

ВІСНИК

НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

2(14)'2009

Заснований

18 листопада 2005 року

Засновник

Національна академія
прокуратури України

Видається 4 рази на рік

Передплатний індекс – 95295

Свідоцтво

про державну реєстрацію —
Серія КВ № 13906-2879 ПР

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

Головний редактор

Якимчук М.К.

Рекомендовано до друку

Вченою радою Національної академії
прокуратури України
(протокол № 10 від 29 травня 2009 року)

Рецензування статей здійснено

членами редакційної колегії журналу

Адреса редакції:

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

© Національна академія прокуратури України, 2009

УДК 343.166
ББК 67.9

Редакційна рада

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

Редакційна колегія

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

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНО	5
Григорій СЕРЕДА	
Проблемні аспекти участі прокурора в перегляді судових рішень у касаційному порядку	5
Валентин МАМУТОВ, Борис РОЗОВСКИЙ	
Некоторые экономико-правовые аспекты борьбы с преступностью (публікується російською мовою)	10
Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ	
Конституційне реформування прокуратури України (нові виклики)	16
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО	21
Олександр СКРИПНЮК	
Конституційно-правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження	21
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ	28
Олександр ДУДОРОВ, Юлія СТАРОВОЙТОВА	
Проблеми кримінально-правової протидії порушенням законодавства України про фінансовий моніторинг	28
Галина ЧЕБОТАРЬОВА	
Кримінально-правова характеристика предметів злочинів у сфері медичної діяльності	37
Євген ПОЛЯНСЬКИЙ	
Про деякі питання кваліфікації спричинення смерті в результаті грубого порушення правил безпеки дорожнього руху	42
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО	47
Сергій ГУСАРОВ	
Контроль і нагляд у забезпеченні законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ	47
Анатолій ПОДОЛЯКА	
Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення	54
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС	61
Володимир ПЕРЕПЕЛЮК	
Питання представництва прокурором інтересів держави в адміністративному судочинстві	61
ФІНАНСОВЕ ПРАВО	68
Наталія ЯКИМЧУК	
Кошти бюджету як об'єкт права власності	68

ТРУДОВЕ ПРАВО	75
<i>Олена СЕРЕДА</i>	
Представництво інтересів суб'єктів господарювання державного сектору економіки у соціальному партнерстві	75
<i>Тетяна ЗАНФІРОВА</i>	
Поняття і структура правового простору в трудових відносинах	79
ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ	85
<i>Микола ПОГОРЕЦЬКИЙ, Олена БУСОЛ</i>	
Удосконалення механізму декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та членів їх сімей як один із чинників зниження рівня корупції в Україні	85
<i>Євген СКУЛИШ</i>	
Явище корупції: теоретико-правовий аспект	93
ПРОКУРОРСЬКА ТА СЛІДЧА ПРАКТИКА	100
<i>Михайло КОСЮТА</i>	
Роль прокуратури у забезпеченні законності при провадженні у справах про адміністративні правопорушення	100
<i>Юрій ДЬОМІН</i>	
Проблеми прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) злочинних доходів	105
Трибуна молодого вченого	109
<i>Вадим СТАВІНСЬКИЙ</i>	
Деякі питання запобігання злочинам у паливно-енергетичному комплексі України	109
<i>Валентина ОСТАПЕЦЬ</i>	
Співвідношення понять «державне обвинувачення» та «кримінальне переслідування» у проекті Кримінального процесуального кодексу України	114
РЕЦЕНЗІЇ	120
<i>Микола ХАВРОНЮК</i>	
Теоретико-кримінологічне дослідження детермінації економічної злочинності в Україні в умовах переходу до ринкової економіки	120
<i>Тарас ПРОЦЕНКО</i>	
Монографічне дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ	122
ЖИТТЯ АКАДЕМІЇ	123
Хроніка міжнародних зв'язків	123
Вимоги до оформлення наукових статей	128



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

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ УЧАСТІ ПРОКУРОРА В ПЕРЕГЛЯДІ СУДОВИХ РІШЕНЬ У КАСАЦІЙНОМУ ПОРЯДКУ

Ключові слова: касація, касаційне провадження, касаційне оскарження, прокурор як суб'єкт касаційного оскарження.

Участь прокуратури в забезпеченні законності та правопорядку в усіх сферах державної діяльності є надзвичайно важливою. У ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» до прокурорів висунуто вимоги щодо вжиття заходів з усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення. Однією з форм виконання зазначених вимог є реалізація повноважень, наданих прокурору чинним законодавством, щодо оскарження незаконних і необґрунтованих судових рішень у кримінальних справах в касаційному порядку.

Касаційне оскарження є різновидом провадження з перевірки вироків, постанов і ухвал суду. Поряд із апеляційним оскарженням – це один із способів забезпечення правосудності рішень суду попередньої інстанції. Його впровадження у 2001 році в межах «малої» судової реформи суттєво вплинуло на здійснення кримінального судочинства в цілому та кардинально змінило роль прокурора як учасника кримінального судочинства. Ці зміни зумовлені інтеграцією вітчизняного кримінально-процесуального законодавства до міжнародного правового простору.

Окремі аспекти перегляду кримінальних справ у касаційному порядку взагалі та правова регламентація повноважень прокурора на вказаній стадії кримінального судочинства зокрема висвітлювалися в публікаціях Т. Алієва, В. Бринцева, Т. Варфоломеевої, І. Вернидубова, Н. Громова, Ю. Грошевого, Є. Коваленка, М. Косюти, Л. Лобойка, В. Мальяренка, О. Михайленка, Н. Муратової, І. Мухіна, М. Сірого, М. Позднякова, О. Тюмушкіна й інших авторів.

Разом із тим практика застосування кримінально-процесуального законодавства, що регламентує механізм оскарження судових рішень у касаційному порядку, свідчить про необхідність його суттєвого вдосконалення як на законодавчому, так і правозастосовчому рівнях.

Метою цієї статті є визначення проблемних питань, які виникають при реалізації повноважень прокурора у касаційному провадженні, та вироблення пропозицій, спрямованих на вдосконалення відповідних положень кримінально-процесуального законодавства.

Касаційне провадження передбачає встановлення правосудності рішення місцевого або апеляційного судів, коли є підстави вважати, що судові рішення було постановлене з порушеннями матеріального чи процесуального права.

Згідно з ч. 2 ст. 25 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України) прокурор у кримінальному процесі на усіх його стадіях повинен своєчасно вживати передбачених законом заходів щодо усунення будь-яких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили. Виконання такого завдання прокурором можливе шляхом реалізації наданого законом права на оскарження незаконного судового рішення у касаційному порядку. Таким чином, прокурору як стороні у змагальному процесі касаційне провадження дає можливість реагувати на неправосудне судове рішення.

Чинне кримінально-процесуальне законодавство не покладає на прокурора обов'язок оскаржувати кожне судове рішення. У частинах 3, 4 ст. 384 КПК України передбачено лише право прокурора вносити касаційне подання на рішення суду, зазначені у ст. 383 цього кодексу. Водночас Генеральний прокурор України наказом «Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення» від 19 вересня 2005 року № 5-гн зобов'язав керівників прокуратур своєчасно забезпечувати обов'язкову перевірку законності й обґрунтованості судових рішень і відповідно до чинного законодавства застосовувати право внесення касаційних подань.

Зауважимо, що коло прокурорів, яким відповідно до закону надано право на касаційне оскарження, як за кількісним складом, так і обсягом повноважень, суттєво відрізняється від кола прокурорів, яким надано право на апеляційне оскарження, та перебуває в залежності від їхнього процесуального і посадового становища. Відрізняється воно й залежно від судових рішень, які є об'єктами касаційного оскарження.

Отже, перша група проблемних питань, що виникають при внесенні прокурором касаційного подання, перебуває в площині правової регламентації його процесуальних повноважень. Згідно з ч. 1 ст. 383 КПК України відповідні прокурори наділені правом внесення касаційного подання, а саме:

а) на вироки, ухвали і постанови апеляційного суду, постановлені ним як судом першої інстанції – прокурор, який брав участь у розгляді справи, або прокурор, який затвердив обвинувальний висновок;

б) на вироки і постанови апеляційного суду, постановлені ним в апеляційному порядку – прокурор, який брав участь у розгляді справи судом першої чи апеляційної інстанції, або прокурор, який затвердив обвинувальний висновок.

Право на внесення касаційного подання відповідно до ч. 2 ст. 383 КПК України мають: на вироки місцевих судів; постанови (ухвали) цих судів у справах про застосування примусових заходів виховного чи медичного характеру; інші постанови (ухвали), які перешкоджають подальшому провадженню у справі; ухвали апеляційного суду, постановлені щодо вироків, постанови (ухвали) місцевих судів: прокурор, який брав участь у розгляді справи судом першої інстанції; прокурор, який брав участь у розгляді справи судом апеляційної інстанції; Генеральний прокурор України, його заступники; прокурор Автономної Республіки Крим; прокурор області, міст Києва і Севастополя, прирівняні до них прокурори; їхні заступники в межах своїх повноважень, причому незалежно від їх участі в розгляді справи судом першої чи апеляційної інстанції (ч. 4 ст. 384 КПК України).

Зазначимо, що, передбачаючи право на внесення касаційного подання цими прокурорами та їхніми заступниками незалежно від їх участі у розгляді справи судом першої чи апеляційної інстанції, законодавець визначив, що вони мають право вносити касаційні подання лише в межах їхніх повноважень. Проте така вимога не стосується Генерального прокурора України, оскільки під його юрисдикцію підпадають усі питання прокурорської діяльності в державі. Що ж до його заступників, то право на внесення касаційного подання належить лише тим із них, які здійснюють контроль за діяльністю відповідних прокурорів, які підтримують державне обвинувачення в суді. Таке ж правило діє і у випадках внесення касаційних подань прокурорами областей та прирівняними до них прокурорами, а також їх заступниками. Оскільки юрисдикція прокурора області та прирівняних до нього прокурорів, а також їх заступників поширюється лише на конкретну територію, касаційне подання вони вправі подавати лише на рішення відповідних судів. У цьому зв'язку звертає на себе

увагу думка В.Т. Маляренка, що при внесенні касаційного подання заступником прокурора суди зобов'язані вимагати підтвердження даних про його повноваження щодо цього подання [1].

Таким чином, законодавець, розширивши коло прокурорів у касаційному провадженні та їх повноваження порівняно з апеляційним провадженням, з одного боку, надав вищестоящим прокурорам можливість долучення до кримінальної справи в разі виникнення процесуальної необхідності, а з другого – дещо ускладнив для Верховного Суду України як єдиної касаційної інстанції механізм реалізації відповідної кримінально-процесуальної норми.

На практиці досить часто виникає ситуація, за якої в одній кримінальній справі до суду надходять два касаційні подання, наприклад: державного обвинувача та вищестоящего прокурора – заступника Генерального прокурора України. Постає запитання: яким чином мають розглядатись ці подання, яке з них має пріоритетне значення для суду і чи можуть вони взагалі розглядатись одночасно? Враховуючи той факт, що ні КПК України, ні Закон України «Про прокуратуру» не регламентують зазначену ситуацію, судова практика йде шляхом прийняття та розгляду по суті (за умови виконання вимог ст. 387 КПК України) обох касаційних подань у межах однієї кримінальної справи.

Керуючись ч. 4 ст. 384 КПК України, з таким підходом можна погодитись. Вжитий законодавцем у тексті цієї норми сполучник «а також» свідчить про надання законодавцем рівних можливостей на внесення касаційного подання і державним обвинувачем, і вищестоящим прокурором. Однак такий порядок діє лише щодо судових рішень, передбачених ч. 2 ст. 383 КПК України. Стосовно ж порядку внесення касаційних подань на судові рішення, постановлені апеляційними судами як судами першої інстанції (ч. 1 ст. 383 КПК України), існують суттєві відмінності.

Зазначена вище проблема існує і в інших пострадянських країнах. Так, відповідно до ч. 4 ст. 354 КПК Російської Федерації право на оскарження судових рішень у кримінальних справах поряд з іншими учасниками судочинства надано як державному

обвинувачу, так і вищестоящому прокурору. На жаль, погляди російських науковців і практиків на потенційну можливість одночасного розгляду двох касаційних подань розбіжні та свідчать про відсутність єдиного підходу щодо вирішення цього питання. Згідно із Федеральним законом «Про прокуратуру Російської Федерації» від 17 листопада 1995 року № 168-ФЗ у разі внесення касаційного подання вищестоящим прокурором державний обвинувач зобов'язаний відкликати своє подання. Зазначене законодавче рішення розцінюється деякими фахівцями як недоцільне, адже прийняття та розгляд касаційною інстанцією декількох подань прокурора відповідало б тенденції розширення процесуальних можливостей учасників кримінального судочинства [2].

На відміну від російської «моделі» вітчизняне законодавство не містить імперативних вимог щодо відкликання касаційного подання нижчестоящим прокурором у зазначеній ситуації. Це, на наш погляд, значно спрощує процедуру оскарження судових рішень у кримінальних справах в касаційному порядку. Таким чином, на сьогодні ні чинне кримінально-процесуальне законодавство, ні Закон України «Про прокуратуру», ні відомчі нормативно-правові акти не створюють перешкод для внесення та розгляду на одне судові рішення декількох касаційних подань прокурорів.

Інша справа, чи виправданий такий законодавчий підхід і які перспективи його реалізації? Стосовно можливої законодавчої регламентації зазначеної ситуації слід зауважити, що проект КПК України, підготовлений робочою групою Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, у розділі, присвяченому провадженню з перегляду судових рішень (Глава 2), на жаль, не конкретизує коло суб'єктів касаційного оскарження. У п. 1 ст. 441 проекту нового КПК України (станом на 21 травня 2007 року) зазначається лише, що оскаржити у касаційному порядку судові рішення суду першої інстанції після його перегляду в апеляційному порядку та рішення суду апеляційної інстанції мають право учасники судового провадження, а також інші особи, стосовно яких суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки.

Зважаючи на викладене, в разі прийняття цього законопроекту правом на оскарження судових рішень серед інших учасників судового провадження будуть наділені лише прокурор, який брав участь в розгляді справи у суді першої інстанції, та прокурор, який брав участь в апеляційному розгляді справи. Це, на наш погляд, звужить сферу прокурорського реагування на незаконні та необґрунтовані судові рішення у касаційному порядку.

Для вітчизняного судочинства найбільш прийнятним є варіант, запропонований у ч. 2 ст. 564 проекту КПК України (станом на 13 березня 2006 року), у якому серед інших суб'єктів касаційного провадження окремо визначено «прокурора в межах його повноважень». Терміном «прокурор» охоплюється коло службових осіб органів прокуратури, визначене у п. 41 ст. 6 цього ж проекту, а саме: Генеральний прокурор України, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, військові прокурори регіонів і Військово-Морських Сил України, міжрайонні прокурори, прокурори міст і районів та прирівняні до них, військові прокурори гарнізонів, заступники й інші прокурори, які діють у межах своїх повноважень.

Такий підхід є більш вдалим, оскільки, з одного боку, надає органам прокуратури можливість спростити та пришвидшити процес касаційного перегляду, а з другого – на відміну від чинної ч. 4 ст. 384 КПК України «розвантажує» зміст кримінально-процесуальної норми, що регламентує перелік осіб, які мають право на касаційне оскарження або внесення касаційного подання.

Окремої уваги потребує комплекс питань, пов'язаних із внесенням та розглядом касаційних подань на судові рішення, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 383 КПК України, що мають певну специфіку. Незважаючи на чисельні заклики науковців і практиків, на сьогодні не створено спеціального судового органу з відповідними повноваженнями та не розроблено процесуального механізму перегляду судових рішень, постановлених апеляційним судом як судом першої інстанції саме у касаційному порядку. Їх перегляд відбувається у касаційній інстанції і здійснюється колегією суддів Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України, але за правилами апеляційного про-

вадження (глави 29, 30 КПК України). Отже, Верховний Суд України є, по суті, апеляційною інстанцією щодо зазначеної категорії справ і одночасно касаційною інстанцією. Процедури перегляду рішень, постановлених колегією суддів Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України як апеляційною інстанцією у касаційному порядку чинне кримінально-процесуальне законодавство не передбачає, тобто відсутня так звана двоінстанційність оскарження цих судових рішень.

Отже, процесуальні можливості учасників судового провадження при оскарженні судових рішень у кримінальних справах, підсудних апеляційним судам, на відміну від процесуальних можливостей учасників судового провадження у справах, підсудних районним (міським) судам, суттєво обмежені.

Зауважимо, що обмеженість процесуальних можливостей прокурора як одного з учасників процесу при оскарженні судових рішень, передбачених ч. 1 ст. 383 КПК України, значно знижує якість реагування на незаконні й необґрунтовані судові рішення у касаційному порядку. Так, право на внесення касаційного подання на судові рішення, постановлені апеляційним судом як судом першої інстанції мають лише два прокурори: той, який брав участь у розгляді справи судом першої інстанції, та той, який затвердив обвинувальний висновок. Аналогічний суб'єктний склад прокурорів передбачений і в апеляційному провадженні при оскарженні судових рішень, постановлених місцевими судами.

З огляду на те, що розгляд кримінальних справ апеляційним судом як судом першої інстанції відбувається за правилами глав 23–28 КПК України, іноді внесення касаційного подання на вирок апеляційного суду стає взагалі неможливим. Наприклад, під час розгляду справи апеляційним судом як судом першої інстанції прокурор відповідно до вимог ст. 277 КПК України змінює підсудному пред'явлене органами досудового слідства обвинувачення, а суд, погоджуючись із прокурором, постановлює вирок. Згодом вищестоящий прокурор з'ясує, що обвинувачення змінено помилково, а тому вирок суду є незаконним. виправити таку помилку можливо лише шляхом внесення касаційного подання.

Як зазначалося вище, розгляд касаційних подань на вказану категорію судових рішень відбувається за правилами глав 29, 30 КПК України, а тому, враховуючи вимоги п. 8 ст. 348 КПК України, у такій ситуації ні у прокурора, який брав участь в суді першої інстанції, ні у прокурора, який затвердив обвинувальний висновок, немає права на внесення касаційного подання. Не наділений таким правом і вищестоящий прокурор.

Саме тому важко зрозуміти логіку законодавця, що обмежив коло прокурорів, які мають право вносити касаційне подання за цією категорією справ, але зберіг право вищестоящего прокурора та його заступника незалежно від їх участі в розгляді справи в суді першої чи апеляційної інстанції доповнювати, змінювати або відкликати його. Тому погоджуємося з думкою тих науковців,

які відстоюють позиції розширення повноважень вищестоящих прокурорів у касаційному провадженні з цієї категорії судових рішень та вважають, що, оскільки вищестоящий прокурор має право на зміну, доповнення чи відкликання касаційного подання, внесеного нижчестоящим прокурором, він повинен мати право і на його внесення [1]. Особливої актуальності така пропозиція набуває в ситуаціях, подібних до наведеного нами прикладу.

Сподіваємось, висловлені міркування та пропозиції щодо удосконалення чинного кримінально-процесуального законодавства сприятимуть процесу оскарження прокурором судових рішень у кримінальних справах в касаційному порядку з метою забезпечення їх правосудності.

Список використаних джерел:

1. Маляренко В.Т. Про окремі питання касаційного перегляду кримінальних справ за новими правилами / В.Т. Маляренко // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 4 (26). – С. 40–49.
2. Зуев Ю.Г. Одновременное наличие кассационных представлений государственного обвинителя и вышестоящего прокурора на один приговор – реальность или фикция? / Ю.Г. Зуев, В.Г. Семенов // Уголовный процесс. – 2006. – № 7. – С. 40–42.

Григорій СЕРЕДА

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ УЧАСТІ ПРОКУРОРА В ПЕРЕГЛЯДІ СУДОВИХ РІШЕНЬ У КАСАЦІЙНОМУ ПОРЯДКУ

Резюме

Розглядаються проблемні аспекти визначення повноважень прокурора в касаційному провадженні у кримінальних справах. Пропонуються шляхи вдосконалення кримінально-процесуального законодавства з метою підвищення ефективності діяльності прокурора на цій стадії кримінального судочинства.

Григорій СЕРЕДА

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ПЕРЕСМОТРЕ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ В КАССАЦИОННОМ ПОРЯДКЕ

Резюме

Рассматриваются проблемные аспекты определения полномочий прокурора в кассационном производстве по уголовным делам. Предлагаются пути совершенствования уголовно-процессуального законодательства с целью повышения эффективности деятельности прокурора на данной стадии уголовного процесса.

Grigoriy SEREDA

PROBLEM ASPECTS OF PROSECUTORS' PARTICIPATION IN REVISION OF JUDGEMENTS BY CASSATION

Summary

The article deals with the problem aspects of prosecutors' power identification in cassation proceedings in criminal cases. The proposals on amendment of the criminal procedural legislation on increasing efficiency of prosecutorial activities in cassation are formulated.



Валентин МАМУТОВ,
академик НАН Украины, директор
Института экономико-правовых
исследований НАН Украины

Борис РОЗОВСКИЙ,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий отделом
Института экономико-правовых
исследований НАН Украины,
заслуженный юрист Украины



НЕКОТОРЫЕ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Ключевые слова: экономика преступности, предупреждение преступлений хозяйственно-правовыми средствами, уголовно-хозяйственное право.

Уголовная репрессия из года в год обрушивается на значительную часть населения большинства государств мира. В США, например, количество граждан, отбывающих наказание в местах лишения свободы, исчисляется миллионами. В Украине на 1 января 2009 года за решеткой содержалось 145,9 тыс. осужденных. Ежегодно их отряд обновляется и пополняется*. Добавьте к ним немалое количество лиц, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы. По результатам социологических исследований, проведенных в 2007 году в Луганской области, более чем один член среднестатистической семьи привлекался к уголовной ответственности. Картина далеко не утешительная.

Тысячелетиями человечество изыскивало средства борьбы с людьми, чье поведение противоречило существующим пред-

ставлениям о правилах общежития. И из века в век на первом месте было наказание. Изгнание, казнь, членовредительство, пытки, галеры, тюрьмы – менялись формы и методы наказания, но суть оставалась единой. Тот же тысячелетний опыт показывал: без угрозы неотвратимости наказания число людей, совершающих деяния, квалифицируемые как преступление, увеличивается.

Недавняя история являет ряд примеров, когда временное бездействие аппарата государственной власти, в результате которого снижалась угроза разоблачения и наказания, порождало десятикратное увеличение краж, грабежей и разбойных нападений. Так, в Дании в сентябре 1944 года немецкие оккупационные власти арестовали всех датских полицейских. После этого в течение семи месяцев, пока продолжалась оккупация, полицейские функции исполнял импровизированный и невооруженный сторожевой корпус, который почти бездействовал, кроме случаев, когда преступника ловили с поличным. Коэффициент преступности немедленно вырос. По данным страховых компаний, только количество краж увеличилось в десять раз и более [1].

* Если экстраполировать существующие тенденции на будущее, то ближе к середине нынешнего века половина населения цивилизованных стран будет пребывать за колючей проволокой, а вторая половина – выполнять роль охранника.

К такого рода примерам можно добавить нью-йоркское «затемнение» 1977 года. Поздно вечером 13 июля 1977 года в результате нескольких ударов молнии в провода высокого напряжения снабжение Нью-Йорка электротокком было прервано на 25 часов. Как только происхождение и характер «затемнения» были осознаны населением, «десятки тысяч черных и испаноязычных хлынули из своих лачуг и барачков в шестнадцать районах города и учинили оргию грабежей» [2]. Мужчины, женщины и даже дети взламывали двери, витрины и окна торговых помещений, выносили все, что можно было унести, и уничтожали все, что нельзя было сдвинуть с места. В ряде случаев грабители отнимали награбленное друг у друга [3, 11–12, 39].

Парадокс: признавая необходимость уголовного наказания, приходится констатировать низкую его эффективность. Еще в Средневековье наибольшее количество краж кошельков совершалось у зевак, присутствующих на месте публичной казни вора.

Введение в Китае смертной казни за коррупцию привело лишь к увеличению «стоимости услуг» – суммы взятки. Не меньше проблем с оценкой эффективности такой меры уголовного наказания, как лишение свободы.

В учреждениях Государственного департамента Украины по вопросам исполнения наказаний Луганской области в 2008 году было проведено анкетирование 1480 заключенных. Цель исследования – выяснить влияние пребывания в местах лишения свободы на изменение правосознания осужденных. Лобовой вопрос: «Будете ли вы совершать преступления после освобождения?», естественно, не ставился. Его замаскировали, дав следующую формулировку: «Какой, по вашему мнению, процент лиц, отбывающих наказание, будет совершать преступления после освобождения из лагеря?» Результат шокирует: по прогнозу 67% опрошенных, от 70% до 85% ныне отбывающих наказание рано или поздно вновь вернуться на нары.

Проблематичность эффективности лишения свободы как меры наказания широко обсуждается на Западе. Голландские криминологи одну из причин, например, роста рецидивной преступности несовершенно-

летних видят в том, что подросток, попавший в колонию, содержится в прекрасных условиях быта и проживания. К его услугам многие спортивные секции и кружки, регулярное общение с психологом и социальным работником, который после освобождения подростка подбирает ему жилье и работу. Тот может остаться недовольным таким выбором, тогда социальный работник обязан предоставить на рассмотрение своего подопечного другие предложения. По мнению криминологов, люди, разбалованные таким вниманием общества к своей персоне, не очень стремятся принести ему пользу и норовят снова попасть в места заключения, где их бесплатно покормят, оденут и даже развлекут. Спрашивается: зачем тогда работать, если можно совершить преступление и жить, словно в санатории?

В Украине нет соответствующей статистики, но можно полагать, что даже далекие от голландских, такие условия, как отдельное место для сна, чистые спальные принадлежности, душ, туалет со смывным унитазом, одежда и обувь по сезону, не самое лучшее, но в хорошие времена относительно сбалансированное питание, пусть официальная, но все же забота – блага, недоступные в обыденной жизни немалой части нашим, не только несовершеннолетним согражданам. (В газете «Аргументы и факты в Украине» была опубликована следующая заметка: «Не надо воли? Пять из девятнадцати женщин – заключенных колонии в Тернопольской области – к изумлению правоохранителей отказались выходить по амнистии на свободу. Теперь тюремная администрация терзается в догадках: то ли у них там все хорошо, что люди уезжать не хотят, то ли на воле жизни совсем нет?») [4].

Следует отметить: снижению предупредительной роли такой меры наказания, как лишение свободы, способствует политика гуманизации и либерализации условий его отбывания. Былой обязательный производственный труд заключенных международными конвенциями заклеен как «рабский». К тому же возможность трудовой деятельности объективно сократилась в силу экономических условий.

На фоне низкой эффективности уголовного наказания в форме лишения свободы

контрастом смотрятся размеры затрат государства на содержание заключенных. Так, расчеты, произведенные на базе бюджета Управления Государственного департамента Украины по вопросам исполнения наказаний в Луганской области на 2010 год, показали, что исполнение наказания в виде лишения свободы одного осужденного обходится в сумму 14288 гривен в год. (Сюда не вошли выплаты из Пенсионного фонда бывшим сотрудникам Управления исполнения наказания из-за сложности получения информации. Величина их достаточно весома. По большому счету должны включаться затраты на содержание органов дознания, следствия, суда, многократно превышающие смету Управления департамента. В масштабе Украины суммы возрастают за счет затрат на содержание общегосударственных структур, вузов и др.) В итоге приговор, согласно которому преступник должен отбывать наказание в местах лишения свободы среднестатистически 5–7 лет, «имеет цену» минимум 100–150 тысяч гривен. То есть при 150 тыс. заключенных – 15–22,5 млрд грн в год.

Страна находится в тисках бюджетного дефицита, сворачиваются стационары лечебных учреждений, даже шахтеров лишают единственного в Украине регионального медико-реабилитационного центра Министерства угольной промышленности, в котором на протяжении более 30 лет ежегодно проходили лечение свыше тысячи шахтеров из нескольких областей [5]. А тут без всякого комментария в числе других высвечивается такой вид общественного ограничения, как отбытие наказания в форме пребывания в исправительных учреждениях с полуволевым режимом содержания, то есть с полуголодом, но заботой государства о предоставлении помещения, бытовых и других удобств, охраны и т.д.

Да, наказанию подвергается преступник, с учетом тяжести содеянного, а также его личности. Но наказание назначается от имени государства, и на него возложена обязанность исполнить приговор. Не брать в расчет при этом возможности государства, поиск наиболее целесообразного сочетания интересов личности и общества представляется недопустимым. Не исключено,

что сегодня может и должна произойти переориентация судебной практики в сторону сокращения – в пределах разумного – мер наказания, связанных со значительными затратами государства на их исполнение, и расширения мер наказания в форме моральной и материальной ответственности виновных. В науке данная проблема должна быть не просто обозначена, а дифференцирована и должным образом просчитана.

На Западе давно уже существует направление исследований, именуемое «Экономика преступления и наказания»*. В Украине оно развития пока не получило. Не претендуя на масштаб и полноту, попытаемся осветить один из аспектов проблемы.

Уголовный кодекс Украины (далее – УК Украины), принятый в 2001 году, определяет: «Преступлением является предусмотренное настоящим Кодексом общественно опасное виновное деяние (действие или бездействие), совершенное субъектом преступления». В отличие от современников классики дореволюционного уголовного права не столь однозначно определяли понятие преступления. Так, В.Д. Спасович не использовал для его характеристики ныне традиционный, однако оспариваемый некоторыми исследователями признак «общественная опасность». Он определял преступление как «противозаконное посягательство на чье-либо право, столь существенное, что государство, считая это право одним из условий общежития, ... ограждает нерушимость его наказанием». Близкое определение давали Н.С. Таганцев и другие авторы.

* Уже в 70-е годы прошлого столетия стали появляться обобщающие работы с комплексным и систематизированным изложением идей экономики преступлений и наказаний. Позже их число постоянно умножалось. (См.: Anderson R.W. *The Economics of Crime*. – The Macmillan Press LTD, 1976; Phillips L., Votey H.L.Jr. *The Economics of Crime Control*. – Beverly Hills etc., 1981; Pyle D.J. *The Economics of Crime and Law Enforcement*. – L., Macmillan, 1983; Schmidt P., Witte A.D. *An Economic Analysis of Crime and Justice: Theory, Methods and Applications*. – Orlando, Academic Press, 1984). Они используются в преподавании учебного курса «Economics of Crime» в США.

Однако практически все они вводили в определение преступления весьма важный, незаслуженно игнорируемый современными криминалистами критерий: деяние считается уголовно наказуемым *«при недостаточности других средств охранительных»* [6, 395; 7, 45; 8, 10–13; 9, 3–11].

Правопорядок устанавливается и его соблюдение обеспечивается законодательными и нормативными актами целого ряда отраслей права, которые все вместе должны представлять единую согласованную систему регулирования общественных отношений. В этой системе основная нагрузка должна ложиться на нормы позитивного права.

В связи с этим необходимо усилить исследования, направленные на поиск путей предупреждения преступлений в сфере хозяйственной деятельности *путем совершенствования правовой регламентации этой деятельности*, перекрытия лазеек в хозяйственном законодательстве, способствующих тенезации и криминализации экономики.

На достижение этих целей было направлено, в частности, принятие в 2003 году Хозяйственного кодекса Украины (далее – ХК Украины) и специального Закона «Об основных началах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» от 11 сентября 2003 года. Эти законодательные акты играют определенную положительную роль в предупреждении экономической преступности. Но, к сожалению, не все их нормы выполняются надлежащим образом, должного надзора в этой сфере еще нет. Более того, время от времени предпринимаются попытки торпедировать эти акты, пробить в них лазейки или обойти их с помощью различных схем.

О такого рода попытках, лазейках и схемах много написано в газетах [10, 11], но они периодически снова предпринимаются [12]. Видимо, необходимы общественные обсуждения законопроектов, касающихся экономики, и криминологическая экспертиза этих проектов. Нужно также организовать исследования, направленные на обеспечение взаимодействия хозяйственного и уголовного права в целях достижения синергетического эффекта как в предупреждении

преступности, так и в выработке наиболее эффективных мер ответственности*.

Стоило бы, видимо, специально подумать об усилении криминологической роли хозяйственного права, в частности об обеспечении взаимодействия между нормами хозяйственного законодательства и главы VII УК Украины «Преступления в сфере хозяйственной деятельности».

Уголовное наказание – мера исключительная, чрезвычайная. Его применение свидетельствует о пробелах, недостатках, неэффективности регулирования позитивным правом. Отсюда логично, прежде чем «хвататься за топор» уголовно-правового воздействия, попытаться разобраться в причинах недееспособности позитивного регулирования, восполнить и повысить его потенциал. Понятно, речь идет о настройке, порой ювелирной, тонких механизмов регулирования, что сложно, требует комплексных исследований. Однако это единственно разумный, не боимся преувеличения – стратегический путь обеспечения правопорядка в обществе.

Наверное, нет ни одной отрасли права, где не было бы резервов для оптимизации регулирования. В рамках статьи ограничимся одним из направлений – воспрепятствование получению выгоды от совершения корыстных противоправных деяний. Не секрет, даже лишение свободы зачастую считается расчетными издержками криминального бизнеса: отсидел 3–5 лет (на деле бывает меньше – амнистия, досрочное освобождение, изменение приговора), вышел на свободу – восполнил потери, купаясь в роскоши. Вполне понятно, что эффективно действующий механизм, позволяющий государству неотвратимо лишить правонарушителя, тем более преступника, противоправно полученных доходов, сам по себе является мощным антистимулом к совершению преступлений и других нарушений законодательства. Эффект усиливается, если изъятие противоправно полученного

* В этом отношении интересен опыт Франции, в Коммерческий кодекс которой включен ряд статей о мерах уголовной ответственности за преступления в сфере хозяйственной деятельности.

дохода будет сопровождаться штрафом, причем не в условных величинах минимального прожиточного минимума, а в кратном исчислении к сумме этого дохода.

Действующий Уголовно-процессуальный кодекс Украины формально решает часть задачи, регламентируя, в числе других, конфискацию всего, что получено виновным в результате совершения преступлений. Однако реально конфискуется незначительная часть, например, похищенного. Основная масса – в схронах, у родственников, в офшорах, на фиктивных счетах банков и т.д. По данным МВД Украины, только за пять месяцев текущего года расхищено 1,520 млрд государственных средств. Половину денег вернуть не удалось. Проходит время, и на деле исполнительные производства сдаются в архив за невозможностью реализации. Абсурд. Приговор в части возмещения ущерба и конфискации преступно приобретенного не может иметь сроков давности.

Израсходовал, пропил, потерял деньги, ценности, у тебя их украли – плати из зарплаты, пенсии, полученного наследства, подарков, любых доходов. (Кстати, конфискации подлежат не только преступно приобретенное, но и доход, полученный от его использования.) Сроки давности не должны распространяться и на взыскание штрафа, исчисляемого в кратном выражении к сумме преступно приобретенного.

Целесообразно дополнить общую часть УК Украины разделом «Возмещение ущерба, причиненного преступлением, и конфискация». В числе других определить в нормах этого раздела порядок исчисления размера суммы ущерба, подлежащего возмещению, а также конфискации при изменении за время исполнения приговора уровня инфляции, цен на имущество, подлежащее конфискации и возмещению, курса валют, котировки акций и т.п., регламентировать право обращения взыскания на наследство умершего. Установить, что конфискации или изъятию для возмещения причиненного ущерба подлежат деньги, ценности и иное имущество, переданное виновным в совершении преступления своим родственникам и иным лицам в порядке дарения, займа, аренды, договора пожиз-

ненного содержания, других гражданско-правовых актов.

В этом плане представляет интерес практика США. Как сообщалось в газете «Факты» (за 2009 год), создатель крупнейшей финансовой пирамиды Бернард Мадофф, приговоренный к 150 годам тюрьмы, должен возместить ущерб в размере 170 млрд долларов. Во исполнение приговора судебные приставы в Нью-Йорке выселили из пентхауса жену Мадоффа. Пожилая женщина попросила разрешить ей забрать с собой норковую шубу, но получила отказ. В итоге миссис Мадофф ушла из дорогих апартаментов с одной лишь дамской сумочкой в руках. Она лишилась не только квартиры и всего, что в ней было, но и собственных денежных средств. На ее счетах в банке заморожены 80 млн долларов. Судья разрешил оставить ей 2,5 млн долларов, приняв во внимание то, что миссис Мадофф также является жертвой обмана. Муж скрывал от нее свои махинации.

Созданные в системе МВД Украины автоматизированные информационные системы и накопленный опыт их эксплуатации позволяют при элементарно простой модификации хоть пожизненно отслеживать финансовые ресурсы гражданина, подлежащие конфискации, когда бы они не появились. Поэтому мечта: «Отсижу и буду жить, как король», вполне объективно может быть разрушена.

Следует учесть, что действующее законодательство предусматривает запрет на выезд за границу гражданам Украины, к которым предъявлены иски о возмещении причиненного вреда. А система международных договоров по пресечению легализации преступно приобретенных доходов является действенным инструментом по выявлению и конфискации этих доходов, вывезенных в зарубежье. В Украине, калькируя западные образцы, изменили редакцию ст. 209 УК Украины. Задача ставилась разумная – лишить виновного экономической выгоды от совершения корыстного преступления. Однако решение задачи, мягко говоря, неконструктивно [13].

Прогнозы динамики преступности в зависимости от применяемых средств борьбы с ней не отличаются достоверностью. Тем

не менее логично полагать: масштабная реализация требований действующего законодательства (с незначительными коррективами) по лишению виновных в совершении корыстных преступлений материальной выгоды позволит получить ожидаемый эффект. Однако суть предложения шире – требуется распространить механизм безусловного взыскания с виновных сумм противоправного обогащения и наложения штрафов в кратном исчислении на отрасли позитивного права, чтобы этих «средств охранительных» было достаточно для предупреждения и пресечения противоправных действий без применения мер уголовного наказания. Максимальный эффект может быть достигнут в хозяйственном праве, где ХК Украины прямо предусматривает: безвозмездное изъятие прибыли (дохода)

(ст. 240), изъятие незаконно полученной прибыли (дохода) (ст. 253). Применяемый в хозяйственном праве метод экономической ответственности физических и юридических лиц за противоправное поведение целесообразно шире использовать в иных отраслях, в частности в экологическом и трудовом праве, где в обеспечении правопорядка явно необоснованно велика роль уголовной ответственности.

Стоило бы развивать в Украине такое направление исследований, которое уже получило в некоторых странах название уголовно-хозяйственного права*.

* В Германии, например, имеется даже хозяйственная прокуратура.

Список використаних джерел:

1. Trolle, Syv Maaneder unden Politi. – 1945. – P. 39.
2. Time. – 1977. – July 25. – P. 12.
3. Анденес И. Наказание и предупреждение преступлений / Анденес И. – М.: Прогресс, 1979. – 264 с.
4. Аргументы и факты в Украине. – 2009. – № 9. – С. 5.
5. Антипова А. Шахтерам отказано в реабилитации / А. Антипова // Голос Украины. – 2009. – № 70 (4570). – 12 апреля. – С. 1.
6. Спасович В.Д. Учебник уголовного права / Спасович В.Д. – СПб, 1863. – Т. 1. – 264 с.
7. Таганцев Н.С. Курс уголовного права / Таганцев Н.С. – СПб, 1874.
8. Сергиевский Н.Д. Русское уголовное право: Часть общая / Сергиевский Н.Д. – СПб, 1905.
9. Жижиленко А.А. Наказание. Пг. / Жижиленко А.А. – Петроград, 1914.
10. См.: Мамутов В. Рейдерство в законе / В. Мамутов // Зеркало недели. – 2008. – № 38 (717). – 11 октября. – С. 4.
11. Мамутов В. Вредоносные лазейки / В. Мамутов // Закон и бизнес. – 2009. – № 11. – 4–10 апреля. – С. 10.
12. См.: Мамутов В. Компактность и прозрачность – важные критерии качества законопроектов / В. Мамутов, А. Ющик // Голос Украины. – 2009. – № 117 (4617). – 26 июня. – С. 11.
13. См.: Беницкий А.С. Ответственность за легализацию преступно приобретенных доходов по законодательству Украины и Российской Федерации / Беницкий А.С., Розовский Б.Г., Якимов О.Ю. – Луганск: РИО ЛГУВД им. Э.А. Дидоренко, 2008. – 496 с.

**Валентин МАМУТОВ,
Борис РОЗОВСКИЙ**

ДЕЯКІ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ

Резюме

Розглядається ефективність кримінального покарання у виді позбавлення волі, можливість запобігання економічним злочинам шляхом удосконалення господарського законодавства, доцільність розвитку взаємодії господарського та кримінального права.

Валентин МАМУТОВ,
Борис РОЗОВСКИЙ

НЕКОТОРЫЕ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Резюме

Рассматривается эффективность уголовного наказания в виде лишения свободы, возможность предотвращения экономических преступлений путем совершенствования хозяйственного законодательства, целесообразность развития взаимодействия хозяйственного и уголовного права.

Valentin MAMUTOV,
Boris ROZOVSKIY

SOME ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS OF CRIME COMBATING

Summary

The article deals with the efficiency of such criminal punishment measures as imprisonment, possibilities of economy crime prevention through the improvement of business legislation, as well interaction of business and criminal law improvement.



Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ,
кандидат юридичних наук, професор,
проректор Одеської національної
юридичної академії, завідувач кафедри
організації судових та правоохоронних
органів, заслужений юрист України

КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ (НОВІ ВИКЛИКИ)

Ключові слова: прокуратура, функції прокуратури, реформування, захист прав і свобод людини та громадянина.

Як реформування прокуратури України, так і дискусія щодо подальших реформаторських кроків у цьому напрямі, тривають упродовж всього періоду незалежності України, перетворившись в один безперервний процес. Активну участь в ньому беруть структури Ради Європи, передусім Комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Свою точку зору з цього приводу висловили численні учені-юристи, практичні працівники прокуратури. Не оминули цю тематику і політики, зокрема народні депутати України.

Останнім часом ця дискусія поступово перейшла в практичну площину у зв'язку з появою відповідних законопроектів, прийняття яких покликане вирішити долю української прокуратури на тривалий історичний період. Проте, на жаль, цій роботі не вистачає системності і злагодженості через відсутність консенсусу з приводу характеру й обсягу реформування прокуратури.

Йдеться передусім про правовий статус прокуратури як системи державних органів.

У термінологічній літературі правовий статус розглядається як сукупність прав та

обов'язків юридичних і фізичних осіб [1]. Л. Грицаєнко вважає, що центральне місце у структурі конституційно-правового статусу відводиться саме правам та обов'язкам (повноваженням) прокуратури [2].

Проте, на нашу думку, стосовно прокурорської системи в цілому (як і будь-якої іншої системи державних органів) поняття правового статусу можна використовувати у ширшому значенні, враховуючи те, що повноваження цих органів залежать від функцій прокуратури, тобто від напрямів її законоохоронної діяльності. Функції, на відміну від повноважень, є більш сталими елементами правового статусу прокуратури, тим більше, якщо їх перелік визначено в Основному Законі. Що ж стосується повноважень, то їх можна встановлювати і переглядати в ординарних законах, у даному разі – в Законі України «Про прокуратуру».

Отже, правовий статус прокуратури дістає і діставатиме відображення саме у Конституції України. При цьому винятково принциповий характер має вирішення питання: чи залишити у недоторканності перелік функцій, що міститься у чинній Конституції, чи переглянути його. Ніхто не ставить питання про розширення цього переліку, а суперечки точаться здебільшого з приводу пропозицій урізати зазначений перелік шляхом позбавлення прокуратури права здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина та за додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування (п. 5 ст. 121) та нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 перехідних положень Конституції України).

Не є секретом, що на такому радикальному кроці наполягають передусім структури та експерти Ради Європи [3, 4]. Натомість переважна більшість науковців і практичних працівників органів прокуратури вважають такий крок згубним для справи забезпечення правопорядку в Україні [5; 6; 7; 8; 9].

Можна погодитися з тим, що залишення за прокуратурою її наглядових функцій у повному обсязі під час прийняття у 1996 році чинної Конституції України як тимчасового заходу було обумовлено обмеженням їх дії

періодом, потрібним для стабілізації соціально-економічної і політичної обстановки в Україні. Але, як бачимо, 13 років для цього виявилось замало. Руйнівні дестабілізаційні процеси в суспільстві не лише не припинилися, а й навпаки наростають. В цих умовах урізання функцій прокуратури чимось нагадує скорочення протипожежного інвентарю при збільшенні загрози пожежі. І про те, що в цих умовах органи прокуратури дедалі частіше використовуються як органи екстреного реагування, в тому числі для усунення масових порушень прав і свобод громадян, свідчать численні звернення керівників держави, народних депутатів, інших структур до Генерального прокурора України та підпорядкованих прокурорів з вимогами «розібратись», «ужити заходів» тощо у зв'язку зі зростанням заборгованості по заробітній платі, скороченням штату працівників на підприємствах, неповерненням банками депозитних сум. Мало не третина усіх депутатських запитів, які оголошуються з трибуни Верховної Ради України і надсилаються за призначенням, – це запити народних депутатів України до Генерального прокурора України. Величезна кількість звернень надсилаються до прокурорів інших рівнів депутатами місцевих рад. При цьому йдеться не лише про злочинні діяння, а й про будь-які інші порушення закону.

Особливо великого значення набуває правозахисна діяльність прокуратури. Навряд чи можна вважати, що доповнення у 2004 році ст. 121 Конституції України пунктом 5 було популістським, нерозважливим кроком з боку нашого парламенту. Більшість народних обранців правильно зрозуміла роль прокуратури. Тому досить дивно виглядає твердження, нібито «... сама прокуратура нікого не захищає і не повинна цього робити, її завданням є ефективне забезпечення засобами прокурорської діяльності такого захисту судом» і що «... недоцільно іншим державним інституціям ридитись у правозахисну тогу» [10].

Слід зауважити, що не лише прокуратура, а й усі органи, що здійснюють функції державної та самоврядної влади, тією чи іншою мірою зобов'язані здійснювати захист прав і свобод. Що ж стосується проку-

ратури, то такий захист здійснюється при реалізації усіх її конституційних функцій. Здійснення ж функції, передбаченої п. 5 ст. 121 Конституції України, має своїм завданням передусім захист прав і свобод від сваволі органів виконавчої влади й місцевого самоврядування та їх представників, діяльність яких у сучасних умовах аж ніяк не є зразком законослухняності. А порушення людських прав з їхнього боку набуло нечуваного поширення. Чи не з цієї причини прокуратура, наприклад, змушена в масовому порядку опротестовувати рішення органів влади із земельних питань, притягуючи урядовців до різних видів юридичної відповідальності, і не лише за це. Захист прокуратурою прав і свобод при здійсненні представництва у суді поєднується з використанням наглядових заходів реагування.

Реалізація в сучасних умовах наглядових повноважень прокуратури для захисту прав громадян, що дає змогу уникнути розгляду величезної кількості юридичних конфліктів у суді, обумовлюється і реальним станом судової системи України. Суди, на жаль, самі нерідко стають органами не захисту прав, а їх порушення, що проявляється у безприкладній тяганині при розгляді справ, поширенні корупції, інших негативних явищ. Щоправда, і органи прокуратури небезгрішні, але принаймні на відміну від судів вони здатні оперативно вжити заходів до усунення порушень, і це приваблює громадян, які обирають саме такий спосіб усунення порушень своїх прав. Існування різних варіантів правозахисту взагалі має бути власним демократичному суспільству.

Наполягаючи на ліквідації нагляду за додержанням і застосуванням законів, в тому числі у правозахисній сфері, представники ПАРЕ так і не дали ні письмової, ні усної відповіді (при зустрічах з ними на семінарах і наукових конференціях), чому вони вважають, що зазначена функція прокуратури України: а) не відповідає принципу верховенства права; б) ставить прокуратуру над іншими гілками влади; в) загрожує підризом незалежності судової влади [11]. Особливо курйозним виглядає перше твердження, коли долучення прокуратури до захисту прав і свобод розцінюється як порушення принци-

пу верховенства права, який саме і полягає у пріоритеті прав та свобод перед іншими соціальними цінностями.

Усі ці обставини вочевидь спонукали народних депутатів України декількох скликати проявляти стриманість щодо виконання рекомендацій, а точніше – вимог європейських структур про скорочення наглядової діяльності прокуратури. Очевидно, і зараз більшість народних депутатів України розуміють відсутність підстав для такого кроку, або принаймні – його передчасність.

Про це свідчить прийняття 8 квітня 2009 року конституційною більшістю голосів нової редакції Закону України «Про прокуратуру», у п. 5 ст. 4 якого текстуально відтворено положення п. 5 ст. 121 Конституції України в її нинішньому вигляді, а також збережено практично всі повноваження прокуратури по здійсненню цього нагляду. Водночас зберігає чинність п. 5 Перехідних положень Конституції України, за яким прокуратура продовжує здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів (включаючи і ті, реалізація яких спрямована на захист інтересів держави). При цьому можна вітати те, що з цього поки що законопроекту виключено таке повноваження прокурора, як внесення обов'язкового для виконання припису про усунення порушень закону. Це, як вважають представники РЄ, дає підстави для претензій з приводу втручання прокуратури у компетенцію судів [12].

Постає запитання: а чи не поставив наш парламент «коняку попереду воза», прийнявши цей Закон, хай навіть у першому читанні, до внесення очікуваних змін до Конституції України або до її прийняття у новій редакції?

Думається, що побоювання з цього приводу є перебільшеними. Адже політичні процеси в Україні непередбачувані, що стосується і конституційного процесу. Може, під тиском обставин відповідні зміни будуть внесені швидко, а можливо, – ні. Проте у будь-якому разі парламент, прийнявши законопроект за основу, досить чітко визначив свою позицію з деяких найпринциповіших питань, у тому числі й щодо функцій прокуратури.

Проте не можна не звернути увагу, що в деяких проектах конституційних змін окрес-

лену проблему пропонується вирішити по-іншому.

Це передусім стосується проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», розробленого за участю Секретаріату Президента України і опублікованого в його офіційному Інтернет-представництві [13].

Єдина стаття проекту, що стосується прокуратури (ст. 145), вміщена до Розділу VII «Суди і правосуддя».

Проект залишає за прокуратурою усі існуючі функції, за винятком нагляду за додержанням прав і свобод громадян. Відповідно до п. 12 Перехідних положень законопроекту прокуратура України продовжуватиме здійснювати нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань до призначення на посади глав державних адміністрацій, а також функцію попереднього слідства – до сформування системи досудового слідства, але не довше, ніж один рік. Отже, з цього можна зробити висновок, що давно виношувану ідею покласти цю прокурорську функцію на державні адміністрації визнано за необхідне реалізувати на практиці. До чого це призведе? До того, що органи виконавчої влади здійснюватимуть контроль за додержанням законів у своїй власній діяльності замість належного наглядового органу, яким є прокуратура, і це означатиме відсутність такого контролю.

Отже, у разі реалізації зазначеного проекту в цій частині події розгортатимуться за якнайгіршим сценарієм.

Частина 2 ст. 145 законопроекту передбачає, що прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду Президентом України за згодою Сенату (верхньої палати парламенту), а відповідно до ч. 3 він звільняється Президентом України, але вже без такого погодження, тобто пропонується повернутися до порядку, який існував до внесення змін у Конституцію Законом України від 8 грудня 2004 року. Це означатиме підвищення рівня його залежності від глави держави у прийнятті процесуальних рішень. Позитивним у цій нормі є відсутність у ній положення щодо можливості висловлення парламентом недовіри Генеральному прокурору України.

У проекті не йдеться про обмеження повноважень Генерального прокурора України п'ятьма роками, що мало б значення лише за умови усунення інших істотних факторів, які негативно впливають на його незалежність.

Хотілося б сподіватись на те, що при доопрацюванні цього, а можливо, й інших конституційних проектів буде обрано найоптимальніший у частині визначення функцій прокуратури. При цьому мають бути обов'язково враховані рекомендації науковців і практиків.

Список використаних джерел:

1. Шемшученко Ю.С. Правовий статус / Ю.С. Шемшученко, М.Л. Пархоменко // Юридична енциклопедія. – К.: Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5. – С. 44.
2. Грицаєнко Л. Елементи конституційно-правового статусу прокуратури / Л. Грицаєнко // Право України. – 2008. – № 8. – С. 117.
3. Остаточний текст Резолюції Парламентської Асамблеї ПАРЄ від 27 вересня 2001 року щодо дотримання обов'язків і зобов'язань Україною від 27 вересня 2001 року // Голос України. – 2001. – 13 жовтня.
4. Висновок на проект Закону України про внесення змін до Конституції стосовно прокуратури. Ухвалено комісією «За демократію через право» 17 жовтня 2006 року. – Страсбург, 2006.
5. Шемшученко Ю. Прокуратура України: шляхи реформування: в аспекті входження у європейський правовий простір / Ю. Шемшученко, Г. Мурашин // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 9.
6. Селіванов А. Конституційна реформа не може оминати прокуратуру / А. Селіванов // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 12.
7. Руденко М. Правозахисна діяльність прокуратури: деякі теоретичні та практичні аспекти / М. Руденко // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 7.

8. Долежан В.В. Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України / В.В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2. – С. 121.
9. Марочкін І. Проблеми реформування прокуратури України / І. Марочкін // Вісник прокуратури. – 2008. – № 9. – С. 41.
10. Куц В. Конституційний статус прокуратури України потребує вдосконалення / В. Куц // Вісник Академії прокуратури України. – 2007. – № 2. – С. 30.
11. Полянський Ю.Є., Долежан В.В. Права людини – понад усе / Ю.Є. Полянський, В.В. Долежан // Юридичний вісник України. – 2006. – 25 лютого. – С. 9.
12. Долежан В.В. Роздуми над проектом нової редакції Закону України «Про прокуратуру» / В.В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 3. – С. 23.
13. Офіційне представництво Президента України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http // www.prezident.gov.ua/content/const.projekt.html](http://www.prezident.gov.ua/content/const.projekt.html)

Юрій ПОЛЯНСЬКИЙ

**КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ
(НОВІ ВИКЛИКИ)**

Резюме

Висловлюються думки з приводу оптимального визначення функцій прокуратури України у зв'язку з можливим внесенням змін і доповнень до чинної Конституції України. Пропонується повною мірою зберегти її роль у захисті прав і свобод людини та громадянина.

Юрий ПОЛЯНСКИЙ

**КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ
(НОВЫЕ ВЫЗОВЫ)**

Резюме

Высказываются соображения по поводу оптимального определения функций прокуратуры Украины в связи с возможным внесением изменений и дополнений в действующую Конституцию Украины. Предлагается в полной мере сохранить ее роль в защите прав и свобод человека и гражданина.

Yuriy POLLANSKYI

**CONSTITUTIONAL REFORM OF PROSECUTORS' OFFICE OF UKRAINE
(NEW CHALLENGES)**

Summary

The author formulated his opinion on optimal regulations of the prosecutors' offices of Ukraine functions in terms of probable amendment of current Constitution of Ukraine. Some proposals to retain the role of prosecutor's office in the field of human and citizen rights and freedoms protection have been made.



Олександр СКРИПНЮК,
*доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України,
заслужений юрист України*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ

Ключові слова: *прокуратура України, органи прокуратури, структура органів прокуратури, завдання органів прокуратури, повноваження органів прокуратури.*

З а своїм конституційно-правовим статусом прокуратура в Україні не належить до жодної з гілок влади і, таким чином, посідає особливе місце в державному механізмі України як орган державної влади, який виконує тільки їй притаманні функції та повноваження, покладені на нього Конституцією та законами України. У науковій літературі органи прокуратури іноді відносять до самостійної гілки влади, зокрема контрольно-наглядової, хоча таке твердження суперечливе і потребує подальшого обґрунтування.

Прокуратура – це державний орган, що здійснює нагляд за точним виконанням законів, законності й забезпечує притягнення до суду правопорушника. Разом із тим діяльність органів прокуратури завжди пов'язана з реалізацією контрольної функції, що дало підстави В. Гончаренку характеризувати прокуратуру як «взірець забезпечення контрольної функції влади» [1].

Головна особливість прокуратури в Україні, а отже, і особливість її конституційно-правового статусу, полягає в тому, що вона є прокуратурою змішаного (наглядово-обвинувального) типу, виконує функції як нагляду за виконанням законів, так і кримінального переслідування [2]. Хоча, безперечно, більшість правознавців і юристів-практиків переконані: пріоритетною функцією прокуратури України є захист прав і

свобод та законних інтересів громадян [3, 3]. З огляду на це до головних завдань сучасної прокуратури часто відносять насамперед успішне поновлення прав громадян, захист майнових інтересів держави, виявлення та припинення економічних і посадових злочинів [4]. Більше того, як зазначає В. Тertiшник, в українських реаліях саме прокуратура часто виступає чи не єдиною інстанцією, де людина може знайти реальну, швидку і безкоштовну допомогу в захисті своїх прав [5].

Прокуратура України – єдина централізована система органів державної влади, на які Конституцією та законами України покладено здійснення функцій з підтримання державного обвинувачення та представництво інтересів громадян або держави в суді, нагляд за додержанням законів органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

Як і у будь-якого органу державної влади в Україні, формування органів прокуратури і порядок діяльності повинні відповідати загальним засадам, визначеним Конституцією та законами України. До основних принципів організації та діяльності органів прокуратури належить принцип централізації системи органів прокуратури, відповідно до якого прокуратура в Україні становить єдину систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з

підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим.

Принцип законності є, мабуть, найголовнішим принципом діяльності органів прокуратури. Він передбачає, що органи прокуратури у своїй діяльності щодо захисту законності іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами ні в якому разі не можуть самі порушувати положення Конституції та законів України.

Принцип самостійності й незалежності прокуратури передбачає: органи прокуратури незалежно від жодного з органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб виконують свої функції на основі й на виконання Конституції та законів України.

Відповідно до принципу гласності органи прокуратури інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Водночас прокуратура України у своїй діяльності керується положеннями законодавства щодо конфіденційності інформації про особисте життя та діяльність фізичних і юридичних осіб, а також охоронюваної законом таємниці.

Важливим елементом у здійсненні повноважень органами прокуратури є гарантії незалежності, встановлені ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до яких забороняється та тягне за собою відповідальність, передбачену законом, будь-яке втручання органів державної влади й органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій (рухів) та їх представників у діяльність прокуратури з нагляду за додержанням законів або з розслідування діянь, що містять ознаки злочину, а також вплив на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення.

Важливе місце в організації діяльності органів прокуратури посідає їх система та структура. Відповідно до статей 121, 122 Конституції України, ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» та наказу Генерального прокурора України органи прокуратури України становлять єдину централізовану

систему, яку очолює Генеральний прокурор України, із підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим.

Таким чином, до системи органів прокуратури входять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові, транспортні, природоохоронні й інші спеціалізовані прокуратури. Крім того, у системі органів прокуратури діють спеціалізовані навчальні та науково-дослідні установи.

Отже, в основі формування системи органів прокуратури лежать принципи територіальності та спеціалізації. За ознаками територіальності органи прокуратури створюються відповідно до адміністративно-територіального устрою України. Спеціалізація органів прокуратури відбувається за предметно-галузевим принципом, що дає змогу прокуратурі більш ефективно виконувати свої функції в найважливіших сферах життєдіяльності. На сучасному етапі система органів прокуратури включає такі спеціалізовані прокуратури: військові, природоохоронні та прокуратури з нагляду за виконанням кримінально-виконавчого законодавства.

Генеральний прокурор України призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Крім того, Верховна Рада України має можливість висловити недовіру Генеральному прокурору України, що передбачає його відставку.

Далі систему прокуратури України затверджує відповідно до чинного законодавства Генеральний прокурор України.

Генеральна прокуратура здійснює керівництво підпорядкованими прокуратурами і безпосередньо виконує особливо важливі завдання щодо здійснення нагляду за додержанням законів. Вона являє собою складну державну структуру, яка організовує свою діяльність за територіальним та предметно-галузевим принципами.

У Генеральній прокуратурі України утворюється колегія як дорадчий орган при Генеральному прокурору України, до складу якого входять Генеральний прокурор

України (голова колегії), його перший заступник, заступники, прокурор Автономної Республіки Крим, інші керівні працівники органів прокуратури. Персональний склад колегії затверджується Верховною Радою України за поданням Генерального прокурора України.

У структурі Генеральної прокуратури є управління, які складаються з відділів, та самостійні відділи, що створюються з урахуванням як традиційних, сталих, так і нових, але не менш пріоритетних напрямів діяльності. В системі Генеральної прокуратури України діють: головне управління кадрового забезпечення; головне управління організаційного та правового забезпечення; головне слідче управління; головне управління нагляду за додержанням законів щодо прав і свобод та захисту інтересів держави; головне управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень, головне управління підтримання державного обвинувачення в судах; міжнародно-правове управління тощо.

Керівники управлінь і відділів призначаються на посади Генеральним прокурором України. Одночасно вони є його старшими помічниками та помічниками. Генеральний прокурор України має також старших помічників та помічників з особливих доручень. Законодавством надається можливість Генеральному прокурору України залежно від конкретних завдань корегувати структуру Генеральної прокуратури України або її окремих управлінь і відділів, що дає можливість автономно та адекватно корегувати діяльність всієї системи органів прокуратури.

Виходячи з особливостей функцій прокуратури та важливого місця в діяльності органів державної влади з підтримання законності, до працівників органів прокуратури ставляться відповідні вимоги.

Згідно зі ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» прокурорами і слідчими 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 стажуван-

ня визначається Генеральним прокурором України. Військовими прокурорами і слідчими призначаються громадяни України з числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі і мають вищу юридичну освіту. Особи, вперше призначені на посади помічників прокурорів, прокурорів управлінь, відділів, слідчих прокуратури, складають «Присягу працівника прокуратури». Процедура її прийняття визначається Генеральним прокурором України.

Особливі вимоги (віковий ценз, наявність визначеного стажу роботи) ставляться до осіб, які призначаються на посади керівників прокуратур. Прокурором Автономної Республіки Крим, прокурорами областей та прирівняних до них, прокурорами міст Києва та Севастополя призначаються особи не молодші 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років.

Міськими, районними і прирівняними до них прокурорами призначаються особи не молодші 25 років зі стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років. Це дає можливість уникнути випадків призначення на керівні посади осіб без достатніх знань, практичних навичок і життєвого досвіду.

Крім того, на прокурорів поширюються вимоги щодо несумісності, що передбачає неможливість зайняття прокурором будь-якої іншої посади в органах державної влади, місцевого самоврядування, а також мати представницький мандат, належність до будь-якої політичної організації. Також прокурор не має права поєднувати свою діяльність з іншою роботою, входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємств, бути засновником юридичних осіб, що ставлять за мету отримання прибутку. Вимоги несумісності не поширюються на отримання прибутку з викладацької, наукової та творчої діяльності в неробочий час.

Таким чином, територіальні, а також спеціалізовані прокуратури у своїй сукупності становлять злагоджену триланкову систему органів прокуратури. Вищу ланку у цій системі посідає Генеральна прокуратура України. Другу ланку системи органів прокуратури утворюють прокуратури Автономної

Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, а також прирівняні до них спеціалізовані прокуратури (наприклад, військові прокуратури регіонів, військова прокуратура Військово-Морських Сил України). Третю ланку прокурорської системи становлять міські, районні, міжрайонні, районні у містах та інші прирівняні до них прокуратури (наприклад, військові прокуратури гарнізонів).

Призначення прокуратури в механізмі держави найбільш повно відображають її функції. Функції прокуратури України являють собою основні напрями і види діяльності цього органу.

Відповідно до ст. 121 Конституції України прокуратура здійснює такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Слід зазначити що за реформою органів прокуратури передбачалося позбавити прокуратуру України так званої функції з «загального нагляду», тобто нагляду за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами й громадянами. Замість цієї функції на прокуратуру, після набрання з 1 січня 2006 року чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, було покладено здійснення функції щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержання законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Тобто фактично прокуратура залишила за собою «загальний нагляд», позиція щодо обмежень функцій прокуратури є хибною.

За своїм змістом повноваження прокуратури України можуть бути розділені на три основні групи: 1) повноваження у виявленні порушень законів, причин порушень та

умов, що їм сприяють; 2) повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяють; 3) повноваження у притягненні порушників закону до відповідальності.

До першої групи повноважень належать повноваження прокурора, які дають змогу виявити порушення Конституції та законів України. Серед таких повноважень – право за своїм посвідченням безперешкодно входити у приміщення органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, до військових частин; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію, в тому числі, у порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про банки і банківську діяльність», доступ до інформації, що становить банківську таємницю.

Прокурор має право письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, зокрема й щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних із перевіркою.

До другої групи повноважень прокурора належать: право опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих Рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб; вносити подання або протест на рішення місцевих Рад залежно від характеру порушень; давати приписи про усунення очевидних порушень закону; вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли; звертатись до суду з заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб; негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває в місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі

або в установі для виконання заходів примусового характеру. Постанови і вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання затриманих, заарештованих, засуджених до позбавлення волі та виконання інших покарань, а також осіб, до яких застосовано заходи примусового характеру, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

До третьої групи повноважень прокурора відносяться: право порушувати в установленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій з метою захисту інтересів держави і громадян, які за станом здоров'я та з інших поважних причин не можуть захистити свої права, прокурор або його заступник подає чи підтримує поданий потерпілим цивільний позов про відшкодування збитків, заподіяних злочином.

Функція підтримання державного обвинувачення в суді є однією з пріоритетних функцій прокуратури України. Її зміст полягає в публічному обвинуваченні прокурором підсудного і привселюдній вимозі справедливого покарання підсудного; допомозі суду в кваліфікованому рішенні справи; приверненні уваги громадськості до причин і умов скоєння злочину та пошуку шляхів упередження злочинів.

Важливе місце серед функцій прокуратури належить функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Здійснюючи цю функцію, прокуратура України у передбачених чинним законодавством процесуально-правових формах виступає представником прав і законних інтересів фізичних осіб та держави в суді.

Підставою представництва у суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави – наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій

(бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою. Порядок здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді залежить від підсудності справи, в якій прокурор бере участь [6].

Основними, універсальними для більшості видів судочинства, формами представництва прокуратури в суді є: звернення до суду з позовом або заявою про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушено інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; участь у розгляді судами справ; внесення апеляційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами.

Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, спрямований на забезпечення встановленого Конституцією та законами України порядку виявлення й розкриття злочинів, розгляду заяв і повідомлень про них, законності здійснення оперативно-розшукової діяльності, слідства, правомірності прийнятих значеними органами рішень. При цьому прокуратура здійснює правозахисну діяльність в інтересах суспільства, держави, прав і свобод людини, законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Згідно зі ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» нагляд за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності здійснюється Генеральним прокурором України, прокурором Автономної Республіки Крим, прокурорами областей, міст Києва і Севастополя.

Прокурорський нагляд за ОРД поширюється на оперативні підрозділи органів міліції, органів СБУ, прикордонних військ, Управління державної охорони України, органів податкової служби тощо; нагляд за досудовим слідством поширюється на слідчі підрозділи прокуратури, органів внутрішніх справ, СБУ та податкової міліції, об'єднаних процесуальним поняттям «органи досудового слідства».

Функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кри-

мінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, має дуалістичний характер. Вона покликана забезпечити законність перебування затриманих; заарештованих; осіб, які за вироком суду перебувають у місцях відбування покарань у вигляді арешту, обмеження та позбавлення волі, а також законність діяльності закладів для виконання судових рішень у кримінальних справах і закладів, що застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Ця функція прокуратури значно відрізняється від інших за методами її здійснення. Прокурор не тільки перевіряє законність правових актів, які видає адміністрація установи виконання покарань, а й здійснює нагляд за законністю всієї діяльності цієї установи.

Згідно з вимогами Закону України «Про прокуратуру» прокурорський нагляд здійснюється з метою своєчасного і правильного виконання вироку; належного утримання засуджених в місцях відбування покарання у вигляді арешту, обмеження та позбавлення волі винятково на підставах і в порядку, встановлених чинним законодавством; забезпечення додержання встановлених законодавством України прав і обов'язків засуджених; виконання законодавства про умовно-дострокове звільнення засуджених від відбуття покарання.

Ще одна функція прокуратури, про яку вже згадувалося, – функція забезпечення належного стану додержання прав і свобод людини та громадянина й законів з цих питань. Таке завдання прокуратури України логічно розвиває положення ст. 3 Основного Закону про визначення змісту і спрямованості нашої держави правами і свободами людини та їх гарантіями як найвищою суспільною цінністю.

З метою здійснення зазначеної функції прокуратура має обмежувати неправомірну, або таку, що межує з правопорушенням, дію чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб передбаченими Конституцією та законами України засобами в межах своєї компетенції.

Загальний нагляд здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами по відношенню до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також щодо організацій, підприємств і установ, незалежно від форми їх власності, службових осіб і, в окремих, визначених законом випадках, громадян України.

Закон України «Про прокуратуру» також визначає ряд основних функцій прокуратури, частина з яких сьогодні втратила своє значення або згідно з п. 9. Перехідних положень Конституції України має тимчасовий, перехідний характер.

Зокрема, Перехідні положення Основного Закону передбачають, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Реалізація п. 9. Перехідних положень Конституції України на сьогодні триває. То ж основними функціями прокуратури України є функції, визначені в ст. 121 Конституції України.

Стаття 5 Закону України «Про прокуратуру» закріпила положення, яке забороняє покладати на прокуратуру України функції, не передбачені чинним законодавством.

Для виконання прокуратурою України своїх основних функцій чинне законодавство визначає повноваження прокуратури – права й обов'язки органів прокуратури, визначені Конституцією та законами України.

Повноваження прокурорів за умови їх повного та правильного застосування забезпечують ефективність прокурорського нагляду, своєчасність виявлення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, усунення порушень закону, запобігання їм, притягнення винних до відповідальності.

Для реалізації своїх повноважень органам прокуратури надається право застосовувати передбачені законом правові засо-

би, які за своєю правовою природою є юридичними фактами, що породжують прокурорсько-наглядові правовідносини між прокурором, з одного боку, і відповідними поса-

довими особами, колегіальними органами підприємств, установ та організацій (а уряді випадків – і з громадянами) – з другого.

Список використаних джерел:

1. Гончаренко В.Г. Прокуратура України: статус, функції, перспективи розвитку / В.Г. Гончаренко // Конституція України – основа модернізації держави та суспільства: матер. наук. конф. (21–22 червня 2001 року, Харків) / упоряд.: Ю.М. Грошевий, М.І. Панов. – Х.: Право, 2001. – С. 312.
2. Конституційне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Видавництво Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. – Т. 2. – 800 с.
3. Анпілогов О.В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві / О.В. Анпілогов. – К.: Юридична література, 2008. – С. 3.
4. Зубков П.П. Загальний нагляд як основа вищого державного нагляду за додержанням законів в Україні / П.П. Зубков // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності / відп. ред. П.М. Каркач. – Х.: Видавництво Університету внутрішніх справ МВС України, 1999. – С. 47–48.
5. Тертишник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду / В. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2002. – № 6 (18). – С. 15.
6. Див.: Каркач П.М. Конституційні функції прокуратури в діяльності суду / П.М. Каркач, М.Й. Курочка. – Донецьк: Видавництво Донецького національного університету, 2004. – 116 с.

Олександр СКРИПНЮК

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ:
ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ**

Резюме

Аналізується конституційно-правовий статус органів прокуратури України, їх структура, завдання, функції та повноваження в умовах сучасного конституційного розвитку України.

Олександр СКРИПНЮК

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ:
ЗАДАЧИ, ФУНКЦИИ, ПОЛНОМОЧИЯ**

Резюме

Анализируется конституционно-правовой статус органов прокуратуры Украины, их структура, задания, функции и полномочия в условиях современного конституционного развития Украины.

Oleksandr SKRYIPNIUK

**CONSTITUTIONAL STATUS OF PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE:
AIMS, FUNCTIONS AND POWERS**

Summary

The constitutional status of Prosecutor's Office of Ukraine bodies, their structure, aims, functions and powers in the conditions of modern constitutional development of Ukraine are analyzed in the article.



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

Юлія СТАРОВОЙТОВА,
викладач кафедри кримінального права
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка



ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ПОРУШЕННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ФІНАНСОВИЙ МОНІТОРИНГ

Ключові слова: фінансовий моніторинг, легалізація, доходи, одержані злочинним шляхом, злочин, кримінальна відповідальність.

Наприкінці ХХ століття у відповідь на загальносвітову тенденцію зростання активності організованих злочинних угруповань міжнародними інституціями було запропоновано принципово новий підхід до організаційно-правових форм боротьби з організованою злочинністю. Він ґрунтується на необхідності позбавлення злочинців матеріальної бази їх діяльності, визнанні провідної ролі фінансових установ у виявленні фінансових операцій, пов'язаних з відмиванням злочинних доходів, і передбачає вжиття на національному рівні відповідних дієвих заходів з урахуванням міжнародних стандартів у цій сфері.

Із прийняттям 28 листопада 2002 року Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» [1] (далі – Закон України від 28 листопада 2002 року) в Україні було закладено правові засади функціонування дворівневої системи фінан-

сового моніторингу, покликаної унеможливити використання фінансової системи країни для легалізації «брудних» коштів і фінансування тероризму. Внутрішній фінансовий моніторинг – це діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу з виявлення фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, та інших фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів. Як впливає з положень Закону України від 28 листопада 2002 року, така діяльність передбачає здійснення суб'єктами первинного фінансового моніторингу (банками, страховими та іншими фінансовими установами, професійними учасниками ринку цінних паперів тощо) певних процедур, спрямованих на ідентифікацію клієнтів, реєстрацію фінансових операцій, що підлягають внутрішньому та/або обов'язковому фінансовому моніторингу, зберігання документації щодо клієнтів і здійснених ними фінансових операцій.

Під обов'язковим фінансовим моніторингом розуміється сукупність заходів Уповноваженого органу щодо аналізу інформації про фінансові операції, яка надається суб'єктами первинного фінансового моніторингу, а також заходів щодо перевірки такої інформації. Згідно з Положенням про Державний комітет фінансового моніторингу України, затвердженим Указом Президента України від 24 грудня 2004 року № 1527/2004 [2], таким Уповноваженим органом є Державний комітет фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторингу України) – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. У міжнародних правових документах в сфері боротьби з відмиванням доходів та антилегалізаційному законодавстві багатьох зарубіжних країн подібні інституції іменуються підрозділами фінансової розвідки. Виконання покладених на Уповноважений орган обов'язків є можливим лише за умови існування налагодженої інформаційної взаємодії між ним та суб'єктами первинного фінансового моніторингу. Здійснення такої взаємодії регламентується Законом України від 28 листопада 2002 року і конкретизується в підзаконних нормативно-правових актах та внутрішніх нормативних документах фінансових установ й інших юридичних осіб, які забезпечують здійснення окремих видів фінансових операцій.

Якщо вірити заявам керівництва вітчизняної фінансової розвідки та іншим повідомленням у засобах масової інформації, а також звітам Держфінмоніторингу України, що періодично оприлюднюються, система фінансового моніторингу у нашій державі діє ефективно, свідченням чого є зростання кількості кримінальних справ, порушених на підставі відповідної інформації за ст. 209 Кримінального кодексу України (далі – КК України) «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом». Так, лише у 2008 році Уповноважений орган передав до правоохоронних органів 641 узагальнений матеріал щодо фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з відмиванням «брудних» коштів на суму 65,2 млрд грн. За ре-

зультатами перевірки 326 матеріалів було порушено 117 кримінальних справ, а ще 209 матеріалів використано у 237 кримінальних справах [3].

Для забезпечення нормального функціонування системи фінансового моніторингу в ст. 17 Закону України від 28 листопада 2002 року передбачено певні юридичні гарантії. Відповідно до неї особи, які порушують вимоги зазначеного Закону, несуть у тому числі кримінальну відповідальність. Кримінально-правова протидія порушенням законодавства України про фінансовий моніторинг здійснюється на підставі ст. 209-1 КК України. Згідно з нею злочином визнається повторне умисне неподання інформації про фінансові операції або повторне умисне подання завідомо недостовірної інформації про фінансові операції, які підлягають внутрішньому або обов'язковому фінансовому моніторингу, Уповноваженому органу (ч. 1), а також незаконне розголошення у будь-якому вигляді інформації, що надається Уповноваженому органу, особою, якій ця інформація стала відома у зв'язку з професійною чи службовою діяльністю (ч. 2).

У нашій кримінально-правовій доктрині ст. 209-1 КК України покликана забезпечувати нормальне функціонування системи фінансового моніторингу (а точніше – її інформаційної складової), належить до числа недостатньо досліджених при тому, що її юридичному аналізу присвятили свої праці, зокрема, такі автори, як П.П. Андрушко, А.С. Беніцький, Г.М. Войченко, Н.О. Гуторова, О.М. Костенко. Необхідність звернення до обраної проблематики зумовлена низкою чинників – це і неповна узгодженість тексту кримінально-правових заборон, наведених у ст. 209-1 КК України, із вимогами антилегалізаційного законодавства, і труднощі розмежування на практиці кримінально караних та адміністративно караних порушень законодавства про обіг інформації у системі фінансового моніторингу, і висловлені в юридичній літературі сумніви про доцільність існування взагалі у чинному КК України окремих норм, присвячених умисним порушенням вимог антилегалізаційного законодавства, і недостатня ефектив-

ність застосування вказаних норм на практиці. Так, за даними Департаменту інформаційних технологій МВС України, у період 2003–2008 років в Україні було зареєстровано всього дев'ять злочинів, передбачених ст. 209-1 КК України; за вказаний період часу до суду було передано чотири кримінальні справи за ознаками цих злочинів, із них лише в одній винесено обвинувальний вирок.

З огляду на зазначене вище метою пропонуваної статті є висвітлення проблемних аспектів кримінально-правової характеристики умисного порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і на підставі цього – висунення пропозицій, спрямованих на вдосконалення ст. 209-1 КК України.

Передусім нагадаємо, що назва (заголовок) нормативно-правового акта, виконуючи інформативну функцію, дає нам (повинна давати) уявлення про зміст цього акта. У зв'язку із цим вважаємо за доцільне звернути увагу на невдалу назву ст. 209-1 КК України, яка на відміну від подібної назви ст. 166-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не зовсім адекватно відображає суть описаних у ній злочинних діянь. По-перше, інформація, яка надходить до Уповноваженого органу і визнається предметом цих злочинів, може стосуватись операцій, пов'язаних не лише з легалізацією злочинних доходів, а й з фінансуванням тероризму. Тобто в цій частині зміст статті Особливої частини КК України є ширшим, ніж її назва. По-друге, система фінансового моніторингу – це, як вже зазначалось, складна сукупність відносин, спрямованих на ідентифікацію клієнтів, ведення обліку фінансових операцій, зберігання відповідної інформації тощо. При цьому з усього блоку зазначених відносин під кримінально-правову охорону за допомогою ст. 209-1 КК України взяті лише інформаційні відносини щодо здійснення фінансового моніторингу. Тобто в цій частині зміст статті Особливої частини КК України є вужчим за її назву. Інформація, що надається Уповноваженому органу, містить відомості, які можуть стати ключовими у виявленні

схем легалізації доходів кримінального походження або фактів фінансування тероризму. Як слушно зауважує Л.Л. Фітуні, саме грошовий слід може стати доказом проти злочинців і до того ж власне грошові кошти можуть стати об'єктом для провадження розслідування й порушення справи [4, 20].

За таких обставин більш вдалою видається назва ст. 209-1 КК України – «Порушення законодавства щодо подання інформації про фінансові операції, які підлягають фінансовому моніторингу», що фігурує у проекті Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму», розробленому у зв'язку з необхідністю відреагувати на викладення Сорока рекомендацій FATF у новій редакції (далі – законопроект) [5].

У ч. 1 ст. 209-1 КК України передбачено караність поведінки, пов'язаної з інформацією про ті фінансові операції, які підлягають внутрішньому або обов'язковому моніторингу (ознаки таких операцій закріплені відповідно у статтях 11 і 12 Закону України від 28 листопада 2002 року). Однак якщо злочин набуває вигляду неподання інформації, то характер відповідної фінансової операції законодавцем не уточнюється. Проведений аналіз нормативно-правових актів, які регулюють інформаційні відносини у сфері здійснення фінансового моніторингу, дає змогу стверджувати, що предметом повторного умисного неподання Уповноваженому органу інформації про фінансові операції є: інформація про фінансову операцію, яка підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу; додаткова інформація про фінансову операцію, що стала об'єктом фінансового моніторингу; інформація про фінансову операцію, щодо якої у працівників суб'єкта первинного фінансового моніторингу виникають мотивовані підозри в тому, що вона здійснюється з метою легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; інформація про фінансову операцію, щодо якої виникають підозри, що вона пов'язана або має відношення до фінансування терористичної діяльності, терористичних актів чи терористичних організацій; інформація про

фінансову операцію, у забезпеченні здійснення якої було відмовлено через те, що вона має ознаки такої, що підлягає фінансовому моніторингу; інформація про фінансову операцію, проведення якої було зупинено через те, що її учасником або вигодоодержувачем за нею є особа, включена до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності.

На нашу думку, при формулюванні ознак складу злочину в ч. 1 ст. 209-1 КК України законодавець необґрунтовано не включив до предмета злочинного діяння, що скоюється у формі надання завідомо недостовірної інформації Уповноваженому органу, додаткову інформацію про фінансові операції, які стали об'єктом фінансового моніторингу, а також інформацію про фінансові операції, щодо яких виникають підозри, що вони здійснюються з метою фінансування тероризму. Для усунення цієї вади вважаємо за доцільне вилучити з диспозиції ч. 1 ст. 209-1 КК України зворот «які підлягають внутрішньому або обов'язковому фінансовому моніторингу».

Згідно зі ст. 5 Закону України від 28 листопада 2002 року суб'єкти первинного фінансового моніторингу повинні вживати заходів щодо запобігання розголошенню (в тому числі особам, стосовно фінансових операцій яких проводиться перевірка) інформації, що надається Уповноваженому органу, та іншої інформації з питань фінансового моніторингу (в тому числі про факт надання такої інформації). Виходячи з наведеної норми, виникає принаймні два запитання. По-перше, чому в ч. 2 ст. 209-1 КК України передбачено відповідальність за розголошення саме інформації, що надається Уповноваженому органу, а не всієї інформації з питань фінансового моніторингу, яка також має обмежений доступ? По-друге, чому суб'єктам первинного фінансового моніторингу забороняється повідомляти особам, щодо фінансових операцій яких проводиться перевірка, інформацію про ці фінансові операції, яка надається Уповноваженому органу? Адже цілком зрозуміло, що особа, яка є учасником фінансової операції, володіє й інформацією про неї. При зверненні до фінансового посередника за допо-

могою у проведенні тієї чи іншої операції така особа сама є джерелом відомостей, наприклад, щодо призначення платежу, суми операції, валюти, у якій вона здійснюється, тощо. Разом із тим клієнту фінансової установи не повідомляється, яке рішення було прийняте щодо його фінансової операції відповідно до внутрішніх процедур суб'єкта первинного фінансового моніторингу.

В юридичній літературі висловлена думка про те, що з об'єктивної сторони злочин, передбачений ч. 2 ст. 209-1 КК України, виражається у незаконному доведенні до відома будь-яких осіб (зокрема, тих, стосовно кого проводиться перевірка) і відомостей про факт надання інформації Уповноваженому органу [6, 669]. Вважаємо наведену точку зору поширювальним тлумаченням кримінального закону. На наш погляд, незаконне розголошення не самого змісту інформації, яка була надана Уповноваженому органу, а лише факту надання такої інформації цьому органу диспозицією ч. 2 ст. 209-1 КК України не охоплюється. Наведемо на користь своєї позиції наступні аргументи.

По-перше, ст. 5 Закону України від 28 листопада 2002 року, закріплюючи обов'язки суб'єкта первинного фінансового моніторингу, як зазначалось вище, розрізняє, з одного боку, інформацію, що надається Уповноваженому органу (саме такий зворот використовується у ч. 2 ст. 209-1 КК України на позначення предмета злочину, передбаченого цією нормою), та, з другого боку, іншу інформацію з питань фінансового моніторингу (в тому числі про факт надання такої інформації). То хіба можна, здійснюючи кваліфікацію вчиненого за кримінально-правовою нормою, що розглядається, ігнорувати цю різницю?

По-друге, предметом злочину, передбаченого ч. 2 ст. 209-1 КК України, є інформація, надання якої Уповноваженому органу здійснюється відповідно до законодавства України чи міжнародних угод, учасником яких є Україна (інформація про фінансові операції, що надходить від суб'єктів первинного фінансового моніторингу, інформація про хід і результати опрацювання узагальнених матеріалів, що надсилається правоохоронними органами, тощо). Цілком очевид-

но, що відомості про сам факт подання інформації Уповноваженому органу останньому не надаються.

По-третє, розголошення не самого змісту інформації, яка була надана Уповноваженому органу, а лише факту такого інформування, з огляду на пряму вказівку законодавця, тягне на сьогодні (зрозуміло, що несправедливо і нелогічно) адміністративну відповідальність. У ч. 2 ст. 166-9 КУпАП чітко розмежовано два види розголошення певної інформації (розголошення інформації, яка надається Уповноваженому органу, або факту надання такої інформації) в той час, як у ч. 2 ст. 209-1 КК України йдеться лише про один вид розголошення.

По-четверте, при вирішенні аналізованої кримінально-правової проблеми має ставати у пригоді закріплене у ч. 3 ст. 63 Конституції України правило «тлумачення сумнівів на користь обвинуваченого». Оскільки воно, на наше переконання, носить комплексний (матеріально-процесуальний) характер і дає можливість враховувати специфіку вирішення питань матеріального права, подібних до того, що розглядається, у випадку неоднозначності положень КК України та регулятивного законодавства, до якого відсилають бланкетні диспозиції.

Цілком очевидно, що особа, яка займається відмиванням доходів, будучи обізнаною в тому, що певна інформація стосовно неї або здійсненої нею фінансової операції була надіслана Уповноваженому органу, намагатиметься діяти в такий спосіб, щоб не допустити викриття своїх злочинних дій. З урахуванням того, що розголошення як такого факту інформування Уповноваженого органу спроможне знівелювати механізм фінансового моніторингу у конкретній ситуації, а отже, є суспільно небезпечною поведінкою, заслуговує на підтримку пропозиція розробників законопроекту [5], які у новій редакції ст. 209-1 КК України пропонують прямо вказати на розголошення належним суб'єктом як інформації про фінансові операції, що надається Уповноваженому органу, так і факту подання такої інформації.

Передбачене ч. 1 ст. 209-1 КК України подання Уповноваженому органу недостовірної інформації з об'єктивної сторони

підпадає під ознаки караної за ч. 1 ст. 366 КК України видачі неправдивих документів. Можна сказати, що у ч. 1 ст. 209-1 КК України конкретизовано предмет такого злочину, як службове підроблення. Вказані склади злочинів збігаються і за суб'єктивними ознаками: їх суб'єктом є службова особа, яка діє завідомо, що свідчить про наявність прямого умислу. Наведені міркування дають підстави для висновку про те, що ч. 1 ст. 209-1 КК України охоплює загальні ознаки службового підроблення, конкретизуючи деякі з них. На підставі цього її можна було б розглядати як спеціальну кримінально-правову норму, а ч. 1 ст. 366 КК України – як загальну. Тоді застосуванню підлягало б загальновизнане в науці кримінального права правило, відповідно до якого у випадку конкуренції спеціальної та загальної норм перевага надається спеціальній, оскільки вона повніше відбиває ознаки вчиненого. Однак проблема полягає в іншому.

Згідно з ч. 1 ст. 209-1 КК України злочин визнається лише повторне умисне подання Уповноваженому органу недостовірної інформації про фінансові операції, які підлягають внутрішньому або обов'язковому фінансовому моніторингу. А вчинення такого діяння вперше підпадає під ознаки адміністративного проступку, передбаченого ч. 1 ст. 166-9 КУпАП. Таким чином, це діяння, вчинене вперше, одночасно визнається і злочином, і адміністративним проступком. Із появою у КУпАП ст. 166-9 службове підроблення у формі надання Уповноваженому органу завідомо недостовірної інформації фактично було декриміналізовано. У даному разі, як видається, має місце колізія норм. В юридичній літературі під колізією законів розуміється суперечність (зіткнення) двох або більше формально чинних нормативних актів, виданих з приводу одного й того ж самого питання. Це «таке співвідношення між двома чи більше юридичними положеннями, коли вони спрямовані на регламентацію одного і того ж питання, але по-різному його вирішують. Тому застосування одного з них виключає застосування іншого; з кількох правоположень, які перебувають у колізії, слід визначити лише одне, яке є чинним» [7, 385].

Усуненню колізії між ч. 1 ст. 166-9 КУпАП та ч. 1 ст. 366 КК України, на нашу думку, сприятиме вилучення ознаки повторності з диспозиції ч. 1 ст. 209-1 КК України. Питання про вилучення з диспозиції ч. 1 ст. 209-1 КК України ознаки повторності вже обговорювалося на законодавчому рівні. У законопроекті [5] пропонувалося внести до ст. 209-1 КК України зміни, відповідно до яких злочином визнавалося б умисне неподання Уповноваженому органу у встановлені законодавством строки належної інформації або подання завідомо недостовірної інформації про фінансові операції, які підлягають фінансовому моніторингу. Водночас у ч. 2 ст. 209-1 КК України повторність пропонувалося передбачити як кваліфікуючу ознаку злочину. З урахуванням того, що повторність вчинення тотожних правопорушень є фактором, що засвідчує формування в особи стійкої спрямованості на порушення вимог антилегалізаційного законодавства, пропозиція передбачити у ст. 209-1 КК України посилену кримінальну відповідальність за вчинення злочину повторно визнається слушною. Разом із тим вважаємо, що ця кваліфікуюча ознака має стосуватись не лише неподання інформації або подання завідомо недостовірної інформації про фінансові операції, а й розголошення інформації, що надається Уповноваженому органу.

Доцільність вилучення з ч. 1 ст. 209-1 КК України вказівки на повторність не в останню чергу зумовлена суперечливим тлумаченням цієї ознаки в юридичній літературі. Не маючи на меті викладати й аналізувати підходи, наявні у доктрині з цього приводу, зауважимо: на нашу думку, поняття повторності, означаючи вчинення у різний час двох і більше окремих діянь, у даному разі використовується не як позначення певного різновиду множинності злочинів, а як характеристика об'єктивної сторони одичного злочину, коли декілька тотожних правопорушень, за жодне з яких на особу не накладалось адміністративне стягнення, набувають характеру злочину лише у разі їх поєднання. При цьому необхідно, щоб особу можна було притягнути до юридичної відповідальності за вчинене раніше діяння. Відповідно до ст. 38 КУпАП адміністративне

стягнення може бути накладене не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення (при триваючому правопорушенні – не пізніш як через два місяці з дня його виявлення). Адміністративне правопорушення враховується при кваліфікації за ч. 1 ст. 209-1 КК України як складова повторності саме у межах вказаних строків. Разом із тим повторність як ознаку об'єктивної сторони розглядуваного злочину слід вбачати і в тому разі, коли особа не подає інформацію або подає завідомо недостовірну інформацію після притягнення її до адміністративної відповідальності за таке саме діяння на підставі ч. 1 ст. 166-9 КУпАП і при цьому накладене на особу адміністративне стягнення зберігає свою юридичну силу. З урахуванням ст. 39 КУпАП з дня закінчення виконання адміністративного стягнення, якому піддана особа, до моменту вчинення знову неподання інформації або подання недостовірної інформації має минути не більш ніж один рік. Інакше кажучи, вжите у ч. 1 ст. 209-1 КК України поняття повторності охоплює й адміністративну преюдицію, і повторність фактично вчинених правопорушень, що не потягли за собою юридичної відповідальності, як елемент основного складу злочину.

З'ясовуючи зміст повторності з точки зору чинної редакції ст. 209-1 КК України, необхідно брати до уваги те, що предмет проступку, передбаченого ч. 1 ст. 166-9 КУпАП, у формі подання недостовірної інформації про певні фінансові операції та предмет розглядуваного злочину збігаються лише частково. Мається на увазі те, що повторне умисне подання Уповноваженому органу недостовірної інформації про фінансові операції, які викликають підозру в тому, що вони призначені для фінансування тероризму, а також повторне умисне подання Уповноваженому органу недостовірної додаткової інформації про фінансові операції, які стали об'єктом фінансового моніторингу, не утворює складу злочину, передбаченого ч. 1 ст. 209-1 КК України, а підпадає під ознаки адміністративного проступку, що, на нашу думку, не узгоджується з підвищеним ступенем суспільної небезпеки таких діянь.

Як впливає з диспозиції ч. 2 ст. 209-1 КК України, розголошення інформації, що

надається Уповноваженому органу, особою, якій ця інформація стала відома у зв'язку з професійною або службовою діяльністю, є злочином лише за умови вчинення цього діяння незаконно. Отже, припускається можливість законного розголошення такої інформації. Наприклад, Уповноваженому органу заборонено передавати будь-кому одержану від суб'єктів первинного фінансового моніторингу інформацію, яка містить комерційну чи банківську таємницю, за винятком випадків, передбачених законом. Одним із випадків правомірного розголошення інформації, що виключає інкримінування ч. 2 ст. 209-1 КК України, вочевидь могла б визнаватися передача Уповноваженим органом відповідних матеріалів до правоохоронних органів за наявності достатніх підстав вважати, що фінансові операції можуть бути пов'язані з відмиванням доходів або фінансуванням тероризму. Однак аналіз нормативно-правових актів, які регулюють відносини інформаційного обміну у сфері здійснення фінансового моніторингу, свідчить про те, що не існує жодного передбаченого законом порядку розголошення інформації, яка була або буде надана Уповноваженому органу. Для характеристики правомірних дій особи з доведення до відома, наприклад, посадових осіб Генеральної прокуратури України, МВС України й інших правоохоронних органів інформації, яка надається Уповноваженому органу, у відповідних нормативно-правових актах [8, 9] використовуються відмінні від поняття «розголошення» терміни – «подання» і «надання». Оскільки розголошення відповідною особою інформації, що надається Уповноваженому органу, може бути лише незаконним, із диспозиції ч. 2 ст. 209-1 КК України доцільно вилучити слово «незаконне».

Частина 2 ст. 209-1 КК України і ч. 2 ст. 166-9 КУпАП передбачають відповідальність за вчинення подібних правопорушень. Постає запитання: яку з названих норм слід застосовувати при кваліфікації дій винної особи у випадку розголошення нею інформації, що надається Уповноваженому органу? П.П. Андрушко вирізняє декілька можливих підходів до вирішення колізії вказаних адміністративно-правової та кримінально-

правової норм, а саме: 1) враховуючи положення ч. 2 ст. 9 КУпАП про те, що відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності, робиться висновок, що повинна застосовуватися кримінально-правова норма; 2) має застосовуватися закон, прийнятий пізніше (щодо розглядуваного випадку таким є Закон від 16 січня 2003 року, яким КК України доповнено ст. 209-1, а отже, повинна застосовуватися ст. 209-1 цього Кодексу); 3) має застосовуватися закон, який передбачає більш м'яку відповідальність, а такою є ст. 166-9 КУпАП [10, 134].

На думку М.І. Хавронюка, при вирішенні питання про відповідальність особи за вчинення нею порушення, яке одночасно містить ознаки як складу адміністративного проступку, так і складу злочину, варто враховувати положення, запропоновані в проекті Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України» № 3624 від 11 червня 2003 року [11, 22]. Згідно з ним у випадку конкуренції норм Особливої частини КУпАП й Особливої частини КК України відповідальність має наставати за КУпАП. Відповідні зміни пропонувалося внести до ч. 2 ст. 9 КУпАП та ст. 11 КК України, однак зазначений законопроект було відхилено. Як видається, такі законодавчі положення внесли б ясність, яку з норм слід застосовувати, якщо вони передбачають відповідальність за подібні порушення. Але ці законодавчі заходи так само, як і визнання пріоритету за одним із наведених вище підходів, не усувають проблеми, яка полягає в тому, що одне й те саме діяння водночас визнається і злочином, і адміністративним проступком. Виходячи з цього, нагальним є питання про узгодження ч. 2 ст. 209-1 КК України і ч. 2 ст. 166-9 КУпАП.

При вирішенні цієї проблеми треба виходити з твердження, відповідно до якого критерієм відмежування злочину від інших видів правопорушень є його підвищена суспільна небезпека. Однією з обставин, яка впливає на ступінь суспільної небезпеки вчиненого, є форма вини. Як слушно заува-

жує О.Ф. Шишов, закон іноді вказує на умисний характер вчинення діяння як обставину, що впливає на підвищений ступінь його суспільної небезпеки [12, 57]. Ми також вважаємо, що найбільш прийнятним та обґрунтованим критерієм відмежування адміністративного проступку від злочину, передбачених, відповідно, ч. 2 ст. 166-9 КУпАП та ч. 2 ст. 209-1 КК України, є форма вини: щодо злочину – умисел, щодо адміністративного правопорушення – необережність. З огляду на це пропонуємо доповнити диспозицію ч. 2 ст. 209-1 КК України посиланням на умисну форму вини, а ч. 2 ст. 166-9 КУпАП – вказівкою на вчинення передбаченого в ній діяння через необережність.

Проведене дослідження дає підстави сформулювати такі висновки.

По-перше, запровадження кримінальної відповідальності за неподання Уповноваженому органу інформації про фінансові операції, подання йому завідомо недостовірної інформації про фінансові операції та розголошення інформації, що надається Уповноваженому органу, стимулює зобов'язаних осіб до дотримання відповідних вимог антилегалізаційного законодавства і спрямоване на охорону відносин, які забезпечують як фінансові інтереси окремого індивіда, так і стабільність усієї фінансової системи. Суспільна небезпека діянь, криміналізованих ст. 209-1 КК України, визначається тим, що вони порушують: 1) відносини інформа-

ційного обміну між суб'єктами первинного фінансового моніторингу та Уповноваженим органом, які забезпечують взаємозв'язок між суб'єктами первинного та державного рівнів і сприяють ефективному виконанню Уповноваженим органом покладених на нього обов'язків із протидії відмиванню злочинних доходів і фінансуванню тероризму; 2) режим обмеженого доступу до певних відомостей, що може створити суттєві перешкоди виявленню фінансових операцій, пов'язаних із легалізацією злочинних доходів і фінансуванням тероризму, та здійсненню кримінального переслідування винних.

По-друге, ст. 209-1 КК України потребує вдосконалення шляхом: 1) уточнення її назви – приведення останньої у відповідність до змісту диспозицій кримінально-правових заборон (можливий варіант назви статті КК України – «Порушення порядку обігу інформації про фінансові операції, які підлягають фінансовому моніторингу»); 2) вилучення з диспозиції ч. 1 ст. 209-1 КК України ознаки повторності і звороту «які підлягають внутрішньому або обов'язковому фінансовому моніторингу»; 3) вилучення з ч. 2 ст. 209-1 КК України поняття «незаконне» і водночас доповнення цієї норми вказівками на умисну форму вини та розголошення факту подання інформації Уповноваженому органу; 4) доповнення ст. 209-1 КК України кваліфікуючою ознакою «повторність» щодо діянь, передбачених частинами 1 і 2 цієї статті КК України.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [Текст]: закон України від 28 листопада 2002 року № 249-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.
2. Про затвердження Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України [Текст]: указ Президента України від 24 грудня 2004 року № 1527/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 52. – Т. 1. – С. 180. – Ст. 3433.
3. Іщенко Г. Махінатори під прицілом / Г. Іщенко // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 33. – 24 лютого.
4. Фитуни Л.Л. Финансовый мониторинг: [учеб.-метод. пособ.] / Л.Л. Фитуни; под. ред. А.Т. Никитина, С.А. Степанова. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2002. – 552 с.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму: проект Закону України від 14 березня 2005 року № 7180: [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: <http://rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc34?id=&pf3511=23870&pf35401=67536>
6. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / [за заг. ред. П.П. Андрушка, В.Г. Гончаренка, Є.В. Фесенка]. – [2-е вид., перероб. та доп.]. – К.: Дакор, 2008. – 1428 с.
7. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації: [навч. посіб.] / Навроцький В.О. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 704 с.

8. Про затвердження Порядку надання Держфінмоніторингом України Генеральній прокуратурі України узагальнених матеріалів щодо фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів або фінансуванням тероризму, та отримання інформації про хід їх опрацювання: наказ Державного департаменту фінансового моніторингу від 20 серпня 2003 року № 98/40 зі змінами та доповненнями: [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

9. Про затвердження Порядку надання та розгляду узагальнених матеріалів [Текст]: наказ Державного департаменту фінансового моніторингу, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України від 28 листопада 2006 року № 240/718/1158 /755 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3447.

10. Андрушко П.П. Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом: кримінально-правова характеристика / П.П. Андрушко, М.Є. Короткевич. – К.: Юрисконсульт, 2005. – 292 с.

11. Хавронюк М.І. Довідник з Особливої частини Кримінального кодексу України / Хавронюк М.І. – К.: Істина, 2004. – 504 с.

12. Шишов О.Ф. Преступление и административный проступок / Шишов О.Ф. – М.: ВЮЗИ, 1967. – 60 с.

**Олександр ДУДОРОВ,
Юлія СТАРОВОЙТОВА**

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ПОРУШЕННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ФІНАНСОВИЙ МОНІТОРИНГ

Резюме

Розглянуто проблемні аспекти кримінально-правової характеристики передбаченого ст. 209-1 КК України умисного порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Висуваються та обґрунтовуються пропозиції, спрямовані на вдосконалення кримінально-правової протидії порушенням законодавства про фінансовий моніторинг.

**Александр ДУДОРОВ,
Юлия СТАРОВОЙТОВА**

ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НАРУШЕНИЯМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ О ФИНАНСОВОМ МОНИТОРИНГЕ

Резюме

Рассмотрены проблемные аспекты уголовно-правовой характеристики предусмотренного ст. 209-1 УК Украины умышленного нарушения требований законодательства о предотвращении и противодействии легализации доходов, полученных преступным путем. Выдвигаются и обосновываются предложения, направленные на совершенствование уголовно-правового противодействия нарушениям законодательства о финансовом мониторинге.

**Oleksandr DUDOROV,
Julia STAROVOITOVA**

PROBLEMS OF CRIMINAL AND LEGAL COUNTERACTION TO VIOLATIONS OF LEGISLATION OF UKRAINE ON FINANCIAL MONITORING

Summary

The problem aspects of criminal and legal characteristics of intentional violation of legislative requirements on prevention and counteraction to illegal proceeds legalization provided by article 209-1 of Criminal Code of Ukraine are examined in the article. The author outlined and grounded the propositions on improvement of criminal and legal counteraction to violation of legislation on financial monitoring.



Галина ЧЕБОТАРЬОВА,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри спеціальних правових дисциплін
Кримського економічного інституту
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДМЕТІВ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ МЕДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: кримінально-правова характеристика, предмет злочину, медична діяльність, медична інформація, лікарська таємниця.

Предмет злочину є однією з факультативних ознак складу злочину. Такі ознаки властиві й складам деяких злочинів у сфері медичної діяльності. Окремі питання, що стосуються предметів злочинів у медицині, розглядалися П.П. Андрушком, М.В. Анчуковою, В.О. Глушковым, С.В. Гринчаком, В.І. Касинюком, М.І. Хавронюком та деякими іншими науковцями у галузі вітчизняного кримінального права. Проте комплексної кримінально-правової характеристики ознак складів злочинів у сфері медичної діяльності в спеціальній літературі ще не розроблено, а деякі їх властивості викликають неоднозначне тлумачення або залишаються недостатньо вивченими.

За традицією, що склалася у вітчизняній кримінально-правовій доктрині, предметом злочину визнається передусім річ матеріального світу, в зв'язку з якою, з приводу якої або через певний вплив на яку особа вчиняє злочин [1, 3–16]. Виходячи з такого розуміння змісту цієї ознаки складу, предметом злочину, передбаченого ст. 143 Кримінального кодексу України (далі – КК України), слід визнати тканини та органи людини, а злочину, передбаченого ст. 144 КК України, – кров людини. Пояснюється це тим, що, по-перше, кров, органи, тканини людини є не лише частинами її організму, а й частинами матеріального світу, що належать до речей, хоча до речей особливих – які виконують функцію рятування життя та відновлення здоров'я хворих [2]. По-друге, порушення

встановленого законом порядку трансплантації та насильницьке донорство передбачає вчинення винним щодо зазначених речей певних дій (зокрема, вилучення, купівлю, продаж, пересадку).

Згідно з Переліком органів людини, дозволених до вилучення у донора-трупа, затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) від 25 вересня 2000 року № 226, такими органами можуть бути: серце, легені, комплекс «серце-легені», печінка, нирки, підшлункова залоза з 12-палою кишкою, селезінка. Переліком анатомічних утворень, тканин, компонентів та фрагментів і фетальних матеріалів, дозволених до вилучення у донора-трупа і мертвого плоду людини, затвердженим наказом МОЗ України від 25 вересня 2000 року № 226, до тканин як предмета трансплантації віднесено: 1) м'які тканини (тверда мозкова оболонка, перикард); 2) тканини опорно-рухового апарату (скроньова фасція, фрагменти ребер, фаланги пальців, кістки ступні та ін.); 3) судини та клапани (аорта, інші артеріальні і венозні судини, клапани серця, аорти та інших великих судин); 4) інші тканини (слухові кісточки, барабанна перетинка, кістковий мозок, шкіра, рогівка, зуби, склера, трахея); 5) фетальні матеріали після штучних абортів та пологів (амніотична оболонка, пуповина, плацента, фетальні клітини).

Слід зауважити, що зазначені нормативні акти МОЗ України не дають змоги чітко

вирішити питання про можливість віднесення до предметів злочину, передбаченого ст. 143 КК України, деяких других частин тіла людини. Зокрема, в іншому зі згаданих вище переліків окремо вказано судини та клапани (аорта, інші артеріальні і венозні судини, клапани серця, аорти та інших великих судин), а також фетальні матеріали (амніотична оболонка, пуповина, плацента, фетальні клітини). Така вказівка викликає у фахівців неоднозначне розуміння при кримінально-правовій характеристиці предмета злочину, передбаченого ст. 143 КК України. Так, П.П. Андрушко відніс їх до тканин [3, 298]. М.І. Хавронюк (більш обґрунтовано, на нашу думку) називає в цій ролі фетальні матеріали, оскільки у Переліку МОЗ України їх вказано поряд із тканинами окремою групою [4, 335]. Не досить прояснює ситуацію та обставина, що Закон України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» [5] до предметів трансплантації відносить не лише органи й тканини, а й інші анатомічні матеріали. Варто зазначити, що у ст. 1 цього Закону міститься ширший, аніж у кримінальному законодавстві, перелік трансплантатів: анатомічні матеріали (органи, тканини, анатомічні утворення, клітини людини або тварини), біоімпланти (засоби медичного призначення, виготовлені з анатомічних матеріалів померлих людей), ксенотрансплантати (анатомічні матеріали тварини, призначені для трансплантації), фетальні матеріали (анатомічні матеріали мертвого ембріона (плода) людини). Таким чином, кримінально-правове значення предмета злочину, передбаченого ст. 143 КК України, мають не всі, а лише деякі анатомічні утворення, які можуть використовуватися при трансплантації.

Оскільки термін «анатомічні матеріали», який вживається в Законі України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини», є ширшим ніж поняття «органи та тканини», яке вживається у ст. 143 КК України, слід погодитися, що анатомічні матеріали, які не є тканинами, предметом злочину, передбаченого ст. 143 КК України, не визнаються. Водночас деякі фахівці, не надаючи, очевидно, значення наведеним положенням цього Закону, визна-

ють їх предметом такого злочину [6, 102]. На наш погляд, це питання є більшою мірою медичним, аніж юридичним, тому вирішити його мають передусім фахівці-медики. Однак, поза сумнівом, пробіли та протиріччя у медичному та кримінальному законодавстві слід усувати, причому вирішити питання не лише формально, а й по суті, оскільки порушення порядку трансплантації анатомічних матеріалів, які не є органами чи тканинами людини, можуть бути не менш небезпечними для здоров'я реципієнта, аніж порушення порядку трансплантації власне органів чи тканин [7, 54–55].

На тлі розвитку сучасних технологій і зумовлених ним змін у різних соціальних сферах наукова позиція, відповідно до якої предметом злочину визнаються лише матеріальні утворення (речі матеріального світу), не пояснює кримінально-правового значення деяких субстанцій, які до таких речей не належать, але при цьому в зв'язку з певним впливом на які винна особа посягає на об'єкти кримінально-правової охорони. Останнім часом дедалі більше криміналістів підтримують позицію, згідно з якою предметом злочину має визнаватися також певна інформація (комп'ютерна інформація, різні види таємниць – комерційна, банківська, державна та ін.). Аргументи, які наводяться у цьому зв'язку, досить переконливі [8, 22; 9, 75; 10, 7–9]. Думку про можливість визнання інформації предметом злочину підтримують і зарубіжні криміналісти [11; 12].

Інформація є предметом злочинів у сфері медичної діяльності, передбачених статтями 132 та 145 КК України. При цьому в ст. 8 Закону України «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення» закріплено, що відомості про результати медичного огляду, наявність чи відсутність ВІЛ-інфекції в особи, яка пройшла медичний огляд, становлять лікарську таємницю [13]. Отже, зазначені в ст. 132 КК України відомості про проведення медичного огляду на виявлення зараження ВІЛ чи іншою невиліковною інфекційною хворобою та передбачена в КК України лікарська таємниця співвідносяться як спеціальний та загальний предмети злочину. Тому, як слушно зазначає

В.І. Касинюк, ст. 132 КК України є спеціальною стосовно ст. 145 КК України [14, 409].

Загальною нормою, яка визначає сутність і зміст лікарської таємниці, є ст. 40 Основ законодавства України про охорону здоров'я (далі – Основи): медичні працівники та інші особи, яким у зв'язку з виконанням професійних або службових обов'язків стало відомо про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну і сімейну сторону життя громадянина, не мають права розголошувати ці відомості, крім передбачених законодавчими актами випадків [15]. Ці положення конкретизуються в окремих нормативно-правових актах, що регулюють медичну діяльність (зокрема, Законах України «Про донорство крові та її компонентів» (ст. 14) [16], «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» (ст. 17) [5], «Про захист населення від інфекційних хвороб» (ч. 2 ст. 26) [17], «Про психіатричну допомогу» (ст. 6) [18] тощо).

Аналіз законодавства свідчить, що лікарською таємницею є відомості: про хворобу, її лікування, інтимне та сімейне життя особи. А тому важливо відмежовувати в практичній діяльності лікарську таємницю від інших відомостей про особу, що стають відомі суб'єкту, який діє в сфері медичної діяльності (наприклад, відомості про рід занять особи або про її судимість). Безумовно, складно заздалегідь закріпити на нормативному рівні вичерпний перелік такої інформації, а тому при вирішенні цього питання у кожному конкретному випадку необхідно визначати зміст понять «хвороба», «медичне обстеження», «медичний огляд», «результати медичного обстеження», «результати медичного огляду», «інтимна сторона життя громадянина», «сімейна сторона життя громадянина». Тому складові елементи лікарської (медичної) таємниці здебільшого носять оціночний характер [19].

М.І. Хавронюк вважає, що лікарська таємниця як предмет злочину, передбаченого ст. 145 КК України, – це «певним чином задокументована інформація про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну і сімейну сторону життя громадянина» [4, 339]. Однак, на нашу думку, такий предмет може існувати не лише в задоку-

ментованій формі. Адже лікарською таємницею не можуть визнаватися відомості, що не мають матеріалізованого носія, а передаються шляхом усного повідомлення. Слід пам'ятати, що будь-яка таємниця (у т.ч. лікарська) – це інформація, а інформацією згідно зі ст. 2 Закону України «Про інформацію» є не лише задокументовані, а й публічно оголошені відомості [20]. Окрім того, навряд чи часто інтимні сторони життя людини мають документальну форму закріплення (імовірніше, навпаки). Також М.І. Хавронюк зазначає, що «лікарську таємницю (інформацію про пацієнта) слід відрізнити від медичної таємниці (інформації для пацієнта)» [4, 339]. Вважаємо, що протиставлення медичної інформації лікарській таємниці недоцільне. Медична інформація – це свідчення про стан здоров'я людини, історію її хвороби, про мету запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз можливого розвитку захворювання, в тому числі і про наявність ризику для життя й здоров'я [21]. Лікарська таємниця та медична інформація є поняттями, що перетинаються (певна частина медичної інформації є лікарською таємницею, але при цьому лікарська таємниця охоплює не лише медичну інформацію).

Визначення лікарської таємниці в юридичній літературі мають, як правило, переліковий характер. Так, деякі автори визначають її як відомості про факт звернення пацієнта за медичною допомогою, стан здоров'я громадянина, діагноз його захворювання, інші відомості, отримані при огляді та лікуванні пацієнта, включаючи інформацію про сімейне, інтимне життя пацієнтів та їхніх родичів [22]. Інші характеризують цю таємницю як захищені згідно з законодавством відомості про факт звернення за медичною допомогою, стан здоров'я громадянина, діагноз його захворювання та інші відомості, отримані при його обстеженні та лікуванні, зобов'язання зберігати які покладається на осіб, що виконують професійні, службові та інші обов'язки в сфері медичної діяльності [23, 247].

Заслужують на увагу прагнення окремих дослідників систематизувати види інформації, що становить лікарську таємни-

цію. Так, Н. Коробцова пропонує розподілити ці відомості на медичні (про стан здоров'я пацієнта) та немедичні (про інтимне і сімейне життя пацієнта) [24]. Однак слід зауважити, що пацієнт – це хвора особа, яка лікується. Тому в зазначеній класифікації поза увагою залишається інформація про особу, яка не є пацієнтом, а також відомості, що не стосуються безпосередньо стану здоров'я особи (наприклад, відомості про осіб, які заявили про свою згоду або незгоду стати донорами у разі смерті, що згідно зі ст. 17 Закону «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» становлять лікарську таємницю і можуть бути розголошені лише у випадках, передбачених законом) [5]. Отже, лікарською таємницею можуть визнаватися відомості, що стосуються не лише пацієнтів, а й інших осіб.

Одним із недоліків багатьох доктринальних визначень лікарської таємниці (як, до речі, й нормативних положень, що її характеризують, – зокрема, ст. 40 Основ) є вказівка на суб'єкта, якого стосуються відомості, що становлять лікарську таємницю, лише як на громадянина. Таке розуміння потребує визнати, що особи без громадянства позбавлені права на збереження щодо них цієї таємниці. Водночас у статтях 270 та 286 Цивільного кодексу України [25] право на недоторканність особистого і сімейного життя, а також право на таємницю про стан здоров'я визнається за будь-якою фізичною

особою (незалежно від наявності чи відсутності в неї громадянства). Тому лікарською таємницею необхідно вважати відомості, що стосуються не громадянина, а будь-якої фізичної особи.

Таким чином, є підстави вважати, що лікарська (медична) таємниця як предмет злочину має такі ознаки: 1) це інформація, з якою особа ознайомлюється в зв'язку з виконанням своїх обов'язків у сфері медичної діяльності; 2) ця інформація стосується фізичної особи, яка звернулася до медичної установи, медичного закладу, медичного працівника (пацієнта, донора, реципієнта тощо); 3) ця інформація захищена законодавством, а тому може бути розголошена самою особою, якої вона стосується, а іншими особами – лише у передбачених законом випадках; 4) це інформація певного змісту – про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну й сімейну сторону життя фізичної особи.

В цілому ж здійснене в даній роботі дослідження предметів злочинів, передбачених статтями 143, 144, 132, 145 КК України, дає можливість, на нашу думку, уточнити деякі положення щодо змісту ознак складів цих злочинів, а також сформулювати пропозиції про вдосконалення чинного кримінального законодавства в частині, що стосується охорони медичної діяльності засобами кримінального права та практики його застосування.

Список використаних джерел:

1. Кравцов С.Ф. Предмет преступления: автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / С.Ф. Кравцов. – Л., 1976. – 19 с.
2. Малейна М.Н. Право индивида на телесную (физическую) неприкосновенность / М.Н. Малейна // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 97–106.
3. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / [відп. ред. С.С. Яценко]. – [2-ге вид., переробл. та доповн.]. – К.: А.С.К., 2002. – 936 с.
4. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / [за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка]. – К.: Кантон, 2001. – 1104 с.
5. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини: закон України від 16 липня 1999 року № 1007-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 377.
6. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / [за заг. ред. Потєбенька М.О., Гончаренка В.Г.]: у 2-х ч. – Особлива частина. Коментарі до статей 109–447 Кримінального кодексу. – К.: Форум, 2001. – 944 с.
7. Чеботарева Г.В. Уголовно-правовые проблемы трансплантации органов и тканей человека и донорства крови в Украине: монограф. / Г.В. Чеботарева. – К.: КНЭУ, 2006. – 180 с.

8. Радутний О.Е. Кримінальна відповідальність за незаконне збирання, використання та розголошення відомостей, що становлять комерційну таємницю (аналіз складів злочинів): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О.Е. Радутний. – Х., 2002. – 22 с.
9. Берзін П.С. Предмет незаконного використання знака для товарів і послуг, фірмового найменування та кваліфікованого зазначення походження товару (ст. 229 Кримінального кодексу України) / П.С. Берзін // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. – 2003. – № 10. – С. 75–91.
10. Лашук Є.В. Предмет злочину в кримінальному праві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Є.В. Лашук. – К., 2005. – 19 с.
11. Яшков С.А. Соотношение понятий «информация», «сообщения», «сведения» и «данные» в УК РФ / С.А. Яшков // Правоведение. – 2004. – № 2. – С. 91–96.
12. Шульга А.В. Информация как предмет преступления / А.В. Шульга // Черные дыры в Российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 145–146.
13. Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення: закон України від 12 грудня 1991 року № 1972-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 11. – Ст. 152.
14. Кримінальний кодекс України: науково-практичний коментар: [Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш та ін. / за заг. ред. В.Т. Маляренка, В.В. Сташиса, В.Я. Тація]. – [2-ге вид., перероб. і доповн.]. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2004. – 1152 с.
15. Основи законодавства України про охорону здоров'я: закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XI // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
16. Про донорство крові та її компонентів: закон України від 23 червня 1995 року № 239/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 23. – Ст. 183.
17. Про захист населення від інфекційних хвороб: закон України від 6 квітня 2000 року № 1645-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 29. – Ст. 228.
18. Про психіатричну допомогу: закон України від 22 лютого 2000 року № 1489-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 19. – Ст. 143.
19. Мепаришвили Г.Д. Врачебная тайна и уголовное судопроизводство / Г.Д. Мепаришвили // Советское государство и право. – 1989. – № 11. – С. 74–78.
20. Про інформацію: закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К.Г. Устименка) від 30 жовтня 1997 року № 5-зп. Справа № 18/203-97).
22. Махник О.П. Ответственность за нарушение врачебной тайны / О.П. Махник // Юрист. – 2005. – № 8. – С. 32–33.
23. Стеценко С.Г. Медицинское право: учебн. / С.Г. Стеценко. – СПб: Юридический центр Пресс, 2004. – 572 с.
24. Коробцова Н. Правове регулювання лікарської таємниці / Н. Коробцова // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 4. – С. 8–11.
25. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

Галина ЧЕБОТАРЬОВА

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДМЕТІВ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ МЕДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Резюме

Розглянуто питання кримінально-правової характеристики предметів злочинів, передбачених статтями 132, 143, 144, 145 КК України, аналізуються прогалини та протиріччя у медичному та кримінальному законодавстві щодо визначення предметів цих злочинів; аргументується позиція, згідно з якою предметом злочинів у сфері медичної діяльності має визнаватися також певна інформація (лікарська таємниця).

Галина ЧЕБОТАРЕВА

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДМЕТОВ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
В СФЕРЕ МЕДИЦИНСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Резюме

Рассмотрены вопросы уголовно-правовой характеристики предметов преступлений, предусмотренных статьями 132, 143, 144, 145 УК Украины, анализируются пробелы и противоречия в медицинском и уголовном законодательстве, касающиеся определения предметов этих преступлений; аргументируется позиция, в соответствии с которой предметом преступлений в сфере медицинской деятельности должна признаваться также определенная информация (врачебная тайна).

Galina CHEBOTAREVA

CRIMINAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF CRIME IN MEDICAL SPHERE OBJECTS

Summary

The article argues the issues of criminal and legal characteristics of crime objects stipulated in articles 132, 143, 144, 145 of the Criminal Code of Ukraine and analyzes deficiencies and contradictions in the medical and criminal legislation in regard to the definition of those crime objects. The article considers the issues that medical confidentiality must be recognized as a crime in medical sphere object.



Євген ПОЛЯНСЬКИЙ,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права
Одеської національної юридичної академії

**ПРО ДЕЯКІ ПИТАННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ
СПРИЧИНЕННЯ СМЕРТІ В РЕЗУЛЬТАТІ
ГРУБОГО ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ БЕЗПЕКИ
ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Ключові слова: злочинна самовпевненість, непрямий умисел, зміст, ознаки та ступінь вини, кримінальна відповідальність, спричинення смерті, порушення правил безпеки дорожнього руху.

Випадки спричинення тяжкої шкоди у результаті грубого порушення правил дорожнього руху особами, які керують транспортними засобами, викликають у суспільстві дедалі більше занепокоєння. Наслідки таких дорожніх пригод переважно зумовлені відчуттям потенційної безкарності, а також індивідуальним ставленням до найвищих суспільних цінностей – життя та здоров'я інших осіб.

Аналіз суб'єктивної сторони таких злочинів викликає цілу низку запитань, відповіді на які ставлять під сумнів існуючі в теорії та

на практиці підходи щодо визначення суб'єктивного ставлення особи до наслідків злочинної поведінки. Так, чинна редакція ст. 286 КК України визначає можливість вчинення передбаченого у її диспозиції злочину лише із необережною формою вини, і на цьому, можливо, передчасно ставиться крапка.

У наукових працях часів СРСР наводилися різні аргументи щодо того чи іншого співвідношення вини у виді злочинної самовпевненості та непрямого умислу. Зокрема, розширювальне тлумачення змісту непря-

мого умислу можна знайти у працях В. Макашвили [1], Б. Утевського [2], М. Чельцова [3] й інших авторів. На жаль, наукові позиції цих авторів так і залишилися спадком теорії вини у кримінально-правовій доктрині й не були реалізовані на практиці. Припинення подальших досліджень проблем співвідношення необережності та непрямого умислу у випадках спричинення тяжкої шкоди в результаті грубого порушення правил безпеки дорожнього руху, на нашу думку, було передчасним і необґрунтованим.

Слід вважати, що деякі випадки злочинної поведінки осіб при керуванні транспортними засобами свідчать про свідоме припущення ними можливості настання тяжких наслідків. Таке суб'єктивне ставлення до діяння та наслідків є притаманним для вини у виді непрямого умислу, що відповідає положенням ст. 24 КК України та основам теорії вини у кримінально-правовій доктрині.

Таким чином, ціллю цих роздумів є доведення можливості умисного спричинення тяжких наслідків у результаті грубого порушення правил безпеки дорожнього руху, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення практики застосування кримінального законодавства у досліджуваній сфері.

Спроби довести можливість вчинення злочину, передбаченого ст. 286 КК України, з непрямым умислом ніколи не мали успіху в теорії кримінального права. Дійсно, обґрунтування такої позиції є надто складним з точки зору аргументації. Проте можна зробити спробу застосувати інший її спосіб – від протилежного, якщо довести, що у деяких випадках суб'єктивне ставлення винних виходить за межі необережної форми вини.

Застосовуючи такий прийом аргументації, потрібно вирішити певні завдання, а саме: 1) визначити невідповідність вольових критеріїв злочинної самовпевненості та злочинної недбалості із свідомим створенням потенційної небезпеки для життя та здоров'я інших осіб у деяких випадках; 2) довести можливість кваліфікації випадків спричинення смерті в результаті грубого порушення правил безпеки дорожнього руху за ст. 115 КК України, що, зокрема, потребує вирішення додаткових завдань: а) обґрунтування оціночного характеру психологічного став-

лення винного до діяння та його наслідків; б) аргументування позиції, відповідно до якої безпека дорожнього руху не є самостійним об'єктом кримінально-правової охорони.

Якщо виходити суто із формули злочинної самовпевненості, якою характеризується суб'єктивна сторона складу ст. 286 КК України, то суб'єкт злочину легковажно розраховує на ненастання суспільно небезпечних наслідків або на їх відвернення. Ненастання таких наслідків об'єктивно передбачається – вони можуть наступити, проте такий розвиток подій є найменш вірогідним у конкретних обставинах. Що стосується можливості відвернути вчинення дорожньо-транспортної пригоди власними діями, то дорожня обстановка й умови руху транспортного засобу мають давати змогу особі об'єктивно розраховувати на таку можливість як на реальну. Додержання цих умов дає підстави говорити про наявність у складі злочину необережної вини у виді злочинної самовпевненості.

Проте характеристика дій особи, а також її психічне ставлення до таких дій та їх наслідків можуть не вписуватися в коло зазначеної конструкції. Злісний характер порушення правил безпеки дорожнього руху може позбавити особу можливості будь-яким чином вплинути на розвинення створеної нею аварійної обстановки на дорозі, а так само розраховувати на ненастання наслідків. Грубо нехтуючи вимогами правил безпеки дорожнього руху, особа свідомо створює потенційну небезпеку для життя інших осіб та припускає можливість настання невизначених тяжких наслідків, не бажає, проте свідомо допускає їх настання. Таким чином, мають місце інтелектуальна та вольова ознаки вини, які є характерними саме для непрямого умислу.

Слід виокремити такі наведені нижче критерії, що визначають умисне ставлення особи до наслідків вчиненої дорожньо-транспортної пригоди.

1. Характер порушення правил безпеки дорожнього руху свідчить про те, що у момент вчинення злочину дії особи, яка керувала транспортним засобом, являли собою потенційну небезпеку для життя та здоров'я інших осіб.

2. Дорожня обстановка, умисно створена винним, виключала його можливість вжити ефективних заходів до недопущення настання тяжких наслідків (виключення вини у виді злочинної самовпевненості).

3. Характер злочинної поведінки особи доводить розуміння можливості настання тяжких наслідків та свідоме припущення їх настання (виключення вини у виді злочинної недбалості).

Невиправдана самовпевненість обумовлює визначену вірогідність настання небезпечних наслідків, що є лише одним із варіантів розвитку подій. Таким чином, непрямий умисел співвідноситься з максимальним ступенем вірогідності настання наслідків, а необережність, у свою чергу, – з меншим ступенем такої вірогідності. Ставлення до особистої безпеки інших осіб за принципом «руської рулетки» однозначно визначає свідоме припущення можливості настання тяжких наслідків.

Вважаємо, слід визнати правильною кваліфікацію спричинення смерті іншій особі за ст. 115 КК України у випадках, коли у суб'єктивній стороні складу злочину, формально передбаченого ст. 286 КК України, вбачається вина у виді непрямого умислу. Відповідна кваліфікація має *забезпечити ефективну диференціацію заходів кримінальної відповідальності*. Так, настання тяжких наслідків у результаті дорожньо-транспортних пригод можуть бути зумовлені протиправними діями осіб, пов'язаними з неправильною оцінкою дорожньої обстановки, браком практичного досвіду, помилкою у керуванні транспортним засобом. У таких випадках ступінь вини особи є мінімальним, що потребує економного застосування до неї заходів кримінальної відповідальності. Водночас навмисне нехтування правилами безпеки дорожнього руху, яким винний свідомо створює небезпеку життю та здоров'ю інших осіб, характеризується максимальним ступенем вини. У таких випадках відповідальність особи має збільшуватися залежно від змісту та ступеня вини у суб'єктивній стороні вчиненого злочину.

Запропонована кваліфікація таких злочинів може викликати питання про теоретичну невідповідність безпосереднього

об'єкта злочинного посягання та родового об'єкта кримінально-правової охорони. Стаття 286 КК України передбачає безпеку дорожнього руху як родовий та безпосередній основний об'єкт, додатковим же об'єктом визначається життя і здоров'я особи. У свою чергу, ст. 115 КК України не передбачає додаткової охорони відносин, що забезпечують безпеку дорожнього руху. Проте можна зробити висновок: кримінальний закон взагалі не охороняє цей вид суспільних відносин. Склад злочину ст. 286 КК України є матеріальним і передбачає обов'язкове настання тяжких наслідків для життя чи здоров'я інших осіб як умову наявності об'єктивної сторони. Саме життя та здоров'я особи і є єдиним безпосереднім об'єктом, що охороняється ст. 286 КК України, а порушення правил безпеки дорожнього руху – лише обов'язкова ознака об'єктивної сторони цього складу злочину. Що стосується кримінально-правової охорони безпеки дорожнього руху, то даний об'єкт ніколи не був самостійним у вітчизняному кримінальному законодавстві. Як сукупність суспільних відносин безпека дорожнього руху безпосередньо охороняється статтями 121–131 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Приклади кримінально-правової охорони зазначених відносин можна навести з досвіду іноземних держав у цій сфері. На увагу заслуговує, зокрема, приклад США, де законодавство визнає кримінальними проступками низку дорожньо-транспортних порушень. Йдеться про повторне керування транспортним засобом у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння, а також про небезпечне водіння. У разі вчинення таких проступків до особи можуть бути застосовані покарання у виді штрафу, короткострокового позбавлення волі у середньому на термін від одного дня до одного місяця тощо. Зазначені заходи є кримінальними покараннями, що свідчить про кримінально-правову природу охорони безпеки дорожнього руху. Їх застосування пов'язане не з обов'язковим настанням тяжких наслідків, а лише з фактом вчинення протиправного діяння.

Загалом конструкція складу злочину, передбаченого ст. 286 КК України, не зовсім

вдала з позицій визначення як об'єкта злочинного посягання, так і суб'єктивної сторони діяння. Більш логічною та правильною могла б бути кваліфікація спричинення тяжкої шкоди життю та здоров'ю інших осіб у результаті грубого порушення правил безпеки дорожнього руху за статтями 115, 119 та 121 КК України залежно від форми вини, з якою злочин був вчинений. Зокрема, у законодавстві багатьох іноземних держав немає спеціальних норм, аналогічних передбаченій у ст. 286 КК України. Специфічною ознакою вітчизняного кримінального законодавства є надзвичайна поширеність спеціальних норм, які у більшості випадків лише ускладнюють процес кваліфікації та безпідставно збільшують обсяг законодавства. Даний факт уже давно є предметом наукових дискусій, висновки яких, на жаль, не були поки що реалізовані у законотворчому процесі.

Теорія вини у кримінальному праві засновується на її психологічному розумінні, яке передбачає відповідальність лише за ті дії та наслідки, на які безпосередньо були спрямовані умисел чи необережність. Заперечуючи можливість спричинення тяжких наслідків з непрямым умислом у результаті грубого порушення правил безпеки руху, можна стверджувати, що особа сприймає свої дії як необережні та до можливих наслідків ставиться необережно. Однак це твердження свідчить лише про юридичну помилку винного щодо кваліфікації його злочинної поведінки. Хоча «оціночна» теорія вини була розкритикована у вітчизняній юридичній науці [4, 407], немає підстав заперечувати, що психологічна теорія вини ґрунтується на оціночному способі визначення суб'єктивного ставлення винного до діяння та його наслідків. Таким чином, наявність вини у виді непрямого умислу можлива навіть у тих випадках, коли особа не вважає, що насправді своїми діями умисно спричиняє тяжкі наслідки.

Зважаючи на викладені аргументи, можна дійти загального висновку про можливість кваліфікації за ст. 115 КК України деяких випадків спричинення смерті у результаті грубого порушення правил безпеки дорожнього руху. Окремо слід зазначити, що:

а) у ряді випадків зміст необережної форми вини не охоплює психічне ставлення осіб до тяжких наслідків, спричинених ними у результаті грубого порушення правил дорожнього руху;

б) кваліфікація діяння, яким заподіяно смерть іншій особі у результаті грубого порушення правил безпеки дорожнього руху, може здійснюватися за ст. 115 КК України лише у разі невідповідності змісту вини особи інтелектуальному та вольовому критеріям злочинної самовпевненості чи злочинної недбалості;

в) необережна форма вини є відсутньою, якщо характер порушень правил безпеки дорожнього руху виключав можливість особи розраховувати на ненастання тяжких наслідків або ж на їх відвернення своїми діями;

г) що стосується подальшого вдосконалення кримінального законодавства у досліджуваній сфері, то логічною була б повна відмова від існуючої редакції ст. 286 КК України. У такому разі юридична кваліфікація відповідних злочинних дій та обумовлених ними наслідків здійснювалася б за статтями 115, 119 та 121 КК України. Аргументом на користь даної пропозиції є те, що фактичним об'єктом кримінально-правової охорони, передбаченим ст. 286 КК України, є суто життя та здоров'я людини. Таким чином, існування цієї спеціальної кримінально-правової норми недоречне. Прецедентом відмови законодавця від вузькоспеціалізованих норм є вилучення з КК України ст. 188, що передбачала відповідальність за незаконний демонтаж обладнання електричних мереж і систем зв'язку. Такі дії кваліфікуються за ст. 185 КК України як крадіжка майна, що є цілком логічним та може бути використане як приклад у подальшому вдосконаленні кримінального законодавства України.

Таким чином, на наш погляд, слід вважати чинну редакцію ст. 286 КК України такою, що не дає змоги повною мірою врахувати суб'єктивне ставлення винних осіб до спричинених ними тяжких наслідків. Досягнення ефективної диференціації заходів кримінальної відповідальності можливе лише за умов кваліфікації деяких випадків спричинення смерті в результаті грубого порушення правил безпеки дорожнього руху як вбивства, вчиненого з непрямым умислом.

Список використаних джерел:

1. Макашвили В.Г. Уголовная ответственность за неосторожность [Текст] / В.Г. Макашвили. – М.: Госюриздат, 1957. – 211 с.
2. Утевский Б.С. Вина в советском уголовном праве [Текст] / Б.С. Утевский. – М.: Госюриздат, 1950. – 319 с.
3. Чельцов М. Спорные вопросы учения о преступлении [Текст] / М. Чельцов // Социалистическая законность. – 1947. – № 4. – С. 6–12.
4. Филановский И.Г. Курс советского уголовного права / [Н.А. Беляев, И.Г. Филановский, М.Д. Шаргородский и др.] – Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1968. – 645 с.

Євген ПОЛЯНСЬКИЙ

**ПРО ДЕЯКІ ПИТАННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ СПРИЧИНЕННЯ СМЕРТІ
В РЕЗУЛЬТАТІ ГРУБОГО ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ БЕЗПЕКИ
ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Резюме

Теоретично обґрунтовано можливості притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення вбивства з непрямым умислом, якщо спричинення смерті стало результатом грубого порушення правил безпеки дорожнього руху за відсутності ознак необережного ставлення винного до спричинених наслідків.

Евгений ПОЛЯНСКИЙ

**О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ КВАЛИФИКАЦИИ ПРИЧИНЕНИЯ СМЕРТИ
В РЕЗУЛЬТАТЕ ЗЛОСТНОГО НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ БЕЗОПАСНОСТИ
ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

Резюме

Теоретически обоснованы возможности привлечения к уголовной ответственности за совершение убийства с косвенным умыслом, в случае если причинение смерти стало результатом злого нарушения правил безопасности дорожного движения при отсутствии признаков неосторожного отношения виновного к причиненным последствиям.

Eugen POLLANSKYI

**ON SOME ISSUES OF QUALIFICATION OF DEADLY BODILY INJURIES
AS THE RESULT OF FLAGRANT VIOLATION
OF TRAFFIC SAFETY REGULATIONS**

Summary

The author theoretically formulated the possibility of making a person responsible for committing of the homicide with implied malice in cases of death as the result of flagrant violation of traffic safety regulations if there are no signs of guilty persons imprudent consideration to caused consequences.



Сергій ГУСАРОВ,
*ректор Академії управління МВС,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України*

КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ключові слова: адміністративне законодавство, адміністративно-юрисдикційна діяльність, контроль, нагляд.

Відповідно до чинного адміністративного законодавства органи внутрішніх справ (далі – ОВС) є суб'єктами юрисдикційних повноважень у справах, що їм підвідомчі. Посідаючи специфічне місце в системі суб'єктів адміністративної юрисдикції, ОВС виконують і специфічні завдання, пов'язані з їхнім особливим правовим статусом під час забезпечення правоохоронних функцій.

Основою адміністративної діяльності ОВС, її сутністю є організація й безпосередньо практична охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьба зі злочинністю та охорона власності, здійснення профілактичних заходів щодо запобігання правопорушенням. Зміст адміністративної діяльності розкриває її конкретні напрями, під час здійснення яких забезпечується виконання завдань, покладених на ОВС, наприклад міліцію [1].

Важливу роль у процесі адміністративно-юрисдикційної діяльності ОВС відіграють контроль і нагляд.

У юридичній літературі питання контролю та нагляду в державному управлінні та, зокрема, управлінні ОВС розглядаються у різноманітних аспектах. Деякі фахівці більше уваги приділяють контрольній діяльності, зазначаючи при цьому, що нагляд є одним із підвидів контролю [2; 3], інші відокремлюють нагляд від контролю, називаючи його

самостійним видом діяльності [4–6], дехто контроль та нагляд називає синонімами [7–9]. Ми, у свою чергу, погоджуємось із В.О. Козбаненком [10], В.М. Гаращуком [11, 454], Д.М. Овсянком [12] та іншими науковцями, які вважають, що за своїм сутнісним і правовим характером контроль та нагляд мають різне змістове навантаження.

Плутанина, а отже, і невизначеність між категоріями нагляду та контролю існує також і в чинному законодавстві. Так, у Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» законодавець визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових примусових заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених із місць позбавлення волі. Схожі погляди на нагляд і контроль знаходимо і в Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», Кодексі законів про працю України тощо.

В.В. Конопльов вважає: основним критерієм розмежування контролю від нагляду є те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну чи господарську діяльність підконтрольного об'єкта і самостійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності, в той час як суб'єкт нагляду позбавлений цього права [13, 295].

У Законі України «Про міліцію» питанням контролю та нагляду присвячено окремий

розділ «Контроль і нагляд за діяльністю міліції», у ст. 26 якого «Контроль за діяльністю міліції» зазначено, що «контроль за діяльністю міліції здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністр внутрішніх справ України і в межах своєї компетенції ради». Окрім того, у ст. 27 «Нагляд за додержанням законності у діяльності міліції» цього Закону підкреслюється: «... нагляд за додержанням законності у діяльності міліції здійснюють Генеральний прокурор України і підлеглі йому прокурори» [14].

Вважаємо, що наведений у ст. 26 Закону України «Про міліцію» перелік суб'єктів, які можуть здійснювати контроль, потребує доповнення такими суб'єктами, як: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, засоби масової інформації.

Слід зазначити, що наші пропозиції уже знайшли своє відображення у ч. 1 ст. 43 запропонованого на розгляд Верховної Ради України законопроекту України «Про органи внутрішніх справ», де перелік суб'єктів, які здійснюють контроль за діяльністю ОВС, розширюється. Зокрема, до контролюючих суб'єктів пропонується віднести: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Міністра внутрішніх справ України і в межах своєї компетенції – органи місцевого самоврядування. Громадський контроль за діяльністю ОВС можуть здійснювати, відповідно, громадяни України, громадські організації, які утворюються згідно з Конституцією України, засоби масової інформації щодо захисту прав і свобод людей та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних і культурних інтересів.

Контроль за адміністративно-юрисдикційною діяльністю ОВС є одним із важливих елементів державного управління щодо виконання цими органами своїх функцій та завдань. За його допомогою забезпечується своєчасність внесення коректив у зазначену діяльність, отримання інформації про реальний стан справ, виявлення порушень чинного законодавства та відхилень від установлених стандартів і правил, а також прийнятих управлінських рішень сто-

совно застосування та виконання адміністративних функцій підрозділами ОВС.

Особливістю контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю ОВС є те, що він здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань та прийнятих рішень, а отже, після реалізації інших управлінських функцій. Таким чином, контроль за адміністративно-юрисдикційною діяльністю ОВС дає оцінку процесу управлінської діяльності загалом, метою якої є приведення адміністративно-юрисдикційної діяльності ОВС у відповідність до чинних правових норм та прийнятих згідно з ними управлінських рішень.

Контроль за адміністративно-юрисдикційною діяльністю ОВС як елемент державної влади здійснюється органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Він може бути протипагою, що стримує органи кожної з гілок влади від перевищення повноважень та дій, які суперечать інтересам особистості й держави. Державний контроль за адміністративно-юрисдикційною діяльністю ОВС спрямований на ефективне виконання поставлених перед державою завдань у зазначеній сфері і є одним із найважливіших каналів отримання об'єктивної інформації про цей процес.

Аналізуючи види контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю ОВС та враховуючи різні точки зору з цього питання, виділимо такі з них: державний, відомчий, судовий та громадський, які, у свою чергу, мають власні структурні розгалуження.

Розглядаючи питання про державний контроль у сфері виконавчої влади та його законодавче упорядкування, слід пам'ятати, що він має зовнішній і внутрішній характер. Зробивши спробу виокремити усіх суб'єктів зовнішнього контролю за адміністративно-юрисдикційною діяльністю ОВС, ми дійшли висновку, що до таких належать:

– Верховна Рада України, яка здійснює свої контрольні функції шляхом роботи у парламентських комітетах і спеціальних комісіях, під час парламентських засідань та завдяки реалізації народними депутатами наданих їм повноважень;

– Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який здійснює свій контроль на основі Закону України «Про Упов-

новаженого Верховної Ради України з прав людини»;

- Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина;

- Рада національної безпеки і оборони України, яка здійснює контрольні повноваження в порядку і у межах компетенції, визначених Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України»;

- Кабінет Міністрів України, який відповідно до ст. 116 Конституції України реалізує повноваження щодо здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, забезпечення її суверенітету, обороноздатності та національної безпеки, громадського порядку, боротьби із правопорушеннями;

- центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом;

- органи місцевого самоврядування, які згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» мають право створювати місцеву міліцію, що утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, затверджувати і звільняти її керівників та дільничних інспекторів, заслуховувати повідомлення керівників ОВС про їхню діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території тощо;

- судові органи України, особливість контрольної діяльності яких полягає у тому, що вона здійснюється не систематично, як, наприклад, відповідна діяльність з боку спеціалізованих органів, а періодично, під час розгляду скарг або справ щодо правопорушень;

- громадяни України та громадські організації, які утворюються відповідно до Конституції України для здійснення й захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів;

- засоби масової інформації.

Згідно з Конституцією України право найвищого контролю за законністю у будь-якій діяльності ОВС належить Верховній Раді України як законодавчому органу державної влади. Відповідно до п. 22 ст. 85 Основного

Закону Верховна Рада України затверджує загальну структуру, чисельність та визначає функції МВС України.

Забезпеченням постійного контролю за роботою правоохоронних органів, а відтак, і за адміністративно-юрисдикційною діяльністю ОВС опікуються профільний Комітет та Комісія Верховної Ради України з питань законності і правопорядку. Окрім того, у здійсненні контролю безпосередньо за адміністративно-юрисдикційною діяльністю ОВС може бути задіяно такий інструмент парламентського контролю, як депутатський запит.

Кабінет Міністрів України виконує відповідні функції контролю згідно зі ст. 26 Закону України «Про міліцію». Окрім того, у п. 7 ст. 116 Конституції України зазначено: «Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення громадського порядку». З метою реалізації зазначеної функції у його структурі створено урядовий комітет з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності, який очолює Прем'єр-міністр України.

Судовий контроль як специфічний вид діяльності державного управління [15, 239] органічно пов'язаний з адміністративно-юрисдикційною діяльністю ОВС. На думку В.К. Колпакова, його основний зміст полягає у здійсненні судом правової оцінки дій і рішень органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Якщо при цьому встановлюються порушення законності, судовий орган вживає відповідних заходів до їх усунення і в деяких випадках притягає винних осіб до відповідальності [16, 669–670].

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Закріпивши в Основному Законі нашої держави право громадян на судовий захист, законодавець зобов'язаний гарантувати його реалізацію у системі засобів захисту прав і свобод громадян від незаконних адміністративних дій уповноважених державних органів, у тому числі й ОВС.

Неабияку роль у адміністративній діяльності ОВС, зокрема міліції, відіграє контроль, що здійснюється громадськістю, а саме: громадськими організаціями, трудо-

вими колективами, органами громадської самодіяльності, населенням.

Важливим способом забезпечення законності у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності ОВС є також внутрішньовідомчий контроль, реалізацію якого покладено як на спеціально створені для цього підрозділи та служби, так і на керівників усіх служб і підрозділів. Внутрішньовідомчий контроль являє собою найважливіший елемент керівництва, складову частину організаторської роботи ОВС, кожного окремого апарату, підрозділу та сфери діяльності міліції. Конкретні функції усіх сфер діяльності ОВС визначають, виходячи з принципу централізму, основним стрижнем якого є сувора субординація, тобто підконтрольність нижчих органів вищим.

Окреме місце у здійсненні контрольних наглядових повноважень за діяльністю ОВС, у тому числі адміністративно-юрисдикційною, посідає нагляд, який здійснює прокуратура.

Існує багато думок щодо тлумачення понять контроль та нагляд, серед яких: розуміння їх як тотожних понять, тлумачення нагляду як виду (варіанта) контролю. На наш погляд, ці поняття не є тотожними. Подібну думку поділяє, зокрема, С.Г. Стеценко, наголошуючи на таких відмінностях, як:

- відомча підпорядкованість (під час контролю, як правило, є, під час нагляду – немає);
- можливість втручатися в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків (під час контролю, як правило, є, під час нагляду – немає);
- контроль здійснюється з урахуванням відповідності прийнятих актів чи вчинених дій законності та доцільності, нагляд – лише законності;
- застосування заходів адміністративного примусу (під час контрольних заходів практично немає, у разі здійснення нагляду – досить ймовірно) [17, 119].

П.В. Мельников розмежовує ці поняття на підставі таких розбіжностей:

- нагляд, зазвичай, має зовнішній характер, а контроль може бути як зовнішнім, так і внутрішнім;

– прокуратура є самостійним органом влади, а органи, які здійснюють контролюючі функції, як правило, входять до системи органів виконавчої влади;

– відмінність в об'єкті, предметі, повноваженнях і засобах нагляду та контролю;

– прокуратура здійснює нагляд також і за контролюючими органами [18].

Говорячи про співвідношення контролю та нагляду, Д.І. Пишньов наголошує на більшому значенні останнього, що зумовлено двома обставинами. По-перше, законодавець ставить прокурорський нагляд на вищій щабелі у ієрархії правоохоронних і правозастосовчих організацій, хоча сам термін «вищий нагляд» і вилучено із законодавства. По-друге, природа та предмет прокурорського нагляду охоплюють собою перевірку законності функціонування органів державного і господарюючого управління та контролю підприємств, установ і організацій, незалежно від їх форм власності, підпорядкованості та приналежності [19].

У широкому розумінні нагляд прокуратури – це регламентована прокурорським правом діяльність прокуратури щодо перевірки виконання законів і підзаконних нормативних актів державними й недержавними організаціями та установами [20]. На думку М.В. Косюти, прокурорський нагляд – це не загальна функція прокуратури, а форма діяльності держави, спрямована на виявлення, усунення, попередження порушень закону в діяльності суб'єктів права, на яких поширюється компетенція прокуратури, з використанням властивих органам прокуратури повноважень [21, 129]. Т.В. Корнякова визначає прокурорський нагляд як особливий вид соціального контролю за дотриманням і застосуванням законів державної діяльності, спрямованої на забезпечення законності та зміцнення правопорядку. Він здійснюється у вигляді функцій, закріплених у Конституції України, та у межах повноважень, передбачених законом [22]. С.Г. Стеценко вважає, що прокурорський нагляд – це спосіб забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні, який здійснюється під час виконання функцій прокурора та за рахунок застосування актів реагування прокурора [17].

Отже, існує багато підходів до тлумачення цього поняття, що певною мірою зумовлено відсутністю його закріплення у законодавстві. Тому, на нашу думку, зазначене поняття доцільно закріпити у Законі України «Про прокуратуру».

У ст. 121 Конституції України визначено основні завдання прокуратури. Їх продубльовано у ст. 5 Закону України «Про прокуратуру», але уже як функції прокуратури. Водночас у Перехідних положеннях Основного Закону підкреслюється, що прокуратура продовжує виконувати згідно із чинними законами функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. На їх виконання 12 липня 2001 року у Закон України «Про прокуратуру» було внесено відповідні зміни і його ст. 4 безпосередньо визначає завдання прокурорського нагляду.

Діяльність прокуратури щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів досить багатогранна. Основні її напрями передбачено чинним законодавством та наказами Генерального прокурора України, спрямованими на забезпечення його реалізації. Серед напрямів роботи прокуратури, що стосуються й нагляду в частині дотримання ОВС законності при здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності, вагоме місце посідає робота зі зверненнями громадян та із дотримання законодавства про адміністративні правопорушення.

У ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» чітко зазначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. В практичній діяльності ОВС це проявляється у проведенні прокуратурою перевірок з цього напрямку роботи, які можуть бути плановими або позаплановими.

Окремим видом цієї діяльності можна визначити роботу ОВС щодо реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень

про скоєні злочини або ті, що готуються, законність та обґрунтованість прийнятих рішень. Ця робота здійснюється прокуратурою у межах завдання щодо нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, порядок проведення якого деталізовано наказом Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних і публічних інтересів» від 19 вересня 2005 року № 3-гн із наступними змінами та доповненнями. Саме цей наказ визначає щомісячне здійснення перевірок законності розгляду та вирішення заяв і повідомлень про злочини у кожному правоохоронному органі.

У частині забезпечення прокурорського нагляду за додержанням законодавства про адміністративні правопорушення органами адміністративної юрисдикції його предметом є додержання прав і свобод людини та громадянина, встановленого законом порядку порушення провадження про адміністративне правопорушення, адміністративного розслідування і розгляду справ цієї категорії, а також законність і обґрунтованість винесених постанов [23].

Згідно зі ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення прокурор і заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні у справах про адміністративне правопорушення, мають право: порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; опротестовувати постанову і рішення за скаргою у справі про адміністративне правопорушення; зупиняти виконання постанови, а також вчиняти інші передбачені законом дії.

Наказом Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних і публічних інтересів» від 19 вересня 2005 року № 3-гн повноваження прокурора доповнюються своєчасним опротестуванням незаконних постанов про накладення адміністративних стягнень та проведення щоденних перевірок законності доставлення та затримання порушників, проведення їх особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів в ОВС, спецприймальниках, приймальниках-розподільниках та ізоляторах тимчасового тримання.

Прокурорське реагування на виявлені під час здійснення наглядової діяльності порушення має встановлені законом форми, до яких належать: протест, припис, подання та постанова.

Розгляд зазначених вище форм контролю та нагляду дає підстави стверджувати, що вирішення питання про створення єдиного державного контролю як загалом, так і щодо адміністративно-юрисдикційної діяльності ОВС, є важливим завданням державного управління, однією з функцій якого і є контроль. Дієвий, плановий, доцільний, систематичний та об'єктивний контроль – необхідний механізм підвищення ефективності державної влади.

Список використаних джерел:

1. Гусаров С. Суб'єкти адміністративно-юрисдикційних повноважень органів внутрішніх справ (міліції): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/jornal/1465/>
2. Государственное управление: основы теории и организации [Текст]: учеб. / под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – 912 с.
3. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (загальна частина): підруч. [Текст] / авт. кол. [Ю.І. Римаренко, С.М. Мойсєєв, В.І. Олефір – керівники]. – К.: КНТ, 2008. – 816 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.
5. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 32–43.
6. Овсянко Д.М. Административное право [Текст]: учеб. пособ. / под ред. Г.А. Туманова. – М.: Юристъ, 1997. – 448 с.
7. Коваль Л. Адміністративне право України: курс лекцій (загальна частина) [Текст] / Коваль Л. – К.: Основи, 1994. – 154 с.
8. Чиркин В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10–18.
9. Ильинский И.П. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах / И.П. Ильинский, Б.В. Щетинин // Советское государство и право. – 1969. – № 9. – С. 40–44.
10. Государственное управление: основы теории и организации [Текст]: учеб. / под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – 912 с.
11. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.
12. Овсянко Д.М. Административное право [Текст]: учеб. пособ. / под ред. Г.А. Туманова. – М.: Юристъ, 1997. – 448 с.
13. Конопльов В.В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2006. – 424 с.
14. Про міліцію: закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – С. 20.
15. Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 893 с.
16. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. / Колпаков В.К. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
17. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / Стеценко С.Г. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.

18. Мельников П.В. Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры России: моног. / Мельников П.В. – М.: Норма, 2000. – С. 77–79.
19. Пишньов Д.І. Співвідношення прокурорського нагляду та діяльності контролюючих органів (на прикладі аграрного сектору) / Д.І. Пишньов // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 419–424.
20. Прокурорський нагляд в Україні: Курс лекцій для студентів юридичних вищих навчальних закладів / кол. авт.: Нор В.Т., Береський Я.О., Когутич І.І., Котик З.Д., Гузела М.В., Павлишин А.А., Анікіна Н.П., Писарчук С.І.; за ред. проф. В.Т. Нора. – Львів: Тріада плюс, 2002. – 280 с.
21. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: моног. / Косюта М.В. – Одеса: Юридична література, 2002. – 376 с.
22. Корнякова Т.В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / Корнякова Т.В.; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004. – 20 с.
23. Стуканов А.П. Предмет и пределы прокурского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации / А.П. Стуканов // Правоведение. – 1999. – № 4. – С. 21–228.

Сергій ГУСАРОВ

**КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОННОСТІ
В АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Резюме

Розглядаються суть, види, форми, правові підстави контролю й нагляду за адміністративно-юрисдикційною діяльністю органів внутрішніх справ. У процесі аналізу шляхів підвищення ефективності реалізації контрольно-наглядових повноважень особлива увага звертається на відповідну діяльність органів прокуратури.

Сергей ГУСАРОВ

**КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ
В АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Резюме

Рассматриваются сущность, виды, формы, правовые основания контроля и надзора за административно-юрисдикционной деятельностью органов внутренних дел. В процессе анализа путей повышения эффективности реализации контрольно-надзорных полномочий особое внимание обращается на соответствующую деятельность органов прокуратуры.

Sergiy GUSAROV

**CONTROL AND SUPERVISION IN ENSURING LEGALITY
IN ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY
OF INTERNAL AFFAIRS STRUCTURES**

Summary

The article deals with the essence, kinds, forms and legal grounds of control and supervision on administrative and jurisdictional activity of internal affairs structures. When analyzing the ways of efficiency increasing control and supervision power realization the author paid special attention to the activity of prosecutor's offices.



Анатолій ПОДОЛЯКА,
кандидат юридичних наук,
директор Інституту права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК: СУТНІСТЬ, ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Ключові слова: громадський порядок, правове регулювання, адміністративно-правові форми, законодавство, функції та методи, суспільні відносини.

Право регламентує найважливіші суспільні відносини у сфері громадського порядку: між державними органами; громадянами; громадянами і державними органами; державними органами та громадськими організаціями; громадськими організаціями й органами виконавчої влади тощо.

Правове регулювання громадського порядку полягає в цілеспрямованому організаційно-нормативному впливі на суспільні відносини в сфері охорони громадського порядку за допомогою правових засобів (юридичних норм, індивідуальних приписів, правовідносин) з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку.

Громадський порядок забезпечується різноманітною діяльністю нормотворчих органів держави, пов'язаною з вибором і реалізацією типу, методів, форм, способів регламентації, визначенням співвідношення нормативних та індивідуальних засобів регулювання юридичного механізму охорони громадського порядку. Механізм правового регулювання здійснюється через систему всіх державно-правових (юридичних) засобів, за допомогою яких держава здійснює владно-розпорядчий вплив на сферу громадського порядку.

В системі державно-правових (юридичних) засобів впливу на забезпечення суспільних відносин у сфері охорони громадського порядку переважають адміністративно-правові форми.

Адміністративно-правові форми забезпечення громадського порядку мають державно-владний характер, що полягає у здійсненні суб'єктами охорони від імені держави в межах своєї компетенції повноважень, визначених законами та іншими нормативно-правовими актами. Адміністративне забезпечення громадського порядку носить розпорядчий характер, оскільки органи державної влади мають право віддавати розпорядження та давати вказівки, обов'язкові для виконання всіма, кого вони стосуються, а за необхідності – застосовувати передбачені законом заходи примусу.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що термін «громадський порядок» вживається у багатьох значеннях, вчені дають йому різні визначення. Поняття «громадський порядок» вживається у низці законодавчих актів держави і, зокрема, в Конституції України (статті 34, 35, 39).

Розглядаючи адміністративно-правові форми охорони громадського порядку, необхідно усвідомити поняття і зміст громадського порядку. Однозначного визначення поняття громадського порядку в юридичній науці не існує. Переважає думка, що відносини в цивілізованому суспільстві, врегульовані нормами права й іншими соціальними нормами, сукупно в загальному вигляді покладено в основу такого поняття, як громадський порядок. Але існують й інші точки зору, які уточнюють, деталізують, розкривають зміст поняття громадського порядку всебічно.

Ф.Е. Колонтаєвський [1] пропонує розуміти під громадським порядком систему суспільних відносин, що виникають та існують здебільшого в громадських місцях. Така система, на його думку, ґрунтується на дотриманні норм права й інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадян та громадської безпеки, створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій і громадських об'єднань. Таке поняття громадського порядку відповідає потребам створення нормативних правових умов для праці та відпочинку людей, заснованих на дотриманні прав і свобод людини й громадянина, повазі до їх честі, гідності, соціальної моралі.

Більш чітким визначенням поняття громадського порядку є такий: «Громадський порядок – це неухильне дотримання громадянами правил поведінки в громадських місцях (на вулицях, площах, стадіонах, в парках, гуртожитках, житлових будинках тощо), що забезпечує спокійні умови для суспільно корисної діяльності, побуту і відпочинку людей».

Дотримання державного і громадського порядку забезпечує формування нормативних умов життєдіяльності суспільства, створює передумови для реалізації соціальних функцій держави, пов'язаних з задоволенням інтересів всіх соціальних груп і шарів населення, зміцненням на цій основі соціальної згоди і єдності народу» [2].

Практично всі дослідники обмежують просторові межі, в яких охороняється громадський порядок, тільки громадськими місцями. Під ними розуміються громадські місця, доступні для невизначеного кола осіб (вулиці, парки, громадський транспорт, місця масового відпочинку). Так, О. Коренєв визначає громадський порядок як соціально-правову категорію, зумовлену потребами суспільства, як систему врегульованих соціальними нормами відносин, які складаються в громадських місцях у процесі спілкування людей, з метою забезпечення спокою громадського життя. Поняття громадського порядку, на його думку, пов'язане з місцями, де складаються відносини між людьми, тобто місцями спілкування людей

із метою задоволення різних життєвих потреб. До громадських місць належать вулиці, площі, парки, транспортні магістралі, вокзали, пристані, аеропорти й інші громадські місця. Громадське місце пов'язується з перебуванням у ньому людей, оскільки порушення правил поведінки в місцях спілкування людей однією особою зачіпає інтереси іншої особи, групи людей, суспільства.

А. Джангман і А. Шмід визначають громадський порядок як стан мирного співіснування членів суспільства, позначений відсутністю ворожих дій, повстань, бунтів або іншої поведінки, здатної порушити повсякденне, нормальне громадське життя. До порушень належать носіння зброї, дії напіввійськових формувань, носіння форми певної партії або групи, заклики до повстання.

Л.Л. Попов [3, 74] вбачає у порядку соціально-правову категорію, сприйняту суспільством, яке забезпечує дотримання соціальних норм (норм права, моралі, загальноприйнятих правил спілкування і поведінки) та являє собою систему суспільних відносин, непорушність яких гарантується всією політичною силою держави і суспільства.

Загалом під громадським порядком можна розуміти доцільне розміщення та поведінку людей і речей у місцях, які мають громадське значення, шляхом встановлення їх правового статусу за допомогою правових норм. А. Файоль, французький вчений у галузі наукового управління, дав таке визначення громадського порядку: «Всяка річ на своєму місці, всяка особа на своєму місці». Ю.М. Козлов, російський вчений-адміністративіст, визначив громадський порядок як встановлений державою порядок і правила поведінки в громадських місцях: на площах, вокзалах, стадіонах, базарах, в магазинах, під час вуличних маніфестацій, демонстрацій тощо. Для громадських місць характерна певна концентрація людей, не пов'язаних між собою особистими, сімейними, трудовими відносинами і, як правило, не знайомих. Але такі ознаки звужують характеристику громадського порядку, вони обмежують вжиття заходів щодо його охорони. Згідно з позицією Ю.М. Козлова, якщо в суспільно значимому місці зібрались знайомі, родичі, близькі між собою за іншими

ознаками люди і хтось із них порушує встановлені правила поведінки, то це не буде порушенням громадського порядку.

Як бачимо, до місць, де громадський порядок може бути порушений, не належить житло (приватні будинки, квартири, місця загального користування в багатоповерхівках), виробничі приміщення, приміщення закритого типу тощо, оскільки, зважаючи на запропоноване визначення громадського місця, вони такими не є.

Визначення поняття громадського місця має як теоретичне, так і практичне значення. Від змісту поняття «громадське місце» залежить належна правова оцінка суспільних відносин, що виникають у такому місці. Практичне значення полягає в тому, що з урахуванням дислокації громадських місць організовується охорона громадського порядку, розробляються правила поведінки людей у таких місцях (в парках, кінотеатрах, музеях, на виставках, ринках, пляжах тощо), виділяються необхідні сили і засоби для контролю за дотриманням встановлених правил поведінки в громадських місцях.

У багатьох правових державах визначення громадського місця зафіксоване у законодавчих актах. Зокрема, в Акті про воєнпальну зброю, прийнятому парламентом Англії, зазначено, що громадське місце – це будь-яка територія чи місце, до якого люди мають доступ або у певний час, або за певну плату, або безкоштовно. В Кримінальному кодексі Норвегії під громадським місцем розуміється місце, призначене для публічного використання або яке без обмежень може відвідуватись іншими людьми. У Македонії в законодавчому акті про правопорушення проти громадського порядку та спокою вказано, що громадським місцем є таке місце, до якого має вільний доступ невизначена кількість осіб без будь-яких умов (вулиці, площі, пляжі, пристані, торговельні заклади, кав'ярні, будівлі загального користування, землі, транспорт).

Українським законодавством визначення громадських місць не передбачено, але в підзаконних нормативно-правових актах міститься орієнтовний перелік громадських місць, а саме: вулиці, площі, парки, транспортні магістралі, вокзали, пристані, аеропорти й інші громадські місця.

Міністерство внутрішніх справ України [4] встановило, що під громадським місцем розуміються такі місця, що використовуються громадянами для спільної роботи, відпочинку, пересування, проведення масових заходів та інших потреб, а також передбачило класифікацію громадських місць залежно від періодичності використання (постійні, періодичні, одноразові). Відповідно до наказу Міністерства внутрішніх справ України громадськими місцями постійного використання вважаються такі місця, де громадяни можуть перебувати постійно, незалежно від часу, доби, пори року (площі, вулиці, вокзали, під'їзди, аеропорти, пристані тощо). Громадськими місцями періодичного використання визначені такі об'єкти, які функціонують періодично, тобто такі, де люди можуть перебувати періодично, залежно від певних умов (магазини, кав'ярні, розважальні заклади, музеї, клуби, бари, виставки), а також транспортні засоби під час перебування в них пасажирів. Громадськими місцями одноразового використання слід вважати місця проведення разових громадських заходів, тобто короткого перебування, не постійного використання (приміщення для проведення зборів, поле під час проведення одноразових громадських заходів, галявина під час проведення пікніку тощо). Перелічені різновиди й ознаки громадських місць визначають конкретний зміст поняття «громадський порядок».

Найбільш ґрунтовне визначення поняття «громадський порядок», на думку автора, дає В.П. Нагребельний [5, 632]. «Громадський порядок – урегульована правовими та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, поважання честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Сферу громадського порядку становлять переважно відносини, що виникають і розвиваються у громадських місцях, до яких належать насамперед місця спільного проживання, праці, відпочинку, а також спілкування людей з метою задоволення різноманітних життєвих потреб».

Потрібно розрізняти поняття громадського порядку у вузькому і широкому значенні цього слова. В широкому (соціально-

політичному) аспекті громадський порядок розглядається як суспільний лад, весь устрій суспільства, вся система відносин, що існують у суспільстві. В більш вузькому сенсі громадський порядок розглядається як певна сукупність (система) суспільних відносин в окремих сферах життя і побуту [6, 21].

Поряд з різною трактовкою громадського порядку в законодавстві та юридичній літературі його поняття вживається і в більш вузьких значеннях, передусім у практичній діяльності з охорони громадського порядку, коли розглядається не вся система суспільних відносин, а лише окремі сукупності відносин, що виникають в окремих сферах суспільного життя.

Громадський порядок у вузькому розумінні означає безпеку громадян, захист їх прав і свобод, охорону всіх форм власності, нормальні умови праці та побуту.

Поняття громадського порядку у вузькому розумінні вперше обґрунтував французький вчений Деламар (градоначальник Парижа при королі Людовіку XIV). У своєму «Трактаті поліції» він характеризував поліцейську діяльність як важливу сферу державної діяльності, спрямовану на охорону порядку в громадських місцях і припинення проявів «кулачного» права, заснованого на свавіллі.

Деламар вперше використав такі поняття, як «благоустрій», «добробут», «благополуччя», «благочиння».

Термін «громадський порядок» став вживатись у Франції на початку XIX століття після проведення наполеонівських реформ, коли відбулося розмежування між кримінальною поліцією і адміністративною, на яку покладался обов'язок «охороняти громадський порядок в кожній місцевості» [7, 7].

На території Російської імперії, до складу якої входила й Україна, поняття «громадський порядок» вперше з'являється 1832 року в Статуті про попередження і припинення злочинів [8]. Згодом воно вживається у правових актах, прийнятих в період правління Олександра III: Положенні про заходи по охороні державного порядку 1881 року; Указі Правлячому Сенату, підписаному царем 12 липня 1889 року [9]. Указом передбачалось введення посади земського начальника з обов'язками піклування

про сільських жителів, охорону «благочиння і громадського порядку».

Від часу створення СРСР громадський порядок у нормативно-правових актах розуміється як «революційний порядок» із вседозволеністю диктатури пролетаріату.

Конституція СРСР 1936 року закріпила поняття «громадський порядок» і «державний порядок», розділивши громадські та державні потреби в забезпеченні правопорядку. Широке застосування поняття «громадський порядок» отримує в 1950–1960 рр. у низці законодавчих актів, а також на практиці. В союзних республіках, у тому числі і в Українській РСР, створюються Міністерства охорони громадського порядку, а в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про Посилення відповідальності за хуліганство» від 26 липня 1966 року детально окреслювалися складові громадського порядку [10].

В другій половині XX ст. проблеми охорони громадського порядку досліджуються у працях радянських вчених-адміністративістів, зокрема М.І. Єропкина «Управління в сфері охорони громадського порядку», О.В. Серьогіна «Радянський громадський порядок і адміністративно-правові засоби його зміцнення», М.І. Єропкина, Я.П. Ключніченка «Советское административное право», І.М. Веремеєнка «Механізм адміністративно-правового регулювання в сфері охорони громадського порядку». Вченими аналізуються досить широко правовідносини, що виникають у процесі охорони громадського порядку, але в їх працях переважає вузький підхід до визначення проблеми охорони громадського порядку як до «міліцейської функції», частини державного управління. Єдиної думки щодо визначення поняття і змісту охорони громадського порядку не існує й донині, і основним недоліком є те, що громадський порядок, громадська безпека поєднані з державним управлінням і сприймаються як другорядна частина останнього.

Фундаментальне значення має правова організація охорони громадського порядку, без нього неможлива діяльність державних органів у сфері охорони громадського порядку, залучення громадськості до його охорони. В умовах незалежності України

здійснені певні заходи з визначення компетенції і повноважень, завдань і функцій державних органів, місцевого самоврядування і громадськості у сфері охорони громадського порядку. Особливе місце в цьому процесі належить законам, які приймаються в установленому порядку і, маючи найвищу юридичну силу, регулюють найважливіші суспільні відносини, зокрема у сфері охорони громадського порядку. До таких актів відносяться закони України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про внутрішні війська», «Про безпеку дорожнього руху», «Про участь громадськості в охороні громадського порядку».

Про правове забезпечення громадського порядку йдеться також у нормах законів України «Про надзвичайний стан», «Про цивільну оборону України», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про пожежну безпеку», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та ряд інших. Важливі правореґулюючі норми у сфері охорони громадського порядку містяться в постановах Верховної Ради України (зокрема, постанові «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю»), а також в постановах Кабінету Міністрів України (зокрема, «Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України»), указах та розпорядженнях Президента України (зокрема, Указі «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю»).

Правове забезпечення використовує різні методи, способи впливу. В правових актах застосовуються норми-цілі та норми-принципи, що забезпечують тривалу орієнтацію діяльності суб'єктів і об'єктів охорони громадського порядку, а також норми, норми-заборони (норми-санкції), які загально регламентують і регулюють правове забезпечення.

Правове регулювання з питань охорони громадського порядку, визначення безпосередніх завдань (функцій, структури, підпорядкування) здійснюється переважно шляхом галузевої регламентації. Так, Міні-

стерство внутрішніх справ України видало Положення про службу дільничних інспекторів, Положення про Департамент громадської безпеки, Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ України, Статут патрульно-постової служби міліції, Положення про службу міліції з охорони й конвоювання затриманих і взятих під варту осіб та низку інших нормативних актів.

Охорона громадського порядку досягається:

а) всебічним правовим і соціальним забезпеченням громадського спокою, нормальних умов для праці, відпочинку й побуту людей, зокрема, врегульованістю відносин громадського порядку певною сукупністю правових і соціальних норм, передусім нормами адміністративного та кримінального права;

б) забезпеченістю охорони громадського порядку ефективною діяльністю спеціальних правоохоронних органів (внутрішніх справ, служби безпеки, прокуратури, суду тощо) та громадських організацій (добровільних народних дружин, товариства сприяння діяльності органів внутрішніх справ тощо);

в) наявністю дисциплінарних, адміністративних, кримінальних та інших видів юридичної, а також моральної відповідальності за порушення громадського порядку.

Здійснюючи охорону громадського порядку, уповноважені державні органи виконують профілактичну, адміністративно-протидієвальну та кримінально-процесуальну функції.

Охорона громадського порядку здійснюється через:

а) профілактичну функцію, що передбачає:

- державний нагляд у формі контролю (перевірка, інспектування, спостереження);
- припис (правила, обов'язкові до виконання);
- попередження правопорушень адміністративно-правовими заходами;
- видача дозволів та їх припинення;
- зв'язок з населенням (роз'яснювальна робота, бесіди, лекції, залучення громадян до взаємодії);

б) оперативно-розшукову функцію, діяльність спеціальних підрозділів правоохоронних органів з охорони громадського порядку;

в) охоронну діяльність із забезпечення громадського порядку в небезпечних, екстремальних і надзвичайних умовах;

г) попереднє слідство та дізнання з виявлення обставин вчинення злочинів та виникнення кримінальних ситуацій.

Варто розрізняти поняття громадського порядку і громадської безпеки. На думку О. Коренева [11], під громадською безпекою необхідно розуміти врегульовану правовими нормами систему суспільних відносин, що забезпечує особисту безпеку, громадський спокій, сприятливі умови для праці та відпочинку громадян, нормальне функціонування державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій від загрози злочинних та інших протиправних діянь, порушення порядку користування джерелами підвищеної небезпеки, предметами і речовинами, вилученими із вільного цивільного обігу, явищ негативного техногенного і природного характеру, а також особливих обставин. До сфери громадської безпеки належать суспільні відносини, пов'язані з дотриманням правил, що забезпечують безпеку дорожнього руху та пішоходів; правил проведення будівельних і ремонтних робіт у громадських місцях, правил протипожежної безпеки; правил боротьби зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями, правил користування предметами, які підпадають під ліцензійно-дозвільну систему (правил придбання, зберігання та перевезення вогнепальної зброї, вибухових матеріалів). Громадська безпека залежить від ряду інших чинників, у тому числі від стану правопорядку, благоустрою населених пунктів, устаткування об'єктів життєзабезпечення.

Громадська безпека забезпечується діяльністю державних органів, зокрема органів внутрішніх справ, спрямованою на створення і підтримку необхідного рівня захищеності об'єктів безпеки, вжиття заходів нормативно-правового, організаційного, правоохоронного й іншого характеру, що адекватні загрозам життєво важливих інте-

ресів особи, суспільства, держави. Слід пам'ятати про взаємозв'язок громадської безпеки та громадського порядку. Зміцнення громадського порядку безпосередньо впливає на стан громадської безпеки і, навпаки, посилення громадської безпеки, неухильне дотримання правил та вимог громадської безпеки є важливою умовою забезпечення громадського порядку.

Охорону громадського порядку забезпечує як сам громадський порядок, так і громадська безпека.

Під охороною громадського порядку необхідно розуміти обумовлений закономірностями розвитку суспільства та такий, що здійснюється правоохоронними й іншими державними органами та громадськими організаціями за активної участі громадян, комплекс заходів, спрямованих на забезпечення дотримання правил, які регулюють відносини людей у сфері суспільного, політичного, приватного життя та побуту, профілактику і припинення правопорушень, притягнення винних у порушенні встановлених законом правил до відповідальності, захист прав і свобод людини й громадянина, інтересів держави та суспільства від злочинних й інших антисуспільних посягань.

Охорону громадського порядку доцільно сприймати як діяльність компетентних органів влади спільно з громадськістю із забезпечення належного морально-правового стану суспільства, захисту конституційних прав і свобод громадян, що здійснюється шляхом реалізації заходів на основі та в порядку, передбачених законом.

Форми і методи охорони громадського порядку визначаються організаційною структурою суб'єктів охорони, змістом їх діяльності, а також їх функціями. Залежно від характеру і правових наслідків діяльності суб'єктів охорони громадського порядку виділяють дві основні групи форм діяльності з охорони громадського порядку:

а) загально організаційні, що не мають юридичного характеру і правових наслідків;

б) правові, які встановлюють правила поведінки і породжують виникнення, зміну, реалізацію, припинення адміністративно-правових відносин або певних правових наслідків.

Отже, як бачимо, метою охорони громадського порядку є забезпечення соціального благоустрою, нормального розвитку суспільства, стабільності політичної та економічної систем, ефективності правових

форм регулювання суспільних відносин в різних сферах життя. Адже правова основа охорони громадського порядку є найважливішим елементом у системі заходів із забезпечення правопорядку в країні.

Список використаних джерел:

1. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: научн. докл. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук. / Ф.Е. Колонтаевский. – М., 1996. – С. 9–13.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Текст]: офіц. текст. – Х.: Одиссей, 2000. – С. 9–10.
3. Административное право и администрация деятельности органов внутренних дел: учеб. / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юридическая литература, 1990. – 280 с.
4. Про затвердження Інструкції щодо порядку обліку злочинів, вчинених у громадських місцях, на вулицях у стані сп'яніння: Наказ МВС України від 21 червня 1996 року № 438.
5. Юридична енциклопедія / авт.-упоряд. В.П. Нагребельний. – К.: УРЕ ім. М. Бажана, 1998. – Т. 1. – 800 с.
6. Зырянов И.В. Административно-правовые основы участия органов местного самоуправления в обеспечении правопорядка: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Зырянов И.В. – Тюмень, 2005. – 210 с.
7. Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка: труды Академии МВД СССР. – М.: Академия МВД СССР, 1985. – 360 с.
8. Свод законов Российской империи. – СПб, 1833. – Т. 14.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. – СПб, 1891. – Т. 9. – № 6196.
10. Відомості Верховної Ради СРСР. – 1966. – № 30. – С. 595.
11. Міжнародна міліцейська енциклопедія / за ред. О. Коренева. – Т. 1. – 280 с.

Анатолій ПОДОЛЯКА

ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК: СУТНІСТЬ, ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Резюме

Проаналізовані питання правового регулювання охорони громадського порядку. Розглянуті адміністративно-правові норми і підстави юридичної відповідальності за порушення громадського порядку.

Анатолій ПОДОЛЯКА

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК: СУЩНОСТЬ, ПОНЯТИЯ И ФОРМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Резюме

Проанализированы вопросы правового регулирования охраны общественного порядка. Рассматриваются административно-правовые нормы и основания юридической ответственности за нарушение общественного порядка.

Anatoliy PODOLIKA

PUBLIC ORDER: THE ESSENCE OF DEFINITION AND FORMS OF ITS ENSURENCE

Summary

The issues of public order legal regulation are analyzed in the article. The administrative legal rules and grounds for legal responsibility for public order violation are examined in the article.



Володимир ПЕРЕПЕЛЮК,
кандидат юридичних наук, доцент,
радник голови Вищого адміністративного
суду України

ПИТАННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Ключові слова: адміністративний процес, прокурор, позовна заява, владне повноваження, публічні справи, державні справи.

Однією з функцій прокуратури відповідно до Конституції України є представництво інтересів громадянина та держави у суді. Запровадження в Україні адміністративних судів розширило сферу виконання цієї функції. З вересня 2005 року прокуратура реалізує її також і під час адміністративного судочинства. Важливо, щоб прокурори належно і повно використовували повноваження, надані їм Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України), адже це є запорукою якісного виконання ними своїх конституційних завдань та одним із факторів, що забезпечує ефективність адміністративної юстиції.

З метою захисту інтересів громадянина та держави прокурор в адміністративному процесі може використати один із двох процесуальних статусів: законного представника або позивача. Розглянемо окремі питання, які виникають у судовій практиці в зв'язку з реалізацією першого із названих статусів (статті 56–61 КАС України). Усі ці питання пов'язані з проблемами: доцільності відмежування інтересів територіальних громад, інтересів Автономної Республіки Крим (далі – АР Крим) від державних інтересів; добору критеріїв віднесення того чи іншого владного повноваження до групи саме державних повноважень.

У науковій літературі останнього десятиріччя питання про доцільність і виправданість розмежування комунальних інтересів та комунальних справ, з одного боку, та, відповідно, державних інтересів і державних справ – з другого [1, 31; 2, 33; 3, 4] висвітлювались неодноразово. Факт того, що загальні, публічно-правові ознаки у наведених категоріях справ збігаються, на переконання правників-теоретиків, не є і не може бути перешкодою для згаданого розмежування [4, 58]. Хоча поряд із наведеною позицією існує й протилежна, за якою поняття публічних справ ототожнюється із поняттям державних справ, і, відповідно, повноваження органів місцевого самоврядування за своєю природою ототожнюються із державно-владними повноваженнями [5, 471].

Мета статті – дати відповідь на такі запитання: чи може прокурор в інтересах держави заявляти адміністративні позови від імені органів місцевого самоврядування; за якими ознаками повноваження, що реалізується недержавною організацією, можуть бути віднесені до групи державно-владних повноважень?

На перше місце за важливістю, на мою думку, слід поставити запитання: від імені яких суб'єктів владних повноважень може подавати позов прокурор при захисті інтересів держави? Наявні приклади, коли до

кола цих суб'єктів суди відмовлялися включати органи місцевого самоврядування та недержавні організації при виконанні такими організаціями делегованих повноважень. Зокрема, позов в інтересах держави про скасування постанови Ради Міністрів АР Крим прокурор подав від імені органу місцевого самоврядування – Партенітської селищної ради. При розгляді цього позову суд першої інстанції констатував, що Партенітська селищна рада у спірних правовідносинах виступала в інтересах територіальної громади, а не держави і, враховуючи цю обставину, дійшов висновку, що прокурор не мав права представляти позивача. За результатами касаційного перегляду Вищий адміністративний суд України підтримав висновки суду першої інстанції [6]. У іншій справі (щодо стягнення зі СТОВ «Лихолітське» заборгованих страхових внесків) прокурор подав позов в інтересах держави від імені відповідного територіального органу Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. Суд першої інстанції повернув такий позов, оскільки в силу ст. 2 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) прокурор в інтересах держави мав право подавати позов лише від імені органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, а органи Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності до них не належать. Зауважу, що прокурор з приводу цього спору звернувся до господарського суду ще до набрання чинності КАС України. Вищий адміністративний суд України залишив рішення суду першої інстанції без змін [7].

Щодо позиції судів у першій із наведених справ, то, на мою думку, із нею слід погодитись. За загальним правилом інтереси держави у матеріальних правовідносинах представляють відповідні органи державної влади. Тому від імені саме цих органів прокурорам, власне, і слід подавати адміністративні позови. Разом із тим така позиція потребує одного застереження. Адміністративний позов в інтересах держави від імені органу місцевого самоврядування усе ж таки може бути поданий, але лише в тому випадку, коли у спірних правовідносинах цей орган виконував делеговані державні повноваження.

Такий підхід узгоджується з Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 року. Так, статті 7 та 140 Основного Закону вказують, що право на вирішення питань місцевого значення належить територіальній громаді, та гарантують, що жителі міст, сіл, селищ за жодних умов не будуть позбавлені цього права. На основі вказаних положень Конституційний Суд України сформував правову позицію про те, що територіальна громада може мати власні інтереси [8]. Очевидно, ці інтереси за змістом можуть не збігатися з інтересами інших публічно-правових утворень – держави Україна, АР Крим. Аналогічного висновку дає змогу дійти й аналіз положень Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року. Цей міжнародний договір передбачає, що органи місцевого самоврядування при вирішенні відповідної частини суспільних справ* (public affairs) є цілком автономними від держави. Європейська хартія місцевого самоврядування встановила, що у правовій системі держав-учасниць, зокрема у сфері адміністративного контролю за органами самоврядування, має забезпечуватись баланс між самоврядними інтересами, з одного боку, та іншими публічними інтересами – з другого (п. 1 ст. 3; п. 3 ст. 8) [9].

Природно, що самостійність територіальних громад у формулюванні та реалізації власних інтересів знаходить своє продовження у їх самостійності в питанні захисту цих інтересів, у тому числі в питанні подання чи неподання адміністративного позову. За такої обставини «юридична опіка» прокуратури над інтересами органів місцевого самоврядування є недоречною. Держава в особі органів прокуратури має утриматись від втручання до розсуду тієї чи іншої територіальної громади при виборі такою громадою способів захисту своїх прав. Са-

* Варто наголосити, що в англomовному варіанті Хартії застосовано саме термін «public affairs» (суспільні справи), а не «state affairs» (державні справи). Використання в українomовному тексті Хартії терміна «державні справи» для перекладу поняття «public affairs», на мою думку, є некоректним і таким, що спотворює основні ідеї цього міжнародного документа.

ме наведений підхід забезпечить досягнення відповідної мети конституційно-правового регулювання – сформування в Україні дійсно самодостатнього місцевого самоврядування, що справді здатне проводити свою власну комунальну політику.

Що ж до позиції судів у справі за участю органу Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, то слід визнати: адміністративної юстиції вона стосується лише опосередковано, адже питання про прийняття поданого прокурором позову вирішувалося на основі норм ГПК України, а не КАС України. Водночас важливо, щоб реалізована у цій справі правова позиція не перейшла у судову практику адміністративних судів.

Право на звернення із позовами до приватних осіб КАС України визнає як за державними, комунальними органами, так і за недержавними організаціями. Однак недержавні організації можуть використати це право для захисту лише тих правовідносин, у яких вони реалізують делеговані повноваження. При цьому варто мати на увазі, що такі повноваження надаються як державою, так і територіальною громадою. Зрозуміло, що позов в інтересах держави прокурор може подати лише на захист тих повноважень недержавної організації, які були передані їй саме державою.

Принагідно необхідно зауважити: нерідко закон не містить прямої вказівки на те, що певне владне повноваження, закріплене за відповідною недержавною організацією, за своєю природою є державним. До речі, відсутність подібної вказівки при закріпленні повноважень органів місцевого самоврядування не дає можливості розрізняти, які з цих повноважень є власними, самоврядними, а які – делегованими державою*. З метою усунення цієї неясності пропоную на практиці застосовувати такі критерії встановлення природи владних повноважень.

Перший критерій – норми міжнародних договорів, які є обов'язковими для України.

* Виняток становить хіба що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому чітко вказано, які повноваження виконавчих органів місцевих рад є власними, а які делегованими.

Стосовно функції соціального забезпечення населення можуть бути використані, зокрема, ст. 22 Загальної декларації прав людини 1948 року [10] та ст. 12 Європейської соціальної хартії 1996 року [11], які встановили, що право людини на соціальне забезпечення має забезпечуватись (гарантуватись) за рахунок саме державних ресурсів.

Другим критерієм є тлумачення чітко не-виписаної норми, яке надається Конституційним Судом України. Приклад такого тлумачення знаходимо у Рішенні від 20 червня 2001 року № 10-рп/2001, яке підтверджує, що повноваження із виплати та доставки пенсії первісно належить саме державним органам та установам [12].

Третій критерій проявляється в особливостях персонального складу керівних органів недержавної організації, якій доручено виконувати делеговані повноваження. Якщо такі повноваження є державними, то держава делегує своїх представників для участі в управлінні відповідною недержавною організацією. Наприклад, до складу палат кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури входить певна кількість суддів, посадових осіб органів юстиції [13].

Четвертий критерій полягає в оцінці змісту повноважень. Повноваження, що реалізуються недержавною організацією у певній сфері державного управління, слід вважати державними, якщо в інших сферах державного управління аналогічні за змістом повноваження реалізуються державними органами. Візьмемо хоча б владні повноваження, що виконуються Аудиторською палатою України: сертифікація осіб, які мають намір займатися аудиторською діяльністю; затвердження стандартів аудита; ведення Реєстру аудиторських фірм та аудиторів; здійснення контролю за дотриманням аудиторськими фірмами та аудиторами вимог законодавства про аудит [14]. Аналогічні за змістом повноваження, але вже у сфері регулювання професійної оціночної діяльності здійснює державний орган – Фонд державного майна України [15].

П'ятий критерій стосується розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Він полягає у виключності повноваження. Якщо воно реалізується винятково органом

місцевого самоврядування або низкою органів місцевого самоврядування (кожним на своєму адміністративно-територіальному рівні), то ми маємо справу із власним повноваженням. Якщо певне повноваження на одному рівні адміністративного устрою реалізується органом місцевого самоврядування, а на інших рівнях, у тому числі і загальнонаціональному, – органами держави, то перед нами державне повноваження.

Питання про природу повноважень органів місцевого самоврядування межує з питанням про сутність повноважень органів влади АР Крим. Так само, як і органи місцевого самоврядування, окремі свої повноваження органи влади АР Крим на основі делегування одержали від держави. Водночас окремі питання у віданні АР Крим передані безпосередньо Конституцією України. При цьому зі статей 137, 138 Основного Закону не ясно, чи ці повноваження за своєю природою є державними, чи вони є власними повноваженнями АР Крим. У зв'язку із цим постає запитання: чи може прокурор в інтересах держави подавати позов від імені органів АР Крим з приводу реалізації ними повноважень, передбачених статтями 137, 138 Конституції України?

Відповідаючи на нього, вважаю, слід виходити передусім зі ст. 5 Основного Закону України, яка вказує, що опосередковано влада Українського народу може здійснюватися через дві підсистеми органів – органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Такий поділ системи владних органів відображає, зокрема, змістовні особливості повноважень, якими наділяються органи однієї та органи іншої підсистеми. Очевидно, повноваження, якими Конституція України наділила органи влади АР Крим, мають бути віднесені або до категорії державних, або до категорії самоврядних. На мій погляд, за змістом низка конституційних повноважень АР Крим є аналогічними державним. До державних можна віднести, зокрема, такі повноваження АР Крим: нормативне регулювання відносин у сферах, перелічених ст. 137 Конституції України; визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів; участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди,

сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки; забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в АР Крим; охорона і використання пам'яток історії. В інших регіонах України одна частина таких повноважень реалізується місцевими державними адміністраціями, а інша – центральними органами виконавчої влади. Тому, виконуючи ці повноваження, органи влади АР Крим слід вважати такими, що реалізують на території АР Крим державні інтереси. Враховуючи викладене, на мою думку, за прокурорами слід визнати право подавати адміністративні позови в інтересах держави також і від імені органів влади АР Крим, щоправда на захист лише тих повноважень, які за змістом є державними або одержані від держави на основі делегування. При реалізації органами влади АР Крим решти конституційних повноважень (зокрема, управління майном, що належить АР Крим; розроблення, затвердження та виконання бюджету АР Крим; розроблення, затвердження та реалізація програм АР Крим) безпосередній державний інтерес відсутній. Отож спори із цих правовідносин прокурори від імені органів АР Крим до суду передавати не вправі.

Таким чином, прокурор може заявити позов від імені органів місцевого самоврядування (органів АР Крим) лише з метою захисту тих їхніх повноважень, які за своєю природою є державними. Причому ці повноваження одержать від суду захист безпосередньо. Разом із тим необхідно зауважити, що прокурор може ініціювати судовий захист також і «власного» повноваження певного комунального органу (органу АР Крим), яке виступить як опосередкований об'єкт захисту. Проте у такому випадку прокурору слід подавати позов від імені того суб'єкта владних повноважень, який уповноважений державою сприяти територіальним громадам (АР Крим) у реалізації їхніх інтересів. Наприклад, Кабінет Міністрів України наділений повноваженням укладати із обласними радами угоди щодо регіонального розвитку, спрямовані на стимулювання розвитку депресивних районів відповідної області [16]. Невиконання обласною радою подібної угоди суперечитиме як інтересам держави, так і інтересам депресивних районів. Позов

з приводу цього правопорушення, заявлений прокурором від імені Кабінету Міністрів України, передусім буде спрямований на захист прав позивача, але опосередковано сприятиме захисту також і інтересів громади певного депресивного району, яка мала одержати відповідні вигоди в результаті виконання спірної угоди.

На відміну від ГПК України законодавство про адміністративне судочинство не вимагає від прокурора як законного представника вказувати у позовній заяві підставу звернення до суду. Разом із тим ст. 106 КАС України передбачає, що до позовної заяви повинні бути додані документи, які посвідчують повноваження представника. Тобто при зверненні до суду представник має довести свою повноважність виступати від імені позивача. Підстави для представництва прокурором інтересів держави у суді (порушення або загроза порушення державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб), на мою думку, саме і є передумовами повноважності прокурора як представника. Тому прокурор у позовній заяві все ж таки має зазначати, на які державні інтереси посягають фізичні (юридичні) особи-порушники та чому саме він як законний представник має ініціювати захист цих інтересів. Якщо прокурор цього не зробить, то подана ним позовна заява за своїм змістом не відповідатиме ст. 106 КАС України та підлягатиме залишенню без руху.

Прокурор як законний представник має також вказати, від імені якого суб'єкта владних повноважень подається позов. Без такого зазначення заява за своїм змістом не відповідатиме ст. 106 КАС України і підлягатиме залишенню без руху. До того ж це застереження стосується лише тих випадків, коли прокурор представлятиме права інших суб'єктів владних повноважень. Якщо ж позов ним подається від свого імені, то, зрозуміло, у заяві немає потреби вказувати ще якогось іншого суб'єкта владних повноважень як позивача.

Які правові наслідки подання прокурором як законним представником позову від імені суб'єкта, не уповноваженого державою реалізовувати її інтереси? Відповідь на це запитання залежить від того, коли за процесуальним законом суд дає свій висновок

щодо предмета спору, тобто щодо змісту спірних правовідносин. Адже лише після з'ясування змісту матеріальних прав та обов'язків сторін спору суд може стверджувати про наявність або відсутність у позивача повноваження виступати в інтересах держави та, відповідно, наявність чи відсутність у прокурора права представляти такого позивача. Отже, за таких умов суд має відкрити провадження за згаданим вище позовом прокурора та розглянути його по суті. Якщо в ході розгляду суд з'ясує, що позивач не має права представляти державу і прокурор, відповідно, не міг виступати від імені позивача, то позовна заява підлягає залишенню без розгляду (п. 2 ч. 1 ст. 155 КАС України).

У наведеній ситуації було б неправильним приймати рішення про відмову у задоволенні позову. Те, що позивач у спірних правовідносинах діяв у «власних» інтересах, а не державних, ще не може бути підставою для висновку про те, що у нього взагалі відсутнє право, про захист якого він просить. Тому, повторно подавши той самий позов, але вже через повноважного представника, відповідний суб'єкт владних повноважень може розраховувати, що суд все ж таки ухвалить рішення по суті справи. Якщо ж у наведеній вище ситуації суд відмовить у задоволенні позову, то тим самим позивач фактично буде позбавлений можливості повторного звернення із цими ж позовними вимогами. В силу п. 2 ч. 1 ст. 109 КАС України суд змушений буде відмовити у відкритті провадження за повторною позовною заявою.

На практиці може виникнути ситуація, коли при неналежності прокурора як законного представника, позивач все-таки наполягатиме на продовженні провадження у справі. На мою думку, юридичні наслідки такої ситуації мають бути аналогічні тим, які настають при підтриманні позивачем позовних вимог, від яких законний представник відмовився, – суд має продовжити розгляд справи (ч. 2 ст. 61 КАС України). У положеннях ст. 61 КАС України чітко відображена ідея про те, що при вирішенні питання про залишення заяви без розгляду визначальним чинником для суду є зміст волі позивача.

Окремо слід зупинитись на питанні щодо можливостей прокурора в інтересах держави представляти одного суб'єкта владних

повноважень у спорі з іншим суб'єктом владних повноважень. Необхідність подання такого позову може бути зумовлена тим, що діяльність певного державного органу не відповідатиме, на думку прокурора, державним інтересам. Конституційний Суд України можливість існування такої невідповідності визнав, заявивши, що «... інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій...» [17]. Водночас необхідно мати на увазі, що при виконанні функції представництва державних інтересів у суді прокурор обмежений у своїх можливостях реагувати на порушення з боку суб'єктів владних повноважень. Частина 2 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» встановила, що підставою здійснення цієї функції є наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою. Із наведеного положення випливає: за загальним правилом порушення державних інтересів певним суб'єктом владних повноважень не є підставою для подання прокурором до порушника позову від імені іншого суб'єкта владних повноважень; за таких умов прокурору, очевидно, слід використовувати інші правові засоби – акти прокурорського реагування (протести, подання, приписи). Однак в інших законах можуть бути встановлені винятки із цього загального правила, які дозволятимуть про-

курору ініціювати адміністративно-судовий захист прав одного суб'єкта владних повноважень від порушень з боку іншого суб'єкта владних повноважень.

За загальним правилом адміністративний позов в інтересах держави прокурор може подати лише від імені тих органів, які мають право представляти державу у матеріальних правовідносинах. Виходячи з цього, адміністративний позов в інтересах держави від імені органу місцевого самоврядування усе ж таки може бути поданий, та лише в тому випадку, коли у спірних правовідносинах цей орган виконував делеговані державні повноваження. До ознак того, що певне повноваження є державним, належать такі: 1) його виконання фінансується із державного бюджету; 2) до складу керівних органів відповідної організації держава делегує своїх посадових осіб; 3) в інших сферах державного управління аналогічні за змістом повноваження реалізуються державними органами; 4) відповідне повноваження реалізується на всіх адміністративно-територіальних рівнях.

Якщо в ході розгляду суд з'ясує, що позивач не має права представляти державу і прокурор, відповідно, не міг виступати від імені позивача, то позовна заява на підставі п. 2 ч. 1 ст. 155 КАС України підлягає залишенню без розгляду. Якщо в умовах неналежності прокурора як законного представника позивач все одно наполягатиме на продовженні провадження у справі, суд в силу ч. 2 ст. 61 КАС України має продовжити розгляд справи.

Список використаних джерел:

1. Хоменець Р. Інституційні проблеми визначення місцевого самоврядування / Р. Хоменець // Економічний Часопис-XXI. – 2001. – № 9. – С. 30–34.
2. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років: моногр. / Пархоменко В. – К.: Ін-т демократії ім. П. Орлика, 1999. – 252 с.
3. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні: навч. посіб. / Кампо В.М. – К.: Ін Юре, 1997. – 16 с.
4. Куц Ю.О. Нові механізми регіонального розвитку // Децентралізація державного управління / Ю.О. Куц // Збірник матеріалів з питань децентралізації державного управління та розвитку ефективного місцевого самоврядування. – Х.: Національна юридична академія ім. Я. Мудрого, 2006. – С. 56–59.
5. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб. / Кравченко В.В. – [3-є вид., виправл. та доповн.]. – К.: Атіка, 2004. – 512 с.
6. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 20 червня 2007 року у справі № К-34239/06 // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – № 864356.
7. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 6 вересня 2007 року у справі № К-24471/06 // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – № 1128001.

8. Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 (п. 3.4. Мотивувальної частини) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 48. – Ст. 1991.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>
10. Загальна декларація прав людини 1948 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
11. Європейська соціальна хартія 1996 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2660.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі про виплату і доставку пенсій та грошової допомоги (п. 2 Мотивувальної частини) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1183.
13. Положення про кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури, затверджене Указом Президента України від 5 травня 1993 року № 155/93 (пункти 8, 9) // Голос України. – 1993. – № 83. – 7 травня.
14. Про аудиторську діяльність: закон України від 14 вересня 2006 року № 140-V (ст. 12) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 44. – Ст. 432.
15. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: закон України від 12 липня 2001 року № 2658-III (статті 23, 24) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 251.
16. Про стимулювання розвитку регіонів: закон України від 8 вересня 2005 року № 2850-IV (статті 4, 5) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
17. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 (п. 4 Мотивувальної частини) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15.

Володимир ПЕРЕПЕЛЮК

ПИТАННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Резюме

Досліджуються питання щодо складу суб'єктів, які уповноважені на реалізацію інтересів держави; незбігання обсягу понять «публічні справи» та «державні справи»; ознак владного повноваження, які дають підстави віднести його до групи саме державних повноважень; вимог, що висуваються до позовної заяви, яку прокурор подає в інтересах держави від імені певного суб'єкта владних повноважень; форми вступу прокурора до адміністративного процесу; форми виходу прокурора з адміністративного процесу.

Владимир ПЕРЕПЕЛЮК

ВОПРОСЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПРОКУРОРОМ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Резюме

Исследуются вопросы о составе субъектов, уполномоченных на реализацию интересов государства; несовпадении объема понятий «публичные дела» и «государственные дела»; признаках властного полномочия, которые позволяют отнести его к группе именно государственных полномочий; требованиях, предъявляемых к исковому заявлению, которое прокурор подает в интересах государства от имени определенного субъекта властных полномочий; форме вступления прокурора в административный процесс; форме выхода прокурора из административного процесса.

Volodymyr PEREPELIUK

SOME ISSUES ON STATE INTERESTS REPRESENTATION BY PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary

The article deals with: questions on state interests realization by authorized subjects; lack of convergence in «public affairs» and «state affairs» definitions; features of power authorization which allow to refer it for group of special state powers; requirements to claim, sued by prosecutor on behalf of special subject of state powers to protect the state interests; forms of prosecutors entry into administrative proceedings; forms of prosecutors withdrawal from administrative proceedings.



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

КОШТИ БЮДЖЕТУ ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Ключові слова: кошти бюджету, державна, комунальна, республіканська форми власності, об'єкт права власності, бюджетний фонд, майнові права.

Кошти бюджету – поняття різнопланове та змістовно складне, на яке накладається його розуміння як елемента фінансової системи, як майна, як засобу наповнення бюджету, як грошової маси, що постійно перебуває в русі, як об'єкта власності держави, АР Крим та територіальних громад, як засобу здійснення переважно безготівкових розрахунків в бюджетній сфері, як сукупності грошових засобів, що перебувають в розпорядженні великого кола суб'єктів, тощо. Водночас кошти бюджету визнають бюджетними у зв'язку з їх приналежністю до фонду коштів, який входить до бюджетної системи України. Проте на сьогодні за казначейської системи виконання бюджетів як фонди коштів бюджету являють собою передусім грошову масу, що накопичується на рахунках в органах Державного казначейства України (далі – Держказначейство України) та рахунках, відкритих ними в банках. Кожен бюджет виконується через масу спеціально створених казначейських рахунків і реєстраційних рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, відкритих в органах Держказначейства України. Це призводить до розмивання поняття кошти бюджету і складності визначення межі, починаючи з якої кошти втрачають ознаку приналежності до бюджету. З огляду на це постало запитання: чи можна вважати право власності на кошти

бюджету одним із критеріїв, який відіграє роль такої межі?

Інститут власності традиційно належить до предмета правового регулювання цивільного права, однак на його комплексну природу вказували не лише цивілісти [1; 2], а й адміністративісти [3, 293] та фінансисти [4, 56]. Спеціальні дослідження питання права власності на кошти бюджету проводили, зокрема, такі вчені з фінансового права, як М.В. Карасьова [5; 6], Д.Л. Комягин [7], А.В. Макаров [8], І.В. Махерова [9], А.Г. Пауль [10], М.В. Проскуріна [11], Е.І. Соміна [12]. Доктрина фінансово-правової науки ґрунтується на визнанні того, що фінансова діяльність держави полягає, поряд з іншими її напрямками, в розпорядженні майном (у даному разі це майно – кошти), а відносини, що виникають при цьому, як вказує Л.К. Воронова, мають владно-майновий (грошовий) характер [13, 30]. Однак у дослідженнях як вчених-цивілістів, так і фінансистів не висловлюється чітка позиція щодо коштів бюджету як об'єкта права власності і з приводу того, що діяльність держави, АР Крим та територіальних громад з реалізації правомочностей власника щодо публічних фондів коштів значною мірою характеризується як елемент фінансової діяльності держави.

Власність – це конкретні, історично зумовлені суспільні відносини окремих індивідів та їх колективів з приводу привласнення

засобів і продуктів пр аці шляхом усунення від них усіх інших осіб [14, 211]. Певною мірою це визначення відбиває саме економічний, а не правовий, соціальний чи будь-який інший аспект власності. Згідно з ч. 1 ст. 316 Цивільного кодексу України 2003 року (далі – ЦК України) «правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону з своєї волі, незалежно від волі інших осіб». Тобто об'єктом власності визначається саме річ (майно).

Певний час в науці фінансового права точилися дискусії навколо питання: що по суті являють собою бюджетні кошти: об'єкт власності чи право вимоги? Так, А.Г. Пауль зазначає, що «... фінансові правовідносини складаються, як правило, щодо безготівкових коштів, які в більшості випадків розглядаються не як речі, а як зобов'язальні права (права вимоги). Деяких учених це спонукає вважати, що права власності на безготівкові гроші, що зараховані на банківські рахунки, немає ні в кого – ні у банку, ні в його клієнтів». У зв'язку з цим вказаний автор права щодо коштів бюджету визнає не елементами права власності, а правом вимоги, але зараховує до об'єктів права власності не лише речі, майно, а й інші майнові права, в тому числі право вимоги [10]. Тобто об'єктом права власності визначає не власне кошти бюджету, а права вимоги щодо них. Такий підхід є небезспірним, зокрема й тому, що в результаті право власності щодо коштів бюджету розглядається як сукупність правомочностей володіння, розпорядження та користування щодо права (право на право).

Проте в статтях 326–327 ЦК України, які визначають право державної та комунальної власності, елементами майна (об'єкта власності), що перебуває у вказаних формах власності, визначено саме грошові кошти. В зв'язку з цим ми визначаємо саме кошти бюджету об'єктами власності.

Водночас слід зазначити, що власність розглядається як: об'єкт права, об'єктивне право та суб'єктивне право. Публічна власність, у тому числі на публічні фонди коштів, розглядається ширше, а саме як: 1) особлива форма власності; 2) об'єкт власності, що може бути закріплений за казною або на майновому праві за іншими юри-

дичними особами, створеними публічним утворенням; 3) суб'єктивне право публічних утворень; 4) інститут об'єктивного права. Саме аналіз цих елементів дасть можливість комплексно висвітлити статус розпорядників бюджетних коштів як представників суб'єктів права власності на кошти бюджетів.

Відповідно до Закону України «Про власність» від 7 лютого 1991 року № 697 (який на сьогодні втратив чинність) власність в Україні виступала в трьох формах: приватній, колективній та державній. З прийняттям вказаного Закону раніше загальна соціалістична власність була трансформована в державну, яка містила в собі дві форми власності: загальнодержавну та комунальну. Отже, комунальна власність разом із загальнодержавною були складовими єдиної державної форми власності. У зв'язку з розмежуванням загальнодержавної та комунальної власності на бюджетні кошти 1991 року було прийнято Закон України «Про бюджетну систему України». Але місцеві бюджети належали до вищестоящих, а ті – до Державного бюджету України (далі – Держбюджет України). Таким чином, вони не були автономні.

Прийняття Конституції України зумовило трансформацію підходу до системи форм власності та її суб'єктів. По-перше, в Конституції України відсутній виключний перелік форм власності за суб'єктною ознакою, а також перелік об'єктів, які можуть перебувати лише в приватній чи лише в публічній власності. Звідси випливає, що і держава, і територіальні громади можуть виступати власниками багатьох об'єктів власності, але в межах, визначених законом. По-друге, в ст. 13 визначені лише об'єкти власності народу України і те, що від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. По-третє, такі форми власності, як державна та комунальна, згадуються неодноразово (статті 41, 85, 116, 143 Конституції України). Як суб'єкти права власності виступають держава (статті 14, 47 Конституції України) і територіальна громада (ст. 142 Конституції України). Від їх імені діють, відповідно, органи держави та органи місце-

вого самоврядування (ст. 19 Конституції України). Отже, органи держави та органи місцевого самоврядування здійснюють представництво за законом не лише Українського народу як власника, а й представляють, відповідно, державу та територіальні громади. По-четверте, в Конституції України 1996 року визначено, що «держава забезпечує захист усіх суб'єктів права власності» (ст. 13 Конституції України), а також закріплено принцип, згідно з яким «усі суб'єкти права власності рівні перед законом» (ст. 13 Конституції України).

Відповідно до законодавства України цивільно-правовий статус держави (інших публічних утворень) характеризується тим, що вона, будучи організацією, не визнається, однак, юридичною особою. Проте законодавець йде іншим шляхом, поширюючи на державу дію норм, які визначають участь юридичних осіб у відносинах, що регулюються цивільним законодавством, якщо інше не випливає із закону чи особливостей даних суб'єктів.

На відміну від цивільного правовідношення однією зі сторін фінансового правовідношення завжди є держава (інше публічне утворення) як суб'єкт владарювання. Держава діє як суб'єкт права в тих випадках, коли стороною в цивільних правовідносинах є саме держава як така, а не той чи інший окремий державний орган. Розглядається держава також як безпосередній суб'єкт права стосовно до того державного майна, яке ще не надійшло в розпорядження державних організацій [15, 239] та не закріплене за ними на визначеному майновому праві (праві оперативного управління, господарського відання).

У Конституції України відсутнє положення про те, хто ж є власником коштів Держбюджету України. Натомість у ст. 326 ЦК України вказано, що в державній власності перебуває майно, в тому числі грошові кошти, що належить державі Україна. При цьому в ст. 142 Конституції України чітко визначено, що власниками доходів місцевих бюджетів є територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах, а також зазначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти. Це по-

ложення розвивається в ст. 327 ЦК України, де чітко зазначається, що: «у комунальній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді».

Згідно з положеннями ст. 168 ЦК України АР Крим діє у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. АР Крим набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи влади республіки в межах їхньої компетенції, встановленої законом (ст. 171 ЦК України). У ст. 10 Конституції АР Крим її форма власності визначається як республіканська. Згідно зі ст. 18 Конституції АР Крим фінансова самостійність республіки гарантується закріпленням законами України за доходною частиною бюджету Криму на стабільній основі загальнодержавних податків і зборів, які зараховуються в повному обсязі до бюджету АР Крим.

Отже, основними публічними суб'єктами – власниками коштів бюджету, виступають держава Україна, АР Крим та територіальні громади, у тому числі об'єднані. Відповідно до концепції нового ЦК України держава, АР Крим та територіальні громади діють у цивільних правовідносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин (статті 167–169 ЦК України).

Але вказані суб'єкти є публічними утвореннями, не визнаними в положеннях ЦК України юридичними особами, але наділеними статусом публічних учасників цивільних відносин (ст. 2 ЦК України). Публічний характер вказаних суб'єктів безпосередньо впливає на зміст їх цивільної правосуб'єктності, в результаті чого відбувається «роздвоєння» юридичної сутності держави, АР Крим та територіальних громад, що їх у відносинах приватного характеру розглядають як учасника цивільних правовідносин, що беруть участь у відносинах безпосередньо або через створені ними органи, а в відносинах публічного характеру виступають суб'єктами публічної влади.

Отже, зважаючи на впровадження принципу самостійності в бюджетному праві, а також на те, що державну та комунальну форми власності розмежовано і вони розглядаються як окремі, кожне з публічних утворень має власний фінансовий інтерес, що захищається законом.

Згідно зі ст. 170 ЦК України держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи державної влади у межах їхньої компетенції, встановленої законом. У свою чергу, АР Крим набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи влади республіки у межах їхньої компетенції, встановленої законом (ст. 171 ЦК України). Так, від імені територіальної громади та в її інтересах відповідно до ст. 172 ЦК України, а також ст. 1 та ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування» набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки, в тому числі здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом.

Категорія компетенції пов'язана зі встановленням публічно-правового статусу відповідного органу державної (публічної) влади, а тому не є цивільно-правовою і встановлюється нормами конституційного, фінансового або адміністративного права. Зокрема, держава, встановлюючи в особі Верховної Ради України і передаючи через Міністерство фінансів України та органи Держказначейства України головним розпорядникам бюджетних коштів бюджетні повноваження (бюджетні призначення), наділяючи їх правом розпорядження, зобов'язує останніх витратити грошові кошти лише на визначені цілі і в порядку, встановленому чинними нормами права. Головні розпорядники бюджетних коштів самі безпосередньо грошові кошти, виділені в їх розпорядження державою, не витрачають, а передають бюджетні асигнування (як бюджетні повноваження) за призначенням нижчестоящим розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів. Органи держави, АР Крим, місцевого самоврядування, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів здійснюють такі представницькі функції з розпорядження коштами бюджету на підставі бюджетної компетенції, закріпленої за ними в бюджетному законодавстві, або відповідно до нього, а не на підставі цивільного законодавства.

Однак у ст. 173 ЦК України зазначається також, що «у випадках і в порядку, встанов-

лених законом, іншими нормативно-правовими актами, від імені держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад за спеціальними дорученнями можуть виступати фізичні та юридичні особи, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування». У бюджетних же правовідносинах органи держави, АР Крим, місцевого самоврядування, державні та комунальні установи й інші уповноважені юридичні особи виступають суб'єктами спеціальної, визначеної законодавством бюджетної компетенції та в спеціальному статусі, якого вони набувають у визначеному законом порядку. Зокрема, такими суб'єктами є: розпорядники бюджетних коштів різних рівнів, у статусі яких виступають «бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету» (ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – БК України)), а також одержувачі бюджетних коштів, що отримують бюджетні асигнування, згідно з якими розпоряджаються коштами місцевих бюджетів, здійснюючи відповідні видатки (статті 21, 118 БК України), та беруть бюджетні зобов'язання (ст. 51 БК України). Ці суб'єкти можуть також виступати в статусі замовників робіт та послуг для потреб держави й місцевого самоврядування [16]. Однак їх статус залишатиметься публічним, чітко визначеним передусім у бюджетному праві, а додатково – в господарському.

Публічні фонди коштів розглядаються також як особливий об'єкт права публічної власності. Як елемент фінансових ресурсів держави дані фонди є різновидами об'єктів власності.

Розрізняють дві групи державного майна: 1) закріплене за державними підприємствами та установами на праві господарського відання чи оперативного управління; 2) кошти бюджету та інше державне майно, не закріплене за державними підприємствами й установами (державна казна).

Передусім грошову державну казну складають кошти Держбюджету України, а також фінансові ресурси позабюджетних державних цільових фондів коштів, що не одержали статусу юридичної особи (спеціа-

лізованої установи, органу держави тощо), кошти яких перебувають в державній формі власності або не закріплені на визначеному майновому праві за органами держави (іншими державними організаціями).

Саме кошти Держбюджету України становлять основу участі держави Україна в фінансово-зобов'язальних та цивільно-правових відносинах. Надходячи на законних підставах до бюджету і перебуваючи на Єдиному казначейському рахунку, ці грошові кошти не закріплені на майновому праві за жодним іншим суб'єктом, а тому є елементом ресурсів казни, і саме вони – об'єкт фінансової діяльності держави. Аналогічно кошти місцевих бюджетів можна віднести до відповідної місцевої казни. Однак фінансова діяльність держави не обмежується лише діяльністю щодо об'єктів державної власності, а стосується й бюджетних коштів усіх інших публічних утворень (АР Крим, територіальних громад) і здійснюється як органами держави (зокрема, органами Держказначейства України, місцевими адміністраціями тощо), так і органами місцевого самоврядування.

Інше питання, що потребує дослідження: чи всі кошти державного та місцевих бюджетів перебувають у власності, відповідно, держави, територіальних громад або АР Крим?

В Конституції України закладено концепцію, згідно з якою бюджетні фонди не можна розглядати як такі, що знаходяться лише в єдиній формі власності. Так, згідно зі ст. 143 Конституції України «районні і обласні бюджети... формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм». Лише залежно від джерела доходів бюджету грошові кошти відповідного бюджету можна розглядати як такі, що перебувають або у визначеній публічній формі власності, або в спільній власності публічних утворень.

Зокрема, не можна також автоматично вважати власністю відповідної територіальної громади кошти, що надходять у формі субвенції з інших бюджетів, оскільки кошти

субвенції мають цільове призначення і не втрачають приналежності до бюджету, з якого виділено субвенцію, зокрема мають бути до нього повернуті в разі недовикористання коштів субвенції. На ці кошти розповсюджується компетенція з бюджетного контролю за використанням коштів відповідного бюджету-донора. Також не можуть вважатися власністю територіальних громад кошти, що передаються з державного бюджету на здійснення видатків, які визначаються функціями держави та можуть бути передані до виконання АР Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності (ст. 82 БК України) тощо. Проте можна допустити, що кошти, які переміщуються з одного бюджету в інший у формі дотації з метою бюджетного вирівнювання, повністю відчужуються власником бюджету-донора на користь іншого публічного власника коштів бюджету-реципієнта.

Однак не можуть вважатися такими, що надійшли у відповідну форму публічної власності, кошти, одержані до бюджету в разі взяття запозичення державою, АР Крим, територіальною громадою. Такі кошти вважаються «чужими грошовими коштами», за користування якими публічні утворення сплачують відповідні відсотки. У зв'язку з цим кошти бюджету обліковуються та розміщуються на окремих рахунках залежно від джерела їх надходження.

Слід зазначити, що не всі кошти Держбюджету України належать до казни, так само як і не всі кошти місцевого бюджету належать до місцевої казни. До казни належать тільки кошти загального фонду бюджету. Лише загальний фонд бюджету мобілізується за «котловим» методом на єдиному бюджетному рахунку, відкритому у відповідному органі Держказначейства України. Бюджетні кошти, що надходять до спеціального фонду бюджету, не є елементами казни, оскільки вони з моменту мобілізації до фонду мають цільовий характер і одразу зараховуються на спеціальний реєстраційний рахунок відповідного бюджету, відкритий на ім'я конкретного розпорядника бюджетних коштів, тобто відразу закріплюються за ним на визначеному майновому праві (оперативного управління).

Проте й не всі кошти загального фонду бюджету можна розглядати як такі, що перебувають у власності публічного утворення, до бюджету якого кошти мобілізуються. До власності відповідних територіальних громад можна віднести так званий «кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування» (п. 23 ч. 1 ст. 2 БК України): кошти, які надходять в результаті сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), що закріплені та визначені ч. 1 ст. 64 БК України на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, перелік яких визначений.

На підставі взятих бюджетних зобов'язань кошти із загального фонду бюджету перераховуються на відповідні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів. У процесі їх переміщення з єдиного бюджетного рахунка на реєстраційний грошові кошти перестають бути коштами бюджету як казни в матеріальному її розумінні, але залишаються коштами «бюджетними» – такими, які й надалі перебувають у державній власності та на них розповсюджуються вимоги бюджетного законодавства щодо порядку розпорядження ними. В такому ж значенні термін «бюджетні кошти» застосовується і в інших галузях законодавства, зокрема адміністративному та кримінальному. Так, в Примітці до ст. 210 КК України надано таке визначення: «До бюджетних коштів належать кошти, що включаються у бюджети всіх рівнів незалежно від джерела їх формування» [17].

З моменту зарахування коштів на реєстраційні рахунки розпорядників чи одержувачів бюджетних коштів вони як окремі юридичні особи наділяються майнови-

ми правами щодо цих фінансових ресурсів. Як юридичні особи публічного права, що діють в організаційно-правовій формі установи і є неприбутковими, бюджетні установи одержують кошти в оперативне управління згідно з кошторисом. Одержувачі бюджетних коштів, а саме державні та комунальні підприємства, одержують кошти в господарське відання, а приватні юридичні особи – у власність. Проте розпорядники та одержувачі бюджетних коштів отримують майнові права щодо коштів, а кошти на реєстраційні рахунки – лише в разі виконання бюджетних зобов'язань, зареєстрованих ними в органах Держказначейства України. До одержання цих коштів на рахунок і з моменту реєстрації бюджетного зобов'язання вони мають лише права вимоги. Однак їхні майнові права щодо цих коштів обмежені, оскільки щодо них встановлено особливий правовий режим та напрями їх витрачання згідно з планом використання бюджетних коштів, а відносини регулюються не цивільним, а фінансовим правом.

Отже, правовий режим переходу права власності і набуття майнових прав щодо коштів, виділених з бюджету, встановлюється передусім нормами фінансового права. Але право власності на кошти бюджету не може вважатися єдиним критерієм, за допомогою якого можна встановити межу визнання коштів бюджетними. Однак важливість концепції права власності щодо коштів бюджету в тому, що вона дає можливість розмежувати фінансовий інтерес публічних утворень, їх майнові права між собою, а також розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів.

Список використаних джерел:

1. Спасибо-Фатеева І.В. Власність як категорія цивільного і податкового права / Спасибо-Фатеева І.В. // Науковий вісник Чернівецького університету: зб. наук. праць. – Чернівці: Рута, 2002. – Вип. 131: Правознавство. – С. 35–37.
2. Суханов Е.А. Система частного права / Е.А. Суханов // Вестник МГУ. – 1999. – № 4. – С. 26–33.
3. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи: [колектив авторів / наук. керів. Цветков В.В.]. – К.: Оріяни, 1998. – 364 с.
4. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права / Ровинский Е.А. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. – 193 с.
5. Карасева М.В. Современные тенденции развития финансово-правовой науки в России / М.В. Карасева // Вестник ВГУ. – 2008. – № 1. – С. 208–216. – Серия «Право».
6. Карасева М.В. Право собственности на бюджетные средства / М.В. Карасева // Финансы. – 2007. – № 6. – С. 17–18.

7. Комягин Д.Л. Проблемы определения бюджетных средств / Д.Л. Комягин // Право и экономика. – 2000. – № 7. – С. 28–30.
8. Макаров А.В. Право собственности государства на бюджетные средства / А.В. Макаров // Финансовое право. – 2005. – № 2. – С. 24–26.
9. Махерова И.В. Имущественная характеристика финансовых отношений: правовой аспект / И.В. Махерова // Академический юридический журнал. – 2008. – № 2 (32). – С. 46–51.
10. Пауль А.Г. Финансово-правовое регулирование отношений собственности / А.Г. Пауль // Журнал российского права. – 2004. – № 1. – С. 21–30.
11. Проскурина М.В. Правовые основы формирования государственной собственности субъекта Российской Федерации (финансово-правовой аспект): автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. «Административное право, финансовое право, информационное право» / М.В. Проскурина. – М., 2006. – 26 с.
12. Сомина Е.И. Реформа межбюджетных отношений и право собственности на бюджетные средства / Е.И. Сомина // Финансовое право. – 2007. – № 12. – С. 6–8.
13. Воронова Л.К. Финансовое право: учеб. пособ. для студентов юридических вузов и факультетов / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Х.: Легас, 2003. – 160 с.
14. Цивільне право. Загальна частина: навч. посіб. для студентів юридичних вузів та факультетів / [за ред. О.А. Підпригоди і Д.В. Бобрової]. – К.: Вентурі, 1995. – 416 с.
15. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права / Братусь С.Н. // Курс советского гражданского права. Всесоюзный институт юридических наук Министерства юстиции СССР. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1950. – 367 с.
16. Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 року № 921 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2008 року № 1017 // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 197. – 22 жовтня.
17. Кримінальний кодекс України (від 5 квітня 2001 року № 2341): офіц. текст: за станом на 11 липня 2009 р. // Голос України. – 2001. – № 107. – 19 червня.

Наталія ЯКИМЧУК

КОШТИ БЮДЖЕТУ ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Резюме

Досліджується право власності на кошти бюджету. Проаналізовано його форми, визначено, що суб'єктами, які володіють коштами бюджету, є держава Україна, АР Крим та територіальні громади. Проаналізовано розуміння коштів бюджету як об'єкта власності, висвітлено проблеми віднесення коштів бюджету до казни, неможливість віднесення усієї маси коштів бюджету до єдиної форми власності. Досліджена проблема співвідношення поняття «кошти бюджету» і майнових прав щодо них.

Наталья ЯКИМЧУК

СРЕДСТВА БЮДЖЕТА КАК ОБЪЕКТ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

Резюме

Исследуется право собственности на средства бюджета. Проанализированы его формы, определено, что субъектами, которые владеют средствами бюджета, являются государство Украина, АР Крым и территориальные общины. Проанализировано понимание средств бюджета как объекта собственности, освещены проблемы отнесения средств бюджета в казну, невозможность отнесения всей массы средств бюджета к единой форме собственности. Исследована проблема соотношения понятия «средства бюджета» и имущественных прав относительно их.

Natalia YAKYMCHUK

BUDGET COSTS AS THE OBJECT OF RIGHT OF PROPERTY

Summary

The right of property on budget costs is examined in the article. The forms of property right are analyzed. The Ukrainian state, Crimean Autonomy and territorial communities are ascertained as subjects of property right on budget costs. The budget costs meaning as object of property right is analyzed. The problems of budget costs relating to Treasury, impossibility total amount of referred budget costs to the only form of property are assumed by the author. The «budget costs» and interests in estates definition problem on it interaction is examined in the article.



Олена СЕРЕДА,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри трудового права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ У СОЦІАЛЬНОМУ ПАРТНЕРСТВІ

Ключові слова: соціально-трудові відносини; соціально-економічні права та інтереси; колективний трудовий спір.

Кризовий стан економіки України загострив потребу суспільства досягнути соціального балансу між найманими працівниками, власниками (роботодавцями) і державою. Серед західних вчених існує думка, що підняття Європи з руїн після Другої світової війни сприяли три головні чинники: ринкова конкуренція, державне регулювання і соціальне партнерство. В Україні поки що ці чинники не працюють, тому перспективи конфронтаційного розвитку досить реальні. Соціальне партнерство може виявитись саме тією ланкою, завдяки активізації якої уможливиться визначення всіх сприятливих перспектив.

Соціально-трудові відносини являють собою специфічний тип відносин, притаманних цивілізованому суспільству з ринковою економікою. Суб'єкти цих відносин, поряд із спільними інтересами, мають протилежні соціальні, економічні, політичні інтереси. Ці відносини зорієнтовані не на протистояння, а на досягнення оптимального балансу в реалізації інтересів сторін соціального партнерства, коли роботодавець стабільно одержує прибутки, а найманому працівнику забезпечені гідні умови існування. У дієвості механізму соціального партнерства зацікавлені усі найважливіші соціальні групи, держава в цілому. На його підставі досягається соціальна стабільність

суспільства, його прогресивний соціально-економічний розвиток.

Вважаємо, що соціальне партнерство як система рівних і рівноправних суб'єктів має орієнтуватися на юридичні й моральні принципи відповідальності за порушення партнерських зобов'язань. Що стосується моральних принципів, то в сучасних умовах для підвищення ефективності соціального партнерства суттєву роль відіграє формування й затвердження теорії соціальної відповідальності бізнесу, згідно з якою корпорації та організації роботодавців можуть і повинні разом із державними органами сприяти розвитку соціального добробуту й нести відповідальність за такі сфери життєдіяльності суспільства, як економіка, трудові ресурси, охорона здоров'я, соціальне забезпечення.

Щодо принципів юридичної відповідальності об'єднань роботодавців зазначимо: відсутність правових механізмів (передусім механізму відповідальності), які визначають правила гри для всіх соціальних партнерів, часто призводить до переходу соціальних конфліктів у політичну площину і постає одним із джерел зростання політичної напруги в суспільстві. Щоб деполітизувати трудові відносини, повернути їх у сферу соціально-економічного регулювання, необхідно вирішити цілий комплекс проблем, найгострішою серед яких є недостатня визначеність

правових механізмів реалізації суб'єктами соціального партнерства своїх обов'язків, їх відповідальність.

У цьому зв'язку особливої актуальності набуває визначення суб'єктного складу соціально-трудових відносин на рівні держави. Розробкою цієї проблеми частково займалися Г.І. Чанишева [1], В.І. Комарницький [2], В.В. Лазор [3], Г.А. Трунова [4]. Але низка проблем залишилася поза увагою вчених, зокрема представництво інтересів державних (бюджетних) підприємств та організацій у соціальному партнерстві й можливість Кабінету Міністрів України виступати стороною колективного трудового спору.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про організації роботодавців» від 24 травня 2001 року № 2436-III соціальним партнерством визнається система колективних відносин між найманими працівниками, роботодавцями, виконавчою владою, які виступають сторонами соціального партнерства у ході реалізації їх соціально-економічних прав та інтересів. Частина 2 ст. 3 Закону України «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 року № 3356-XII називає сторонами генеральної угоди, а ч. 1 ст. 3 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів» від 3 березня 1998 року № 137/98-ВР визнає сторонами колективного трудового спору (конфлікту) на національному рівні – професійні спілки, які об'єдналися для ведення колективних переговорів і укладення генеральної угоди; власників або уповноважені ними органи, які об'єдналися для ведення колективних переговорів і укладення генеральної угоди, на підприємствах яких зайнято більшість найманих працівників держави.

Абзац 2 ст. 1 Закону України «Про організації роботодавців» називає власників підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, виду діяльності та галузевої належності або уповноважений ними орган чи фізичну особу, які відповідно до законодавства використовують найману працю – роботодавцями. На підставі частин 2, 3 ст. 16 згаданого вище Закону організації роботодавців та їх об'єднання виступають стороною в угоді на відповідному рівні й здійснюють контроль, забезпечують вико-

нання та несуть відповідальність за невиконання угод відповідно до закону.

З наведених вище нормативно-правових актів видно, що законодавець як представників роботодавця при укладенні угод визначає не тільки організації роботодавців, а й інші уповноважені роботодавцями органи. Передбачена можливість в основному стосується державних підприємств, які не завжди беруть участь у створенні організацій роботодавців. До речі, в Україні питання про членство в об'єднаннях роботодавців державних підприємств і бюджетних організацій не вирішено.

У різних країнах використовуються різні підходи до цієї проблеми. Так, в одних країнах державні підприємства не можуть вступати в об'єднання роботодавців, в інших – об'єднання відкриті для вступу державних підприємств. В Україні практика складається таким чином, що в тих галузях народного господарства, де основну частину становлять державні підприємства, представником роботодавців при укладенні галузевої угоди виступає відповідне міністерство, а на рівні генеральної угоди – уряд.

Проблема представництва державних організацій, а особливо – бюджетних установ, тісно пов'язана з їх компетенцією зі встановлення умов праці. Наприклад, установи, що фінансуються з бюджету, не наділені правом самостійно визначати фонди та розмір оплати праці, тому це питання не може стати предметом колективних переговорів. На галузевому чи національному рівні об'єднання подібних роботодавців є неможливим насамперед тому, що їх нікому буде фінансувати. Крім того, у працівників, очевидно, виникне потреба обговорювати деякі питання із суб'єктом, наділеним більш широкою компетенцією щодо встановлення умов праці, ніж установа. З метою уникнення соціальних конфліктів і урахування інтересів працівників при здійсненні колективного регулювання трудових відносин у бюджетній сфері на першому етапі допустиме визнання представником роботодавців на галузевому й інших рівнях відповідного органу державного управління, при делегуванні йому відповідних повноважень. Така практика існує в ряді країн. Наприклад, у США

представниками роботодавців у цьому випадку виступають державні органи [5, 86].

Слід відмітити, що існує інший шлях створення об'єднань роботодавців державного сектору, як це практикується в Італії, чи участь націоналізованих підприємств і бюджетних установ в об'єднаннях роботодавців приватного сектору на правах спеціального членства (з певними обмеженнями в правах) [6, 37]. Однак для української моделі соціального партнерства цей варіант на даному етапі є неприйнятним, оскільки система об'єднань роботодавців ще не повністю сформувалася. Тому і вести мову про спеціальне членство передчасно. На сьогодні актуальними залишаються питання представництва державних підприємств на базі існуючого законодавчого регулювання відносин соціального партнерства.

Держава була і залишається найбільшим власником і роботодавцем, що формує політику соціально-трудових відносин у державному секторі. І саме як власник держава в особі Кабінету Міністрів України (уповноваженого органу) виступає суб'єктом генеральної угоди (та колективного спору відповідного рівня) на стороні роботодавця.

У п. 5 ч. 1 ст. 116 Конституції України зазначається, що Кабінет Міністрів України забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону.

Стаття 326 Цивільного кодексу України визначає, що у державній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить державі України. Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідні органи державної влади.

Згідно з частинами 2 і 3 ст. 22 Господарського кодексу України суб'єктами господарювання державного сектору економіки є суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, що забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів; повноваження суб'єктів управління у державному секторі економіки – Кабінету Міністрів України, міністерств, інших органів влади та організацій, щодо суб'єктів господарювання визначаються законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V управління об'єктами державної власності – здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпоряджанням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб.

Кабінет Міністрів України, на підставі п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року № 279-VI, здійснює управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання. А згідно з ч. 2 ст. 21 вказаного Закону Кабінет Міністрів України контролює здійснення переданих ним повноважень, несе відповідальність за результати їх здійснення.

Генеральна угода фіксує домовленості між сторонами соціального партнерства та регулює основні аспекти соціально-трудових відносин.

Зміст угоди складається з двох груп умов: нормативного і зобов'язального характеру, що визначаються сторонами в межах їх компетенції. До нормативних відносяться ті, що вже містяться в чинному законодавстві про працю. Але законодавством встановлюється мінімальний рівень соціальних умов, нижче якого сторони при укладенні колективного договору визначатись не мають права. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про колективні договори і угоди» угодою на державному рівні регулюються основні принципи та норми реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин, зокрема щодо: гарантій праці й забезпечення продуктивної зайнятості; мінімальних соціальних гарантій оплати праці й доходів усіх груп і верств населення, які забезпечували б до-

статній рівень життя; розміру прожиткового мінімуму, мінімальних нормативів; соціального страхування тощо.

До зобов'язальних умов належать питання, які не урегульовані чинним законодавством, а закріплюються в змісті колективного договору як конкретні зобов'язання, що беруть на себе сторони (суб'єкти) угоди. Зобов'язальні умови на відміну від нормативних не носять загального характеру, виражаються у здійсненні конкретних одноразових дій, якими вичерпуються. Так, наприклад, за п. 2.14 генеральної угоди Кабінет Міністрів України зобов'язується здійснити заходи щодо погашення у 2008 році заборгованості із заробітної плати працівникам підприємств державної форми власності та акціонерних товариств з державною часткою власності (50 відсотків плюс одна акція).

Згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про колективні договори і угоди» умови колективних договорів та угод, укладених відпо-

відно до чинного законодавства, є обов'язковими для підприємств, на які вони поширюються, та сторін, які їх уклали.

Наведене вище дає підставу зробити висновки:

– Кабінет Міністрів України як уповноважений державою (власником) орган управління державним майном є стороною соціально-трудових відносин, а саме: виступає суб'єктом генеральної угоди на стороні роботодавців;

– уряд, крім створення відповідних умов для здійснення та розвитку соціального діалогу між його учасниками, проведення консультацій щодо проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань розроблення та здійснення державної політики у сфері трудових відносин (як зазначено в поданні), приймає на себе відповідні зобов'язання як уповноважений представник власника (держави) і виступає стороною колективного трудового спору (конфлікту) на національному рівні.

Список використаних джерел:

1. Чанишева Г.І. Колективні відносини у сфері праці: теоретико-правовий аспект: моногр. / Чанишева Г.І. – Одеса: Юридична література, 2001. – 328 с.
2. Комарницький В.І. Правові питання соціального партнерства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Комарницький В.І. – Черкаси, 2001. – 199 с.
3. Лазор В.В. Правове регулювання трудових спорів, конфліктів і порядок їх вирішення на сучасному етапі: моногр. / Лазор В.В. – Луганськ: Література, 2004. – 352 с.
4. Трунова Г.А. Держава як суб'єкт соціального партнерства / Г.А. Трунова // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 1. – С. 27–30.
5. Мачульская Е. Управление предприятием и трудовое право: опыт США: научно-аналитический обзор / Мачульская Е. – М.: Экзамен, 1996. – 198 с.
6. Шмелев А.Г. Продуктивная конкуренция: опыт конструирования объединительной концепции / Шмелев А.Г. – М.: Магистр, 1997. – 237 с.

Олена СЕРЕДА

ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ У СОЦІАЛЬНОМУ ПАРТНЕРСТВІ

Резюме

Досліджено проблеми представництва державних організацій у соціальному партнерстві. Автором визначений суб'єктний склад соціально-трудових відносин на рівні держави. У межах статті здійснено аналіз угод, що укладаються сторонами соціально-трудових відносин, та, зокрема, генеральної угоди, її основних умов.

Елена СЕРЕДА

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ В СОЦИАЛЬНОМ ПАРТНЕРСТВЕ**

Резюме

Исследованы проблемы представительства государственных организаций в социальном партнерстве. Автором определен субъектный состав социально-трудовых отношений на уровне государства. В рамках статьи осуществлен анализ соглашений, которые укладываются сторонами социально-трудовых отношений, и, в частности, генерального соглашения, его основных условий.

Olena SEREDA

**REPRESENTATION OF STATE ECONOMY SECTOR
MANAGERIAL SUBJECTS IN SOCIAL PARTNERSHIP**

Summary

The problems of state organizations representation in social partnership are examined in the article. The author defined the content of social and labor relationship subjects at the state level. The article also deals with analysis of agreements, made by parties of social and legal relationships, and the general agreement in particular, as well as its essential conditions.



Тетяна ЗАНФІРОВА,
кандидат юридичних наук,
доцент Класичного приватного університету
міста Запоріжжя

**ПОНЯТТЯ І СТРУКТУРА ПРАВОВОГО
ПРОСТОРУ В ТРУДОВИХ ВІДНОСИНАХ**

Ключові слова: трудові відносини, правовий простір, правові суб'єкти, правові цінності, громадські інституції, державні інституції.

Загальновідомо, що будь-яке теоретичне дослідження має проводитись на основі категоріально-понятійного апарату, який є специфічною науковою мовою, що дає змогу, по-перше, відобразити предметне поле, об'єкт і предмет дослідження, а по-друге, реалізовувати мету і завдання теорії. Не є винятком і філософсько-правові роздуми щодо онтологічних, гносеологічних та аксіологічних проблем рефлексії трудового права, категоріально-понятійний апарат яких має містити, з одного боку, поняття, категорії й концепти природного та позитивного

права, а з другого – такі ж лінгвістичні одиниці, що використовуються у філософських та теоретичних дослідженнях, близьких до проблематики трудових відносин. Інакше кажучи, йдеться про формування відповідного філософсько-правового дискурсу дослідження, який створює власну категоріальну систему мислення, добудовує або перебудовує попередню, вводячи в неї нові поняття, категорії й концепти [1]. Такий дискурс не є чимось застиглим, навпаки, він повинен розвиватися, включаючи в себе нові елементи, за допомогою яких дослідник

більш адекватно відображає, конструює складну соціально-правову реальність.

До таких відносно нових понять, які претендують на статус складової філософсько-правового дискурсу, належить поняття «правовий простір». Водночас треба зауважити, що навіть короткий огляд наукової літератури свідчить: в юридичній теорії поняття правового простору використовується з метою визначення дії права як нормативного ладу суспільного життя в межах певної території, вказаної законодавцем. Для представників загальної теорії права є природним виходити з того, що правовий простір – це особлива сфера регламентації юридичними нормами моделей правомірної поведінки держави, її складових і громадян у межах території даної держави та конкретного історичного часу [2, 24]. Кажучи простіше, правовий простір для більшості юристів – це сфера законів та інших юридичних норм, що діють у конкретну історичну епоху. Якщо це так, то виникає запитання: навіщо вводити практично синонім поняттю «система законодавства»? Водночас, очевидно, не замислюючись над доволі складними термінологічними питаннями, деякі юристи схильні включати до структури «правового простору» поряд з державою і правовими приписами, правову систему, яка, у свою чергу, містить, на їх думку, правову ідеологію у вигляді правових поглядів, правосвідомість, правову культуру тощо [3].

М.М. Козюк, роблячи аналіз неологізму «правовий простір», зауважує, що взагалі правові неологізми виникають під час радикальних соціально-економічних перетворень. Зокрема, у Російській Федерації введення цього терміна було пов'язане з необхідністю політичної єдності у період «параду суверенітетів» у середині 1990-х рр. На його думку, правовий простір – це територіально обмежена сукупність правових засобів та явищ, які беруть участь у регулюванні суспільних відносин [4].

Щодо філософсько-правового аспекту змісту поняття «правовий простір» доводиться зробити висновок, що його евристичний потенціал значно ширший. Отже, виникає потреба детальніше розглянути його

наповненість, структуру й динаміку розвитку. Якщо цього не зробити, всі судження і висновки стосовно вказаного предмета не матимуть міцного підґрунтя, що ускладнюватиме розуміння соціальної реальності у сфері права.

На наш погляд, не виникає сумніву, що «правовий простір» – це складова «соціального простору», змістом якої є спрямованість на «правове» у соціальних відносинах. Що ж до поняття «соціальний простір», то воно використовується насамперед для опису соціальної реальності, яка є просторово-часовою структурою, що являє собою зв'язок між соціальними позиціями в певний момент часу [5]. Водночас у більшості досліджень, присвячених рефлексії соціального простору, відсутнє достатнє концептуальне обґрунтування даного поняття. Отже, залишаються відкритими проблеми онтологічного статусу соціального простору, виявлення елементів його структури, розгляду співвідношення в ній об'єктивних і суб'єктивних засад. Навіть у видатного соціолога П. Бурдьє можна зустріти певні суперечності в розумінні поняття соціального простору. Як зауважують дослідники його наукової спадщини, у різних частинах праці П. Бурдьє щодо соціального простору, останній розглядається то як «простір відносин», то як географічний простір, де переміщуються люди [6].

У будь-якому разі в соціальній теорії підкреслюється нефізичний характер соціального простору, оскільки він визначається не рухом чи натуральними властивостями речей, а смислами і соціальними формами людської діяльності. У межах даної статті під соціальним простором будемо розуміти соціально освоєну частину природного простору як середовища проживання людей, як поле їх соціальної діяльності. Простір, що розуміється таким чином, можна інтерпретувати як сконструйовану модель соціальної реальності, спрямованість і зміст якої залежать насамперед від мети дослідження. Відповідно, правовий простір – це частина соціального простору, специфічне поле діяльності суспільства, що виникає між множиною автономних особистостей. Правовий простір – простір залежностей, відносин і

дій різних правових суб'єктів від громадянства до державних інституцій. Іншими словами, саме у правовому просторі відбуваються безперервні людські й інституціональні комунікації, основними правовими цінностями яких є порядок, свобода, відповідальність, рівність, справедливність. Зазначені цінності становлять цілісну систему взаємопов'язаних елементів, виділення яких як головних і системоутворюючих приводить до несподіваних висновків.

Зокрема, російський філософ В.М. Пристенський виходить з того, що людина потенційно здатна побудувати соціальний простір як правовий лише за наявності головних, на його думку, конститувальних елементів, що формують людину як правову істоту, насамперед розум і свободу [7]. Він вказує: «Якщо людина розглядає свободу як цінність, а себе – як вільну, автономну особистість, як субстанцію права, то вона такою і стає» [7, 64]. Це вихідне положення дає автору підстави стверджувати, що лише західна цивілізація виступає як правоутворювальна, тобто створює і розвиває правові інститути, заповнюючи правовий простір. Навпаки, якщо людина не визнає цінність свободу і ставить до себе як до гетерономної особистості, яка не має визначальної свободи, то вона нею й не стає, і право в таких умовах не виникає. Отже, В.М. Пристенський робить такий висновок: «... всесвітній правовий простір (у правовому аспекті) дихотомічно (розділений на правовий і неправовий) і топологічно прив'язаний до координат Заходу – Незаходу. Він виступає як західний (правовий) і незахідний (неправовий)» [7, с. 67]. Зрештою, В.М. Пристенський зазначає, що правовим є не будь-який соціальний простір, а лише такий, де людина займає центральне місце й де реалізована її свобода. Зокрема, він стверджує, що правовий простір незахідних суспільств є порожнім, нульовим.

Саме із цим не можна погодитись, тому що в такому разі заперечується, наприклад, наявність ісламського права. З одного боку, у традиційних суспільствах джерелом права є тотальне, надто індивідуальне начало, що задає індивіду певну норму поведінки, якій

той зобов'язаний підкорятися. З другого боку, в таких умовах право не протиставляється свободі, хоча б тому, що свобода (і взагалі бачення долі людини в ісламському світі) розуміється зовсім інакше, ніж у сучасних західних суспільствах. Згідно з ісламом свобода – це можливість і обов'язок робити добрі вчинки, а не можливість слідувати власним пристрастям і чинити свавілля. До речі, одне зі слів, які позначають свободу в арабській мові, має значення «благородний».

В.П. Малахов [8] також виділяє правовий простір як головний елемент. Розмірковуючи над проблемою визначення первісного (базового) правового факту, він пропонує взяти за такий феномен «домагання» (*рос.* притязание). Правознавець порушує таке питання: якщо право є феноменом, що виникає у процесі комунікації, взаємодії людей, груп, організацій, тоді право завжди виявляється чимось зовнішнім стосовно суб'єкта, тобто має смисл лише в об'єктивованій формі: інституту чи системи норм. І дає відповідь на нього: право, для того, щоб виявитись у суспільній взаємодії, має вже бути в наявності, тому що ті, хто вступає в комунікаційні відносини, є правовими істотами. В.П. Малахов розглядає домагання як механізм правостворення і правовідтворення, наполягаючи на тому, що *домагання* суб'єктивне не в психологічному сенсі, а в раціональному, тобто як вираження, втілення природи права [8, 212].

Такій логіці можна протиставити іншу, згідно з якою базові факти, правові феномени індивідуальностей і суспільства перебувають у діалектичному зв'язку. Справді, індивід соціалізується, усвідомлюючи норми і цінності суспільства, зберігаючи при цьому свою індивідуальність. Водночас це не заперечує того факту, що *домагання* є феноменом, властивим правовій істоті. Саме це дає підстави В.П. Малахову ставитися до права як до специфічної інтенції людини, тобто вираженості, спрямованості, виявленості правової істоти в реальності. Він стверджує, що домагання є джерелом суб'єктивного права, змістом правосвідомості, найважливішою складовою правової культури людини, воно є універсальною формою прояву

ідеального і діяльного правової істоти [8, 214–221]. Простіше кажучи, домагання як бажання та воління у формі необхідності є правовою потребою соціального суб'єкта. Серед безлічі домагань людини в реальному житті слід виділити два, найбільш значущі: перше покликане обумовити самостійність правової істоти, друге – її суспільний статус, тобто її становище в суспільних відносинах. Як зазначає К. Ясперс, «... людина має два домагання: 1) на захист від насильства; 2) на значущість своїх поглядів і своєї волі. Захист їй надає правова держава, значущість її поглядів і волі – демократія» [9, 174]. Дуже важливо підкреслити, що перше домагання пов'язане з існуванням суспільного права як інституту організації життя людей, тоді як друге – з даністю й самоцінністю правової істоти. В.П. Малахов, слідуючи своїй логіці, вважає, що перше домагання є своєрідним наслідком другого. Підсумовуючи, вчений пише: «... будь-яке домагання виступає способом самовираження правовою істотою своєї (а в ідеалі і чужої) честі й гідності. Воно у кінцевому підсумку спрямоване на самоутвердження правової істоти, незалежно від того, у чому, в яких принципах й умовах життя честь і гідність людини знаходять свої підстави, за рахунок чого виникає почуття власної повноцінності» [8, 281].

Виходячи з ідеї домагання як базового правового факту, В.П. Малахов трактує правовий простір як «... структуру, елементами якої є домагання, що співвідносяться одне з одним по-різному» [8, 282]. Іншими словами, на думку правознавця, правовий простір складається з множини домагань, одні з них перебувають у гармонії, другі – не пов'язані між собою, треті – виявляються несумісними. Людина як правова істота постійно перебуває у правовому просторі й постійно вимушена обирати між домаганнями. Таке розуміння правового простору індивідуума приводить до поняття суспільного правового простору як поліфонії різних правових суб'єктів, властивості якої завжди перевищують навіть максимально розвинуту окрему правову істоту.

Із цим твердженням можна погодитися, але з певними застереженнями. Людина не може постійно відчувати себе істотою, яка

весь час примушена обирати. Згідно з інтервальним підходом Ф.В. Лазарева, який є методологією багатовимірного збагнення реальності, людина розглядається як багатовимірний, багаторівневий феномен. Філософ виходить з того, що свідомість людини має здатність замикатися в межах будь-якого смислового горизонту, в будь-якому контексті, зосереджуючись на одній проблемі, потребі, ігноруючи на певний час усі інші потреби, завдання та виміри життя [10, 49]. Таким чином, Ф.В. Лазарев вводить поняття ситуативності поведінки індивіда та його реакцію на світ, стверджуючи, що така контекстуальна детермінація свідомості людини є фундаментальним фактом.

Повертаючись до поставленого завдання дослідження правового простору, що виникає в інтервалі трудових відносин людини, яка діє в умовах ринкової парадигми, варто зауважити, що, на наш погляд, правові домагання найманого працівника все ж таки значною мірою визначаються існуючою правовою культурою, яка в Україні, як показують моніторингові дослідження, є вкрай низькою. Можна погодитись із цитованими вченими щодо сутності правового простору людини і суспільства, але відчуття самого себе правовою істотою пов'язане з актуалізацією домагання, що виявляється у ставленні до національних і міжнародно-правових актів з прав людини, включаючи трудові. На сьогодні більшість громадян України байдуже ставляться і до національного законодавства, і до міжнародних актів у сфері прав людини, зокрема власних трудових прав.

У зв'язку з цим, на нашу думку, слід додати до правового простору працівника, поряд з такою метафізичною характеристикою, як домагання людини і визнання цього домагання суспільством, певну сукупність правових норм, що існують не тільки у міжнародному та національному законодавстві, а й у тих документах, що регулюють відносини між працівником і працедавцем, зокрема колективний договір, різноманітні угоди галузевого та регіонального значення. Важливо також наголосити, що цей простір існує у більш широкому метапросторі, що дістав назву «політико-правовий простір», як «сфері інституціональної взаємодії права,

держави та політики, відкритої для впливу економічних і соціокультурних факторів» [11]. Інакше кажучи, правове життя людини, яка працює, відбувається в її правовому або ширше – у політико-правовому просторі.

Зрозуміло, що наповненість і змістовність цього простору залежать від певних факторів, зокрема форми власності й організаційно-правового статусу підприємства чи установи. Водночас, якщо відокремити конкретну господарську структуру, то змістовний обсяг політико-правового простору для кожного працедавця і працівника буде однаковим, його можна назвати *номінальним*. Цей простір є наданим ззовні, притаманним людині, але, як свідчить досвід, далеко не всі суб'єкти виробничих відносин користуються наданими правовими і політичними можливостями. Частина (підпростір) номінального простору, норми якого, по-перше, відомі суб'єкту виробничих відносин, а по-друге, активно ним використовуються, назовемо *уособленою*. У зв'язку з цим можна запропонувати певну класифікацію працівників з погляду опанування та використання законодавчих норм і політичних засобів, які складають згаданий політико-правовий простір, тобто з погляду наповненості та змісту власного, *уособленого* політико-правового простору. Отже, можна виділити такі категорії правосвідомості:

- працівники, які ознайомлені та практично застосовують усі політичні й правові складові політико-правового простору;
- працівники, які уявляють можливості політико-правових заходів, але не намагаються застосовувати їх у реальному житті;

– працівники, які не мають уявлення щодо можливостей існуючих політико-правових заходів, отже, і не намагаються застосовувати їх;

– працівники, які уявляють можливості легальних політико-правових заходів, але вважають за краще досягати своїх власних цілей у відносинах з працедавцем іншими шляхами.

Таким чином, правовий простір у сфері трудових відносин треба розглядати як своєрідну соціальну структуру, частину соціального простору, форму правового життя, що динамічно розвивається в умовах ринкової економіки. Елементами структури цього простору є сукупність гармонізованих і суперечливих домагань окремої людини-працівника, а також визнання цього домагання суспільством і державою шляхом введення відповідних законодавчих норм. Феномен правового простору виявляється дуже складним, його вивчення значною мірою залежить від постановки завдання й мети дослідження. У подальшому розгляд питань й проблем, пов'язаних із конструюванням цього фрагмента соціальної реальності, треба проводити з урахуванням наявності двох смислів поняття правового простору. З одного боку, воно повинно досліджуватися як суб'єктивно-ідеальна структура, тобто як простір смислів, як пов'язаність конкретних домагань, з другого – як суб'єктивно-реальна структура, тобто як простір залежностей, відносин, дій різних правових суб'єктів, включаючи державні інституції (чинні законодавчі норми), а також суспільні (наприклад, систему соціального партнерства).

Список використаних джерел:

1. Снегирева Л.М. Концепт или понятия?: [Электронный ресурс] / Снегирева Л.М. // Publishing house Education and Science s.r.o. – Режим доступа: www.rusnauka.com/ONG/Philologia/3_snigir_ova%2012.doc.htm
2. Барциц И.Н. Правовое пространство: основные признаки и закономерности развития / И.Н. Барциц // Ежегодник российского права. – 2000. – С. 110.
3. Барутенко О.Р. Обеспечение единого правового пространства России органами исполнительной власти Российской Федерации: Конституционно-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.Р. Барутенко; Академия управления МВД России. – М., 2003. – 245 с.
4. Козюк М.Н. Правовое пространство и правовые коммуникации / М.Н. Козюк // Новая правовая мысль: научно-аналитический журнал. – 2002. – № 1. – С. 21–26.
5. Бурдые П. Социальное пространство. Поля и практики / П. Бурдые. – СПб: Алетейя, 2007. – 576 с.

6. Добренев В.И. История зарубежной социологии. Теория социального пространства П. Бурдьё. Биографическая справка [Электронный ресурс] / В.И. Добренев, А.И. Кравченко // Портал «Библиотека Гумера». – Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/dobr/index.php
7. Пристенский В.Н. Топология права как аспект философии человека / В.Н. Пристенский // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена. – 2009. – № 87. – С. 60–70.
8. Малахов В.П. Философия права: учебн. пособ. / В.П. Малахов – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 336 с.
9. Ясперс К. Смысл и назначение истории / К. Ясперс. – М.: Политиздат, 1991. – 527 с.
10. Лазарев Ф.В. Многомерный человек. Введение в интервальную антропологию / Ф.В. Лазарев, Брюс А. Литтл. – Симферополь: СОНАТ, 2001. – 264 с.
11. Марача В.Г. Социокультурный анализ институциональных аспектов политико-правового пространства (методологические проблемы): дисс. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Марача В.Г. – М., 2004. – 172 с.

Тетяна ЗАНФИРОВА

ПОНЯТТЯ І СТРУКТУРА ПРАВОВОГО ПРОСТОРУ В ТРУДОВИХ ВІДНОСИНАХ

Резюме

Робиться спроба розкрити зміст концепту «правовий простір» стосовно трудових відносин. Зокрема, описано його структуру і місце в соціальному просторі суспільства та держави. Показано специфіку «правового простору» як сукупність домагань індивідумів. Намічаються подальші шляхи філософсько-правового дослідження правового простору в трудовій сфері.

Татьяна ЗАНФИРОВА

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА В ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Резюме

Делается попытка раскрыть содержание концепта «правовое пространство» применительно к трудовым отношениям. В частности, описывается его структура и место в социальном пространстве общества и государства. Показывается специфика «правового пространства» как совокупность притязаний индивидумов. Намечаются дальнейшие пути философско-правового исследования правового пространства в трудовой сфере.

Tatiana ZANFIROVA

THE DEFINITION AND STRUCTURE OF LEGAL SPACE IN LABOR RELATIONS

Summary

The author tried to enlighten the content of «legal space» concept in terms of labor relations. Its structure and place at the social space of society and state are described in particular. The specific of «legal space» as the combination of individual's claims have been shown. The ways of further philosophical and legal research of legal space in the labor sphere are outlined by the author.



Микола ПОГОРЕЦЬКИЙ,
доктор юридичних наук, професор,
заступник начальника
Управління Служби безпеки України

Олена БУСОЛ,
кандидат юридичних наук,
заступник начальника відділу —
керівник групи по боротьбі з корупцією
Міжвідомчого науково-дослідного
центру з проблем боротьби
з організованою злочинністю
при Раді національної безпеки
і оборони України



УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕКЛАРУВАННЯ ДОХОДІВ ТА ВИДАТКІВ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ, ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ ЯК ОДИН ІЗ ЧИННИКІВ ЗНИЖЕННЯ РІВНЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Ключові слова: корупція, декларування, доходи, видатки, особи, уповноважені на виконання функцій держави.

Корупція на сучасному етапі формування і становлення України як незалежної, демократичної, правової держави є особливо небезпечним явищем, що становить реальну загрозу національній безпеці держави, підриваючи її конституційний лад. Вона гальмує хід економічних реформ, завдає шкоди функціонуванню державного апарату, порушує принципи верховенства права, встановлений порядок здійснення повноважень службовими особами органів державної влади, попирає конституційні права та свободи людини, негативно впливає на моральний стан суспільства, дискредитує державу на міжнародному рівні.

Корумпованість українського суспільства, яка останніми роками має стійку тенденцію до посилення в Україні, сповільнює

процес її європейської та євроатлантичної інтеграції. Так, згідно з рейтингом Трансперенсі Інтернешнл Україна посідає 134 місце серед 180 країн світу за рівнем сприйняття корупції. У 2008 році цей індекс становив 2,5 (за шкалою від 0 до 10, де межа 3,0 і нижче свідчить про високий рівень сприйняття корупції) [1]. Тому декларування видатків є одним із засобів, що має запобігти використанню посадовцями службових можливостей в особистих цілях, в інтересах бізнес-структур чи будь-яких інших зацікавлених суб'єктів. Від ефективності цього механізму значною мірою залежать і ефективність самої влади, і довіра суспільства до неї, і ствердження у державі соціальної справедливості, моральності та верховенства права. Декларування видатків – необхідний елемент публічності влади, який забезпечує

прозорість, чесність і відповідність заявленим морально-етичним принципам, сприятиме недопущенню проявів корупції та зловживання службовим становищем, конфлікту службових та особистих інтересів [2].

Зважаючи на актуальність цієї проблеми, окремі її питання досліджувалися у працях вітчизняних правників О. Кальмана, А. Козловського, М. Мельника, Г. Омельченка, М. Ховранюка, Ю. Якіменка, С. Яременка й інших, проте низка цих питань і досі належним чином не вирішена, чому є доказом існуючі прогалини у вітчизняній теорії, законодавстві та практиці. А тому метою нашої статті є висвітлення, в межах визначеного обсягу, наявних проблем декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та членів їх сімей, з урахуванням досвіду зарубіжних країн, а також визначення шляхів забезпечення вищого рівня підзвітності державних посадовців, кращого контролю за дотриманням стандартів етики й адміністративної діяльності українською владою.

Враховуючи високий рівень корупції в Україні, Указом Президента України «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» від 11 вересня 2006 року № 742 визначені тенденції до посилення корупційних ризиків, серед яких, окрім інших, виділено недосконалість законодавства про державну службу, зокрема з питань декларування і контролю за активами та видатками державних службовців, членів їх сімей та близьких родичів [3].

В Законі України «Про державну службу» вперше у вітчизняному законодавстві закріплено норму щодо декларування доходів державними службовцями в Україні, однак механізму її виконання не передбачено. Відповідно до ст. 13 цього Закону особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця третьої–сьомої категорій, передбачених ст. 25 зазначеного Закону, подає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, у тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця першої і другої категорій, передбачених ст. 25 цього Закону, повинна подати також відомості про належні їй та членам її сім'ї не-

рухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери. Зазначені відомості подаються державним службовцем щорічно. Порядок подання, зберігання і використання цих відомостей встановлюється Кабінетом Міністрів України [4].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про застосування статті 13 Закону України «Про державну службу» від 11 серпня 1995 року № 641 визначалися термін та порядок подання і зберігання декларації про доходи державних службовців [5].

Комітетом з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією було рекомендовано направити на доопрацювання проект закону про внесення змін до ст. 13 Закону України «Про державну службу». Законопроектом (реєстр. № 2553) пропонувалися зміни до порядку декларування доходів державними службовцями та обов'язку заповнювати усі розділи декларації про доходи, що розповсюджується на всі категорії державних службовців. Слушною була думка членів Комітету і про те, що декларування доходів лише державних службовців, без зазначення доходів членів їх сімей, позбавляє сенсу цей вид контролю. Адже в такому випадку неправомірно отримані державним службовцем доходи можуть бути оформлені як доходи дружини, дітей тощо і при цьому не будуть предметом перевірки відповідних контролюючих органів [6].

Натомість Постановою Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про державну службу» від 19 вересня 2008 року № 548-VI (618-17) за основу було прийнято проект Закону України «Про державну службу» (реєстр. № 1400), з якого взагалі було вилучено зміст ст. 13 (скасована Постановою Верховної Ради України «Про скасування результатів голосування за Постанову Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року «Про прийняття за основу проекту Закону України про державну службу» від 2 жовтня 2008 року № 618-VI).

Отже, фактично декларування доходів і видатків особами, уповноваженими на виконання функцій держави, почало здійснюватися з 1997 року, коли наказом Міністерства фінансів України було затверджено форму декларації про доходи, зобов'язання

фінансового характеру та майновий стан державного службовця і особи, яка претендує на зайняття такої посади [7].

Відповідно до п. 18.9 ст. 18 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» форма декларації визначається центральним податковим органом та узгоджується з комітетом Верховної Ради України, відповідальним за проведення податкової політики, виходячи з таких умов: загальна частина декларації повинна мати спрощений вигляд та не містити відомостей про доходи або витрати, які отримує (несе) незначна кількість платників податку; декларація є єдиною для всіх законодавчо встановлених випадків її подання [8].

На сьогодні в Україні існує декілька форм декларацій з доходів фізичних осіб: 1) Основна Декларація про доходи, одержані з 1 січня по 31 грудня поточного року або за інший період звітного року; 2) Декларація про доходи та майновий стан осіб, які звернулися за призначенням усіх видів соціальної допомоги, та довідки про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб; 3) Декларація про валютні цінності, доходи та майно, що належать резиденту України і знаходяться за її межами; 4) Декларація про майно та доходи кандидата в народні депутати України; 5) Декларація про майно та доходи кандидата в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посаду сільського, селищного, міського голови; 6) Декларація про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця [7; 9; 10; 11; 12; 13]. Отже, існує декілька видів форм декларації про доходи фізичних осіб, одна з яких – щодо декларування доходів державних службовців. Проте Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» передбачає запровадження «єдиної форми» декларації. Однак, незважаючи на прийняття цього закону, до законодавчих актів України не було внесено відповідних змін. Таким чином, форма основної декларації про доходи не змінювалася з 1993 року.

Відповідно до чинного законодавства декларацію про доходи в Україні подають державні службовці, посадові особи місце-

вого самоврядування, а також кандидати на зайняття таких посад. Вони приймаються за місцем роботи та зберігаються в особових справах працівників. Наведена в деклараціях інформація перевіряється Державною податковою адміністрацією України та правоохоронними органами під час проведення спільно з Головдержслужбою України комплексних перевірок дотримання вимог законів України «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією», інших нормативно-правових актів з питань державної служби і запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Кожного року Головдержслужбою України узагальнюється надана органами державної влади інформація щодо подання державними службовцями та іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави, відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру, у тому числі й за кордоном, за попередній рік. Окрім того, достовірність поданих у деклараціях даних контролюється під час проведення Головдержслужбою України разом з Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством освіти і науки України, Державною податковою адміністрацією, Службою безпеки України обов'язкових спеціальних перевірок відомостей, що їх подають кандидати на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України. Результати спеціальних перевірок засвідчили, що 60% виявлених невідповідностей впродовж 2007 року (2006 року – 35,1 %) стосувалися декларування доходів.

Відповідно до встановленого порядку службовці третьої–сьомої категорій, розпочавши службу і надалі щорічно, подають відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру (в тому числі за кордоном) щодо себе і членів своєї сім'ї. Службовці вищих (першої–другої) категорій (рівень заступників міністрів, керівників та заступників керівників держкомітетів, голів та заступників голів обласних держадміністрацій, керівників підрозділів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України й Апарату Президента України), крім цього,

подають відомості про належні їм та членам їхніх сімей нерухоме і цінне рухоме майно, вклади в банках та цінні папери.

Для порівняння зі змістом відомостей, які декларуються українськими державними службовцями, у США декларується вартість кожного фінансового активу державного службовця та дивідендів, які на ці активи отримані. Декларується кожна операція з майном та активами (купівля, продаж, обмін) на суму понад 1 тис. доларів; вартість та підстави отримання кожного подарунка, вартість якого перевищує встановлену межу; витрати на кожну подорож, не пов'язану з офіційними відрядженнями, якщо за неї сплачував не сам службовець; кожне фінансове чи майнове зобов'язання службовця; кожне інше джерело доходу, який перевищує 5 тис. доларів. Відповідні відомості зазначаються окремо (з певними варіаціями) також стосовно подружжя і «залежних» дітей (неодружених, віком до 21 року, які живуть із батьками).

Звертає на себе увагу те, що в українському варіанті декларації вказується лише загальна сума доходів і фінансових зобов'язань (з розподілом за видами, але без зазначення джерел) окремо для державного службовця і разом – для членів його сім'ї. Зокрема, перелік об'єктів нерухомості та їх метраж без зазначення їхньої вартості; перелік транспортних засобів із зазначенням об'ємів двигунів також без зазначення їхньої вартості; номінальна вартість цінних паперів (без зазначення, які саме це папери), розмір внесків до статутних фондів підприємств (без зазначення, які це підприємства), сума коштів на рахунках у банках та інших фінансових установах (без зазначення, в яких саме).

Водночас у США вищі посадові особи всіх трьох гілок влади зобов'язані публічно декларувати своє фінансове становище. Якщо говорити про виконавчу владу, то приблизно 20 тис. чиновників вищого рівня охоплені системою публічного декларування. Їхні декларації, які заповнюються щорічно, доступні для засобів масової інформації і громадськості. Будь-який громадянин США, заповнивши заявку встановленого зразка (в ній, зокрема, він зобов'язується не використовувати отримані дані у протизаконних або комерційних

цілях), може ознайомитися й отримати копію декларації будь-якого посадовця, на якого поширюється «публічна» система декларування, починаючи з президента країни. При цьому, якщо обсяг декларації не перевищує 333 сторінки, то копію громадянин отримає безкоштовно.

Паралельно існує й інша система декларування – конфіденційна. Вона призначена для посадовців, які працюють у таких «чутливих» сферах, як, зокрема, державні контракти, закупівлі, гранти та ліцензії. Зміст відомостей, які декларуються службовцями в цій системі, доступний лише відповідним державним органам, проте закритий для громадськості. В американську декларацію, на відміну від вітчизняної, не вноситься заробітна плата службовця. Мета такої декларації – засвідчити доходи поза основним місцем роботи. У підсумку, якщо з американської декларації можна дізнатися, яким є фінансове становище службовця, які він має доходи, крім заробітної плати, то з української максимум – скільки офіційно заробляє державний службовець, яку йому виплатили матеріальну допомогу і що в принципі є в нього з того, що може приносити якісь гроші. Про реальне фінансове становище державного службовця і його сім'ї з декларації дізнатися неможливо [14].

Фінансова перевірка державних службовців здійснюється також в інших країнах світу з різним розвитком як економіки, так і правової сфери (Албанія, Аргентина, Латвія, Румунія, США, Франція та ін.). Наприклад, в Албанії 10 квітня 2003 року прийнято Закон «Про подання декларацій та аудит майна, фінансових зобов'язань осіб, обраних на виборчі посади, та окремих державних службовців». Відповідно до Закону декларації зобов'язані подавати, крім вищих державних посадовців, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, також судді, прокурори, виконавчі офіцери всіх рівнів і керівники акціонерних компаній, в яких державі належить понад 50% статутного капіталу. Відомості, наведені в деклараціях, перевіряє Головна інспекція з питань декларування та аудита майна.

У Румунії порядок здійснення фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави, закріплений у За-

коні «Про Національну антикорупційну агенцію», згідно з яким, як і в Албанії, відомості про майно, крім державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, подають прокурори, судді та їхні помічники, спеціальний допоміжний персонал судів і прокуратур. Зазначені дані направляються до Національної антикорупційної агенції, що контролює своєчасність їх подання [15].

Згідно із Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» [16] від 11 червня 2009 року № 1506-IV спеціальній перевірці підлягають відомості, надані державними службовцями про: достовірність інформації про доходи, їх джерела та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі за кордоном, щодо особи, яка претендує на посаду, та близьких їй осіб.

Крім того, державні службовці зобов'язані подавати відомості про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, у порядку та обсягах, визначених законами й іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами. Інформація про доходи, їх джерела та зобов'язання фінансового характеру, зокрема й за кордоном, щодо особи, яка претендує на посаду, та близьких їй осіб належить до відомостей, які підлягають спеціальній перевірці. Порядок оприлюднення зазначених відомостей визначається вказаним законом.

Відповідно до Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року № 357 [17] підлягають щорічній публікації в офіційних виданнях державних органів України декларації про доходи Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України, голів та суддів Конституційного, Верховного, вищих спеціалізованих судів, Генерального прокурора України та його заступників, а також членів сімей згаданих вище посадових осіб. Проте на практиці, якщо дані про декларації президентів, міністрів чи народних депутатів іноді з'являються у засобах масової інформації, то декларації про доходи вищого суддівства або Генерального прокурора України більшості громадян недоступні. Оприлюднення декларацій про доходи, власне, державних

службовців чинним Законом України «Про державну службу» не передбачено.

У Російській Федерації відомості про доходи, майно та зобов'язання майнового характеру, представлені державними та муніципальними службовцями, є відомостями конфіденційного характеру, якщо федеральним законом вони не віднесені до відомостей, які становлять державну таємницю [18].

Згідно з Указом Президента Республіки Татарстан «О представлении лицами, занимающими государственные должности в Республике Татарстан, сведений о доходах и имуществе» від 18 липня 1997 року № УП-376 відомості, які містяться в декларації і довідці, що надана державним службовцем, можуть бути опубліковані в республіканських засобах масової інформації в порядку, що встановлює цей Указ [19].

Сьогодні в Україні декларації залишаються конфіденційними для більшості державних службовців. Не існує чітких правил розкриття інформації, тому створюється враження, що система вразлива для суб'єктивних інтерпретацій, і, як наслідок, є ризик несправедливого її застосування. Декларації перевіряються до того, як державний службовець вступає на посаду, у ході первинної процедури перевірки. Після цього механізму постійної перевірки не існує. Це означає, що дуже вразлива сфера залишається поза увагою, оскільки важливою функцією декларування активів є демонстрація коливань в рівні добробуту державних службовців у період проходження служби. Важливим є саме порівняння між рівнем добробуту в момент вступу на посаду та легальна заробітна платня за період проходження служби та рівнем добробуту при залишенні на посаді.

У розвинутих європейських країнах керівник середнього рівня міністерства отримує заробітну плату, що становить приблизно 2,5–3 середніх зарплатні по цій країні. В Україні 90 тис. державних службовців отримують заробітну плату на рівні прожиткового мінімуму. Певні кроки у поліпшенні такої ситуації в Україні зроблено Указом Президента України «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» від

20 вересня 2007 року № 900/2007, яким доручено Кабінету Міністрів України з 1 січня 2010 року встановити мінімальний посадовий оклад держслужбовцям на рівні не менш як два розміри мінімальної зарплати [20].

Відповідно до чинного законодавства України державний службовець повинен декларувати свої доходи та доходи членів своєї сім'ї. Недотримання цієї вимоги є підставою для його звільнення з посади (статті 6, 9 Закону України «Про боротьбу з корупцією», ст. 10 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», ст. 13 Закону України «Про державну службу» та п. 24 Наказу Головного Управління державної служби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» від 23 жовтня 2000 року № 58 [21].

Зазначені положення сприяють тому, щоб державні службовці виконували свої посадові обов'язки в інтересах служби та держави, а не в своїх особистих інтересах та в інтересах своєї сім'ї. Однак доводиться констатувати, що деякі посадові особи, крім своєї заробітної плати, збагачуються за рахунок інших джерел у незаконний спосіб. Унаслідок того зростає корумпованість державних службовців, підривається авторитет влади.

В Україні передбачено лише адміністративну відповідальність за недостовірні дані, вказані в декларації, – штраф від 15 до 25 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Це порушення також є підставою для відмови у призначенні на посаду та для позбавлення права балотуватись у депутати або на виборні посади в державні органи. Прийняття рішення про встановлення кримінальної відповідальності за сумісництво державного службовця з підприємницькою діяльністю, можливо, і є виходом зі становища, що склалося, але при цьому потрібно враховувати, що відкрито таким сумісництвом ніхто не займається. Все оформлюється через родичів, підставних осіб. Американських фахівців відверто дивує українська система декларування доходів. За їх словами, смішно дивитися на декларації високопосадовців, де зазначено річні доходи в п'ять-шість разів менші, ніж вартість їх особистих автомобілів. Навіть якщо чиновник приховав невелику суму, не-

обхідно організувати розслідування. Тільки так можна вирішити проблему, вважають американські фахівці. На їхню думку, українські чиновники пишуть відверту неправду й за це не відповідають. За висновками американських експертів, щоб українська система декларування доходів запрацювала, потрібна лише політична воля уряду. Перевірити правдивість інформації, поданої в декларації чиновником, не проблема [22].

Слід звернути увагу на зарубіжний досвід тих держав, у яких боротьба з організованою злочинністю та корупцією успішно ведеться тривалий час. Так, згідно із Законом Італії «Про заходи проти мафії» від 31 травня 1963 року № 375, до якого були внесені доповнення у 1982 році стосовно осіб, які підозрюються у зв'язках з організованою злочинністю, в тому числі відповідно до корумпованих чиновників, застосовується розслідування майнового і фінансового становища цих осіб. Метою такого розслідування є встановлення джерел надходження грошових та інших коштів вказаних осіб [23]. У ході розслідування встановлюється, якими правами володіє та чи інша особа у сфері економічної діяльності. Розслідування проводиться не лише стосовно тієї особи, проти якої порушено справу, а і членів її сім'ї (дружини/чоловіка, дітей, батьків), а також усіх тих, хто впродовж останніх років проживав з цією особою. Крім того, розслідування проводиться щодо всіх фізичних та юридичних осіб, з якими підозрюваний займався економічною діяльністю. Якщо в результаті розслідування виявляється, що реальне фінансове та майнове становище підозрюваного не відповідає легальним джерелам доходів, то суд може винести рішення про конфіскацію всіх грошових накопичень, цінностей та майна на користь держави.

Проведене нами дослідження дає підстави дійти зазначених нижче висновків.

1. Кандидати на державні посади та державні службовці зобов'язані подавати декларації про своє майно та доходи, але методологія підрахунку має певні недоліки та прогалини; українська система декларування доходів неефективна; перевірка поданих декларацій здійснюється рідко, а покарання за подання неправдивих відомостей накладається лише в окремих випадках; пи-

тання декларування посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави, своїх доходів та форми державного контролю за такими доходами потребують удосконалення, зокрема неврегульованими залишаються питання відповідності доходів зазначених осіб їхнім витратам.

2. З метою досягнення прозорості державної служби та зниження рівня корупції в Україні: а) розробити та затвердити нову форму декларації, яка забезпечила б «прозорість» влади та реально відображала б

майновий стан сім'ї державного службовця (доходи та витрати); б) для запобігання внесення до декларацій неправдивих даних слід передбачити кримінальну відповідальність, як це зроблено у США, що дасть підстави для проведення відповідних розслідувань.

3. Розробити дієвий механізм оприлюднення відомостей, що містяться у деклараціях (як доходів, так і видатків) державних службовців та вільний доступ до них громадськості з метою підвищення громадського контролю за публічною владою.

Список використаних джерел:

1. Докладно див.: Погорецький М.А. Корупція в Україні: стан та заходи протидії [Текст] / М.А. Погорецький // Протидія корупції в Україні: взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: матер. міжвід. наук.-практ. конф. – К.: НВВ НА СБ України, 2009. – С. 41–43.
2. Антикорупційні ініціативи Президента України. Офіційне Інтернет-представництво Президента України Віктора Ющенка: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/content/anticorruption.html>
3. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: указ Президента України від 11 вересня 2006 № 742/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 37. – Ст. 2540.
4. Про державну службу: закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
5. Про застосування статті 13 Закону України «Про державну службу»: постанова Кабінету Міністрів України від 11 серпня 1995 року № 641 // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 12. – Ст. 279.
6. Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією рекомендує направити на доопрацювання проект закону про внесення змін до статті 13 Закону України «Про державну службу»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>
7. Декларація про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця (затверджено Наказом Міністерства фінансів України від 6 березня 1997 року № 58 та зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 березня 1997 року за № 104/1908) // Офіційний вісник України. – 1997. – № 14. – С. 214. – Код акта 438/1997.
8. Про податок з доходів фізичних осіб: закон України від 22 травня 2003 року № 889-IV // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 127. – 12 липня.
9. Додаток № 1 до Інструкції про прибутковий податок з громадян, затвердженої наказом Головної державної податкової інспекції України від 21 квітня 1993 року № 12 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 3. – Ст. 104. – Код акта 21190/2002.
10. Декларація про доходи та майновий стан осіб, які звернулися за призначенням усіх видів соціальної допомоги, та довідки про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб, затверджена Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 22 липня 2003 року № 204 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 34. – Ст. 1834. – Код акта 26170/2003, із змінами (Наказ від 13 лютого 2009 року № 58).
11. Декларація про валютні цінності, доходи та майно, що належать резиденту України і знаходяться за її межами, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 25 грудня 1995 року № 207: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.nau.ua/doc/?uid=1003.124.0>
12. Декларація про майно та доходи кандидата в народні депутати України, яку затверджено Наказом Міністерства фінансів України від 14 листопада 2005 року № 780 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 47. – Ст. 2959. – Код акта 34358/2005.
13. Декларація про майно та доходи кандидата в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посаду сільського, міського голови, затверджена Наказом Міністерства фінансів України від 27 грудня 2005 року № 935 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3372. – Код акта 34810/2005.
14. Якименко Юрій. Держслужба за правилами: про користь того, як корисно вчитися в інших / Юрій Якименко (Центр Разумкова) // Дзеркало тижня. – 2005. – № 44 (572). – 12–18 листопада.
15. Яременко С. Декларування доходів особами, уповноваженими на виконання функцій держави [Текст] / С. Яременко, А. Козловський // Вісник державної служби України. – 2008. – № 3.

16. Про засади запобігання та протидії корупції: закон України від 11 червня 2009 року № 1506-IV // Голос України. – 2009. – № 132. – 18 липня.
17. Про боротьбу з корупцією: закон України від 5 жовтня 1995 року № 357 // Відомості Верховної Ради України – 1995. – № 34. – Ст. 266.
18. Горелов Д. Аналітична записка. Удосконалення механізму декларування доходів та видатків посадових осіб держави та суддів / Д. Горелов // Відділ стратегій розвитку громадянського суспільства та протидії корупції: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/15.htm>
19. О представлении лицами, занимающими государственные должности в Республике Татарстан, сведений о доходах и имуществе: указ Президента Республики Татарстан от 18 июля 1997 года № УП-376: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.tatar.ru/>
20. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців: указ Президента України від 20 вересня 2007 року № 900/2007 // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 176. – 26 вересня.
21. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: наказ Головного Управління державної служби України від 23 жовтня 2000 року № 58 // Офіційний вісник України. – 2000 р. – № 45. – Ст. 1971. – Код акта 17113/2000, зареєстровано Міністерством юстиції України від 7 листопада 2000 року № 783/5004.
22. Конфлікт інтересів, а по-простому – корупція // Газета Kyiv Weekly. – № 26: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.weekly.ua/ukr/?art=1242327779>
23. Про заходи проти мафії: закон Італії від 31 травня 1963 року № 375 // Справа МНДЦ при РНБО України № 15 від 2002 року.

**Микола ПОГОРЕЦЬКИЙ,
Олена БУСОЛ**

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕКЛАРУВАННЯ ДОХОДІВ ТА ВИДАТКІВ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ, ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ ЯК ОДИН ІЗ ЧИННИКІВ ЗНИЖЕННЯ РІВНЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Резюме

Висвітлено проблеми декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та членів їх сімей в Україні, запропоновано шляхи забезпечення вищого рівня підзвітності державних посадовців, удосконалення контролю за дотриманням стандартів етики та адміністративної діяльності українською владою.

**Николай ПОГОРЕЦКИЙ,
Елена БУСОЛ**

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ЛИЦ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ НА ВЫПОЛНЕНИЕ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА, И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ КАК ОДИН ИЗ ФАКТОРОВ СНИЖЕНИЯ УРОВНЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

Резюме

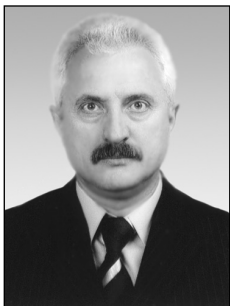
Освещены проблемы декларирования доходов и расходов лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, и членов их семей в Украине, предложены пути обеспечения высшего уровня подотчетности должностных лиц государства, усовершенствования контроля за соблюдением стандартов этики и административной деятельности украинской власти.

**Mykola POGORETSKY,
Olena BUSOL**

IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF INCOME AND EXPENDITURES DECLARATION BY STATE EXECUTIVES AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES AS ONE OF THE FACTORS ON DECREASING CORRUPTION RATE IN UKRAINE

Summary

The problems of incomes and expenditures declaration by state executives and members of their families are examined in the article. The ways to ensure the higher level of state officials accountability and improvement of control on ethics and administrative activity standards observance by Ukrainian state power are proposed.



Євген СКУЛИШ,
*ректор Національної академії
Служби безпеки України,
кандидат юридичних наук, доцент,
генерал-майор*

ЯВИЩЕ КОРУПЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Ключові слова: корупція, соціально-економічні чинники корупції, політичні чинники корупції, міжнародні антикорупційні Конвенції.

У процесі розвитку громадянського суспільства важливе місце посідає правова реформа, проведення якої стало життєво необхідним внаслідок змін в економічному, соціальному та політичному житті. Разом з іншими фундаментальними галузями права реформуються і концептуально-правові підходи до окремих соціальних явищ.

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, попередження якої – надзвичайно важлива та складна справа. Об'єктивно те, що корупція як антисуспільне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство в цілому, загрожує національній безпеці та конституційному ладу держави.

Безперечно, в практичному розумінні протидії корупції, ухвалення 11 червня 2009 року Верховною Радою України пакета антикорупційних законів: «Про засади запобігання та протидії корупції» [1], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [2] та «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» [3] є важливим кроком до вдосконалення теоретико-концептуальних підходів щодо подолання корупції з урахуванням світових стандартів і проведення антикорупційних реформ.

Окреслена проблематика достатньо розроблена в сучасній вітчизняній юридичній науці, зокрема у дослідженнях таких авторів, як: К.М. Абдієв, Г.М. Борзенков,

П.М. Панченко, В.І. Попов, В.М. Попович, С.Д. Пундей, Е.П. Рязанов, К.В. Сурков, Е.І. Темнов, О.В. Филимонов, В.І. Чекальний, М.П. Яблоков та інші.

Правова природа інституту відповідальності за корупційні правопорушення досліджувалася в працях вчених у галузі адміністративного права: Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, А.І. Редьки, О.В. Терещука й інших.

Кримінально-правовий аспект корупційних діянь ґрунтовно досліджений у працях Л.В. Багрій-Шахматова, О.О. Дудорова, М.І. Камлика, Н.В. Кузнецової, В.С. Луконського, М.І. Мельника, А.І. Редьки, М.І. Хавронюка.

Як серед українських вчених-правознавців, так і практиків не існує універсального визначення поняття корупції. Наведене визначення терміна «корупція» в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» не відображає всієї глибини цього соціального явища та має суто практичний зміст. У теоретичному розумінні для організації боротьби зі злочинністю важливо із сучасних науково-практичних позицій уточнити поняття «корупція», що неоднозначно трактується науковцями та практиками.

Метою статті є вивчення науково-теоретичних основ понятійних характеристик явища корупції у процесі їх розвитку. Водночас завданням статті виступає формування власного універсалізованого підходу до понятійно-категоріальної характеристики явища корупції, враховуючи сучасний науко-

во-практичний досвід у юридичній науці й практиці.

У словниках дається чітке тлумачення: корупція – підкуп, порча. За сучасною термінологією корупція – це підкупність, продажність посадових осіб, громадських діячів [4; 5]. А за радянських часів енциклопедичне трактування корупції зводилося до однозначного визначення її тільки як злочину, що проявляється у прямому використанні посадовою особою прав, наданих їй відповідно до посади з метою збагачення [6, 523].

У юридичному словнику, виданому за радянських часів, термін «корупція» відсутній, оскільки він не використовувався у правовій практиці. Не було й відповідних статей ані у Кримінальному кодексі Української РСР, ані у Кодексі про адміністративні правопорушення. Немає таких статей і в чинних кодексах. Поняття «корупція» у радянській юридичній науці асоціювалося з хабарництвом. Воно розглядалося як злочин, що полягає в одержанні службовою особою безпосередньо або через посередників матеріальних цінностей або будь-якого іншого майна чи майнових вигод за виконання або невиконання в інтересах того, хто дає хабар, будь-якої дії, яку службова особа повинна була або могла вчинити з використанням свого службового становища [7, 601]. Тепер правники корупцію розглядають як суспільно небезпечне явище у сфері політики або державного управління, що проявляється у навмисному використанні представниками влади свого службового становища для протиправного отримання майнових та немайнових благ і переваг у будь-якій формі, а також як підкуп цих осіб [8, 288].

Розглядаючи історію розвитку поняття корупції за часів СРСР, слід зазначити, що радянська юридична наука не використовувала власне термін «корупція», він був введений у науковий обіг лише наприкінці 80-х років XX століття. Натомість вживаними були терміни «хабарництво», «зловживання службовим становищем» тощо. Заперечуючи термін «корупція», радянська влада заперечувала і поняття, а відтак, і явище, тим самим заздалегідь прирікаючи на невдачу й аналіз цього явища, і будь-яку боротьбу з його проявами.

За радянських часів із корупцією серед державного апарату боролися винятково його представники, що мало в підсумку два наслідки: працівники, які боролися з корупційними проявами в державному апараті, не в змозі були усунути корінні причини, що породжували корупцію, оскільки вони посягали на найважливіші умови існування системи; боротьба проти корупціонерів нерідко переростала в боротьбу проти конкурентів на ринку «корупційних послуг» [9, 154].

Досліджуючи теоретично-концептуальний зміст поняття «корупція» з сучасних позицій, насамперед слід звернути увагу на окремі підходи до визначення самого поняття та його складових, виділення характерних ознак. Так, В.І. Попов вважає, що корупція відображається у трьох аспектах: політичному, соціально-економічному та правовому [10, 56].

Р.М. Тучак робить акцент на трьох аспектах поняття «корупція»: а) політичному, який виражається в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структури політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб; б) соціально-економічному, що полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим держ-апаратом рішень держави з соціально-економічних питань, а також численними випадками допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління; в) правовому, для якого характерне лобіювання інтересів у процесі законотворчої діяльності [11, 204].

Прихильниками політичного аспекту формулювання поняття «корупція» є Сар. Дж. Пундей, М. Тихоміров, К.М. Абдієв, К.В. Сурков, В.К. Євтушевський, М.П. Яблоков, які визначають її як зловживання державною владою, посадою та службовим становищем з метою отримання матеріальної винагороди. Вона носить характер злочинної діяльності у політичній сфері, що призводить до дискредитації апарату державного управління. Тим самим завдаються матеріальні й моральні збитки державному устрою, репутації політичної влади, престижу країни на міжнародній арені. Корупція пов'язана з підкупом осіб, які перебувають на державній або громадській службі,

з одержанням ними додаткових доходів, благ і переваг за вчинення умисних дій або бездіяльності. Так, М.П. Яблоков наголошує, що корупція передбачає систематичний підкуп посадових осіб законодавчої, виконавчої та судової влади, громадських і політичних діячів, що спричиняє прийняття ними рішень, які порушують закон або неписані суспільні норми, їх здійснення часто на користь кримінальних структур [12, 342].

Як суто соціально-економічне явище досліджують корупцію Н. Кузнецова, О. Дудоров, В. Комісарова, П.М. Панкратова, К. Футейта й інші. Вони розглядають корупцію однією з функцій управління суспільством, які мають економічне підґрунтя. Як функція управління вона носить соціальне забарвлення, а за своєю сутністю – це економічна категорія. На нашу думку, вказані науковці однобічно оцінюють таке складне правове, політичне та соціальне явище, надаючи йому лише економічного забарвлення, адже корупція багатогранна, оскільки має комплексний характер. До речі, так її характеризують і В.В. Лунєєв, і М.І. Мельник, й інші вчені. Зокрема, В.В. Лунєєв зазначає: корупція – термін соціально-правовий, кримінологічний, що включає в себе злочини та порушення, пов'язані з використанням службового становища з особистою чи груповою метою [13, 9]. М.І. Мельник же наголошує, що корупцію можна розглядати як різновид соціальної корозії, яка роз'їдає і руйнує органи державної влади, державу та суспільство в цілому. В її основі лежать такі вікові традиції взаємодії в суспільстві, як «послуга за послугу», *do ut des* («даю, щоб ти дав») [14, 34]. Отже, у самій суті корупції ніби закладено дві нерівні частини: власне етичні відхилення та правопорушення. Однак цим «дуалізм» корупції не вичерпується. Нерідко вона виражається, з одного боку, у використанні службовцем свого статусу для отримання незаконних переваг (продажність), а з другого – у наданні останньому таких переваг [15, 22].

Серед представників цієї позиції найзмістовніше, на наш погляд, розкрили концептуальний підхід до визначення поняття «корупція» М.І. Мельник, В.І. Попов і А.А. Вишняков. Вони вбачають у корупції

цілу систему зі складною структурою взаємопов'язаних елементів політичного, соціального, правового, ідеологічного, філософського та морального характеру. Політичний аспект виражається у позбавленні апарату управління можливості проводити державну політику. Тоді громадянин залежить не від законів, які регламентують державні відносини, а від свавілля корумпованого чиновника [10, 27]. Проникнення корумпованих і кримінальних осіб у владу призводить до серйозних негативних наслідків: знижується рівень довіри до влади, люди перестають вірити процедурі її формування; спостерігається відчуження влади від суспільства та громадських інститутів; девальвується значення права та закону як інструментів регулювання громадського життя [16, 73]. У цьому сенсі В.В. Лунєєв зазначає, що політична корупція – реальний і сильнодіючий фактор, який підриває основні принципи демократії. «Влада – гроші – влада – власність» зав'язані в один порочний вузол, де більшість державних структур діють на комерційній основі, політична корупція створює надзвичайну небезпеку [17, 71].

Ідеологічний аспект полягає в тому, що державний службовець має свою ідеологію, відокремлену від державної, ідеологію злочинного світу. Платформою такої ідеології слугує і особлива суб'єктивістсько-ідеалістична філософія М. Канта й А. Авенаріуса, коли світ існує, умовно кажучи, тільки у моїй свідомості, а без неї його нема; яким я його уявляю, таким він і є. Тому співвідношення між благочинним діянням і злочином кожна особа встановлює собі сама. Хибна ідеологічно-філософська платформа корумпованого державного службовця впливає і на громадян, які з ним контактують. Це підриває прийняту в державі ідеологію. Соціально-економічні аспекти корупції полягають у спотворенні корумпованим державним апаратом соціальної політики й економіки держави. До цього слід додати і масовий допуск кримінальних елементів до економічних важелів управління.

Правова складова корупції відображається у гальмуванні прийняття необхідних законів або прийняття таких, які дають

можливість неоднозначного їх тлумачення. Дехто з науковців вбачає у корупції суто правову структуру як первинну основу протиправної діяльності чи бездіяльності. Соціально-економічні та політичні чинники корупції є вторинними або надбудовою над її правовою основою. Такої думки дотримуються П. Панченко, А. Волобуєв, А. Гуров, О. Кожушко, Є. Темнов. Вони розглядають корупцію як суто протиправну діяльність, що полягає у підкупі державних службовців і громадських діячів, хабарництві та зловживанні службовим становищем, розкраданні державного, колективного або приватного майна, нецільовому використанні бюджетних коштів, зайнятті чиновниками підприємницькою діяльністю, сприянні з корисливою метою комерційній діяльності певних осіб, наданні їм необґрунтованих переваг і пільг, призначенні на посади некомпетентних осіб тощо. Найвдаліше, на наш погляд, визначення поняття «корупція» запропонували М. Камлик і Є. Невмержицький. Розкриваючи його сутність, вони вважають за доцільне законодавчо підтвердити дефініцію: корупція – це діяльність службовців, пов'язана зі зловживанням службовим становищем з метою отримання незаконних прибутків та пільг матеріального характеру. Розкриваючи багатоплановий характер цього зловживання, вони пов'язують її із організованою злочинністю, розглядаючи їх як єдине ціле [18, 71]. Визначення змісту поняття «корупція» має значення не тільки в теоретичному, а й у правозастосовчому аспекті, адже корупційна ситуація в Україні стала загрозливою, охопила всі ланки влади та верстви населення. Суб'єкти корупції зорієнтовані на максимальне використання можливостей для особистого збагачення за рахунок помилок, допущених під час реформування економіки. Крім того, дедалі очевиднішим стає прагнення злочинних елементів закріпитися і зайняти провідне місце в економіці з метою продовження злочинної діяльності у політичній сфері.

У процесі боротьби з явищем корупції у світовій юридичній практиці сформувалося нормативно-правове визначення корупції як категорії. Комітет ООН із попередження злочинності та боротьби з нею у своїй резо-

люції 1990/23 від 24 травня 1990 року прийняв рекомендації державам для подолання корупції, відомі як Настанова щодо попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку, реалізації та перспектив міжнародного співробітництва (далі – Настанова), де рекомендовано було не вживати дефініцію «корупція», яка не є правовим терміном, швидше – загальним абстрактним поняттям, а натомість використовувати терміни «хабарництво» та «вимагання» як два аспекти одного поняття [19, 23]. Проте в українському законодавстві (і не лише в українському) із прийняттям Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року став використовуватись саме цей термін, під яким у ст. 1 вказаного Закону розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [20].

Участь України в міжнародному співробітництві в боротьбі з корупцією передбачає необхідність повноцінної імплементації норм міжнародних антикорупційних Конвенцій. Неузгодженість українського антикорупційного законодавства з ідеологією та основними нормами антикорупційних конвенцій може мати негативні наслідки, зокрема через неспроможність повноцінного перебування держави у міжнародному співробітництві в боротьбі з корупцією.

Україна є стороною низки міжнародних документів у сфері протидії корупції, серед яких, зокрема: Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності (підписана 12 грудня 2000 року) та два Протоколи до неї (підписані 15 листопада 2001 року); Конвенція ООН проти корупції (підписана в грудні 2003 року); Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 року, Додаткового та Другого протоколів до неї (набули чинності 9 липня 1998 року); Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року (набула чинності 29 грудня 1995 року) та Додатковий протокол до неї 1978 року (набув чинності 9 липня 1998 року); Європейська конвенція про передачу

провадження у кримінальних справах 1972 року (набула чинності 29 грудня 1995 року); Європейська конвенція про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом 1990 року (набула чинності 1 травня 1998 року); Європейська Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 року (підписана 27 січня 1999 року) та Додатковий протокол до неї (підписаний 15 травня 2003 року) – готуються до ратифікації; Європейська Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 року (підписана 4 листопада 1999 року) – набула чинності 17 квітня 2005 року; Угода між урядами держав-членів Організації Чорноморського Економічного Співробітництва про співпрацю у боротьбі зі злочинністю від 2 жовтня 1998 року; Угода про співробітництво держав-учасниць СНД у боротьбі зі злочинністю від 25 листопада 1998 року (набула чинності 14 вересня 1999 року); Програма українсько-американського співробітництва у сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю на 2000–2005 роки від 5 червня 2000 року.

Отже, аналіз міжнародних антикорупційних Конвенцій, в яких Україна є стороною, дає можливість констатувати, що вони не пов'язані між собою єдиними підходами до визначення корупції. Крім того, текстуальні розбіжності загальних і регіональних антикорупційних договорів з питань співробітництва та запобігання корупції свідчать про те, що єдиного трактування такої категорії, як корупція не сформувалося.

Верховною Радою України 11 червня 2009 року було ухвалено пакет антикорупційних законів, і, зокрема, в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» [1] закріплено оновлене визначення поняття «корупція». Відповідно до ст. 1 вказаного Закону «корупція – використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного вико-

ристання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей».

Виходячи з такого визначення корупції в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції», до основних його переваг слід віднести зазначені нижче:

1) корупційна діяльність може здійснюватися як особами, уповноваженими на здійснення функцій держави, так і іншими особами, прирівняними названим Законом до них, фізичними особами й уповноваженими представниками юридичних осіб;

2) дана діяльність пов'язана не тільки з протиправним використанням особою наданих їй службових повноважень, а й з протиправним наданням таким особам обіцянок/пропозицій чи наданням неправомірної вигоди;

3) спеціальною метою такої діяльності є не тільки одержання неправомірної вигоди, під якою тепер розуміються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав, але й прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди.

Таким чином, дослідивши розвиток понятійно-категоріальних основ явища корупції у сучасній юридичній науці і на практиці, можна зазначити, що науковцями та практиками недостатньо враховані факторні аспекти формування поняття корупції. У цьому розумінні необхідно акцентувати увагу на тому, що саме явище корупції формується під впливом низки факторів, серед яких ми виділяємо політичний, соціально-економічний і культурно-гуманітарний. Отже, у авторському розумінні корупція являє собою суспільно небезпечне явище, зумовлене кризовими особливостями суспільного розвитку країни, яке характеризується свідомим порушенням правових і етичних норм у здійсненні владних повноважень посадовими особами, з одного боку, та зацікавленими суб'єктами – з другого, що призводить до негативних наслідків у всіх сферах суспільного життя. Цей термін є ширшим від трактування поняття корупції у чинному законодавстві та у концепціях бага-

тьох науковців, проте він охоплює основні підходи до розуміння поняття корупції як явища. Водночас він дає основну характеристику поняттю корупції – порушення суспільних норм у процесі реалізації владних повноважень. Без елементу реалізації владних повноважень поняття корупції не може застосовуватися, оскільки процес реалізації владних повноважень є основним категоріальним елементом поняття корупції. У нормативних актах необхідно універсалізувати понятійну структуру корупції не як злочину, а як явища, бо процеси, що об'єктивно існують у суспільстві, спричинені зловживанням службовим становищем державних службовців, потребують охоплення

цим поняттям різних сфер життя суспільства, зокрема політичної, соціально-економічної та культурно-гуманітарної, коли внаслідок неналежного запобігання і боротьби з явищем корупції формується субкультура всередині державних службовців, які ототожнюють державну службу з можливістю систематично використовувати службове становище з метою особистої вигоди. У подальшому поняття явища корупції необхідно вивчати на міждисциплінарному рівні, коли методологічний апарат політичної, економічної та комплексу гуманітарних наук дадуть змогу категоріально збагатити юридичну науку у процесі ефективного комплексного трактування поняття «корупція».

Список використаних джерел:

1. Про засади запобігання та протидії корупції: закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – 24 липня. – С. 15. – Ст. 1822.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: закон України від 11 червня 2009 року № 1508-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – 24 липня. – С. 31. – Ст. 1824.
3. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень: закон України від 11 червня 2009 року № 1507-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – 24 липня. – С. 25. – Ст. 1823.
4. Словник юридичних термінів / [Ф. Андерш, В. Винник, А. Красницька та ін.]. – К.: Юрінком Інтер, 1994. – 320 с.
5. Словарь русского языка: [в 4-х т.]. – М.: Наука, 1983. – Т. 2. – 640 с.
6. Большая советская энциклопедия: [в 30-ти т.] / [гл. ред. А.М. Прохоров]. – М.: Советская энциклопедия, 1973. – Т. 12. – 613 с.
7. Юридичний словник. – К.: Редакція УРЕ, 1984. – 850 с.
8. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 704 с.
9. Рогульський С.С. Соціально-правовий аналіз поняття корупції і корупційних діянь / С.С. Рогульський // Актуальні проблеми міжнародних відносин: зб. наук. праць. – Вип. 24 (частина II). – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Інститут міжнародних відносин, 2000. – С. 153–164.
10. Попов В.И. Проявление коррупции в современных условиях / В.И. Попов // Коррупция в России: состояние и проблемы: матер. конф. – М.: Институт МВД России, 1996. – С. 55–57.
11. Тучак Р.М. Корупція як соціально-правове явище / Р.М. Тучак // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – № 3 (30). – С. 203–209.
12. Яблоков Н.П. Криминалистика: учеб. для вузов и юрид. факультетов / Н.П. Яблоков. – М.: ЛексЭст, 2003. – 376 с.
13. Лунеев В.В. География организованной преступности и коррупции в России (1997–1999 гг.) / В.В. Лунеев // Организованная преступность и коррупция. Исследования, обзоры, информация. Социально-правовой альманах. – Екатеринбург: ИИТЦ «Зерцало-Урал», 2000. – Вып. 3. – С. 5–15.
14. Мельник М.І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства / М.І. Мельник. – К.: Парламентське видавництво, 2000. – 256 с.
15. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / [науч. ред. С.В. Максимов и др.]. – М.: Спарк, 2000.
16. Вишняков А.А. Свободные и демократические выборы как преграда политической коррупции / А.А. Вишняков // Организованная преступность, терроризм и коррупция: Криминологический ежеквартальный альманах. – Вып. 1. – М.: Юрист, 2003. – С. 73–75.

17. Лунеев В.В. Политическая коррупция в России (Вступительное слово) / В.В. Лунеев // Организованная преступность, терроризм и коррупция: Криминологический ежеквартальный альманах. – Вып. 1. – М.: Юристъ, 2003. – С. 71.
18. Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький. – К.: Знання, 1998. – 186 с.
19. Камлик М. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / Камлик М. – К.: Школяр, 1999.
20. Про боротьбу з корупцією: закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – 22 серпня.

Євген СКУЛИШ

ЯВИЩЕ КОРУПЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Резюме

Розглядаються науково-теоретичні основи понятійних характеристик явища корупції у процесі їх розвитку. Запропоновано універсалізований підхід до понятійно-категоріальної характеристики цього негативного явища з урахуванням сучасного науково-практичного досвіду у юридичній науці та практиці.

Евгений СКУЛЬИШ

ЯВЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Резюме

Рассматриваются научно-теоретические основы понятийных характеристик явления коррупции в процессе их развития. Предложен универсализованный подход к понятийно-категориальной характеристике этого негативного явления с учетом современного научно-практического опыта в юридической науке и практике.

Eugen SKULYISH

CORRUPTION PHENOMENON: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

Summary

The article deals with scientific and theoretical basis of definition descriptions of corruption phenomenon in their development. The universal approach to characterize mentioned above negative phenomenon through its concepts and categories taking into account modern scientific and practical experience in legal doctrine and practice has been proposed.



*Михайло КОСЮТА,
прокурор Дніпропетровської області,
державний радник юстиції 2 класу,
доктор юридичних наук, професор*

РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОННОСТІ ПРИ ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Ключові слова: прокуратура, адміністративні правопорушення, додержання законодавства, профілактика злочинності, адміністративно-юрисдикційне судочинство, адміністративна відповідальність.

Будучи системою спеціалізованих органів, призначених передусім для здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів, прокуратура в сучасних умовах виступає як один з найважливіших гарантів забезпечення правопорядку в країні. Серед правових сфер, в яких проявляється її законоохоронна роль, можна окреслити, зокрема, здійснення нагляду за додержанням компетентними органами законів про адміністративні правопорушення. Важливість роботи на цьому напрямі обумовлена поширеністю правопорушень, а також значною кількістю органів та їх посадових осіб, уповноважених складати протоколи й розглядати справи про адміністративні правопорушення. Лише ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) містить 80 їх найменувань, при цьому у вказаній статті є норма, відповідно до якої зазначені повноваження можуть мати також інші посадові особи у випадках, прямо передбачених законом. Однак їх кількість, як засвідчує практика, не є запорукою ані безумовного додержання законодавства, ані якості провадження у справах про адміністративні правопорушення, що призводить до порушення конституційних прав громадян.

На думку А. Комзюка, адміністративна відповідальність – це застосування до осіб,

які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що призводять до обтяжливих наслідків майнового, морального, особистісного чи іншого характеру для цих осіб, і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах та в порядку, встановлених нормами адміністративного права [1, 6].

Численні порушення в умовах, коли щороку до адміністративної відповідальності притягуються десятки мільйонів людей, можуть створити серйозну соціальну проблему. Адже адміністративна відповідальність передбачає не лише сплату штрафів, а й вилучення та конфіскацію предметів, позбавлення спеціального права строком на 10 років, адміністративне затримання та арешт.

Водночас діяльність прокурора у цій сфері спрямована на захист загальнодержавних, загальносуспільних інтересів і є складовою частиною роботи, спрямованої на профілактику злочинності.

Так, під час перевірки повноти застосування заходів адміністративного впливу посадовими особами органів внутрішніх справ викрито численні факти нескладання протоколів при наявності складу адміністративного правопорушення після прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи. У більшості випадків строки притягнення до адміністративної відповідальності закінчилися.

Бездіяльність посадових осіб органів внутрішніх справ зводить нанівець роботу щодо запобігання та профілактики правопорушень, а безкарність призводить до вчинення нових правопорушень та злочинів.

З метою усунення встановлених порушень міськрайпрокурорами внесено 37 подань керівникам міськрайвідділів, 11 приписів з вимогою про складення або направлення протоколів для розгляду, порушено 16 дисциплінарних проваджень. Крім того, складено два протоколи про правопорушення, передбачені п. «Г» ч. 3 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією», стосовно працівників міліції, винних у нескладанні протоколів про адміністративні правопорушення.

На ім'я начальника Управління Міністерства внутрішніх справ України в Дніпропетровській області внесено подання з вимогою усунути встановлені порушення та притягти винних посадових осіб до відповідальності.

У сучасних умовах, на наш погляд, важливо уточнити концептуальні засади діяльності прокуратури на цьому напрямі, враховуючи зміни в її правовому статусі, які відбулися у зв'язку з прийняттям чинної Конституції України.

Нагляд за додержанням законів про адміністративні правопорушення завжди був невід'ємною складовою загальнонаглядової функції прокуратури. Наразі у складі апаратів прокуратур обласного рівня існують відповідні відділи (або старші помічники), призначені для безпосереднього здійснення наглядових заходів і координації діяльності підпорядкованих прокурорів зі здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів про адміністративні правопорушення.

Крім загального нагляду діяльність прокуратури щодо забезпечення законності в адміністративно-юрисдикційній сфері охоплює також деякі питання нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян: адміністративного затримання, застосування заходів медичного і виховного характеру, спеціальних засобів примусу, тримання у

приймальниках-розподільниках тощо (ч. 4 ст. 121 Конституції України). При цьому застосовуються деякі повноваження, передбачені у главі 4 розділу 3 чинного Закону України «Про прокуратуру».

Особливо складним з концептуальної точки зору є визначення правового статусу прокурора у сфері адміністративно-юрисдикційного судочинства. Це пов'язано з тим, що виходячи з принципу незалежності судів при здійсненні правосуддя, чинний Закон України «Про прокуратуру», а згодом і Конституція України відмовились від прокурорського нагляду за додержанням законів при розгляді справ у судах. Натомість у ч. 2 ст. 121 Основного Закону України передбачена така функція прокуратури, як «Представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом». В сучасних умовах обґрунтування участі прокурора в адміністративно-юрисдикційному судочинстві має здійснюватися з посиланням саме на цю конституційну норму у процесуальних формах, передбачених КУпАП. Прокурор, який бере участь у розгляді справ у суді, додержуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, які ґрунтуються на законі (ст. 35 Закону України «Про прокуратуру»).

Розглянемо окремі аспекти кожного з цих трьох напрямів діяльності прокуратури, спрямованої на зміцнення законності при застосуванні заходів адміністративно-правового впливу.

Нагляд за додержанням законів органами, які застосовують адміністративні стягнення, здійснюється шляхом перевірок законності матеріалів адміністративних справ.

Відповідно до п. 2 наказу Генерального прокурора України від 19 травня 2005 року № 3 із метою захисту гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних та публічних інтересів прокурори зобов'язані забезпечити нагляд за додержанням відповідних законів, передусім у діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, контролюючих та правоохорон-

них органів. Враховуючи, що більшість органів адміністративної юрисдикції належать саме до виконавчої влади, деякі органи місцевого самоврядування, зокрема виконкоми сільських та селищних рад, також наділені певними повноваженнями у цій сфері. Тож під пильним прокурорським оком повинні знаходитися і постанови у справах про адміністративні правопорушення. Передусім це стосується органів, які розглядають значну кількість таких справ: адміністративних комісій. Крім того, найбільшу кількість протоколів складають і постанов виносять контролюючі та правоохоронні органи. Чим оперативніше виявляються такі порушення закону, тим більше можливостей домогтись фактичного їх усунення шляхом опротестування відповідних постанов. Оскільки після набуття чинності 17 листопада 2008 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення безпеки дорожнього руху» передбачено 10-денний термін на внесення протесту прокурором з дня винесення постанови.

Протест прокурора на постанову у справі про адміністративне правопорушення містить такі самі реквізити, як і інші протести в порядку загального нагляду. Особливістю резолютивної частини такого протесту є те, що вимоги прокурора формулюються відповідно до змісту ст. 293 КУпАП (про залишення постанови без змін, а протесту без задоволення, скасування постанови і надіслання справи на новий розгляд, скасування постанови і закриття справи, зміни стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено). Якщо шляхом опротестування постанов неможливо усунути порушення закону, узагальнення характеру порушень може служити підставою для внесення керівникові відповідного органу подання про усунення встановлених порушень та притягнення винних посадових осіб до відповідальності.

Попередженню видання незаконних юрисдикційних актів може сприяти участь прокурора в розгляді справ, у тому числі в засіданні колегіальних органів, таких як

адміністративні комісії. Присутність прокурора при розгляді справ про адміністративні правопорушення дала б можливість уникнути численних порушень та помилок, оскільки в діяльності цих комісій було встановлено грубі порушення чинного законодавства. У сфері застосування адміністративних стягнень, серед інших органів і посадових осіб, що мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення, вони мають найбільшу компетенцію. Адміністративні комісії і виконавчі комітети розглядають протоколи, складені уповноваженими особами понад 10 різних органів адміністративної юрисдикції за майже 40 складами правопорушень. Крім того, відповідно до вимог ч. 1 ст. 214 КУпАП, адміністративні комісії вирішують усі справи, за винятком віднесених Кодексом до відання інших органів (посадових осіб).

Проведеними перевітками встановлено численні порушення та майже повну бездіяльність значної кількості адміністративних комісій в області. Найпоширенішими з них є порушення правових норм, якими визначається провадження у справах про адміністративні правопорушення. Також встановлено факти притягнення громадян до відповідальності навіть без наявності протоколу та без винесення постанови про накладення адміністративних стягнень.

У практичній діяльності через завантаженість прокурорів роботою на інших ділянках вони вкрай рідко використовують таку можливість. Здебільшого це стосується справ про адміністративні правопорушення, які з тих чи інших причин привертають підвищену увагу громадськості, та справ про корупційні правопорушення, участь у розгляді яких є для прокурора обов'язковою.

Що ж стосується перевірок виконання законів у діяльності юрисдикційних органів, то вони здійснюються за наявності підстав, передбачених ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру». Проаналізувавши практику прокурорського нагляду, можна дійти висновку, що здебільшого такі перевірки плануються в зв'язку з наявністю інформації про бездіяльність чи недостатню активність різних органів державного контролю і нагляду у виявленні порушень та реагуванні на

них. Одним із проявів такої бездіяльності є невжиття заходів щодо притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, своєрідне «індивідуальне» їх амністування.

Заходи прокурорського реагування, які вживаються в зв'язку з виявленням таких порушень, мають одночасно дві мети:

а) порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення (п. 3 ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру») стосовно осіб, які тимчасово її уникли через безпринципність уповноважених посадових осіб;

б) активізація діяльності цих органів у сферах, які належать до їх компетенції.

Зауважимо, що посилення прокурорського нагляду за додержанням законів уповноваженими органами полегшує виконання вимог ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» щодо неприпустимості їх підміни органами прокуратури.

Порушення прокурором провадження у справі про адміністративне правопорушення має місце шляхом винесення відповідної постанови. З цього правила існують два винятки.

По-перше, при виявленні корупційних діянь або інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, прокурор складає відповідний протокол (ч. 2 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією»). Так само складають протоколи й органи, на які поширюються наглядові повноваження прокурора (МВС України, податкова міліція, СБУ). Тим самим нівелюється правовий статус прокуратури у системі соціального контролю. Прокурор виявляє корупційні правопорушення в процесі своєї наглядової діяльності, зокрема під час проведення перевірок виконання законів. Проте одним із головних завдань є також здійснення нагляду за тим, як вимоги законодавства про боротьбу з корупцією виконуються іншими державними органами і посадовими особами, які повинні бути безпосередніми виконавцями названого вище Закону. На практиці їх активність у цій сфері (з урахуванням штатів правоохоронців) буває нижчою, ніж прокуратури.

Так, за 5 місяців поточного року всіма правоохоронними органами Дніпропетровської області складено 217 протоколів

про вчинення корупційних діянь, з яких 68 – органами прокуратури, що становить 32%.

Усіма підрозділами органів внутрішніх справ складено 103 протоколи (47%), провадження по 26 із них закрито судами, у тому числі 19 – за відсутністю події і складу правопорушення. Інші 21% протоколів складено органами СБУ (17%) та податкової служби (4%).

По-друге, відповідно до п. 8 ст. 255 КУпАП прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури мають право складати протоколи за ч. 4 ст. 184, ст. 185-4, ч. 2 ст. 185-6, статтями 185-8 та 185-11. Згідно з п. 11 ст. 255 КУпАП прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури мають право складати протоколи за ч. 2 ст. 127-1, ст. 212-3.

Таким чином, прокурор має право розпочати провадження у справі про адміністративне правопорушення не лише шляхом винесення відповідної постанови, а й складання протоколу за зазначеними статтями.

Під час здійснення нагляду за додержанням законів при застосуванні до громадян заходів примусового характеру прокурор використовує владно-розпорядчі повноваження, передбачені у ст. 44 Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, він зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно знаходиться в місцях перебування затриманих. Це особливо важливо у випадках, коли закон допускає триваліші, ніж три години, строки затримання за окремі правопорушення (ст. 263 КУпАП). Втручання прокурора чи то за скаргами зацікавлених осіб, чи то з власної ініціативи є в таких випадках чи не єдиним реальним заходом усунення порушень законності та конституційних прав громадян на свободу та особисту недоторканність.

У чинній редакції КУпАП передбачено норми, закріплені ст. 29 Конституції України, які стосуються додержання прав громадян під час застосування таких запобіжних заходів, як затримання та арешт. Відповідно до ст. 261 КУпАП про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляються її родичі, а на її прохання – також і власник відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган.

Що ж стосується участі прокурора у розгляді судом справ про адміністративні правопорушення, то ст. 250 КУпАП не обумовлює її якимись спеціальними підставами. Проте основною формою впливу прокурора на забезпечення законності під час проведення провадження у справах про адміністративні правопорушення є, безперечно, опротестування ним незаконних і необґрунтованих постанов судів.

З огляду на це постає запитання: якою є правова природа цих протестів?

На нашу думку, вона має двоїстий характер. З одного боку – це прояв представницької функції прокурора в конкретних умовах

адміністративного судочинства. З другого боку, протест прокурора на постанову судді у справі про адміністративне правопорушення за своєю сутністю практично нічим не відрізняється від аналогічних протестів на постанови інших державних органів. Отже, це прояв нагляду за законністю цих правових актів. Зауважимо: саме нагляду за законністю актів, а не за додержанням законів при розгляді судами справ про адміністративні правопорушення. Ці міркування дають підстави для висновку про необхідність збереження в найближчому майбутньому існуючих повноважень прокурора у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / [за заг. ред. А.Т. Комзюка]. – [2-ге вид., виправл. та доповн.]. – Х.: Видавництво Університету внутрішніх справ, 2001.

Михайло КОСЮТА

РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОННОСТІ ПРИ ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Резюме

Проаналізовано таку важливу функцію прокуратури, як здійснення нагляду за додержанням компетентними органами законів про адміністративні правопорушення. Зроблено висновок про доцільність збереження існуючих повноважень прокурора у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності в майбутньому.

Михаил КОСЮТА

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Резюме

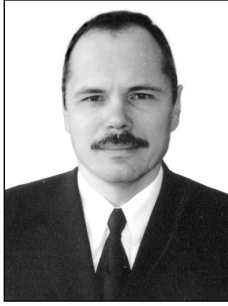
Проанализирована такая важная функция прокуратуры, как осуществление надзора за соблюдением компетентными органами законов об административных правонарушениях. Сделан вывод о целесообразности сохранения существующих полномочий прокурора в сфере административно-юрисдикционной деятельности в будущем.

Mykhailo KOSIUTA

THE ROLE OF PROSECUTOR'S OFFICE IN LEGALITY ENSURING IN ADMINISTRATIVE DELICTS PROCEEDINGS

Summary

The article deals with analysis of such important function of the prosecutor's office as supervision of law observance on administrative delicts by authorized state structures. The author emphasized expediency of current prosecutor's powers reservation in the sphere in future of administrative jurisdictional activity.



Юрій ДЬОМІН,
заступник начальника Головного
управління нагляду за додержанням законів
при провадженні оперативно-розшукової діяльності,
дідання та досудового слідства
Генеральної прокуратури України,
державний радник юстиції 3 класу,
доктор юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ЛЕГАЛІЗАЦІЄЮ (ВІДМИВАННЯМ) ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ

Ключові слова: легалізація, доходи, відмивання «брудних коштів», контроль, фінансовий моніторинг, суб'єкти державного фінансового моніторингу.

Спроба проникнення тіньової економіки у сфери фінансових потоків в Україні створює реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, негативно впливає на суспільне життя, громадську свідомість, міжнародні відносини тощо.

Тому з метою протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, активізації роботи правоохоронних органів з виявлення, розкриття та розслідування злочинів, пов'язаних з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, активізації контролю суб'єктами державного фінансового моніторингу, належної координації, своєчасної розробки та внесення змін до чинного законодавства, вирішення інших питань необхідно якнайшвидше створити ефективний механізм заборони легалізації таких коштів.

Боротьба з відмиванням «брудних» коштів вимагає єдиного підходу, потребує спільної роботи приватного та державного секторів з урахуванням уже накопиченого світового досвіду та наукових розробок.

Автор статті вже зупинявся на аналізі складових та самого поняття «легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» [1]. Та хотілося б детальніше зупинитись не тільки на деяких теоретичних, а й

практичних аспектах, які можуть сприяти покращенню якості дослідчих перевірок, досудового слідства, оперативно-розшукової діяльності у цьому напрямі та прокурорського нагляду за цими видами діяльності правоохоронних органів.

Значний внесок щодо вивчення проблеми боротьби з легалізацією коштів, отриманих злочинним шляхом, у правову науку зробили такі вчені, як В.М. Алієв, В.Ф. Антипенко, А.Г. Деркач, О.Є. Користін, Ю.В. Коротков, В.І. Михайлов, В.А. Нікуліна й інші.

Водночас у практичній діяльності виникає низка запитань: чи потрібно реєструвати узагальнені матеріали що надходять з Державного комітету фінансового моніторингу в журналі обліку та повідомлень про злочини, чи потрібно відпрацьовувати їх в оперативному порядку, якщо так, то протягом якого періоду часу і в яких обсягах тощо.

Як свідчить аналіз скасованих постанов про відмову в порушенні кримінальних справ або скасованих постанов про їх закриття, головною причиною прийняття таких помилкових рішень є неповнота проведення дослідчої перевірки, відсутність таких перевірок, передчасність порушення кримінальних справ.

Інколи з метою штучного підвищення показників ефективності роботи частина

кримінальних справ порушується за неналежним чином проведеними перевітками про вчинення тяжких злочинів. У подальшому закриваються або перекваліфікуються на нетяжкі злочини. Зусилля деяких правоохоронних органів часто спрямовуються лише на покарання малозабезпечених осіб, які за незначну матеріальну винагороду погодились стати засновниками чи номінальними службовими особами фіктивних підприємств.

Проаналізувавши закриті у 2008 та 2009 роках справи за реабілітуючими підставами та скасування постанов про порушення кримінальних справ, доходимо висновку, що слідчих до прийняття таких процесуальних рішень спонукали такі причини:

- відсутність належного контролю з боку керівництва слідчих підрозділів за роботою підлеглих щодо повноти дослідчої перевірки, проведеної згідно зі ст. 209 Кримінального кодексу України (далі – КК України), відсутність належних доказів, узгодження порушення за цим злочином кримінальних справ;

- порушення вимог Примітки 1 ст. 209 КК України та Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 15 квітня 2005 року № 5 – кваліфікація злочинних дій за ст. 209 КК України можлива тільки в разі, якщо покарання за предикатний злочин передбачене у виді позбавлення волі не менш як на 3 роки;

- невиконання органом дізнання вимог про дотримання підслідності [2].

Порушення кримінальних справ цієї категорії слідчими інших правоохоронних органів та передача їх для подальшого розслідування слідчим органів внутрішніх справ, збирання матеріалів дослідчої перевірки не в повному обсязі як за ст. 209 КК України, так і за предикатним злочином також є однією з головних причин закриття за реабілітуючими підставами кримінальних справ відповідно до ст. 209 КК України та скасування постанов про порушення таких справ як прокурами, так і судом.

Здебільшого оперативні працівники здійснюють документування звичайного «використання» коштів чи майна, здобутих злочинним шляхом, що відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 15 квітня 2005 року № 5 не може кваліфікуватися як діяння, відповідальність за яке передбачена ст. 209 КК України.

Крім того, в матеріалах дослідчих перевірок щодо злочинів, які можуть бути предикатними, не відпрацьовуються суттєві обставини, що мають значення для кваліфікації дій підозрюваних осіб як легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом. Усі фактичні дані, необхідні для такої кваліфікації, встановлюються, якщо це процесуально можливо, безпосередньо під час досудового слідства, що дуже ускладнює доказування злочинного умислу в легалізації злочинних доходів та взаємозв'язок між особами, які скоїли корисливий злочин, та особами, які легалізували кошти, здобуті злочинним шляхом.

Слід зазначити, що злочин відповідно до ст. 209 КК України необхідно вважати як замаскований в декілька етапів, із зацікавленістю незначної групи осіб в отриманні коштів або майна, здобутого злочинним шляхом, та легалізації цих доходів. Тому документування злочину згідно зі ст. 209 КК України вимагає максимального застосування методів, пов'язаних з оперативно-розшуковою діяльністю від початкового етапу – документування джерела незаконного здобуття матеріальних цінностей чи права на таке; каналів, за якими це майно надходить до суб'єкта, який саме здійснює дії щодо легалізації майна. Без застосування оперативно-розшукових заходів неможливо своєчасно відстежити фінансову операцію, що здійснюється за незвичайних або невідповідно заплутаних умов, або є економічно не виправданою.

При складанні обвинувальних висновків також допускаються недоліки, які мають місце при розслідуванні справ за ст. 209 КК України, а саме:

– на порушення вимог статей 22 та 64 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України) слідчими не в повному обсязі з'ясовуються обставини легалізації (відмивання) злочинних доходів, її способ (механізм), сума легалізованих доходів, не завжди відстежується, а відповідно, і не доводиться походження доходів, що були предметом легалізації від доходів, одержаних внаслідок вчинення предикатного злочину. У зв'язку з цим не завжди проводяться виїмки відповідних документів та ставляться відповідні запитання під час проведення у справі ревізій та інших документальних перевірок, а також судово-бухгалтерських експертиз;

– до справи не долучаються податкові декларації про дохід осіб, яким пред'являється обвинувачення за ст. 209 КК України, не вживаються заходи щодо встановлення наявності в них інших (крім злочинних) доходів, і з цього приводу не допитуються родичі, знайомі й інші. Такі дані, на наш погляд, необхідно збирати до порушення кримінальної справи за ст. 209 КК України;

– на порушення вимог статей 132 та 223 КПК України в постановках про притягнення осіб як обвинувачених та обвинувальних висновках не завжди викладаються обставини легалізації (відмивання) злочинних доходів, зокрема способ (механізм) легалізації та її зміст, дані, що підтверджують походження предмета злочину від доходів, одержаних внаслідок вчинення предикатного злочину. У доказовій частині не завжди наводяться докази, якими підтверджується вчинення злочину, передбаченого ст. 209 КК України.

І насамкінець ще одне із важливих питань – супроводження узагальнених матеріалів Державного комітету фінансового моніторингу.

Згідно з ч. 5 ст. 97 КПК України заява або повідомлення про злочини до порушення кримінальної справи можуть бути перевірені шляхом проведення оперативно-розшукової діяльності. При цьому проведення визначених у законодавчих актах України окре-

мих оперативно-розшукових заходів відбувається з дозволу суду за погодженням із прокурором поданням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника [3]. Підставою для проведення такої діяльності згідно зі ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», що набрав чинності 18 лютого 1992 року, є наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про:

– злочини, що готуються або вчинені невідомими особами;

– осіб, які готують або вчинили злочин, тощо [4].

Інформація, що перевіряється за допомогою оперативно-розшукової діяльності, на наш погляд, є нічим іншим як повідомленням про злочин, а тому повинна розглядатись з дотриманням вимог ч. 5 ст. 97 КПК України.

Вона обов'язково має бути зареєстрована, у подальшому перевірена або слідчим (якщо на підставі аналізу зібраних матеріалів є необхідність проведення дослідчої перевірки у 10-денний строк, або порушення кримінальної справи, або приєднання матеріалів до вже порушеної кримінальної справи), або оперативним шляхом. В останньому варіанті необхідно обмежити коло осіб, причетних до матеріалів оперативно-розшукової діяльності, обмежити час проведення таких заходів, оскільки підозрювані у легалізації «брудних» коштів особи навряд чи зупиняться на одній операції. До того ж немає жодних гарантій, що ці кошти не потраплять за територію країни або не будуть використані на підтримку нелегального (незаконного) бізнесу тощо.

Тому правоохоронні органи, яким надано право проводити оперативно-розшукові заходи, передусім повинні виконувати одне з головних завдань – виявлення та розкриття злочинів у сфері економіки і викриття злочинців, які їх вчиняють. Не слід забувати, що оперативно-розшукова діяльність має ще і профілактичну спрямованість.

Список використаних джерел:

1. Дьомін Ю. Запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом / Ю. Дьомін // Вісник прокуратури. – 2009. – № 3. – С. 73–77.
2. Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом [Текст]: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 15 квітня 2005 року № 5 // Інформаційний сервер Верховного Суду України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/>
3. Кримінально-процесуальний кодекс України [Текст] // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
4. Про оперативно-розшукову діяльність: закон України від 18 лютого 1992 року [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

Юрій ДЬОМІН

**ПРОБЛЕМИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ
ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ЛЕГАЛІЗАЦІЄЮ
(ВІДМИВАННЯМ) ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ**

Резюме

Розглянуто проблеми необхідності внесення змін та доповнень до законодавства про легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, посилення координації боротьби з цим явищем та усунення недоліків у діяльності правоохоронних органів при проведенні слідчих дій та оперативно-розшукових заходів.

Юрій ДЕМИН

**ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОВ
ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ЛЕГАЛИЗАЦИЕЙ
(ОТМЫВАНИЕМ) ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ**

Резюме

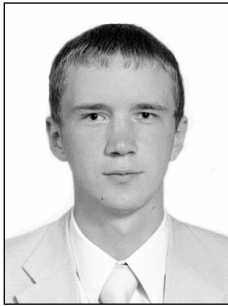
Рассмотрены проблемы необходимости внесения изменений и дополнений в законодательство о легализации (отмывании) доходов, полученных преступным путем, усиления координации борьбы с этим явлением и устранения недостатков в деятельности правоохранительных органов при проведении следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий.

Yuriu DIOMIN

**PROBLEMS OF PROSECUTORS' SUPERVISION
ON LAWS OBSERVATION DURING CRIME INVESTIGATION,
RELATED TO THE LEGALIZATION OF ILLEGAL PROCEEDS (MONEY LAUNDERING)**

Summary

The article deals with the problems of necessity of legislation amendment money laundering counteraction, as well as demand for strengthening of money laundering combating coordination and errors eliminations in activities of law enforcement structures during the investigative actions and measures of operative search.



Вадим СТАВІНСЬКИЙ,
аспірант кафедри
кримінального права та кримінології
Національної академії прокуратури України

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ

Ключові слова: паливно-енергетичний комплекс, запобігання злочинам, недоліки запобіжної діяльності у ПЕК, чинники криміногенності у ПЕК, заходи вдосконалення запобіжної діяльності у ПЕК.

В умовах глобальної фінансової кризи надзвичайно важливого значення набуває діяльність із запобігання злочинності у паливно-енергетичному комплексі України (ПЕК), що є сегментом економіки, який найбільше потерпає від злочинності. Ця галузь приваблює злочинців величезними фінансовими ресурсами та можливістю стрімкого збагачення. На жаль, суб'єкти запобігання злочинам і їх структурні підрозділи виявилися у багатьох випадках невідповідними до протидії злочинам у ПЕК. Саме тому одним із невідкладних завдань кримінологічної науки в сучасних умовах є розробка дієвої програми, спрямованої на зниження рівня злочинних проявів у паливно-енергетичному комплексі, а головне – зменшення збитків від злочинних посягань, наявних у цій сфері.

Розробкою проблематики запобігання злочинам займалися такі відомі кримінологи, як: Г.А. Аванесов, Ю.М. Антонян, Ю.В. Баулін, В.К. Гришук, В.В. Голіна, О.М. Джужа, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.Г. Кальман, О.М. Литвак, М.І. Мельник, В.О. Навроцький, О.М. Подчерняєв, В.В. Сташис, В.Я. Тацій, В.П. Тихий, В.А. Устінов, П.Л. Фріс, В.І. Шакун та інші. Усі ці науковці зробили вагомий внесок у теорію і практику запобігання злочинам у сфері економіки. Однак важливі питання специфіки запобігання злочинам, що вчиняються в паливно-енергетичному комплексі України, розглядалися фрагментарно

і здебільшого в межах загальних видів злочинів економічної спрямованості. Власне, відсутність комплексного кримінологічного дослідження щодо запобігання злочинам у ПЕК спонукала нас до більш детального вивчення окресленої проблеми.

У сучасній українській кримінологічній науці багато науковців ототожнюють поняття «запобігання» і «попередження» [1, 94]. На нашу думку, таке ототожнення є помилковим. Причини цієї помилки полягають у неправильному перекладі українською мовою російського терміна «предупреждение». В російсько-українському і українсько-російському словнику російське «предупредить» перекладається українською як попереджувати у випадку вживання його в значенні «заранее извещать», «предупреждать о чем-то». А ось у значенні «предотвращать что-либо» рекомендується вживати термін «запобігати» [2, 167]. Отже, на наш погляд, вживання терміна «запобігання» є більш обґрунтованим і виправданим.

Під запобіганням злочинів у паливно-енергетичному комплексі нами розуміється сукупність заходів, що здійснюються відповідними суб'єктами, функціональний зміст та мета яких полягає в обмеженні, нейтралізації або усуненні дії детермінантів злочинів на різних стадіях їх вчинення.

Українське суспільство перебуває на етапі переходу до епохи інформаційних технологій. Володіння достовірною і вичерпною

інформацією про стан злочинності у ПЕК є запорукою обґрунтованої, оптимальної, ефективної і, нарешті, успішної діяльності щодо її запобігання. За оцінками експертів, злочини у паливно-енергетичному комплексі України мають один із найбільших показників латентності [3, 51]. На даний час у нас немає офіційних відомостей щодо рівня латентності злочинів у ПЕК, тому кримінологи змушені користуватися даними, що надаються експертами [4; 5]. Проте ці дані не ґрунтуються на сталій методології дослідження. З цієї проблеми слід шукати вихід у розробці та закріпленні на офіційному рівні методики зі встановлення рівня латентності злочинності у паливно-енергетичному комплексі, що значною мірою допоможе реально оцінювати криміногенну ситуацію, розробляти та застосовувати адекватні заходи із запобігання злочинам. Відсутність такої методики правоохоронні органи часто використовують на свою користь, щороку звітуючи про статистичне зменшення кількості злочинів у ПЕК України.

За офіційними даними Міністерства внутрішніх справ України, кількість злочинів, зареєстрованих у паливно-енергетичному комплексі, за 2003–2008 така: 2003 року зареєстровано 3 927 злочинів; 2004 – 4 402; 2005 – 4 126; 2006 – 3 331; 2007 – 2 942; 2008 – 1 887 [6]. Можна відстежити, що упродовж 2004–2008 років спостерігається статистична тенденція до зменшення кількості зареєстрованих злочинів у ПЕК, але це аж ніяк не свідчить про зменшення збитків, що завдаються державі та господарюючим у паливно-енергетичному комплексі суб'єктам, оскільки дуже великий масив злочинів у ньому є латентним.

Серед основних недоліків діяльності щодо запобігання злочинам у ПЕК України слід виділити: а) відсутність чіткого нормативно-правового регулювання на ринку енергоносіїв; б) недостатньо дієвий механізм запобігання злочинам у цій галузі економіки; в) недоліки у здійсненні координації та взаємодії суб'єктів запобігання злочинам у ПЕК.

Розглянемо зазначені недоліки детальніше. Нормативно-правова база у сфері регулювання господарсько-економічної діяль-

ності у паливно-енергетичному комплексі України була або запозичена із законодавства СРСР, або створена на початку 90-х років минулого століття. Сама по собі ця обставина не є недоліком, оскільки існують нормативно-правові акти, які успішно застосовуються в Україні ось уже понад 50 років. Однак питання щодо валютного, господарського регулювання і, відповідно, запобіжної діяльності у сфері ПЕК є надто динамічними, а тому, щоб бути дієвим засобом запобігання злочинам, у цих законах мають бути враховані сучасні тенденції розвитку суспільних відносин.

Важливим аспектом окресленої проблематики, на нашу думку, є те, що жоден закон або нормативно-правовий акт, який регулює діяльність ПЕК України, не проходить спеціальної кримінологічної експертизи з метою виявлення ще на етапі прийняття закону недоліків, що в майбутньому можуть бути використані для вчинення злочинів у паливно-енергетичному комплексі. Це дає злочинцям змогу, використовуючи корупційні зв'язки з найвищими представниками влади, лобіювати ухвалення «вигідних» для себе законів і використовувати їх у своїх власних інтересах.

Ще 2004 року керівництвом держави було поставлено завдання відмежувати бізнес від влади у країні, але до сьогодні воно не виконане. Як свідчать дослідження «ділового клімату» в Україні за останні роки, «пик» залежності бізнесу від неформальних зв'язків із владою був найвищим 2004 року. У 2005 році спостерігалось деяке зниження взаємозв'язку «бізнес–влада», однак з 2006 року негативна тенденція до зростання бізнесу і влади відновилося [7]. Особливо яскраво це проявилось у паливно-енергетичному комплексі, який являє собою різнопланову суміш приватних, корпоративних і державних інтересів. Тому одним із найважливіших завдань для досягнення позитивного результату у запобіганні злочинності в ПЕК, вважаємо, є подолання тотального взаємозв'язку бізнесу та влади.

Враховуючи останні події на енергетичному ринку та зважаючи на значне підвищення ціни на імпортовані енергоносії (вартість імпортованого Україною газу за останні 5 років підвищилася більше ніж у

5 разів і досягла межі 360 доларів США у I кварталі 2009 року [8]), слід очікувати зростання кількості злочинних посягань у паливно-енергетичному комплексі України. Причин для цього є декілька.

По-перше, криміналітет завжди орієнтується на галузі економіки, де обертається велика кількість фінансових ресурсів. Зважаючи на таке стрімке зростання цін на енергоносії, правоохоронцям слід діяти випереджаючими темпами для того, щоб через деякий час паливно-енергетичний комплекс не перейшов повністю під контроль організованої злочинності, яка, маючи у своєму розпорядженні мільярдні капітали і ресурси, стала б взагалі недосяжною для соціального контролю і мала б можливість подальшого здійснення злочинів та уникнення відповідальності за їх вчинення.

По-друге, – не досить прозорі схеми постачання енергоносіїв в Україну, застосування різних тарифів на одні й ті самі товари та послуги, використання посередницьких структур для імпорту, експорту та реекспорту енергоресурсів, відсутність законодавчого обмеження на укладання контрактів про експорт енергоносіїв за цінами, нижчими від національних тощо.

По-третє, – наявність економічної рецесії, інфляції, яка досягла рекордних показників за останні роки, збільшення безробіття та реальне зменшення доходів населення. Загальновідомо, що збільшення рівня безробітних у країні призводить до збільшення кількості вчинених корисливих злочинів. Сукупно всі ці причини становлять реальну загрозу збільшенню кількості злочинів у паливно-енергетичному комплексі України.

Останнім часом у засобах масової інформації часто наводяться факти про колосальні збитки, яких зазнавала і продовжує зазнавати держава від діянь, що містять ознаки складів злочинів, які вчиняються у ПЕК. Однак до цього часу не винесено жодного обвинувального висновку у суді за цими фактами.

З огляду на викладене спробуємо узагальнено сформулювати чинники криміногенності у паливно-енергетичному комплексі України: 1) можливість миттєвого отримання прибутку з найменшими «капіта-

ловкладеннями»; 2) проникнення злочинності у державну владу та підприємства ПЕК (корупція, рейдерство); 3) технічні, організаційні та ресурсні недоліки у забезпеченні охорони енергоресурсів; 4) можливість доступу значного кола осіб до розгалуженої системи транспортування енергоресурсів; 5) недоліки правового регулювання; 6) послаблення запобіжної діяльності в галузі ПЕК; 7) непрофесійне управління паливно-енергетичним комплексом; 8) недоліки у ціноутворенні на енергоносії та постійне збільшення їх вартості.

Усі перелічені фактори є підґрунтям для розвитку злочинності у даній сфері. Отож здійснення комплексу запобіжних заходів у ПЕК – проблема національного масштабу, що має бути вирішена невідкладно.

Запобігання злочинності у паливно-енергетичному комплексі ґрунтується передусім на вирішенні проблем реалізації економічної, кримінальної і кримінологічної політики держави, їх стратегічних напрямів і тактичних заходів [3, 205].

Правоохоронним органам необхідно приділяти більшу увагу такому напрямку роботи, як взаємодія з населенням. Значна частина злочинів вчиняється шляхом викрадення енергоресурсів під час їх транспортування, оскільки нафтогазопроводи та лінії електропередач мають велику протяжність і часто пролягають у важкодоступних місцях. Для прикладу, нафтотранспортна система України складається з 18 магістральних нафтопроводів загальною довжиною 4 578,6 км, а газотранспортна система – із 37,6 тис. км газопроводів [9]. За таких обставин лише жителі навколишніх населених пунктів мають змогу систематично отримувати і передавати оперативні дані про такого роду злочини. Вбачається, що єдино правильним шляхом взаємовигідної співпраці у цій ситуації є підвищення рівня довіри до суб'єктів запобіжної діяльності та налагодження системи винагород за надання правоохоронним органам інформації, яка сприяла б припиненню злочинної діяльності.

Важливе значення має налагодження ефективного статистичного обліку злочинів у ПЕК. Співробітники правоохоронних ор-

ганів намагаються виявити якнайбільшу кількість незначних правопорушень для того, щоб покращити показники своєї роботи з виявлення злочинів. Водночас злочини, що мають надзвичайно велику суспільну небезпечність і завдають величезних збитків державі та господарюючим у ПЕК суб'єктам, залишаються поза увагою правоохоронців.

У цьому зв'язку має бути викоренена практика оцінки роботи правоохоронних органів винятково за статистичними показниками, покладено край гонитві за нарощуванням показників шляхом викриття дріб'язкових правопорушень, запроваджено нові критерії оцінки діяльності правоохоронних органів, які б відображали реальні результати службової діяльності щодо виявлення злочинів у паливно-енергетичному комплексі і ефективної реалізації запобіжних заходів.

Як уже зазначалося, одним із важливих факторів, здатним суттєво допомогти у запобіжній діяльності, є розробка та реалізація заходів з визначення рівня латентності злочинів у ПЕК. Це може стати основою для отримання нового масиву даних, що більш об'єктивно характеризуватиме стан злочинності у паливно-енергетичному комплексі та допоможе ефективно здійснювати заходи, спрямовані на запобігання злочинам у цій галузі. До такої діяльності необхідно також залучати підприємства ПЕК, які володіють інформацією про досягнутий економічний ефект [10, 8] і можуть допомагати суб'єктам запобіжної діяльності при визначенні обсягу розрахункових втрат своїх підприємств від злочинних посягань.

Належну увагу варто приділяти і реалізації економічної політики як найбільш дієвого заходу загальносоціального рівня запобіжної діяльності, оскільки сучасні проблеми в економіці поряд із фінансовою

кризою створюють підґрунтя для криміногенних процесів та породжують формування злочинних намірів у свідомості дедалі більшого кола осіб. Вирішити цю проблему можна лише за умови підвищення рівня соціального забезпечення усього населення України, адже завжди знайдуться охочі незаконно збагатитися, вчинивши злочин у ПЕК як одній із найприбутковіших і найліквідніших галузей економіки України.

Підсумовуючи викладене, варто зауважити: в сучасних умовах для держави та інших суб'єктів запобігання злочинності в паливно-енергетичному комплексі з метою підвищення ефективності їх роботи необхідно вжити таких заходів, як:

1) вдосконалити нормативно-правову базу, яку необхідно привести у відповідність до нових економічних реалій;

2) запровадити обов'язкову кримінологічну експертизу нормативно-правових актів, що стосуються ПЕК;

3) створити єдиний кримінологічний реєстр;

4) розробити та запровадити дієву систему координації та взаємодії як державних, так і недержавних суб'єктів запобігання злочинності у ПЕК;

5) перейти до системної боротьби зі злочинністю у ПЕК, впроваджуючи обґрунтовані комплексні програми загальносоціального та спеціально-кримінологічного рівнів запобігання їй, і запровадити обов'язковий контроль за результатами їх виконання.

З огляду на це вбачається за доцільне на державному рівні розробити стратегію єдиної енергетичної безпеки України, одним із найважливіших напрямів реалізації якої було б створення ефективної системи запобігання злочинам у паливно-енергетичному комплексі України.

Список використаних джерел:

1. Кримінологія: Загальна та особлива частина: [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / Даньшин І.М., Голина В.В., Кальман О.Г. та ін.; за ред. І.М. Даньшина. – Х.: Право, 2003. – 352 с.
2. Ганич Д.И. Русско-украинский и украинско-русский словарь / Д.И. Ганич, И.С. Олейник. – К.: Украинская Советская Энциклопедия им. М.П. Бажана, 1990. – 560 с.
3. Кальман О.Г. Стан і головні напрямки попередження економічної злочинності в Україні: теоретичні та прикладні проблеми: моногр. / Кальман О.Г. – Х.: Гімназія, 2003. – 352 с.

4. Кондратьев Я.Ю. Протидія організованих економічних злочинності в Україні: стан, тенденції, перспективи / Я.Ю. Кондратьев // Науковий вісник НАВСУ. – 2004. – № 5. – С. 3–11.
5. Чернявський С. Криміналізація економіки України: сучасний стан, тенденції, напрями протидії / С. Чернявський, О. Джужа // Право України. – 2005. – № 12. – С. 35–40.
6. Статистичні дані МВС України про структуру та динаміку злочинності на пріоритетних напрямках: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/doccatalog/list?currDir=67108>
7. Максимов М. Діловий клімат у 2004–2006 роках: крок вперед і два назад? / М. Максимов, О. Кузяків // Дзеркало тижня. – 2006. – № 41 (620). – С. 5.
8. Чивокуня В. Ціна примирення в «холодній війні» / В. Чивокуня // Українська правда. – 2009. – 21 січня. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2009/1/21/88180.htm>
9. Дарнопих Г.Ю. Енергетична безпека України: стан, проблеми, перспективи / Ю.Г. Дарнопих // Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. праць. – Х.: Кросроуд, 2008. – Вип. 15. – С. 139.
10. Подчерняев А.Н. Уголовно-правовые и криминологические меры борьбы с хищениями нефти и нефтепродуктов в нефтяной отрасли: автореф. дисс. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / А.Н. Подчерняев. – М., 2007. – 26 с.

Вадим СТАВИНСЬКИЙ

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ

Резюме

Визначено чинники, що обумовлюють вчинення злочинів у паливно-енергетичному комплексі України, проаналізовано основні недоліки здійснення запобіжної діяльності, запропоновано заходи щодо її вдосконалення.

Вадим СТАВИНСКИЙ

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ КОМПЛЕКСЕ УКРАИНЫ

Резюме

Определены факторы, обуславливающие совершение преступлений в топливно-энергетическом комплексе Украины, проанализированы основные недостатки осуществления предупредительной деятельности, предложены меры по ее усовершенствованию.

Vadim STAVINSKI

SOME ISSUES OF CRIME PREVENTION IN THE FUEL AND ENERGY COMPLEX OF UKRAINE

Summary

Causes which lead to committing a crime in the fuel and energy complex have been determined. The main disadvantages of preventing activity realization were analyzed, measures to improve this activity have been proposed.



Валентина ОСТАПЕЦЬ,
*аспірант кафедри
теорії прокурорської діяльності
та кримінального процесу
Національної академії прокуратури України*

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНЕ ОБВИНУВАЧЕННЯ» ТА «КРИМІНАЛЬНЕ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ» У ПРОЕКТІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Ключові слова: обвинувачення, державне обвинувачення, кримінальне переслідування, підтримання державного обвинувачення.

Оновлення кримінально-процесуального законодавства потребує визначення шляхів вдосконалення участі прокурора в розгляді кримінальних справ судами та їх наукового обґрунтування. При цьому необхідно враховувати вимоги часу та необхідність впровадження в український кримінальний процес європейських стандартів забезпечення прав і свобод людини та громадянина й основоположних свобод.

Метою публікації є з'ясування таких понять, як «обвинувачення», «державне обвинувачення», «кримінальне переслідування», «підтримання державного обвинувачення», їх співвідношення та доцільність використання на сучасному етапі розвитку кримінально-процесуальної науки і необхідність закріплення в чинному кримінально-процесуальному законодавстві.

Протягом багатьох років визначенням поняття «обвинувачення» займалися вчені-правники. Так, М.С. Строгович під обвинуваченням розумів сукупність процесуальних дій, спрямованих на викриття особи, яка вчинила злочин [1, 105]. П.С. Елькінд розцінювала обвинувачення як процесуальну діяльність обвинувача в суді, обвинувальний акт чи переконання у винуватості [2, 60–61]. Ф.Н. Фаткуллін зазначав, що обвинувачення – це заснована на законі процесуальна діяльність компетентних державних органів і

посадових осіб з викриття обвинуваченого в інкримінованих йому злочинах і обґрунтування його кримінальної відповідальності з тим, щоб досягнути публічного його осудження [3, 27]. На думку П.М. Давидова, обвинуваченням є доведене, закріплене в процесуальному документі та направлене на реалізацію кримінальної відповідальності твердження органу дізнання, слідчого, прокурора, судді чи суду про вчинення злочину певною особою [4, 29]. А.Л. Рівлін вважав, що обвинувачення – це діяльність уповноважених на те осіб, що виражається у передбачених законом і послідовно здійснюваних ними актах та діях, які полягають у твердженні на підставі зібраних доказів про винуватість певної особи у вчиненні злочину і, в силу цього – притягненні її як обвинуваченого, вимозі віддання до суду, засудження та покарання [5, 262].

На нашу думку, найбільш повне визначення названого поняття дає І.В. Рогатюк. Так, він зазначає: обвинувачення – це кримінально-процесуальна функція, сутність якої становить регламентоване законом спрямування діяльності суб'єктів обвинувачення (слідчого, прокурора, потерпілого та цивільного позивача, їх представників), що здійснюється шляхом формування та реалізації обвинувачення щодо конкретної особи, яка вчинила злочин, і полягає у форму-

люванні та пред'явленні обвинувачення, застосуванні до неї заходів процесуального примусу, у тому числі запобіжних заходів, збирання доказів винуватості цієї особи і обґрунтування кримінальної відповідальності обвинуваченого перед судом [6, 10].

У проекті Кримінального процесуального кодексу України (далі – проект КПК України), ухваленому на 16-му пленарному засіданні Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, його автори розглядають у ст. 259 таке поняття, як «обвинувачення», проте не дають йому чіткого визначення. У цьому контексті під обвинуваченням розглядається акт, який містить сукупність даних, що свідчать про винуватість особи. На наш погляд, таке тлумачення є звуженим, адже поняття «обвинувачення» – набагато ширше.

Отже, із наведених вище визначень можна зробити висновок про те, що найчастіше поняття «обвинувачення» трактується в значеннях: твердження, тези про винуватість обвинуваченого; кримінально-процесуальної функції; діяльності обвинувача, який виступає в суді.

При визначенні державного обвинувачення необхідно враховувати внутрішню форму терміна, що його характеризує, виходити із сучасної правової ідеології, усвідомлюючи, які ж цінності повинні знайти своє відображення і забезпечення в даній правовій категорії та тлумачити зміст цього терміна в контексті чинного кримінально-процесуального законодавства України.

Рекомендації R (2000)19 Комітету міністрів держав-членів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства» визначають, що прокурори виступають представниками органів державної влади, гарантами від імені держави та в інтересах суспільства застосування закону, коли його порушення тягне за собою кримінальні санкції, беручи до уваги права фізичних осіб і необхідність результативності кримінального судочинства.

Зрозуміло, що подальше вдосконалення конституційної функції державного обвинувачення має ґрунтуватися саме на основі міжнародних стандартів щодо ролі проку-

рорів у системі кримінального судочинства, враховуючи те, що наша держава прагне вступити до Європейської спільноти. Проте українським законодавцям варто звернути увагу і на позитивний досвід Російської Федерації, що певною мірою випереджає нас у вирішенні питання: яку ж саме функцію прокурор виконує у кримінальному судочинстві. Згідно зі ст. 1 Закону Російської Федерації «Про прокуратуру» за прокурором у кримінальному судочинстві закріплено не лише підтримання державного обвинувачення, але й більш обширна функція кримінального переслідування осіб, які скоїли злочини. Вона включає в себе участь у розгляді кримінальних справ судами і опротестування незаконних та необґрунтованих судових рішень.

Вважаємо, що повне розуміння поняття «державне обвинувачення» можна отримати лише у зіставленні його з таким поняттям, як «кримінальне переслідування». На противагу російському, український законодавець не передбачає в чинному законодавстві такого поняття, як «кримінальне переслідування». Так, аналізуючи ст. 5 Кримінально-процесуального кодексу Російської Федерації, в якій говориться, що кримінальне переслідування – це процесуальна діяльність, здійснювана стороною обвинувачення з метою викриття підозрюваного, обвинуваченого в скоєнні злочину, робимо висновок, що зазначене визначення – однобоке, оскільки не повинно мати винятково обвинувальний нахил.

Позитивним зрушенням у цьому напрямі є визначення поняття кримінального переслідування в Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008, згідно з якою це – виключна процесуальна функція прокурора, що полягає у висуненні від імені держави обвинувачення, направленні кримінальної справи до суду, підтриманні державного обвинувачення в суді, участі в перегляді судових рішень у кримінальних справах в апеляційній і касаційній інстанціях. Таке визначення не є досконалим і потребує уточнень.

Щоб більш повно зрозуміти і чітко визначити поняття кримінального переслідування,

слід проаналізувати думки з цього приводу таких науковців, як Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, А.А. Квачевський, А.М. Ларін, В.М. Савицький, Г.П. Середа, М.С. Строгович, Ф.Н. Фаткуллін, А.Г. Халіуллін. Насамперед необхідно зауважити, що одні науковці вважають кримінальне переслідування і державне обвинувачення синонімами (І.Я. Фойніцький, М.С. Строгович та ін.), а інші називають державне обвинувачення однією зі складових кримінального переслідування (А.П. Гуляєв, А.Г. Халіуллін, А.Б. Соловйов, Г.П. Середа, А.М. Ларін, З.З. Зінатуллін, Т.З. Зінатуллін та ін.). Розвиваючи цю думку, А.М. Ларін зазначав: оскільки кримінальне переслідування являє собою функцію, протилежну захисту, а захищатися можна не тільки від обвинувачення, але й від підозри, то обвинувачення й підозру варто вважати формами реалізації кримінального переслідування [7, 24–25; 38–39]. Це положення підтримує й А.Г. Халіуллін, який пропонує зіставляти поняття «кримінальне переслідування» і «обвинувачення» як зміст і форму та виділяти дві форми кримінального переслідування: обвинувачення і підозру [8, 35]. У зміст кримінального переслідування деякі автори включають і багато процесуальних дій, що передують моменту пред'явлення обвинувачення.

На наш погляд, кримінальне переслідування більш обширне поняття, аніж обвинувачення. Досить цікавою є думка вченого-процесуаліста А.А. Квачевського, який говорить про тісний зв'язок усіх частин кримінального судочинства з обвинуваченням, тому терміни «кримінальне переслідування» й «обвинувачення» можуть вживатися як синоніми [9, 47]. О.В. Волинська зазначає, що кримінальне переслідування та обвинувачення нерозривно пов'язані між собою, проте їх не можна повністю ототожнювати [10, 10]. Зі свого боку І.В. Рогатюк вважає, що кримінальне переслідування – це діяльність у межах процесу взагалі, а обвинувачення – чітко визначена, персоніфікована діяльність, що за своїм обсягом входить у переслідування і здійснюється винятково стороною обвинувачення [6, 36].

Функція кримінального переслідування здійснюється шляхом виявлення і дослі-

дження доказів, що встановлюють подію злочину, винуватість особи, яка його скоїла, обставини, що обтяжують її відповідальність, а також обґрунтованість обвинувачення на стадії попереднього розслідування і підтримання його перед судом у судовому розгляді [11, 26].

Ми погоджуємося з думкою Г.П. Середи, який зазначає, що участь прокурора у кримінальному переслідуванні – це діяльність прокурора, спрямована на забезпечення притягнення в установленому порядку осіб, які вчинили злочини, до кримінальної відповідальності, та реалізацію такої відповідальності судом, а також додержання органами державної влади, їх посадовими та службовими особами прав осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні. А отже, кримінальне переслідування виступає як надфункція [12, 58].

Т.А. Михайлова вважає, що кримінальне переслідування в суді – це діяльність прокурора, державного обвинувача, що викриває від імені держави підсудного у скоєнні злочину [13, 113–115].

Підтримуємо думку М.В. Косюти, який вважає, що діяльність прокурора щодо підтримання державного обвинувачення є складовою частиною кримінального переслідування осіб, які вчинили злочин [14, 181].

Виходячи із викладеного вище, можна констатувати: кримінальне переслідування в суді – це кримінально-процесуальна діяльність прокурора з викриття в установленому законом порядку винності підсудного у скоєнні інкримінованого злочину з метою забезпечення охорони конституційних прав осіб, задіяних у кримінальному судочинстві, яка здійснюється у формі підтримання державного обвинувачення.

Вважаємо за необхідне у нашому дослідженні конкретизувати зміст поняття «підтримання державного обвинувачення», яке висвітлювали у своїх роботах С.А. Альперт, В.С. Зеленецький, М.В. Косюта, Ю.І. Крючко, В.М. Савицький та інші автори.

Серед науковців немає однозначного визначення цього поняття. Одні вважають, що «державне обвинувачення» є самостій-

ним (С.А. Альперт, М. Савицький), інші ж не вбачають різниці в поняттях «державне обвинувачення» і «підтримання державного обвинувачення в суді» (М.В. Косюта, М.І. Мичко).

На нашу думку, державне обвинувачення є різновидом публічного обвинувачення, що здійснюється прокурором у різних формах з метою застосування кримінального закону до осіб, які скоїли злочин, і спрямоване на захист прав та свобод людини, громадянина, особистості, інтересів суспільства, держави та сприяння суду в забезпеченні законності у судовому процесі.

Поняття «підтримання державного обвинувачення в суді», у свою чергу, виражає функції прокуратури, закріплені у п. 1 ст. 121 Конституції України.

Виходячи із викладеного вище, вважаємо за доцільне доповнити Закон України «Про прокуратуру» статтею «Підтримання державного обвинувачення», згідно з якою підтримання державного обвинувачення – це процесуальна діяльність прокурора щодо формування та реалізації обвинувачення стосовно конкретної особи, яка вчинила злочин, що відображається в процесуальному акті, за результатами розгляду якого суд приймає рішення у певній кримінальній справі.

Отже, хоча на сьогодні в чинному кримінально-процесуальному законодавстві України та Законі України «Про прокуратуру» не передбачено функцію кримінального переслідування, фактично вона існує.

На жаль, у проекті КПК України немає чіткого визначення понять «кримінальне переслідування» та «державне обвинувачення», що ускладнює їх розуміння. Доцільно було б у окремій статті виписати основні терміни кодексу, що усунуло б певні недоречності.

Згідно із проектом КПК України у кримінальному провадженні відповідальною особою стає саме прокурор як уособлення публічних інтересів держави, який виступає в кримінально-процесуальних відносинах державним обвинувачем. Проте, на нашу думку, такі зміни у ролі прокурора є настільки суттєвими, що виникає логічне питання про їх доцільність та обґрунтованість.

У ст. 33 проекту КПК України передбачається, що державним обвинувачем є службова особа органу прокуратури, до повноважень якої належать нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування, а також прийняття процесуальних рішень під час досудового розслідування у випадках, визначених цим кодексом, здійснення кримінального переслідування особи, у тому числі висунення обвинувачення та складання обвинувального акта, підтримання державного обвинувачення в суді. Детально аналізуючи зазначену статтю, доходимо висновку, що державний обвинувач має широке коло процесуальних повноважень у кримінальному провадженні. Тобто прокурор, виступаючи стороною обвинувачення, виконує кілька функцій, в тому числі: нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування та здійснення кримінального переслідування особи. Автори проекту КПК України передбачають, що кримінальне переслідування у кримінальному процесі включає в себе висунення обвинувачення, складання обвинувального акта та підтримання державного обвинувачення. Тобто з певністю можна стверджувати, що згідно з проектом КПК України кримінальне переслідування є більш широким поняттям, аніж підтримання державного обвинувачення, що, у свою чергу, є його складовою. Вважаємо, доцільніше було б зазначити в окремій статті, що являє собою кримінальне переслідування і які саме стадії воно в себе включає. Це внесло б певну ясність у розуміння таких суміжних понять, як «обвинувачення», «державне обвинувачення», «кримінальне переслідування» та розмежування їх. Крім того, у ст. 34 проекту КПК України зазначається, що державний обвинувач підтримує державне обвинувачення у суді, проте незрозуміло, яку функцію він при цьому виконує: кримінального переслідування чи державного обвинувачення. Якщо ж підтримання державного обвинувачення є лише складовою такої функції, як кримінальне переслідування, а не являє собою окремої функції, що покладається на органи прокуратури, тоді це буде суперечити Конституції України і викличе необхідність внесення змін до неї. Тому із

прийняттям проекту КПК України не зникнуть суперечливі питання про процесуальний статус і місце прокурора в кримінальному процесі, але будуть тривати дискусії навколо новел, які ним запроваджуються.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що на сьогодні існує ще досить багато проблем, пов'язаних із визначенням того, яку ж саме функцію прокурор виконує у кримінальному судочинстві і якими саме по-

вноваженнями наділяється прокурор, який виступає в ролі державного обвинувача. Уникнути цих непорозумінь можливо лише за умови чіткого визначення понять «обвинувачення», «державне обвинувачення» та «кримінальне переслідування» на законодавчому рівні, що буде ґрунтуватися на сучасних досягненнях науки і враховувати сучасні світові тенденції розвитку кримінального судочинства.

Список використаних джерел:

1. Строгович М.С. Уголовный процесс: учеб. для юридических институтов и факультетов / Строгович М.С. – М.: Юридическая литература, 1946. – 633 с.
2. Элькин П.С. Сущность советского уголовно-процессуального права / Элькин П.С. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1963. – 172 с.
3. Фаткуллин Ф.Н. Изменение обвинения / Фаткуллин Ф.Н. – М.: Юридическая литература, 1971. – 251 с.
4. Давыдов П.М. Обвинение в советском уголовном процессе / Давыдов П.М. – Свердловск: Средне-Уральское книжное издательство, 1974. – 136 с.
5. Ривлин А.Л. Понятие обвинения, его место в советском уголовном судопроизводстве / А.Л. Ривлин // Вопросы государства и права: сб. статей / редкол.: Бажанов М.И., Барахтян В.А., Бару М.И., Даньшин И.Н., Колисниченко А.Н., Маслов В.Ф (отв. ред.), Рогожин А.И., Сташис В.В., Финько В.Д. – М.: Юридическая литература, 1970. – 368 с.
6. Рогатюк І.В. Обвинувачення у кримінальному процесі України: моногр. / Рогатюк І.В. – К.: Атіка, 2006. – 160 с.
7. Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции / Ларин А.М. – М.: Юридическая литература, 1986. – 189 с.
8. Халиуллин А. Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры РФ [Текст]: автореф. дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.09 / А.Г. Халиуллин. – М., 1997. – С. 35.
9. Квачевский А.А. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном расследовании по судебным уставам 1864: теоретич. и практ. руководство / Квачевский А.А. – СПб., 1869. – 593 с.
10. Волынская О.В. Начало и окончание уголовного преследования / О.В. Волынская // Российский следователь. – 2006. – № 2. – С. 9–13.
11. Малахова Л.И. Функция уголовного преследования как вид процессуальной деятельности / Л.И. Малахова // Российский следователь. – 2003. – № 7. – С. 25–26.
12. Середа Г.П. Теоретичні аспекти здійснення прокуратурою кримінального переслідування / Г.П. Середа // Право України. – 2007. – № 9. – С. 53–58.
13. Михайлова Т.А. К вопросу о концепции уголовного преследования в судебных стадиях / Т.А. Михайлова // Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы: сб. научн. трудов. – М.: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка, 1997. – С. 113–115.
14. Косюта М.В. Актуальні проблеми підтримання державного обвинувачення / М.В. Косюта // Вісник Академії правових наук. – 2001. – № 3 (26). – С. 181–197.

Валентина ОСТАПЕЦЬ

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНЕ ОБВИНУВАЧЕННЯ»
ТА «КРИМІНАЛЬНЕ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ» У ПРОЕКТІ КРИМІНАЛЬНОГО
ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

Резюме

Висвітлюються актуальні на сьогодні питання співвідношення понять «державне обвинувачення» та «кримінальне переслідування» з урахуванням пропозицій, викладених у проекті Кримінального процесуального кодексу України. Обґрунтовується висновок щодо доцільності закріплення в кримінально-процесуальному законодавстві України функції кримінального переслідування.

Валентина ОСТАПЕЦ

**СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБВИНЕНИЕ»
И «УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ» В ПРОЕКТЕ УГОЛОВНОГО
ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА УКРАИНЫ**

Резюме

Освещаются актуальные на сегодня вопросы соотношения понятий «государственное обвинение» и «уголовное преследование» с учетом предложений, изложенных в проекте Уголовного процессуального кодекса Украины. Обосновывается вывод относительно целесообразности закрепления в уголовно-процессуальном законодательстве Украины функции уголовного преследования.

Valentina OSTAPETS

**«PUBLIC PROSECUTION» AND «CRIMINAL PROSECUTION»
DEFINITIONS CORRELATION IN THE CRIMINAL PROCEDURAL CODE
OF UKRAINE DRAFT**

Summary

The article deals with «public prosecution» and «criminal prosecution» definitions correlation according to the Criminal Procedural Code of Ukraine draft. The author pointed out the necessity of expediency of criminal prosecution function establishing in criminal procedural legislation.

Микола ХАВРОНИЮК,
доктор юридичних наук, доцент,
заступник керівника апарату —
начальник правового управління
Верховного Суду України

ТЕОРЕТИКО-КРИМІНОЛОГІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕТЕРМІНАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПЕРЕХОДУ ДО РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

Перехід України до ринкової суспільно-економічної системи, а відтак, формування конкурентного середовища, демократичних інститутів та громадянського суспільства багато в чому залежить від ефективної політики щодо усунення чинників трансформаційної кризи, подолання її негативних наслідків, протидії поширенню асоціальних та антисоціальних процесів, особливо криміналізації економічних відносин. Тому створення ефективної системи запобігання та протидії економічній злочинності в умовах переходу до ринкової економіки є важливою стратегічною теоретико-прикладною проблемою. Це, своєю чергою, спонукає визначити ті чинники, котрі зумовлюють негативні кількісно-якісні зміни економічної злочинності, а правильніше – визначити сутність та особливості детермінації економічної злочинності, з'ясувати зміст, природу і властивості тих чинників, які спричиняють та обумовлюють її динамічні зміни.

Складність цього завдання полягає у тому, що на сьогодні ще не повною мірою досліджено закономірності й особливості системної ринкової трансформації та її обумовлюючий вплив на кількісно-якісні зміни злочинності, у тому числі економічної. Таке дослідження повинно мати комплексний характер і ґрунтуватись на теоретичних положеннях та емпіричному матеріалі з різних галузей наукових знань. Тому кримінологічне дослідження детермінації економічної злочинності в сучасній Україні, якому присвячена монографія А.М. Бойка «Детермінація економічної злочинності в Україні в умовах переходу до ринкової економіки (теоретико-

кримінологічне дослідження)»*, є надзвичайно актуальним, адже до сьогодні ще не сформовано системного розуміння природи, сутності й особливостей детермінації економічної злочинності, не повною мірою визначено її структуру, а також детермінуючі функції чинників, що її складають.

Рецензоване монографічне дослідження містить низку принципово важливих для кримінологічної науки і практики запобігання та протидії злочинності положень, які знайшли своє висвітлення у дослідженні.

Зокрема, автор приділив належну увагу методології дослідження економічної злочинності та її детермінації і обґрунтовує необхідність дотримання одних і тих самих концептуальних методологічних підходів (у випадку адаптації, для цілей дослідження, методологічних стандартів, норм і методів, а також використання теоретичних положень, висновків чи статистичних узагальнень інших галузей соціальних знань) та забезпечення методологічної узгодженості (у випадку залучення пізнавальних засобів і методів класичної методології, герменевтики, феноменології, синергетики, неопозитивізму, критичного раціоналізму тощо) (с. 29–43). Це дуже важливі положення, які закладають основи методологічної нормативності для кримінологічних досліджень.

* Бойко А.М. Детермінація економічної злочинності в Україні в умовах переходу до ринкової економіки (теоретико-кримінологічне дослідження): монографія / А.М. Бойко. – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2008. – 380 с.

Аналізуючи ретроспективу формування проявів економічної злочинності у різних суспільно-економічних системах, автор робить висновок про соціально-економічну природу економічної злочинності, визначає її сутність та видові ознаки. Запропоноване поняття економічної злочинності (с. 80–81) свідчить про прихильність автора до концепції вузького тлумачення поняття економічної злочинності – як злочинності у сфері господарської діяльності. Такий підхід ще не набув поширення у вітчизняній кримінології і у певному сенсі новаторський.

Позитивним є те, що в монографії аналізується досить широкий спектр процесів, що відбуваються у трансформаційному суспільстві, які задіяні у спричиненні, обумовленні й опосередкуванні економічної злочинності. При цьому необхідно відзначити високий рівень дослідження соціально-економічних, політичних, правових, публічно-управлінських, соціально-психологічних процесів на різних соціальних рівнях і різних трансформаційних етапах, що свідчить про вміння застосовувати системний підхід, структурно визначати основні елементи предмета дослідження.

Серед нових та удосконалених положень необхідно виокремити ті, які, очевидно, будуть мати вагоме значення для розвитку кримінології як науки, зокрема: визначення детермінуючого комплексу економічної злочинності; механізму формування та реалізації детермінуючого комплексу злочинності в умовах трансформаційного суспільства; визначення детермінуючих властивостей чинників економічної злочинності; встановлення характеру обумовлюючого взаємозв'язку економічної злочинності та тіньової економіки, корупції і організованої злочинної діяльності тощо.

Необхідно також звернути увагу на те, що автор детально розглянув складні процеси соціальної узгодженості трансформаційних змін у важливих соціальних сферах та їх вплив на економічну злочинність і відзначив, що зниження рівня соціальної узгодженості між соціально важливими сферами (економічною, політичною та соціально-психологічною) породжує соціальний дисбаланс, який супроводжується руйнуванням зв'язків між найрізноманітнішими структурними елементами. Відтак, у розбалансованій

системі структурні елементи утворюють нові параметри соціальної взаємодії (як соціально корисні, так і асоціальні, або навіть анти-соціальні (включаючи виникнення на різних соціальних рівнях криміногенних чинників економічної злочинності)), що обумовлюють якісні зміни соціально-економічної системи. Автор також слушно робить висновок, що, крім чинників об'єктивного походження, викликаних закономірною нерівномірністю трансформаційних змін у різних соціальних сферах, у структуру детермінуючого комплексу економічної злочинності входять також чинники об'єктивно-суб'єктивного та суб'єктивного походження, викликані конфліктною природою самого характеру докорінних перетворень, а також неефективною, а часом і відверто непрофесійною політикою та практикою трансформаційних перетворень (с. 199–212).

Заслугує окремого схвалення і високий теоретико-філософський рівень дослідження, що має значення для дослідження питань детермінації злочинності, зокрема економічної. Автор, по суті, закладає базові підходи до формування теорії детермінації економічної злочинності в умовах переходу суспільства до ринкової економіки.

У монографії багато уваги приділяється чинникам, що обумовлюють характер змін економічної злочинності в сучасній Україні, а висновки, яких дійшов автор, є актуальними для кримінологічної науки, особливо теорії детермінації злочинності.

Важливе теоретичне й практичне значення мають науково обґрунтовані положення, що стосуються недоліків правового регулювання господарської діяльності, діяльності правоохоронних і судових органів, системи державного управління та інших соціальних чинників, які сприяють економічній злочинності й її окремим проявам. Загалом позитивно, що автор досить детально відстежує весь комплекс суспільних процесів перехідного періоду, аналізує їх на різних соціальних рівнях, визначаючи їх криміногенне значення у структурі економічної злочинності. Тому ці результати дослідження можуть бути використані не тільки для подальших теоретичних досліджень, а й для удосконалення діяльності суб'єктів із запобігання та протидії економічній злочинності.

Водночас викликає побажання окремого аналізу рівень і структура латентної економічної злочинності в Україні в умовах переходу до ринкової економіки та визначення особливостей її детермінації. Сподіватимось, автор ще присвятить цій проблемі окреме дослідження.

Загалом можна зробити висновок, що монографічне дослідження А.М. Бойка являє собою завершену наукову працю, яка доповнює кримінологічну науку багатьма

новими положеннями, що поглиблюють розуміння природи, сутності й особливостей детермінації економічної злочинності в сучасній Україні. Монографія є актуальною, своєчасною, вирішує важливі науково-теоретичні проблеми, які стосуються структури, механізму формування та реалізації детермінуючого комплексу економічної злочинності у трансформаційному суспільстві, й буде корисною як для науковців, так і практичних працівників.

Тарас ПРОЦЕНКО,

доктор юридичних наук, доцент,

начальник Державного науково-дослідного інституту

Міністерства внутрішніх справ України,

генерал-майор міліції

МОНОГРАФІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Тема монографії «Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ»* є достатньо актуальною і на такому ґрунтовному монографічному рівні розроблена вперше в Україні.

За останні роки науковцями здійснено багато досліджень і внесено пропозицій щодо формування доктрини адміністративного права, проте адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ залишається найменш дослідженим питанням.

Під час написання монографії автором опрацьовано значну емпіричну базу, використано власний досвід адміністративної та практичної діяльності в органах внутрішніх справ, і особливо нормопроєктувальної роботи щодо удосконалення положень чинного законодавства у сфері адміністративної юрисдикції органів внутрішніх справ України.

Структурно монографія С.М. Гусарова складається з п'яти класичних розділів: ме-

тодологічні засади дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ; правові основи цієї діяльності; внутрішня компетенція органів внутрішніх справ щодо адміністративно-юрисдикційної діяльності; відповідна діяльність органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку і громадської безпеки; шляхи удосконалення правового забезпечення досліджуваного сектору діяльності органів внутрішніх справ. Особливу увагу автор приділив питанням контролю адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ прокуратурою. Автором використано значну базу наукових джерел, їх список становить понад 400 найменувань.

Загальний обсяг монографії – 408 сторінок. Кожен розділ містить дуже важливі висновки та пропозиції. Монографія завершується узагальненими науково обґрунтованими висновками, новизна і практичне значення яких є незаперечними.

Монографія Гусарова Сергія Миколайовича «Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ» розрахована на використання у навчальній, науковій та адміністративній фаховій діяльності.

* Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: монографія / С.М. Гусаров. – К., 2009. – 408 с.

ХРОНІКА МІЖНАРОДНИХ ЗВ'ЯЗКІВ

З січня по червень 2009 року в Національній академії прокуратури України відбулись такі події міжнародного характеру.

19 січня 2009 року в Академії проходила зустріч міжнародних експертів, які проводять зовнішню оцінку проектів Українського центру порозуміння «Підтримка реформи системи кримінальної юстиції України: впровадження прийомів медіації в діяльність органів прокуратури». У ній взяли участь незалежний швейцарський експерт **Даніель Кеслер**, незалежний український експерт **Володимир Яворський**, координатор вказаного вище проекту **Світлана Філь**, президент Українського центру порозуміння **Роман Коваль** та старший прокурор відділу організаційно-методичної роботи та координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю Генеральної прокуратури України **Геннадій Шумко**. Від Національної академії прокуратури України в зустрічі брали участь проректор з наукової роботи – директор Науково-дослідного інституту **Віталій Куц**, завідувачий кафедрою нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство Інституту підвищення кваліфікації кадрів **Людмила Ільковець**, старші викладачі цієї ж кафедри **Олексій Геселев** та **Віталій Сегедін**, а також начальник відділу проблем функціональної діяльності прокуратури Науково-дослідного інституту **Андрій Орлеан**.

Під час зазначеної зустрічі обговорено перспективи прийняття проектів Державної програми та Плану заходів щодо впровадження відновного правосуддя в систему кримінальної юстиції України на період до 2015 року.

22 січня та 11 лютого 2009 року в Академії прочитав лекції студентам Інституту

підготовки кадрів на теми «Огляд федеральної системи кримінальної юстиції США», «Роль прокуратури у розслідуванні злочинів у США» та «Методи розслідування злочинів у США» радник посольства США в Україні з юридичних питань **Девід Льюїс**.

23 лютого 2009 року начальник відділу проблем функціональної діяльності прокуратури Науково-дослідного інституту Академії **Андрій Орлеан** та начальник відділу організаційної роботи, міжвузівських та міжнародних зв'язків – вчений секретар Академії **Богдан Лизогуб** взяли участь у круглому столі з питань законодавчого забезпечення протидії торгівлі людьми, організованому представництвом Британської Ради в Україні.

24 лютого 2009 року радник посольства США в Україні з юридичних питань **Девід Льюїс** прочитав студентам Інституту підготовки кадрів лекцію на тему «Розслідування та переслідування складних злочинів у США».

12 березня 2009 року Національну академію прокуратури України відвідав посол Сполучених Штатів Америки в Україні **Уільям Тейлор**. Він виступив перед студентами та науково-педагогічними працівниками Академії з промовою щодо проблем зміцнення верховенства права в Україні, важливості реформування системи кримінального судочинства та протидії корупції і відповів на численні запитання. Після цього відбулась зустріч посла США в Україні **Уільяма Тейлора** з ректором Академії **Григорієм Середою**, а також ознайомлення з порядком підготовки та підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів в Україні, ознайомлення з умовами навчання в Академії та експозицією Музею історії прокуратури України.

19 березня 2009 року радник посольства США в Україні з юридичних питань

Девід Льюїс прочитав слухачам Інституту підвищення кваліфікації кадрів лекцію на тему «Розслідування та переслідування фінансових злочинів у США».

23 березня 2009 року відбулась зустріч першого проректора Академії **Миколи Якимчука** з експертом програми «Прозорість та ефективність судової системи» Ради Європи **Ральфом Аллевельдтом** та старшим радником з правових питань зазначеної програми Ради Європи в Україні **Іриною Зарецькою**. Під час зустрічі обговорювались питання налагодження співпраці Національної академії прокуратури України з європейськими інституціями в частині оптимізації системи підготовки кадрів для судів та органів прокуратури і проведення незалежної європейської експертизи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів в Академії.

25–26 березня 2009 року в Національній академії прокуратури України проведено міжнародний семінар «Застосування міжнародних стандартів, пов'язаних з розслідуванням, переслідуванням та нормами кримінально-процесуального законодавства щодо випадків сексуальної експлуатації та сексуального насильства проти дітей. У роботі семінару взяли участь старший суперінтендант Префектури поліції Південного регіону Естонської Республіки **Айн Балдер**, слідчий суддя зі Швейцарської Конфедерації **Рено Вебер**, старший спеціаліст Департаменту виконання вироків та пробації Міністерства юстиції Республіки Польща **Павел Стосьо**, довгостроковий експерт Проекту Ради Європи зі зміцнення та захисту прав жінок і дітей в Україні **Бруно Ромаззотті**, представники Генеральної прокуратури України, Верховного Суду України, Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Інституту законодавства Верховної Ради України, Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні, Міжнародного

жіночого правозахисного центру «Ла Страда – Україна», Українського жіночого консорціуму, Міжнародного гуманітарного фонду «Розрада», Українського фонду «Благополуччя дітей», представництва по регіону країн СНД Міжнародної організації з припинення дитячої проституції, порнографії та торгівлі дітьми з метою сексуальної експлуатації «ЕСПАТ-International». Національну академію прокуратури України на цьому заході представляли заступник начальника відділу організаційної роботи, міжвузівських та міжнародних зв'язків **Владислав Якименко** і спеціаліст 1 категорії цього ж відділу **Мар'яна Яцинин**.

31 березня – 2 квітня 2009 року завідувач кафедри нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство Інституту підвищення кваліфікації кадрів Академії **Людмила Ільковець** та начальник відділу проблем функціональної діяльності прокуратури Науково-дослідного інституту Академії **Андрій Орлеан** взяли участь в організованій у місті Києві Представництвом Міжнародної організації з міграції в Україні та Міністерством внутрішніх справ України П'ятій міжнародній конференції «Міжнародні перспективи співробітництва правоохоронних органів у боротьбі з торгівлею людьми».

1 квітня 2009 року радник посольства США в Україні з юридичних питань **Девід Льюїс** прочитав слухачам Інституту підвищення кваліфікації кадрів Академії лекції на теми «Ювенальна юстиція США» та «Короткий огляд природоохоронного законодавства США». Після лекції перед слухачами виступив директор Офісу розвитку, надання допомоги та навчання працівників закордонних органів прокуратури (OPDAT) Департаменту юстиції США **Карл Александр**, який також провів робочу зустріч з першим проректором Академії **Миколою Якимчуком**, в ході якої було визначено перспективи співпраці очолюваного ним Офісу Департаменту юстиції США з Національною академією прокуратури України.

2–3 квітня 2009 року доцент кафедри нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяль-

ність, дізнання та досудове слідство, Інституту підвищення кваліфікації кадрів Академії **Ірина Мезенцева** взяла участь у роботі науково-практичної конференції «Протидія відмиванню коштів і фінансуванню тероризму – перспективи нових технологій і підхід Центральної і Східної Європи», що відбулася у місті Закопане Республіки Польща.

З 18 квітня по 10 травня 2009 року начальник відділу проблем функціональної діяльності прокуратури Науково-дослідного інституту Академії **Андрій Орлеан** за сприяння посольства США в Україні та Департаменту юстиції США перебував у службовому відрядженні в Сполучених Штатах Америки, беручи участь у програмі навчальних візитів і професійних обмінів. Відбулися зустрічі учасників програми з американськими суддями, прокурорами, працівниками вищих юридичних навчальних закладів. Під час зустрічей їх учасники обмінювалися досвідом у сфері організації наукових досліджень в юридичній галузі. Учасники програми побували у столиці США місті Вашингтон, у штатах Вірджинія, Вашингтон, Юта, Каліфорнія, відвідали Верховний Суд США, бібліотеку Конгресу США та Гарвардський Університет.

22–23 квітня 2009 року в Національній академії прокуратури України відбувся організований спільно з Проектом Ради Європи з протидії корупції в Україні (UPAC) міжнародний тренінг для слухачів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Академії з питань виявлення, розслідування та судового розгляду злочинів, пов'язаних з корупцією. У тренінгу взяли участь експерти Базельського інституту управління Швейцарської Конфедерації **Том Ласіч** та **Яра Есківель**.

23 квітня 2009 року в Національній академії прокуратури України відбулась міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів». Предметом обговорення конференції стала надзвичайно важлива проблема: місце і роль відомих закладів у системі професійної підготовки суддів, прокурорів та правоохоронців. Наукова дискусія розгорнулася навколо питань потреби держави в системі спеціалізованих

навчальних закладів з підготовки суддів, прокурорів і правоохоронців та рівня освіти, який повинен надаватися випускникам цих навчальних закладів, а також моделей їх діяльності.

На пленарних засіданнях конференції виступили перший заступник Генерального прокурора України **Сергій Винокуров**, ректор Національної академії прокуратури України **Григорій Середа**, народний депутат України, голова підкомітету з питань організації та діяльності органів юстиції, нотаріату, адвокатських об'єднань та надання правової допомоги громадянам Комітету Верховної Ради України з питань правової політики **Юрій Мірошниченко**, керівник Департаменту з питань діяльності правоохоронних органів Апарату Ради національної безпеки і оборони України **Олександр Ярмиш**, заступник Міністра внутрішніх справ України **Михайло Вербенський**, заступник Голови Вищої ради юстиції України **Володимир Андрейцев**, прокурор міста Києва **Євген Блажівський**, ректор Академії суддів України **Ірина Войтюк**, проректор Академії Генеральної прокуратури Російської Федерації **Віктор Казаков**, ректор Національної академії Служби безпеки України **Віктор Мікулін**, радник з юридичних питань посольства Сполучених Штатів Америки в Україні **Девід Льюїс**, директор Інституту підготовки кадрів для органів прокуратури Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого **Іван Бенедик**, прокурор Запорізької області **Валерій Кулаков**, директор Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України **Юрій Шемшученко**, професор Одеської національної юридичної академії **Валентин Долежан**, ректор Академії Митної служби України **Віктор Ченцов**, завідувач кафедри Львівського національного університету ім. Івана Франка **Василь Нор**, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України **Микола Сірий**.

29 квітня 2009 року доцент кафедри нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство Інститу-

ту підвищення кваліфікації кадрів Академії **Ірина Мезенцева** взяла участь у міжнародній конференції з підведення підсумків діяльності та закриття Проекту Ради Європи з питань боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні (MOLI-UA-2), яка відбулася у місті Києві.

13–14 травня 2009 року в Національній академії прокуратури України відбувся організований спільно з Проектом Ради Європи з протидії корупції в Україні (UPAC) міжнародний семінар для слухачів Інституту підвищення кваліфікації кадрів з питань виявлення, розслідування та судового розгляду злочинів, пов'язаних з корупцією, та надання міжнародної правової допомоги під час розслідування випадків корупції. У тренінгу взяли участь експерти Базельського інституту управління Швейцарської Конфедерації **Крісел По** та **Яра Есківель**.

19–20 травня 2009 року в Національній академії прокуратури України відбулась міжнародна конференція «Корупційні злочини: виявлення, розслідування та судовий розгляд». Предметом дискусії були соціально-політичні та правові аспекти протидії корупції, особливості виявлення та розслідування корупційних злочинів у контексті реформи кримінальної юстиції в Україні, застосування спеціалізованих програм навчання фахівців у галузі протидії корупції, спеціалізація та міжвідомча співпраця у виявленні та розслідуванні корупційних злочинів, судово практика розгляду кримінальних справ про корупційні злочини.

На пленарних засіданнях конференції виступили представник Генерального секретаря Ради Європи з координації програм співробітництва в Україні **Аке Петерсон**, ректор Національної академії прокуратури України **Григорій Середа**, Урядовий уповноважений України з питань антикорупційної політики **Юрій Сухов**, керівник Проекту Ради Європи з підтримки належного урядування та протидії корупції в Україні (UPAC) **Роман Шлапак**, народний депутат України, голова підкомітету з питань законодавчого забезпечення боротьби з організованою злочинністю і корупцією та імплементації світових антикорупційних стандартів Комітету Верховної Ради України з питань

боротьби з організованою злочинністю та корупцією **Іван Вернидубов**, завідувачий кафедрою кримінального права та кримінології Інституту підготовки кадрів Національної академії прокуратури України **Олександр Кальман**, заступник керівника Апарату Голови Верховного Суду України **Микола Хавронюк**, керівник проекту розвитку спеціалізованих служб з боротьби проти корупції в Україні Організації з економічного співробітництва та розвитку (OECD) **Дмитро Котляр**, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України **Микола Сірий**, радник посольства США в Україні з юридичних питань **Девід Льюїс**, начальник навчально-наукового інституту післядипломної освіти Академії управління МВС України **Олександр Дульський**, проректор – директор Інституту підготовки кадрів Національної академії прокуратури України **Олександр Толочко**, проректор з наукової роботи – директор Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України **Віталій Куц**, консультант проекту розвитку спеціалізованих служб з боротьби проти корупції в Україні Організації з економічного співробітництва та розвитку (OECD) **Тетяна Хаванська**, директор Департаменту законодавства про правосуддя, правоохоронної діяльності та антикорупційної політики **Руслан Рябошапка**, заступник Генерального прокурора Королівства Бельгія **Андре Вандорен**, заступник Генерального прокурора Королівства Іспанія **Антоніо Верчер**, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України **Валерій Давиденко**, начальник відділу правової допомоги Міжнародно-правового управління Генеральної прокуратури України **Олександр Приходько**, юрист Секретаріату Європейського суду з прав людини **Дмитро Третьяков**, голова судової палати у кримінальних справах Апеляційного суду Київської області **Валентин Зубар**, перший проректор Академії суддів України **Наталія Ахтирська**.

21–22 травня 2009 року ректор Національної академії прокуратури України **Григорій Середа** разом зі старшим по-

мічником Генерального прокурора України **Сергієм Мірошниченком** взяв участь у роботі міжнародного семінару «Проблеми підготовки та підвищення кваліфікації прокурорських працівників Росії та прокуратур держав-учасниць СНД», що відбувся у місті Москві Російської Федерації. **Григорій Середда** виступив із доповіддю, в якій охарактеризував моделі підготовки та підвищення кваліфікації прокурорських кадрів, поділився досвідом Національної академії прокуратури України та вніс пропозиції щодо зміцнення співпраці у сфері підготовки та підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників між органами та навчальними закладами прокуратур держав-учасниць СНД.

24 травня – 4 червня 2009 року старший науковий співробітник відділу проблем організації роботи та управління в органах прокуратури Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України **Наталія Дрьоміна-Волок** взяла участь у роботі міжнародного наукового семінару з проблем міжнародного кримінального права, який відбувся у місті Сіракузи Італійської Республіки. Вона виступила з доповіддю, в якій охарактеризувала стан міжнародної протидії тероризму.

4–5 червня 2009 року в Національній академії прокуратури України відбувся організований спільно з Генеральною прокуратурою України та Радою Європи Міжнародний семінар з ефективного розслідування заяв про жорстоке поводження відповідно до європейських стандартів для прокурорів-викладачів щодо питань Європейської конвенції з прав людини. У роботі семінару взяли участь керівник відділу зміцнення потенціалу прав людини Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи **Арташес Мелікян**, начальник Міжнародно-правового управління Генеральної прокуратури України **Віталій Касько**, консультант Ради Європи **Ерік Сванідзе**, експерт Ради Європи, професор Університету міста Глазго Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії **Джим Мардох**, Урядовий уповноважений України у справах Європейського

суду з прав людини **Юрій Зайцев**, проректор – директор Інституту підготовки кадрів Національної академії прокуратури України **Олександр Толочко**, працівники органів прокуратури України, що залучаються до викладання питань Європейської конвенції з прав людини під час навчальних заходів в органах прокуратури та у Національній академії прокуратури України.

18–19 червня 2009 року завідувачий кафедрою нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, Інституту підвищення кваліфікації кадрів Академії **Людмила Ільковець** взяла участь у роботі міжнародного семінару, організованого спільно із Європейською Комісією та Радою Європи з питань покращення іміджу і репутації судової влади та вироблення стратегії комунікації між судовою владою та засобами масової інформації, що відбувся у місті Судаку Автономної Республіки Крим.

25–26 червня 2009 року в Національній академії прокуратури України відбувся організований Українсько-Європейським дорадчим центром з питань законодавства (UEPLAC) міжнародний семінар з проблем міжвідомчої співпраці у сфері імплементації політики щодо наркотиків та зменшення шкоди від немедичного споживання наркотичних засобів та психотропних речовин. У роботі семінару взяли участь представники Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України. Академію на семінарі представляли начальник відділу організаційної роботи, міжвузівських та міжнародних зв'язків – вчений секретар Академії **Богдан Лизогуб** і старший викладач кафедри кримінального права та кримінології Інституту підготовки кадрів Академії **Ніна Скулиш**.

***Відділ організаційної роботи,
міжвузівських та міжнародних зв'язків
Національної академії
прокуратури України***

ВИМОГИ

щодо оформлення наукових статей, які публікуються в журналі «Вісник Національної академії прокуратури України»

1. Структурно наукова стаття обов'язково має складатися з таких частин, як: постановка проблеми; огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми; формулювання завдання дослідження; виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з цього дослідження; список використаних джерел.

2. Автор несе відповідальність за достовірність викладеного матеріалу.

3. Стаття має бути надрукована через півтора комп'ютерні інтервали шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом до 10-ти сторінок; обов'язково додається електронна копія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word).

4. У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має зазначатися повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори).

5. Після інформації про автора (співавторів) наводиться назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і виділяється напівжирним шрифтом.

6. Перед викладом статті слід навести від п'яти до десяти ключових слів. (Ключове слово – це слово (словосполучення) із тексту статті, що несе смислове навантаження і відображає основний її зміст поза контекстом.)

7. Бібліографічні посилання у тексті позначаються цифрами у квадратних дужках в порядку зростання.

8. Перелік використаних джерел наводиться після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання», що набрав чинності 1 липня 2007 року.

9. На статтю необхідно надати резюме українською, російською та англійською мовами. Викладення матеріалу в ньому повинно бути точним і стислим.

10. Автор має вказати структурний підрозділ вищого навчального закладу (наукової установи), яким стаття рекомендована до друку. Аспіранти та здобувачі повинні подати рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по батькові, науковий ступінь, вчене звання.

11. На останній сторінці рукопису автор обов'язково має вказати свої координати (службовий чи домашній телефони, електронну та домашню адреси).

12. Автор має надати фотокартку розміром 3 x 4 см.

13. Редакція вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті.

14. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх.

15. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.

16. Надані для публікації матеріали не повертаються.

17. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій.

Над випуском працювали:

Редактори

*Світлана Барандич, Зоя Пономаренко,
Наталія Гриценко, Віктор Гаман*

Переклад англійською

Богдан Лизогуб, Тетяна Погорелова

Комп'ютерна верстка

Світлана Ткаченко

Дизайн обкладинки

Тетяна Малишева

Оригінал-макет виготовлено
ЗАТ «ВІПОЛ»

Підписано до друку 14.10.2009.

Формат 70 x 100 1/16.

Папір офсетний. Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 10,32. Обл.-вид. арк. 13,5.

Наклад 1000 прим.

Зам. № 9-952.

Віддруковано на ЗАТ «ВІПОЛ».

03151, Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру

Серія ДК № 752 від 27.12.01.