

УДК 343.98.06(477)

А. В. Настенко

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗАСАД ПРОТИДІЇ ОДЕРЖАННЮ НЕПРАВОМІРНОЇ ВИГОДИ СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Наведено характеристику правових актів, які становлять нормативні засади діяльності оперативних підрозділів ОВС України щодо виявлення і розслідування одержання неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин. Виявлено нормативні прогалини, які негативно впливають на означені види діяльності, та запропоновано можливі шляхи їх усунення.

Ключові слова: Кримінальний процесуальний кодекс України, досудове розслідування, кримінальне провадження, негласна слідча (розшукова) дія, слідчий, суд.

Кожен працівник органів внутрішніх справ повинен дотримуватись суворого правила, яке полягає у неухильному дотриманні чинного законодавства України. Варто відмітити, що діяльність працівників ОВС побудована на юридичних нормах, якими вони мають керуватися. Проте, як свідчить практичний досвід, не всі працівники підрозділів БОЗ МВС України добре володіють знаннями стосовно своїх прав та обов'язків, а переважна більшість стикається з труднощами, зокрема під час виявлення і розслідування працівниками вказаних підрозділів одержання неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин. Цей факт призводить до погіршення оперативної обстановки та зниження авторитету міліції. Один із шляхів вирішення вказаної проблеми полягає у дослідженні та ґрунтовному аналізі всієї нормативної бази України, яка регулює земельні відносини та діяльність підрозділів БОЗ МВС України під час виявлення і розслідування одержання неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин.

На наш погляд, спочатку потрібно навести правові засади виявлення і розслідування підрозділами БОЗ МВС України одержання неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин та проаналізувати окремі із них за критеріями важливості та необхідності внесення змін.

Зважаючи на предмет дослідження, вважаємо за необхідне розділити правові норми, що регламентують діяльність підрозділів БОЗ МВС України під час одержання неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин, на дві групи:

1. Законодавчі акти.
2. Підзаконні нормативні акти.

Перша група складається з двох підгруп:

1. Законодавчі акти, які регулюють правові відносини під час виявлення і розслідування підрозділами БОЗ МВС України одержання

неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин в процесі здійснення ОРД вказаними підрозділами.

2. Законодавчі акти, які регулюють правові відносини у сфері земельних відносин.

У першу підгрупу законодавчої групи входять:

1) Основний закон – Конституція України [1];

2) міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України (Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах [2], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [3] та ін.);

3) кодифіковані законодавчі акти (Кримінальний кодекс (далі – КК) України [4], Кримінальний процесуальний кодекс (далі – КПК) України [5] та ін.);

4) закони України («Про міліцію» [6], «Про оперативно-розшукову діяльність» [7], «Про прокуратуру» [8] та ін.).

До другої підгрупи законодавчої групи відносяться:

1) Основний закон – Конституція України [1];

2) міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України (Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах [2], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [3] та ін.);

3) Кодифіковані акти (Земельний кодекс України [9], Лісовий кодекс України [10] та ін.);

4) закони України («Про охорону культурної спадщини» [11], «Про Державний земельний кадастр» [12] та ін.).

До другої групи потрібно віднести підзаконні нормативні акти, які також слід поділити на окремі підгрупи.

До першої підгрупи другої групи слід віднести укази Президента України. До другої підгрупи другої групи доцільно віднести постанови Верховної Ради України. До третьої підгрупи другої групи слід віднести постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. Четверту підгрупу другої групи утворюють міжвідомчі нормативні акти. П'яту підгрупу другої групи складають відомчі нормативні акти.

Далі, зважаючи на предмет дослідження та аналіз емпіричного матеріалу, варто проаналізувати нормативні акти, положення яких містять окремі неточності чи прогалини та в цілому ускладнюють процес виявлення та розслідування підрозділами БОЗ МВС України одержання неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин.

Спочатку розглянемо положення нового Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 р., який набрав чинності 20 листопада 2012 р. Так, відомо, що кримінальний процес є основою здійснення оперативно-розшукової діяльності підрозділів БОЗ МВС України під час виявлення та розслідування одержання

неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин. Однак, незважаючи на регламентацію всіх процесів, які мають місце у кримінальному провадженні, у працівників підрозділів БОЗ МВС України на практиці виникають труднощі під час застосування окремих його положень. Так, у ч. 1 ст. 247 КПК України «Слідчий суддя, який здійснює розгляд клопотань щодо негласних слідчих (розшукових) дій» зазначено, що розгляд клопотань, який віднесений згідно з положеннями глави 21 до повноважень слідчого судді, здійснюється головою чи за його визначенням іншим суддею Апеляційного суду Автономної Республіки Крим, апеляційного суду області, міст Києва та Севастополя, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування [5]. Проте, як свідчить практичний досвід працівників підрозділів БОЗ МВС України, у більшості випадків під час документування злочинної діяльності особи в рамках кримінального провадження чи оперативно-розшукової справи, фігурантом якої є високопосадовець, імовірність розголошення відомостей суддями апеляційного суду про проведення негласних слідчих (розшукових) дій становить приблизно 63 %. Це свідчить про корупційні, дружні та ділові зв'язки верхівки влади між собою на певній території, а особливо у малонаселених регіонах. У зв'язку з цим для запобігання загрози інтересам кримінального провадження, зібрання повних та достовірних відомостей за результатами проведення негласних слідчих (розшукових) дій з метою документування злочинних дій високопосадовців пропонуємо доповнити ст. 247 КПК України ч. 2 та викласти її у такій редакції: «За наявності даних стосовно негативно впливу на результати кримінального провадження, розгляд клопотань, передбачених у ч. 1 ст. 247 КПК України, може здійснюватися слідчим-суддею, у межах територіальної юрисдикції якого не знаходиться орган досудового розслідування». На нашу думку, ці зміни позитивно вплинуть на результат проведення негласних слідчих (розшукових) дій шляхом унеможливлення витоку конфіденційної інформації та більш ефективного збору доказів злочинної діяльності осіб.

Далі перейдемо до розгляду не менш важливого нормативного акта – Земельного кодексу України, який регулює земельні правовідносини та безпосередньо використовується працівниками БОЗ під час виявлення та розслідування одержання неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин.

Так, положення ч. 4 ст. 116 Земельного кодексу України «Підстави набуття права на землю із земель державної та комунальної власності» визначає, що передача земельних ділянок безоплатно у власність громадян у межах норм, визначених цим Кодексом, провадиться один раз по кожному виду використання [9].

Варто зазначити, що положеннями Земельного кодексу України від 18.12.1990 було передбачено надання безоплатно у власність

земельних ділянок для ведення підсобного господарства [13]. Проте після прийняття нового Земельного кодексу України від 25.10.2001 термін «підсобне господарство» було замінено на «особисте селянське господарство». У зв'язку з цим громадяни в порушення норми, передбаченої ч. 4 ст. 116 Кодексу, після отримання безоплатно у власність земельної ділянки для ведення підсобного господарства почали подавати заяви на отримання земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства, що грубо порушує вимогу щодо передачі ділянок безоплатно у власність громадян *один раз* за кожним видом використання. Відповідно до листа Державного комітету України по земельних ресурсах № 14-22-4/2080 від 05.04.2002 поняття «особисте підсобне господарство» (ст. 56 Земельного кодексу України від 18.12.1990) та «особисте селянське господарство» (ст. 33 Земельного кодексу України від 25.10.2001) за змістом тотожні [14].

Земельна ділянка надається для ведення особистого селянського господарства, тобто для вирощування сільськогосподарської продукції та забезпечення кормами власної худоби та птиці. Ведення такого господарства здійснюється без створення юридичної особи і спрямоване переважно на забезпечення власних потреб членів особистого селянського господарства у сільськогосподарській продукції [14].

Таким чином, викладене свідчить про необхідність доповнення ст. 116 Земельного кодексу України ч. 6 у такій редакції: «Громадяни, які раніше безоплатно (до набрання чинності цього Кодексу) отримали земельну ділянку для ведення підсобного господарства, не мають права на отримання безоплатно у власність земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства».

Вартий уваги і Закон України «Про Державний земельний кадастр», який необхідно розглянути. На нашу думку, останнім часом зміни, які відбулись у чинному тепер законодавстві, все більше обмежують права оперативних працівників ОВС. Як приклад, результати анкетування вказаних працівників свідчать про ненадання відомостей на запити суб'єктами, які здійснюють діяльність у сфері земельних відносин, зокрема із Державного земельного кадастру. Через це постає потреба у внесенні змін до ст. 38 Закону України «Про Державний земельний кадастр» (Порядок користування відомостями Державного земельного кадастру) [12].

Отже, для уникнення ситуацій, які ускладнюють роботу підрозділів БОЗ МВС України під час виявлення і розслідування одержання неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин, вважаємо за доцільне абз. 4 п. 5 ст. 38 Закону України «Про Державний земельний кадастр» викласти у такій редакції: «Органи державної влади, органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи для реалізації своїх повноважень, визначених законом».

Далі варто перейти до розгляду законодавчих актів, які регулюють правові відносини під час виявлення і розслідування підрозділами БОЗ МВС України одержання неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин в процесі здійснення ОРД підрозділами БОЗ МВС України. Як свідчать результати анкетування працівників підрозділів БОЗ МВС України, найбільшої уваги науковців та внесення відповідних корективів потребують такі нормативні акти, як закони України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».

Першим необхідно розглянути Закон України «Про міліцію». За результатами анкетування, все частіше трапляються випадки, коли організації, підприємства та установи, незалежно від форми власності, не надають інформації на запити працівників органів внутрішніх справ, ігноруючи вимоги п. 17 ст. 11 Закону України «Про міліцію», яка передбачає право міліції одержувати безперешкодно і безоплатно від підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та об'єднань громадян на письмовий запит відомості (в тому числі й ті, що становлять комерційну та банківську таємницю), необхідні у справах про злочини, що знаходяться у провадженні міліції.

Так, значна частина організацій, підприємств і установ різних форм власності мотивують ненадання відомостей, які передбачені у запиті оперативних підрозділів ОВС (зокрема БОЗ МВС України), тим, що відсутні посилання на відкрите кримінальне провадження чи заведену оперативно-розшукову справу. Проте специфіка діяльності підрозділів БОЗ МВС України часто не дозволяє розголошувати факт наявності оперативно-розшукової справи чи кримінального провадження, тому що іноді необхідно зібрати конспіративно первинну оперативну інформацію та провести її перевірку для здійснення подальших процесуальних дій. У зв'язку з цим вважаємо за потрібне редагувати перше речення п. 17 ст. 11 Закону України «Про міліцію» таким чином: «Одержувати безперешкодно і безоплатно від підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та об'єднань громадян на письмовий запит відомості (в тому числі й ті, що становлять комерційну та банківську таємницю), необхідні для виявлення, попередження і розслідування злочинів».

Далі розглянемо проблемні положення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Так, в ч. 2 ст. 7 цього законодавчого акта зазначено, що у разі виявлення ознак злочину, оперативний підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, зобов'язаний невідкладно направити зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом

України, до відповідного органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України [7]. Проте, як свідчить практичний досвід, залишається не визначеним законодавцем поняття «невідкладно» та незрозуміло, яким чином направляти зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп. Також у ч. 3 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» зазначено, що у разі якщо ознаки злочину виявлені під час проведення оперативно-розшукових заходів, що тривають і припинення яких може негативно вплинути на результати кримінального провадження, підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, повідомляє відповідний орган досудового розслідування та прокурора про виявлення ознак злочину, закінчує проведення оперативно-розшукового заходу, після чого направляє зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, до відповідного органу досудового розслідування [7]. Однак, як свідчать результати вивченого емпіричного матеріалу, більшість працівників БОЗ МВС України вказали на доцільність подальшого продовження оперативно-розшукових заходів паралельно із відкриттям кримінального провадження та проведенням слідчих (розшукових) дій.

У зв'язку з викладеним пропонуємо ч. 2 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» викласти у новій редакції: «У разі виявлення ознак злочину оперативний підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, зобов'язаний протягом доби письмово повідомити про це орган досудового розслідування та прокурора для початку та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України, без припинення проведення оперативно-розшукових заходів». У зв'язку з наведеною пропозицією ч. 3 ст. 7 необхідно виключити, оскільки вона втрачає актуальність.

У свою чергу виникають труднощі, пов'язані зі збереженням інформації щодо осіб, дії яких документуються в рамках оперативно-розшукової справи або кримінального провадження під час отримання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів. Через це постає необхідність у доповненні ч. 3 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» третім реченням такого змісту: «За наявності даних стосовно негативного впливу на результати кримінального провадження розгляд клопотань, передбачених у ч. 1 ст. 247 КПК України, може здійснюватися слідчим суддею, у межах територіальної юрисдикції якого не знаходиться орган досудового розслідування».

Далі слід розглянути положення Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».

Як свідчить аналіз практики та теорії ОРД, по-перше, потребує доповнення ч. 1 ст. 2 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» абзацем 3 такого змісту: «попередження створення та діяльності різних видів організованої злочинності». По-друге, необхідно редагувати абз. 4 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» таким чином: «попередження виникнення організованих злочинних угруповань». Таким чином, вважаємо за доцільне замінити термін «запобігання» на «попередження» у зв'язку з тим, що у цьому Законі визначено лише один із трьох можливих напрямів попередження виникнення і діяльності організованої злочинності – запобігання. Водночас останні наукові роботи [15; 16] доводять, що термін «попередження» набагато ширший за значенням, через що постає потреба у внесенні зазначених нами корективів.

Далі розглянемо міжвідомчі та відомчі нормативні акти, а саме наказ МВС та СБУ від 10.06.2011 № 317/235 «Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю» [17] та наказ МВС України від 14.08.2012 № 700 «Про організацію взаємодії органів розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень» [18].

Спочатку варто розглянути спільний наказ МВС та СБУ від 10.06.2011 № 317/235, який має важливе значення для процесу протидії злочинам у сфері земельних відносин. Проведеним аналізом емпіричного матеріалу встановлено доцільність доповнення цього наказу пунктом 2.3 у такій редакції: «посилення протидії організованим злочинним угрупованням у земельній сфері». Ці зміни будуть сприяти підвищенню уваги працівників БОЗ МВС України у напрямку протидії злочинам у сфері земельних відносин.

Як свідчить практичний досвід результати нарад та колегій за участю міністра внутрішніх справ України, одним із головних завдань підрозділів БОЗ МВС України є забезпечення максимального відшкодування завданих збитків внаслідок протиправної діяльності організованих груп та злочинних організацій. У зв'язку з цим необхідно редагувати п. 13.3 наказу МВС України від 14.08.2012 № 700, а саме після слів «майна та інших цінностей...» додати «проведену роботу із забезпечення відшкодування завданої шкоди».

Все викладене свідчить про те, що, по-перше, правові засади виявлення і розслідування оперативними підрозділами ОВС України одержання неправомірної вигоди службовою особою у сфері земельних відносин досі ще не достатньо розглянуті, що підтверджується наявністю окремих нормативних прогалин у національному законодавстві, яке регулює правовідносини, які є предметом цього дослідження. По-друге, все наведене вказує на необхідність

приділення працівниками БОЗ МВС України постійної уваги динамічним змінам у земельному законодавстві, оскільки останні впливають на оперативну обстановку у сфері земельних відносин.

Список використаних джерел: 1. Конституція України. – Х. : Одісеї, 2007. – 48 с. 2. Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах : ратиф. законом України від 10.11.1994 № 240/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_009. 3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004. 4. Кримінальний кодекс України : закон України від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. 5. Кримінальний процесуальний кодекс України : закон України від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>. 6. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Зібрання законодавства України. – Серія 3. – 2000. – № 1. – Ст. 8. 7. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18.02.1992 № 2135-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>. 8. Про прокуратуру : закон України від 05.11.1991 № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>. 9. Земельний кодекс України. – Х. : Одісеї, 2013. – 128 с. 10. Лісовий кодекс України : закон України від 21.01.1994 № 3852-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>. 11. Про охорону культурної спадщини : закон України від 08.06.2000 № 1805-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>. 12. Про Державний земельний кадастр : закон України від 07.07.2011 № 3613-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>. 13. Земельний кодекс України : закон України від 18.12.1990 № 561-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12>. 14. Щодо тотожності термінів «особисте підсобне господарство» та «особисте селянське господарство» : лист Держ. ком. України по земел. ресурсах від 05.04.2002 № 14-22-4/2080 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.1691.0>. 15. Никифорчук Д. Й. Теоретичні та організаційно-тактичні засади протидії незаконному обігу наркотичних засобів оперативними підрозділами міліції України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / Никифорчук Дмитро Йосипович. – К., 2010. – 36 с. 16. Шендрік В. В. Попередження злочинів оперативними підрозділами органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / Шендрік Владислав Володимирович. – Х., 2012. – 40 с. 17. Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю : наказ МВС та СБУ від 10.06.2011 № 317/235 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0822-11>. 18. Про організацію взаємодії органів розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень : наказ МВС України від 14.08.2012 № 700. – Служб. док.

Надійшла до редколегії 06.12.2013



Настенко А. В. Направления усовершенствования законодательных принципов противодействия получению неправомерной выгоды служебными лицами в сфере земельных отношений

Приведена характеристика правовых актов, которые представляют нормативные принципы деятельности оперативных подразделений ОВС Украины относительно выявления и расследования получения неправомерной выгоды служебным лицом в сфере земельных отношений. Выявлены нормативные пробелы, которые негативно влияют на отмеченные виды деятельности, и предложены возможные пути их устранения.

Ключевые слова: Уголовный процессуальный кодекс Украины, досудебное расследование, уголовное производство, негласное следственное (розыскное) действие, следователь, суд.

Nastenko A. V. Ways of improving legislative grounds in counteracting obtaining illegal benefit by the officials in the sphere of land relations

A description of legal acts that constitute the normative principles of the operational units of Ukrainian police concerning detection and investigation of obtaining illegal benefit by an official in the field of land relations is presented in the article. Regulatory gaps, which negatively influence on the determined activities, are detected and possible ways to eliminate them are suggested.

As a result of the research it was established that, firstly, the legal basis of the detection and investigation by the Ukrainian operational police units obtaining illegal benefit by an official in the sphere of land relations are still insufficiently observed, and it is proved by the presence of separate regulatory gaps in the national legislation that regulates legal relations, which are the subject of this research. Secondly, it points at the necessity of paying constant attention to dynamic changes in land legislation by officers of units combating organized crime of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine so far as the latter influence on the operational situation in the sphere of land relations.

The subject and the topic of the research are ways of improving legal grounds of counteracting obtaining illegal benefit by the officials in the field of land relations. Objective of the research is to offer propositions and recommendations aimed at improving legal grounds in counteracting obtaining illegal benefit by officials in land relations. Methods of the research are comparative, formal and logic. Relevance of the research is defined by the novelty and insufficiently elaboration in Ukrainian legislation the issues of improving legislation grounds in counteracting obtaining illegal benefit by officials in the field of land relations. Results of the research are expressed in the analysis and comparison of legislative acts, which regulate the counteraction of obtaining illegal benefit by officials in land relations.

Keywords: Criminal Procedural Code of Ukraine, pre-trial investigation, criminal proceedings, secret investigative (search) action, investigator, court, investigative judge.

