та територіальної цілісності України від зовнішніх загроз на підставі принципів, закріплених у Конституції та законах України. Загалом Збройні Сили України – своєрідний механізм досягнення цілей, здійснення функцій і виконання завдань держави.

Зіставлення об'єктів охорони Збройних Сил України та правоохоронних органів в особі Військової служби правопорядку дає можливість стверджувати про їх спільність, тобто це – об'єкти національної безпеки: людина і громадянин –

їхні конституційні права і свободи; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність. Водночас принципова відмінність між ними в тому, що Збройні Сили України здійснюють їх охорону від зовнішніх загроз, а правоохоронні органи – від внутрішніх зазіхань. Щоправда, основне призначення Військової служби правопорядку – забезпечення конституційних прав військовослужбовців і правопорядку у Збройних Силах України, що є важливою складовою їх бойової готовності та боєздатності.

Отже, правоохоронні функції тісно взаємопов'язані з іншими важливими функціями держави (оборони і захисту), які насамперед покладаються на правоохоронні органи (Військову службу правопорядку), а також певною мірою на Збройні Сили України. Відтак, наявна потреба в їх подальшому комплексному дослідженні.

Враховуючи зазначене та з метою підвищення ефективності виконання завдань Військовою службою правопорядку й усунення дублювання в роботі правоохоронних органів вважаємо за доцільне більш чітко визначити правовий статус і напрями діяльності Військової служби правопорядку. Для цього пропонуємо внести такі зміни до Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» від 7 березня 2002 року: 1) перейменувати її у Військову службу правопорядку України (Військову поліцію) та вивести зі складу Збройних Сил України; 2) підпорядкувати її Президенту України (через Міністра оборони України); 3) змінити статус Військової служби правопорядку, зазначивши, що це «спеціальний державний правоохоронний орган», удосконалити її компетенцію; 4) поширити її повноваження на інші військові формування держави.

Список використаних джерел:

1. Наливайко Л. Р. Поняття та основні ознаки функцій держави / Л. Р. Наливайко // Правова держава. – 2005. – Вип. 16. – С. 177–191.
2. Плигун Ю. С. Поняття правоохоронної діяльності та її суб'єкти / Ю. С. Плигун // Держава і право. – 2002. – Вип. 17. – С. 17–22.
3. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи України в механізмі держави: моногр. / Т. О. Пікуля – Тернопіль: Астон, 2005. – 200 с.
4. Конституція України: офіц. текст. – К.: Паливода А. В., 2011. – 56 с.
5. Про основи національної безпеки України: закон України від 19 червня 2003 року №964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №39. – Ст. 351.
6. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: закон України від 19 червня 2003 року №975-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – №29. – Ст. 1440.
7. Российская юридическая энциклопедия / под ред. В. П. Бойко. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 1100 с.

8. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2007. – 992 с.
9. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: закон України від 23 грудня 1993 року №3781-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №11. – Ст. 50.
10. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: закон України від 7 березня 2002 року №3099-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №32. – Ст. 225.
11. Про оборону України: закон України від 6 грудня 1991 року №1932-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №9. – Ст. 106.
12. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2011. – 424 с.

Олександр КОТЛЯРЕНКО

ВІЙСЬКОВА СЛУЖБА ПРАВОПОРЯДКУ – СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Резюме

Розглянуто діяльність Військової служби правопорядку у Збройних Силах України як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави. Із застосуванням методу нормативно-порівняльного аналізу в статті проаналізовано повноваження Військової служби правопорядку у правоохоронній сфері, акцентовано увагу на особливостях її правового статусу, а також сформульовано пропозиції з удосконалення напрямів діяльності.

Александр КОТЛЯРЕНКО

ВОЕННАЯ СЛУЖБА ПРАВОПОРЯДКА – СУБЪЕКТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Резюме

Рассмотрена деятельность Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины как субъекта реализации правоохранительной функции государства. С применением метода нормативно-сравнительного анализа в статье проанализированы полномочия Военной службы правопорядка в правоохранительной сфере, акцентировано внимание на особенностях ее правового статуса, а также сформулированы предложения по усовершенствованию направлений деятельности.

Alexander KOTLYARENKO

MILITARY POLICE – SUBJECT OF LAW AND ORDER IMPLEMENTATION FUNCTION OF STATE

Summary

In the article the Military police in Armed forces of Ukraine, as subject of realization of law-enforcement function of the state is considered. In the article was delivered analysis of Military police authority within a Law and Order scope by normative-comparing method. Made an accent on legal status particularities of Military police. Settled propositions on its activities improvement.



Андрій ВОСВОДА,

*аспірант Національної академії прокуратури України,
молодший радник юстиції*

ОБСТАВИНИ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ВСТАНОВЛЕННЮ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ПРО ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ВОДІННЯ АБО ЕКСПЛУАТАЦІЇ ВІЙСЬКОВИХ МАШИН

Ключові слова: обставини, що підлягають встановленню; предмет доказування; кримінальне провадження; військовослужбовці; військові машини; правила водіння або експлуатації машин.

Упродовж тривалого часу існування криміналістика накопичила чималі знання з методики розслідування злочинів у сфері безпеки дорожнього руху, проте поза увагою вчених-криміналістів в Україні залишилась методика розслідування військових злочинів у сфері порушень правил водіння або експлуатації військових машин військовослужбовцями.

Такі обставини негативно впливають на можливість всебічного, повного та об'єктивного розслідування цього виду злочинів в умовах різних слідчих ситуацій, викликають нагальну необхідність науково-методичного забезпечення прокурорсько-слідчої діяльності з розслідування цього виду військових злочинів.

Актуальність зазначеної проблеми посилюється процесами реформування кримінально-процесуального законодавства та системи правоохоронних органів у цілому, висуває підвищені вимоги до прокурорів і слідчих щодо досконалого володіння методиками розслідування, у тому числі військових злочинів.

Завданням цього дослідження є визначення та розкриття особливостей обставин, що підлягають встановленню і доказуванню у кримінальних провадженнях за злочинами про порушення правил водіння або експлуатації військових машин.

Коло обставин, які підлягають встановленню та доказуванню у кримінальному провадженні, у кримінальному процесуальному праві називають «предметом доказування» [1, 131; 2, 54].

У науковій літературі спірним є питання співвідношення криміналістичної характеристики злочинів та предмета доказування. Дехто з уче-

них висловлює думку про те, що криміналістична характеристика злочинів охоплює предмет доказування. Зокрема, як зазначає професор Р.С. Белкін: «Правильно сформульована характеристика повинна органічно включати перелік обставин, які підлягають доказуванню, і тому їх не потрібно вносити в структуру окремої методики» [3, 274]. Такої самої думки дотримуються і деякі інші автори [4, 343; 5, 180]. Проте в іншій своїй праці Р.С. Белкін зазначив, що останнім часом учені приділяють усе більше уваги необхідності доповнення криміналістичних характеристик переліком обставин, які підлягають доказуванню за конкретними категоріями кримінальних справ, що можна розглядати як модернізацію у криміналістиці [6, 222]. Цим висловлюванням видатний російський науковець визнав наявність підґрунтя для виокремлення цього елемента криміналістичної методики.

Водночас переважна більшість учених-криміналістів розглядають обставини, що підлягають доказуванню в окремих методиках розслідування злочинів, як самостійний елемент.

Поділяємо думку М.В. Салтевського про те, що структуру криміналістичної характеристики не можна ототожнювати з обставинами, що підлягають доказуванню. Усі елементи предмета доказування не можуть бути охоплені елементами криміналістичної характеристики, які в основному описують типові властивості та ознаки злочину, проте їх поєднання допускається [7, 419]. Саме тому обставини, що підлягають встановленню та доказуванню, розглядаємо не в межах криміналістичної характеристики, а окремим підрозділом.

Обставини, що підлягають встановленню, на відміну від криміналістичної характеристики злочинів, інтегрують у собі властивості правової сутності злочину. Це дає змогу виділити з усіх подій і діянь ті, які наділені ознаками кримінально-правового, юридично значущого характеру (суспільна небезпека, протиправність, винність) і дати їм правильну кримінально-правову оцінку [8, 142].

Законодавець у ст. 91 Кримінального процесуального кодексу України закріпив перелік обставин, що підлягають доказуванню у кримінальному провадженні, а саме: подія кримінального правопорушення (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення); винуватість обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета вчинення кримінального правопорушення; вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, а також розмір процесуальних витрат; обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують особу обвинуваченого, обтяжують чи пом'якшують покарання, які виключають кримінальну відповідальність або є підставою для закриття кримінального провадження; обставини, що є підставою для звільнення від кримінальної відповідальності або покарання.

Проте визначені у законодавстві обставини мають для сторони обвинувачення загальноорієнтуєний характер, стосуються розслідування усіх кримінальних правопорушень та недостатньо конкретизовані щодо певних категорій кримінальних правопорушень. Водночас переліки таких обставин для окремих видів кримінальних проваджень є специфічними й залежать від ознак складу правопорушення. Саме тому дослідження обставин, що підлягають встановленню та доказуванню у кримінальних справах окремої категорії, необхідно визнати невід'ємним елементом методики розслідування деяких видів кримінальних правопорушень.

Вчені-криміналісти приділяють увагу обставинам, що підлягають встановленню та доказуванню у злочинах про порушення правил дорожнього руху та експлуатації транспорту [9, 319–320; 10, 491–492; 11, 256; 12, 130; 13, 403–404; 14, 806–807; 15, 674; 16, 102].

Проаналізувавши підходи різних учених, дослідивши кримінальні справи про порушення правил водіння або експлуатації машин, розглянуті судом, врахувавши інформацію, отриману під час опитування прокурорсько-слідчих праців-

ників, нами зроблені висновки: у кримінальних провадженнях цієї категорії типові обставини, що підлягають встановленню та доказуванню, наступні:

- факт настання події, її вид: зіткнення рухомих засобів під час руху; перевертання; наїзди на перепони, на пішоходів, велосипедистів, на нерухомі транспортні засоби; падіння пасажирів з машини тощо.

- час, місце, характер події (катастрофа, аварія, поламка, нещасний випадок);

- обстановка та поетапний розвиток події з моменту виникнення небезпечної обстановки до настання післяаварійного стану;

- наслідки події, у тому числі наявність постраждалих (загиблих), характер і ступінь тяжкості тілесних ушкоджень, наявність пошкоджень та сума збитків, завданих злочином унаслідок пошкодження військового майна, зрив виконання бойового завдання;

- факт прийняття машини до експлуатації в військовому формуванні для виконання службових завдань;

- технічний стан машини на момент події, час виникнення несправностей (за їх наявності);

- керівні документи з експлуатації та допущені порушення правил водіння або експлуатації, які спричинили суспільно небезпечні наслідки, їх прояв (перевищення швидкості, порушення правил обгону, недотримання дистанції руху, різке гальмування, випуск у рейс із парку завідомо несправної машини);

- особа, яка допустила зазначені порушення, та її відповідність суб'єкту цього злочину;

- причинно-наслідковий зв'язок між порушенням правил водіння або експлуатації машини та наслідками, що настали;

- ступінь вини кожного учасника події, форма вини щодо порушень та наслідків, мотиви та цілі порушень правил водіння або експлуатації;

- відомості про потерпілого;

- обставини, які впливають на ступінь, характер відповідальності.

Залежно від слідчої ситуації перелік та зміст обставин, що підлягають встановленню при розслідуванні злочинів цієї категорії, може змінюватися: перелік одних у процесі доказування зростає, а інших – зменшується.

Так, при розслідуванні порушень правил водіння або експлуатації військових машин, допущених при виконанні навчальних завдань, обов'язковому встановленню та поглибленому досліджен-

ню підлягають обставини, що свідчать про дотримання навчальним складом встановленого порядку підготовки водія та допуску його до вправи, забезпечення відповідності ділянки, на якій виконується навчальне завдання, керівним документам (знаками, покажчиками тощо), наявність у суб'єкта достатньої підготовки для її виконання, відповідного інструктажу із заходів безпеки, що дає змогу зробити висновки щодо можливості суб'єкта уникнути злочинних наслідків за умови їх належного використання та дотримання правил.

Особливе значення мають обставини, пов'язані із встановленням особи, яка допустила злочинні порушення, з питань ремонту чи передрейсового технічного огляду військової машини. Зокрема, за такої ситуації обов'язковому встановленню підлягає наявність у особи, яка відповідала за технічний стан машини, відповідної освіти, підготовки і дозволів на проведення таких робіт, досвіду.

Обов'язковою специфічною обставиною, що підлягає встановленню при розслідуванні злочинів про порушення правил водіння та експлуатації машин, є факт належності машини до військових, якими є механічні саморухомі засоби, що приводяться в рух за допомогою двигуна, прийняті військовими частинами та установами, організаціями військових формувань в експлуатацію, чиїм основним призначенням є використання у будь-яких службових цілях.

Велике значення при розслідуванні злочинів цієї категорії має встановлення обставин, що свідчать про технічний стан машини на момент події, своєчасність, якість її технічного обслуговування, наявність зауважень щодо її технічного стану. У разі отримання відомостей про несправності, які унеможливили вплив водія на її рух, обов'язковому встановленню підлягає час їх настання, поінформованість водія та інших осіб про наявність таких несправностей перед початком руху, а також можливість попередження злочинних наслідків у разі проведення належного технічного обслуговування та передрейсової перевірки технічного стану машини.

Встановлення цих обставин дає можливість вирішити питання про винуватість осіб, які відповідають за технічний стан машин, та особи, якою керувала або експлуатувала її за призначенням. У разі раптового настання несправностей, що не залежало від дій будь-яких осіб, можна говорити про відсутність складу кримінального правопорушення.

Важливою обставиною, яка підлягає встановленню та доказуванню у кримінальних провадженнях цієї категорії, є наявність причинного зв'язку між порушеннями правил водіння або експлуатації машини та наслідками, що настали. Вирішуючи це питання, слідчий має дослідити можливості уникнення злочинних наслідків у разі недопущення певних порушень правил водіння або експлуатації. У разі допущення порушень кількома учасниками події, необхідно встановити, чиї саме протиправні діяння стали її безпосередньою причиною.

Під час розслідування злочинів зазначеної категорії слідчому в обов'язковому порядку необхідно встановити розмір збитків, завданих винною особою унаслідок пошкодження військового майна (машини, споруд, вантажу тощо). Така особливість зумовлена тим, що у ст. 412 Кримінального кодексу України (КК України) передбачено кримінальну відповідальність військовослужбовців за вчинення необережного знищення чи пошкодження військового майна.

Встановлення особи потерпілого у злочинах цієї категорії передбачає визначення анкетних даних, особистої характеристики, стану здоров'я, психічного стану, відносин із суб'єктом водіння або експлуатації, його поведінки (ролі) під час події. Вивчення цих обставин важливе для вирішення питання про можливість вчинення навмисного злочину проти особи, про вину постраждалої особи у спричиненні їй тілесних ушкоджень.

Обставинами, які пом'якшують покарання у злочинах цієї категорії, можуть бути визнані: певні порушення правил дорожнього руху потерпілим, щире каяття, явка із зізнанням, активна участь у ліквідації наслідків катастрофи або аварії, вчинення злочину під впливом погрози, примусу або внаслідок матеріальної, службової чи іншої залежності тощо.

Вичерпний перелік обставин, які обтяжують покарання, викладено у ст. 67 КК України, тому вважаємо, що наводити його не доцільно.

Отже, визначений і запропонований нами перелік обставин, що підлягають встановленню у кримінальних провадженнях про порушення правил водіння або експлуатації бойових, спеціальних та транспортних машин, має першочергове значення у практичній діяльності слідчих і прокурорів при розслідуванні злочинів цієї категорії, оскільки знання про них допомагатиме вибудовувати обґрунтовані слідчі версії й ефективному

плануванню розслідування. Водночас вжиття вичерпних заходів щодо їх встановлення сприятиме повному, об'єктивному, всебічному дослідженню

обставин справи, встановленню винних осіб та ухваленню справедливого вироку.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процес України / за ред. Ю.М. Грошевого та В.М. Хотенця. – Х.: Право, 2000. – 496 с.
2. Курс советского уголовного процесса. Общая часть / под ред. А.Д. Бойкова, И.И. Карпеца. – М.: Юридическая литература., 1989. – 640 с.
3. Белкин Р.С. История отечественной криминалистики / Белкин Р.С. – М.: Норма, 1999. – 496 с.
4. Криминалистика / под ред. Герсимова И.Ф., Драпкина Л.Я. – [2-е изд.; перераб. и дополн.]. – М.: Высшая школа, 2000. – 672 с.
5. Андреев И.С. Криминалистика / Андреев И.С., Грамович Г.И., Порубов Н.И. – Минск: Вышэйшая школа, 1997. – 344 с.
6. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики / Белкин Р.С. – М.: Норма-Инфра-М, 2001. – 240 с.
7. Салтевський М.В. Криміналістика (у сучасному викладі): підруч. / Салтевський М.В. – К.: Кондор, 2008. – 558 с.
8. Тіщенко В.В. Теоретичні і практичні основи методики розслідування злочинів: моногр. / В.В. Тіщенко. – Одеса: Одеська національна юридична академія; Фенікс, 2007. – 260 с.
9. Керівництво з розслідування злочинів: наук.-практ. посіб. / В.Ю. Шепітько, В.О. Коновалова, В.А. Журавель та ін.; за ред. В.Ю. Шепітька. – Х.: Одиссей, 2010. – 960 с.
10. Настільна книга слідчого: наук.-практ. вид. для слідчих і дізнавачів / М.І. Панов, В.Ю. Шепітько, В.О. Коновалова та ін. – К.: Ін Юре, 2003. – 720 с.
11. Криміналістика: питання і відповіді: навч. посіб. / А.В. Кофанов, О.Л. Кобилянський, Я.В. Кузьмичов та ін. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 280 с.
12. Криминалистика: методика расследования преступлений, совершаемых военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации: учеб. / под общ. ред. доктора юрид. наук, проф. А.Н. Савенкова. – М.: Юрлитинформ, 2007. – 608 с.
13. Криминалистика: учеб. / под ред. А.Г. Филиппова. – М.: Юрайт; ИД Юрайт, 2011. – 441 с.
14. Аверьянова Т.В. Криминалистика: учеб. для вузов / Аверьянова Т.В., Белкин Р.С., Корухов Ю.Г., Россинская Е.Р. – [3-е изд., перераб. и дополн.]. – М.: Норма, 2007. – 944 с.
15. Криминалистика: учеб. / отв. ред. Н.П. Яблоков. – [2-е изд., перераб. и дополн.]. – М.: Юрист, 2002. – 718 с.
16. Давиденко В.С. Криміналістичне забезпечення прокурорського нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ при провадженні дослідчих перевірок, дізнання та досудового слідства за фактами порушень правил безпеки дорожнього руху / В.С. Давиденко // Вісник прокуратури. – 2012. – №7 (133). – С. 98–103.

Андрій ВОЄВОДА

ОБСТАВИНИ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ВСТАНОВЛЕННЮ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ПРО ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ВОДІННЯ АБО ЕКСПЛУАТАЦІЇ ВІЙСЬКОВИХ МАШИН

Резюме

На підставі аналізу наукових досліджень та практики автором визначено перелік типових обставин, що підлягають встановленню та доказуванню у кримінальних провадженнях за злочинами про порушення правил водіння або експлуатації військових машин. Розкрито особливості таких обставин у контексті окремих слідчих ситуацій.

Андрей ВОЕВОДА

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПОДЛЕЖАЩИЕ УСТАНОВЛЕНИЮ В УГОЛОВНЫХ ПРОИЗВОДСТВАХ О НАРУШЕНИИ ПРАВИЛ ВОЖДЕНИЯ ИЛИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ВОЕННЫХ МАШИН

Резюме

На основании анализа научных исследований и практики автором определен перечень типичных обстоятельств, подлежащих установлению и доказыванию в уголовных производствах по преступлениям о нарушении правил вождения или эксплуатации военных машин. Раскрыты особенности таких обстоятельств в контексте отдельных следственных ситуаций.

**CIRCUMSTANCES THAT ARE TO BE ESTABLISHED
IN CRIMINAL PROCEEDINGS FOR VIOLATION OF RULES RELATED TO DRIVING
AND OPERATION OF MILITARY VEHICLES**

Summary

On the ground of scientific researches and practice analysis the range of typical circumstances which are to be established and proved in criminal proceedings in crimes of violation of rules related to driving and operation of military vehicles was determined by the author, the peculiarities of such circumstances within the framework of separate investigative situations were revealed.

ХРОНІКА МІЖНАРОДНИХ І МІЖВУЗІВСЬКИХ ЗВ'ЯЗКІВ

У період з січня по лютий 2013 року в Національній академії прокуратури України відбулись зазначені нижче події міжнародного і міжвузівського характеру.

17 січня та 5 лютого 2013 року радники з правових питань Посольства США в Україні – керівник проекту боротьби з корупцією **Джон Енгстром** та керівник проекту реформування кримінальної юстиції **Мері Батлер** виступили перед слухачами Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України з лекцією «Новели Кримінального процесуального кодексу України: міжнародний досвід». Наприкінці лекції відбулась жвава дискусія, доповідачі відповіли на численні запитання слухачів.

24 січня 2013 року до Академії з робочим візитом завітала іноземна делегація у складі радників з правових питань Посольства США в Україні – керівника проекту боротьби з корупцією **Джона Енгстрома**, керівника проекту реформування кримінальної юстиції **Мері Батлер**, спеціалістів з правових питань OPDAT Посольства США **Інни Григор'євої** та **Анни Ємельянової**. На зустрічі з керівництвом Національної академії прокуратури України обговорювались можливості налагодження конструктивної співпраці та організація занять із підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури України.

28–29 січня 2013 року начальник організаційного відділу Академії – доцент кафедри нагляду за додержанням і застосуванням законів **Антоніна Чернобай** взяла участь в семінарському занятті «Застосування положень Закону України «Про прокуратуру» та наказів Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року №3гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів», від 12 листопада 2012 року №111 «Про затвердження Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням зако-

нів», що відбулося в прокуратурі Донецької області. Антоніна Чернобай виступила із доповіддю «Особливості реалізації повноважень прокурора у сфері нагляду за додержанням і застосуванням законів згідно з Законом України «Про прокуратуру», наказами Генерального прокурора України №3гн-2012, №111-2012». Під час заходу розглядались та обговорювались такі питання: підготовка до проведення перевірок; порядок прийняття, вимоги щодо змісту та форми постанови про проведення перевірки, помилки, що допускаються при її прийнятті; практика оскарження і скасування постанов; порядок проведення перевірок, у тому числі залучення спеціалістів органу державного нагляду (контролю); повноваження прокурора при проведенні перевірок.

29 січня 2013 року в Національному університеті «Киево-Могилянська академія» відбувся круглий стіл «Кримінальне провадження в Україні: кримінально-правові та процесуальні аспекти». Від Академії у заході взяв участь доцент кафедри нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, **Неділько Валентин Григорович**.

31 січня 2013 року професор кафедри нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, Національної академії прокуратури України **Геселев Олексій Валерійович** виступив із доповіддю «Особливості досудового кримінального провадження щодо неповнолітніх» на науково-практичному семінарі «Організація діяльності органів прокуратури з питань захисту прав і свобод дітей»..

**Організаційний відділ
Національної академії прокуратури
України**

ВИМОГИ
до оформлення наукових статей, які публікуються в журналі
«Вісник Національної академії прокуратури України»

1. Структурно наукова стаття обов'язково має складатися з таких частин, як: постановка проблеми; огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми; формулювання завдання дослідження; виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з цього дослідження; список використаних джерел.
2. Автор несе відповідальність за достовірність викладеного матеріалу.
3. Стаття має бути надрукована через півтора комп'ютерні інтервали шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом до 10-ти сторінок; обов'язково додається електронна копія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word).
4. У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має зазначатися повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори).
5. Після інформації про автора (співавторів) наводиться назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і виділяється напівжирним шрифтом.
6. Перед викладом статті слід навести від п'яти до десяти ключових слів. (Ключове слово – це слово (словосполучення) із тексту статті, що несе смислове навантаження і відображає основний її зміст поза контекстом.)
7. Бібліографічні посилання у тексті позначаються цифрами у квадратних дужках в порядку зростання.
8. Перелік використаних джерел наводиться після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання», що набрав чинності 1 липня 2007 року.
9. На статтю необхідно надати резюме українською, російською та англійською мовами. Викладення матеріалу в ньому повинно бути точним і стислим.
10. Автор має вказати структурний підрозділ вищого навчального закладу (наукової установи), яким стаття рекомендована до друку. Аспіранти та здобувачі повинні подати рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по батькові, науковий ступінь, вчене звання.
11. На останній сторінці рукопису автор обов'язково має вказати свої координати (службовий чи домашній телефони, електронну та домашню адреси).
12. Автор має надати фотокартку розміром 3 x 4 см.
13. Редакція вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті.
14. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх.
15. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.
16. Надані для публікації матеріали не повертаються.
17. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій.

Над випуском працювали:

Редактори

*Світлана Барандич, Зоя Пономаренко,
Тетяна Рябокінь, Ірина Байдачна*

Технічне забезпечення

Ольга Буряченко, Максим Лимонченко

Дизайн обкладинки

Тетяна Малишева

Комп'ютерна верстка

ТОВ «Європа принт»

Підписано до друку 11.02.13.

Формат 70х100 1/16.

Папір офсетний. Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 10,32. Обл.-вид. арк. 13,5.

Наклад 1000 прим.

Зам. №13 - 135.

Віддруковано на ПАТ «ВІПОЛ».

03151, Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру

Серія ДК № 4404 від 31.08.2012.