

Міністерства юстиції України від 26 берез. 2003 р. № 314/7.

3. Про затвердження Положення про Департамент зв'язків із громадськістю та міжнародної діяльності Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 08 лют. 2008 р. № 51.

4. Положення про Центри громадських зв'язків МВС, ГУ-УМВС, УМВСТ : Наказ МВС України від 31 жовт. 2003 р. № 1357.

5. Положення про відділення та групи по роботі з населенням та громадськими формуваннями в адміністративних службах міліції : наказ МВС України від 24 червня 1997 р. № 400.

6. Братель С. Департамент зв'язків з громадськістю МВС України як посередник між міліцією та ЗМІ / С. Братель // Право України. – 2006. – № 3. – С. 116-119.

7. Про вдосконалення діяльності Центру громадських зв'язків МВС України : наказ МВС України від 15 трав. 1992 р. № 269.

8. Про створення Департаменту зв'язків з громадськістю МВС України: наказ МВС України від 10 берез. 2004 р. № 330.

9. Про удосконалення оприлюднення у мережі Інтернет діяльності органів внутрішніх справ : розпорядження МВС України від 27 берез. 2002 р. № 132.

10. Про додаткові заходи по забезпеченню особистої безпеки народних депутатів України, членів їхніх сімей, а також представників засобів масової інформації : розпорядження МВС України від 26 листоп. 1998 р. № 262.

УДК 354,31 : 343.9.01

О.В. Челка

**НАПРЯМИ ТА ФОРМИ ВНУТРІШНЬОВІДОМЧОЇ
ВЗАЄМОДІЇ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ САМОВІЛЬНОМУ
ЗАЙНЯТТЮ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК
ТА САМОВІЛЬНОМУ БУДІВНИЦТВУ В УКРАЇНІ**

У статті розглядаються напрями та форми внутрішньовідомчої взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ щодо запобігання самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву в Україні.

Ключові слова: *запобігання злочинам, внутрішньовідомча взаємодія, самовільне зайняття земельної ділянки, самовільне будівництво.*

В статье рассматриваются направления и формы внутрев ведомственного взаимодействия подразделений органов внутренних дел по предотвращению самовольного занятия земельных участков и самовольного строительства.

Ключевые слова: *предотвращение преступлений, внутрев ведомственное взаимодействие, самовольное занятие земельного участка, самовольное строительство.*

The directions and forms of internal co-operation of divisions of Organs of Internal Affairs on prevention of arbitrary occupying of land plots and arbitrary building are considered in the article.

Key words: *prevention of crimes, internal co-operation, arbitrary occupying of land plots, arbitrary building.*

Актуальність обраної теми пояснюється необхідністю вдосконалення спеціально-кримінологічних заходів запобігання злочинам, пов'язаним з самовільним зайняттям земельної ділянки та самовільним будівництвом, сума матеріальних збитків від яких щороку сягає до 1 млрд. грн., а встановлена площа земель за порушеними кримінальними справами, що перебувають у незаконному обігу, коливається щороку від 27 528 до 36 974 га¹. Враховуючи те, що основна робота у запобіганні цим злочинам здійснюється органами внутрішніх справ (далі – ОВС) безпосередньо через свої спеціальні підрозділи, пропонуємо зосередити увагу на визначенні основних напрямів та форм внутрішньовідомчої взаємодії підрозділів ОВС щодо запобігання цим злочинам.

Метою даного дослідження є аналіз напрямів та форм внутрішньовідомчої взаємодії підрозділів ОВС щодо запобігання самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву в Україні для подальшого їх вдосконалення. Зокрема, ми зупинимося на напрямах та формах взаємодії в ході здійснення запобіжної діяльності цим злочинам між слідчими відділеннями (далі – СВ), підрозділами державної служби боротьби з економічними злочинами (далі – ДСБЕЗ), боротьби з організованою злочинністю (далі – БОЗ) та дільничними інспекторами міліції (далі – ДІМ) ОВС України та напрямах її вдосконалення.

Вагомий внесок у наукове і прикладне дослідження питань запобігання ОВС злочинам у сфері економіки зробили: А. Алексєєв, М. Бажанов, Ю. Баулін, В. Борисов, В. Голіна, І. Даныши, А. Закалок, В. Зеленецький, О. Кальман, М. Камтик, М. Мельник, О. Перепелиця, В. Попович, В. Тацій, В. Туляков та ін., але питання запобігання ОВС самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву на сьогоднішньому етапі вивчені ще недостатньо.

Дослідження точок зору кримінологів показують, що найбільш ефективними заходами запобігання злочинам у сфері економіки зокрема та злочинності взагалі є заходи загальносоціального характеру, адже вони комплексно спрямовуються на гармонізацію суспільних відносин та усунення детермінант злочинності. Але в умовах поширення випадків самовільного зайняття земельних ділянок та самовільного будівництва, а також створення нових та вдосконалення існуючих схем вчинення цих злочинів, потребують розробки і вдосконалення і заходи спеціально-кримінологічного запобігання, що мають цілеспрямований характер.

Завдання належної охорони права власності на земельні ділянки може бути досягнуто двома шляхами:

- 1) кримінально-репресивного спрямування (тобто застосування державного примусу до особи, що вчиняє посягання на ці відносини – покарання, виправлення та перевиховання);
- 2) кримінологічного спрямування (недопущення порушення кримінально-правових норм по охороні права власності на земельні ділянки та створення відповідних умов, що виключали б вчинення цих злочинів).

¹ Аналітична довідка ДСБЕЗ МВС України (на вих. № 2885 від 25.09.2009 р.)

Щодо запобіжної діяльності держави самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву, можна виділити таку її специфічну ознаку, як комплексність – наявність множинності суб'єктів запобігання цим злочинам та різноманітність запобіжних заходів, тісний взаємозв'язок регіонального та загальнодержавного аспекту запобіжної діяльності.

Аналіз нормативно-правових актів показує, що суб'єктами загальносоціального запобігання самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву в Україні є: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державний комітет України із земельних ресурсів, Державна земельна інспекція, Управління з контролю за використанням та охороною земель, Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України, Державна екологічна інспекція України тощо.

Суб'єктами спеціально-кримінологічного запобігання злочинності у кримінологічній літературі називають державні і громадські органи, громадські організації, службові особи або громадяни, які спрямовують свою діяльність на розроблення і реалізацію заходів, пов'язаних з випередженням, обмеженням, усуненням кримінологічних явищ та процесів, що породжують злочинність і злочини, а також її недопущення на різних злочинних стадіях, у зв'язку з чим мають права, обов'язки і несуть відповідальність¹. Зокрема, це - Генеральна прокуратура України та її структурні підрозділи (в тому числі природоохоронна прокуратура) та підрозділи ОВС.

Вказані суб'єкти запобігання самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву взаємодіють на засадах принципів законності, науковості, економічної доцільності, безперервності, плановості, гласності, системності, комплексності, спільності інтересів, "головної ланки", "маневреності", паритетності (рівності), спеціалізованості (оптимального використання можливостей взаємодіючих суб'єктів), пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії, посилення параметрів управління системою, не пересічення компетенції, комплексного використання сил та засобів сторін, що взаємодіють.

Дослідивши правові норми, що регулюють запобігання саме підрозділами ОВС самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву, варто зазначити, що цей напрям запобіжної діяльності держави регламентовано як законами, так і підзаконними нормативно-правовими актами.

Аналіз слідчої практики дозволяє стверджувати, що етап дослідної перевірки заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини, передбачені ст. 197¹ КК України [Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво] нерідко має проблемний характер. У багатьох випадках строки, встановлені чинним Кримінально-процесуальним кодексом Укра-

¹ Кримінологія: учеб. для юрид. вузов / под ред. Долговой А.И. - М.: Изд. группа ИНФРА-НОРМА, 1997. - С. 351-365; Кримінологія: учебник / под ред. В.М. Кудрявцева и В.М. Эминова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М., 1999. - С. 104.

їни, не дотримуються, мають місце випадки необґрунтованої відмови в порушенні кримінальної справи, і навпаки – порушення справ за відсутності належних підстав.

Тому, на відміну від запобіжної діяльності щодо злочинів загалом кримінальної спрямованості, особливістю запобігання самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву є необхідність поглибленого знання працівниками ОВС, що працюють у цьому напрямку, не лише кримінального та кримінально-процесуального законодавства, а й нормативно-правової бази, що регулює порядок та визначає правові підстави надання у власність земельних ділянок.

Важко не погодитися з думкою деяких науковців та практиків щодо наявності суттєвих ускладнень, з якими стикаються оперативні працівники, слідчі та прокурори під час виявлення та розслідування зазначеного виду злочинів, що пов'язано із недосконалістю чинного законодавства, відсутністю досвіду такої діяльності, наукових розробок та методичних рекомендацій¹. Загальновідомо, що однією з умов ефективної взаємодії слідчих та оперативних підрозділів є швидка та повна передача достовірної інформації слідчому, але, як свідчать наукові дослідження й практика, питання про шляхи її надходження, форми передачі та відбору належним чином ще не врегульовано². Необхідність тісної взаємодії працівників оперативних підрозділів ОВС на стадії виявлення та документування кримінально каранних випадків самовільного зайняття земельних ділянок та самовільного будівництва не лише між собою, а й з іншими суб'єктами запобігання злочинам у сфері земельних відносин (зокрема, Держземінспекціями), також є особливістю запобіжної діяльності ОВС цим злочинам.

Оскільки в межах даної статті нами розглядаються питання взаємодії тільки підрозділів ОВС щодо запобігання самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву, зупинимося на характеристичні її основних напрямів та форм.

Проаналізувавши відповідні нормативно-правові акти можна дійти висновку, що основними *напрямами* внутрішньовідомчої взаємодії підрозділів СВ, ДСБЕЗ, БОЗ та ДІМ ОВС щодо запобігання самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву, є сприяння та взаємна допомога при здійсненні таких заходів:

¹ Степанюк Р.Л., Особливості порушення кримінальної справи про самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво. // Р.Л. Степанюк, Д.Д. Заяць [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VKhnusv/2009_44/VV-44/VV-44_9.pdf

² Чернявський С.С. Проблеми взаємодії слідчих та оперативних підрозділів на етапі розкриття економічних злочинів // Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ України у протидії економічним злочинам: доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-наradі / Відп. ред. Л.П. Скалозуб, В.І. Василючук, В.Д. Сапсай. – К.: 2009. – 162 с. – С. 218-224.

1. Перевірка законності використання земельних ділянок (найчастіше здійснюється ДЗБЕЗ).

2. Проведення індивідуальної профілактичної роботи щодо криміногенної групи осіб (виконується всіма підрозділами ОВС - ДІМ, ДСБЕЗ, БОЗ, СВ).

3. Оперативне супроводження процесів приватизації земельних ділянок (покладено на ДЗБЕЗ, БОЗ).

4. Перевірка правильності проведення земельних аукціонів (виконується БОЗ, ДСБЕЗ).

Основними *формами* взаємодії підрозділів СВ, ДСБЕЗ, БОЗ та ДІМ ОВС щодо запобігання самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву, є:

1. Здійснення спільних слідчих та оперативно-пошукових заходів, спрямованих на своєчасне виявлення цих злочинів та їх детермінант.

2. Обмін інформацією щодо стану запобігання самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву та їх детермінант (переважно, це оперативна інформація про злочини, які готуються або вже вчинені, і є необхідність у негайному їх виявленні).

4. Спільне виконання окремих запитів правоохоронних органів щодо запобігання цим злочинам.

5. Проведення спільних комплексних перевірок об'єктів та земельних ділянок, вивчення та розповсюдження позитивного досвіду запобігання цим злочинам (наприклад, шляхом розробки спільних методичних рекомендацій з тактики виявлення, документування і запобігання злочинам у сфері земельних відносин, взагалі та самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву на рівні регіону, району та міста, зокрема, враховуючи особливості способу їх вчинення та специфіку).

6. Підготовка та внесення до відповідних інстанцій, міністерств та відомств спільних пропозицій про усунення детермінант самовільного зайняття земельних ділянок та самовільного будівництва.

Завдяки проведеним дослідженням, виявлено певні проблеми у взаємодії слідчих та оперативних підрозділів ОВС. Так, в процесі розслідування кримінальних справ про економічні злочини, порушені за офіційними матеріалами (а переважна більшість справ за самовільне зайняття земельних ділянок та самовільне будівництво, порушуються саме за результатами збору офіційних матеріалів), лише у 15% велося оперативне супроводження, причому лише за дорученнями слідчих¹.

¹ Чернявський С.С. Проблеми взаємодії слідчих та оперативних підрозділів на етапі розкриття економічних злочинів // Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ України у протидії економічним злочинам: доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-нараді / Відп. ред. Л.П. Скалюзуб, В.І. Василючук, В.Д. Сапсай - К.: 2009. - 162 с. - С. 218-224.

Один з важливих шляхів вдосконалення взаємодії слідчих підрозділів ОВС з іншими підрозділами щодо виявлення та усунення причин та умов, що сприяють вчиненню самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву – підвищення ефективності практики фактичного, а не формального виконання вимог ст.ст. 114, 118, 23 та 23-1 КПК України та контролю за їх виконанням з боку керівників відповідних підрозділів¹. На жаль, така взаємодія відбувається формально через "гонитву" за кількісними показниками, і триває лише до винесення слідчим карток статистичної звітності (насамперед, Ф.1 та Ф.4). Тому, на нашу думку, при визначенні критеріїв оцінювання роботи підрозділів ОВС щодо запобігання цим злочинам, необхідно враховувати не лише співвідношення виявлених та розкритих злочинів до загальної кількості вчинених, порівняно з аналогічними показниками минулих років (адже загальновідомо, що цей показник не відображає реальні результати запобігання злочинності), а й інші показники: кількість виявлених злочинів і якість їх розкриття; кількість справ, направлених на додаткове розслідування; відсоток справ, у яких особи, обвинувачені у вчиненні злочину, були виправдані судом; кількість припинених злочинів на стадії підготовки або замаху; площі та категорії самовільно зайнятих земельних ділянок; співвідношення сум завданих і відшкодованих збитків; обсяги відшкодованої матеріальної шкоди від злочинів як добровільно, так і в примусовому порядку; кількість подань, складених у порядку ст. 23-1 КПК України, та відповідей на них про вжиті заходи щодо усунення причин та умов вчинення злочинів; результати перевірки реальності виконання подань слідчих ОВС; вивчення громадської думки щодо оцінки запобіжної діяльності правоохоронних органів у цьому напрямку; кількість проведених правоохоронними органами комплексних перевірок об'єктів та земельних ділянок та їх результати, тощо. На жаль, на сьогоднішній день у жодному правоохоронному відомстві відсутній єдиний підхід до визначення критеріїв оцінки розкриття та розслідування злочинів, в тому числі досі існують різні критерії оцінки роботи слідчих і оперативних працівників, що визначають у спільній роботі пріоритет не інтересів справи, а відомчих інтересів².

Вдосконалення шляхів взаємодії підрозділів ОВС, була б не повною і

¹ Тертишник В.М. Науково-практичний коментар до Кримінально-процесуального кодексу України. - К.: А.С.К., 2002. - 1056 с. - (Нормативні документи та коментарі). - С. 495-512, 514, 117-124.

² Чернявський С.С. Проблеми взаємодії слідчих та оперативних підрозділів на етапі розкриття економічних злочинів. // Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ України у протидії економічним злочинам: доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-наradі / Відп. ред. Л.П. Скалужуб, В.І. Василючук, В.Д. Сапсай - К.: - 2009. - 162 с. С. 218-224.

без застосування педагогічних заходів, спрямованих на підвищення рівня кваліфікації працівників цих підрозділів¹.

Користуючись методом експертних оцінок, нами виявлено, що найбільш негативно на запобіжну діяльність ОВС самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву впливає відсутність єдиного підходу прокурорів різних районів щодо необхідності наявності в матеріалах дослідчої перевірки інформації, необхідної для порушення кримінальної справи за ст. 197¹ КК України. Так, при направленні ідентичних матеріалів дослідчих перевірок для порушення кримінальних справ за ст. 197¹ КК України до прокуратур різних районів в одних прокуратурах справи порушуються, в інших – повертаються для додаткової дослідчої перевірки з вимогами вилучити додаткові документи, уточнити суми завданих матеріальних збитків, додатково опитати свідків, хоча вказані дії можливо було б вчинити і при здійсненні досудового слідства. Також при вивченні кримінальних справ, порушених за ст. 197¹ КК України нами виявлено часту (порівняно з іншими злочинами проти власності) зміну сум завданих злочином матеріальних збитків під час досудового та судового слідства, що пояснюється повторним проведенням експертиз щодо оцінки завданих матеріальних збитків відповідно до Методики для визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриття (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу².

Не важко виділити ще оду особливість запобігання ОВС самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву – необхідність протистояння потужному впливу корупційних зв'язків осіб, що вчиняють ці злочини. Адже, як свідчать результати проведеного опитування працівників ОВС, що здійснюють розкриття та розслідування цих злочинів, саме наявністю корупційних зв'язків, насамперед, пояснюється обрання зловмисниками земельної ділянки для самовільного зайняття та самовільного будівництва, а також неефективність заходів запобігання пояснюють саме високим рівнем корумпованості державних службовців.

Стже, основними особливостями запобіжної діяльності ОВС самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву є такі: необхідність вдосконалення та поглибленого знання працівниками ОВС не лише кримінального та кримінально-процесуального законодавства, а

¹ Алексеев А.И. Педагогические основы предупреждения преступлений органами внутренних дел. Учеб. пособие. – М.: ВНИИ МВД СССР. 1984. – 92 с.

² Про затвердження Методики для визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриття (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу: Постанова Кабінету Міністрів України № 963 від 25 липня 2007 року // Офіційний вісник України. – 2007. – № 31. – Ст. 1.

й нормативно-правової бази, що регулює надання у власність земельних ділянок, тісна взаємодія з іншими суб'єктами запобігання злочинам у сфері земельних відносин (зокрема, Держкомземом та Держземінспекціями), врахування працівниками ОВС таких прогалин, як відсутність єдиного підходу прокурорів різних районів щодо наявності в матеріалах дослідчої перевірки інформації, необхідної для порушення кримінальної справи за ст. 197¹ КК України, часта (порівняно з іншими злочинами проти власності) зміна сум завданих злочином матеріальних збитків під час досудового та судового слідства, та необхідності протистояння потужному впливу корупційних зв'язків осіб, що вчиняють ці злочини. Ці особливості відрізняють запобіжну діяльність ОВС самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву від запобіжної діяльності іншим злочинам.

Основними шляхами вдосконалення внутрішньовідомчої взаємодії підрозділів ОВС щодо спеціально-кримінологічного запобігання самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву, є: підвищення ефективності практики фактичного, а не формального виконання вимог ст.ст. 114, 118, 23 та 23-1 КПК України та посилення контролю за їх виконанням з боку керівників відповідних підрозділів; зміна критеріїв оцінки ефективності діяльності підрозділів ОВС; підвищення рівня кваліфікації тих працівників СВ, БЗБЕЗ, БОЗ та ДІМ, діяльність яких спрямована на виявлення, розслідування та запобігання цим злочинам.

**УДК 343.98 ■ ДЖЕРЕЛА ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ
Б.В. Щур КРИМІНАЛІСТИЧНИХ МЕТОДИЧНИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ**

Узагальнюючи погляди провідних вчених-криміналістів аналізується особливості їх формування, система їх джерел, автор висловлює бачення реалізації криміналістичних методичних рекомендацій у розслідуванні злочинів.

Ключові слова: криміналістика, методика розслідування, криміналістичні методичні рекомендації, криміналістична діяльність, діяльність по розслідування злочинів.

Обобщая взгляды известных ученых-криминалистов анализируется особенности их формирования, системы источников, автор излагает взгляд реализации криминалистических методических рекомендаций при расследовании уголовных дел.

Ключевые слова: криминалистика, методика расследования, криминалистические методические рекомендации, криминалистическая деятельность, деятельность по расследованию преступлений.