

# **ВІСНИК**

---

## **НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

**1(25)'2012**

**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**

Дъомін Ю.М.

**Рекомендовано до друку**

Вченю радою Національної академії  
прокуратури України  
(протокол № 7 від 22 березня 2012 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, 2012

УДК 343.166  
ББК 67.9

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

### Головний редактор

**Дъомін Юрій Михайлович**

доктор юридичних наук, професор,  
ректор Національної академії прокуратури України

### Заступники головного редактора:

**Якимчук Микола Костянтинович**

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

**Коз'яков Ігор Миколайович**

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

### Відповідальний секретар

**Барандич Світлана Павлівна**

начальник редакційно-видавничого відділу  
Національної академії прокуратури України

### Члени редакційної колегії:

**Бандурка Олександр Маркович**

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

**Гриценко Іван Сергійович**

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

**Грошевий Юрій Михайлович**

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

**Долежан Валентин Володимирович**

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

**Кальман Олександр Григорович**

доктор юридичних наук, професор  
(Національна академія прокуратури України)

**Кожевников Геннадій Костянтинович**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Національна академія прокуратури України)

**Копилиенко Олександр Любимович**

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

**Косюта Михайло Васильович**

доктор юридичних наук, професор  
(Генеральна прокуратура України)

**Литвак Олег Михайлович**

доктор юридичних наук, професор  
(Національна академія прокуратури України)

**Маляренко Василь Тимофійович**

доктор юридичних наук, професор  
(Національна школа суддів України)

**Мироненко Тетяна Євгенівна**

кандидат юридичних наук  
(Національна академія прокуратури України)

**Мірошниченко Сергій Сергійович**

кандидат юридичних наук, доцент  
(прокуратура Чернігівської області)

**Попович Євген Миколайович**

доктор юридичних наук  
(прокуратура міста Харкова)

**Руденко Микола Васильович**

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

**Скулиш Євген Деонізійович**

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

**Стєценко Семен Григорович**

доктор юридичних наук, професор  
(Національна академія прокуратури України)

**Толочко Олександр Миколайович**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Національна академія прокуратури України)

**Шаповал Володимир Миколайович**

доктор юридичних наук, професор  
(Центральна виборча комісія)

**Шемшученко Юрій Сергійович**

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

**Якимчук Наталія Яківна**

доктор юридичних наук, доцент  
(Національна академія прокуратури України)

**Ярмиш Наталія Миколаївна**

доктор юридичних наук, професор  
(Національна академія прокуратури України)

## **ЗМІСТ**

<b>АКТУАЛЬНО</b> .....	.5
<i>Олег ЛІТВАК, Петро ШУМСЬКИЙ</i>	
Проблеми реформування органів прокуратури .....	5
<i>Ігор ЗАДОРЕНКО, Сергій ПОДКОПАЄВ</i>	
Проблеми розмежування компетенції між екологічними, транспортними та територіальними прокуратурами .....	13
<b>ПИТАННЯ ТЕОРІЇ</b> .....	.17
<i>Микола РУДЕНКО</i>	
Прокурор як суб'єкт оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби України: питання теорії і практики. . . . .	17
<i>Михайло ТЕПЛЮК</i>	
Термінологічний аспект проблеми введення закону в дію .. . . . .	23
<b>КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ</b> .....	.29
<i>Олександр ДУДОРОВ</i>	
Порушення бюджетного законодавства: проблеми кримінальної відповідальності. ....	29
<i>Наталія ЯРМИШ</i>	
Про виконання у кримінальному праві конституційної заборони подвійного притягнення до юридичної відповідальності . . . . .	36
<i>Сергій МІРОШНИЧЕНКО</i>	
Органи прокуратури у системі суб'єктів протидії та запобігання злочинам проти правосуддя .. . . . .	43
<b>КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА</b> .....	.50
<i>Юрій ГРОШЕВИЙ, Дар'я ГОВОРУН</i>	
Скарга як засіб реалізації принципу публічності (до проекту Кримінального процесуального кодексу України) .. . . . .	50
<i>Олександр ТОЛОЧКО</i>	
Європейські вимоги щодо гуманізації кримінального процесу України. . . . .	57
<i>Ольга ТИЩЕНКО, Іван ТІТКО</i>	
Забезпечення прав потерпілого на стадії досудового розслідування . . . . .	61
<b>АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО</b> .....	.67
<i>Микола ЯКИМЧУК, Наталія ЯКИМЧУК</i>	
Правове регулювання плати за надання адміністративних послуг: актуальні питання правореалізації та вдосконалення законодавства . . . . .	67

<b>ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС</b>	74
<i>Любов НЕЦЬКА, Ігор ПИЛИПЕНКО</i>	
Правовий статус прокурора в цивільному процесі	74
<b>ТРУДОВЕ ПРАВО</b>	80
<i>Олена СЕРЕДА</i>	
Окремі проблеми правового регулювання інституту гарантій діяльності роботодавця	80
<b>ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД</b>	85
<i>Микола ГОЛОМША</i>	
Організація боротьби з відмиванням тіньових капіталів: міжнародний досвід	85
<i>Людмила ГРИЦАЄНКО</i>	
Органи Європейського Союзу з боротьби зі злочинністю та правові засади їх співробітництва з Україною	91
<b>ПРОКУРОРСЬКА ТА СЛІДЧА ПРАКТИКА</b>	96
<i>Олег ЛЕВИЦЬКИЙ</i>	
Правозахисна діяльність у сфері бюджетного законодавства – один із головних пріоритетів роботи прокуратури Кіровоградщини	96
<i>Іван МЕЛЬНИЧУК</i>	
Окремі аспекти застосування Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»	101
<i>Микола БОРТУН</i>	
Особливості правового регулювання організації і діяльності прокуратури радянського періоду	109
<b>ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО</b>	114
<i>Артем ВОЛОДІН</i>	
Окремі аспекти застосування процедури банкрутства до підприємства-боржника, що ліквідується власником	114
<i>Яна РИЗАК</i>	
Предмет комерційного підкупу за Кримінальним кодексом України	121
<b>ЖИТТЯ АКАДЕМІЇ</b>	127
Хроніка міжнародних зв'язків	127



**Олег ЛІТВАК,**  
завідувач кафедри теорії діяльності та  
управління в органах прокуратури  
Інституту підготовки кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
державний радник юстиції України,  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений юрист України

**Петро ШУМСЬКИЙ,**  
професор кафедри теорії діяльності та  
управління в органах прокуратури  
Інституту підготовки кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
державний радник юстиції 3 класу,  
кандидат юридичних наук, професор



### ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

**Ключові слова:** проблеми реформування прокуратури; єдина централізована система; система противаг; конституційний статус прокуратури.

Генеральний прокурор України В.П. Пшонка наголосив на необхідності подальшого реформування органів прокуратури у напрямі більш ефективного їх впливу на роботу всього правоза- безпечувального механізму держави та здійснення належної правозахисної діяльності. Важливою складовою ефективного виконання цієї функції є дієве й ефективне її планування прокуратурами областей і при- рівняними до них, а також всією прокурор- ською системою.

Водночас прокурорам міст і районів на- дано можливість визначати пріоритетні на- прями планування, зокрема правозахисні, прокурорсько-наглядові та інші.

Тобто для низової ланки прокурорської системи плани – внутрішній орієнтир реа- лізації прокурорсько-наглядового потен- ціалу, що виключає можливість використан- ня планування для заорганізованості діяль- ності основної прокурорської ланки міських і районних прокуратур.

Таким чином, організація роботи й пла- нування як одна з головних її складових сприяє створенню оптимальних умов взає- модії органів, підрозділів і посадових осіб для досягнення цілей функціональної діяль- ності органів прокуратури. Як зазначив керівник вищого наглядового відомства держави, – це вимагає підготовки нового Закону України «Про прокуратуру», однак його прийняття парламентом можливе ли-ше після завершення реформування всієї кримінальної юстиції і прийняття Верховною Радою України нового Кримінального про- цесуального кодексу України [1].

Проголошений Конституцією України принцип верховенства права як засіб забез- печення фундаментальних прав і свобод лю- дини та громадянина не лише чітко визначив пріоритетні напрями прокурорської діяль- ності, а й зумовив необхідність докорінного реформування органів прокуратури. Упро- довж понад півтора десятиліття, що минуло від часу прийняття Основного Закону, триває

системне реформування прокуратури як складової частини державного механізму.

Законодавець, таким чином, підтверджив доцільність та актуальність наглядових повноважень прокурора у складний для держави і суспільства перехідний період розбудови публічних інституцій на засадах верховенства права, демократії та визнання прав і свобод людини, їх гарантій такими, що визначають зміст та спрямованість діяльності держави.

Розширення повноважень прокуратури є свідченням поступового відновлення довіри суспільства до прокурорської системи в цілому як ефективної правозахисної організації, важливого елемента механізму реалізації завдань держави, що забезпечує законність і правопорядок у країні.

Очевидно, на сьогодні діяльність органів прокуратури поки що не повною мірою відповідає вимогам державно-правової реформи. Окрімі складові їх організації та функціонування, безумовно, потребують змін і удосконалення шляхом перегляду чинних правових норм, меж компетенції, структури, оптимізації штатної чисельності й кадрової роботи з добору, розстановки, навчання і виховання прокурорсько-слідчих працівників. Практичне вирішення зазначених та інших питань – справа найближчого майбутнього [2].

Загальновизнано, що запорукою успіху будь-якої справи є класична тріада органічно поєднаних складових, а саме: кадрів; фінансового і матеріально-технічного за-безпечення; чіткої організації роботи й ефективного управління. У цьому сенсі не є винятком і органи прокуратури.

Важлива передумова успішного здійснення прокурорської діяльності – ґрунтovne знання прокурорами і слідчими специфіки й особливостей різносторонньої роботи прокуратури, своїх повноважень, вміння правильно на науковій основі організувати роботу, володіння тактикою і методикою здійснення прокурорського нагляду й інших напрямів діяльності.

Минулого року, 1 грудня, виповнилося 20 років від часу введення в дію Закону України «Про прокуратуру». Тим самим була створена єдина централізована система

прокурорських органів нашої держави. Слід визнати, що цей закон, поряд із копіюванням нормативних актів колишнього СРСР, в багатьох випадках звужував функції прокуратури, особливо при здійсненні вищого нагляду за дотриманням законів у діяльності господарських суб'єктів, судових рішень, захисту прав особи тощо. Проте з часом подібна правова колізія була усунута і згідно зі змінами до законодавства на органи прокуратури покладено обов'язки здійснення нагляду за дотриманням законів органами місцевої влади та їхніми виконавчими комітетами, органами управління і контролю, юридичними та фізичними особами, громадськими об'єднаннями, посадовими особами. Паралельно органи прокуратури здійснюють нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність (раніше вона була безнаглядно), дізнання і досудове слідство, за додержанням законів у місцях затримання й попереднього ув'язнення, а також виконанням вироків, що призначаються судом, виконанням законів органами військового управління, військовими частинами й закладами.

Проблема реформування прокуратури як складової правоохоронної системи держави особливо активно дискутується в Україні як серед науковців, так і практиків, з моменту прийняття Основного Закону. І весь цей час проводилися відповідні тематичні наукові дослідження, здійснювалися певні кроки законодавчого й практичного характеру, спрямовані на удосконалення правової основи діяльності прокуратури, перегляд підстав і принципів організації власне прокуратури як єдиної системи, визначення її місця, ролі та функцій у нових суспільно-економічних, політичних та історичних умовах.

На перший погляд, цей процес дещо затягнувся, але, на думку В. Мойсика, відсутність поспіху в цьому напрямі державотворення не варто оцінювати негативно. Адже офіційно проголошений Україною курс на інтеграцію до Європи передбачає обов'язкове створення умов для вступу нашої країни до Європейського співтовариства, насамперед приведення норм і стандартів внутрішнього життя українського суспільства у відповід-

ність до норм і стандартів Європи, що є складним і довготривалим процесом [3].

Реформування правоохоронних органів, прокуратури та судів України – найважливіша складова вказаного процесу, оскільки саме вони являють собою той ключовий інструментарій держави, за допомогою якого здійснюється захист найвищих цінностей нації, а саме: життя і здоров'я людей, їх права і свобод. Відомо, що у правовій демократичній державі діє система противаг, яка забезпечує взаємодію і взаємозв'язок розподілу влади та не дозволяє жодній з її гілок підпорядковувати собі іншу. Функції і повноваження прокуратури, мета, завдання та характер її діяльності залежать передусім від місця в системі розподілу влади. Яким воно має бути? Відповіді на це запитання не дають ні правова наука, що вивчає діяльність прокуратури в окремих сферах правовідносин, ні чинні закони, котрі регламентують її діяльність.

Отже, предметом нашого дослідження буде визначення місця і ролі органів прокуратури в системі правоохоронних органів держави й органів державної влади взагалі.

Погляди вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків на місце прокуратури в системі поділу влади досить різноманітні. Проблематику даного питання у своїх роботах розглядали такі правники, як О. Михайленко, В. Ковальський, Ю. Грошевий, В. Рохлін, М. Шалумов, В. Бессарабов, С. Лисенков, І. БоршулЯк, Н. Дегтярьова, Н. Костенко, Л. Грицаєнко.

Більшість із них висловлюють точку зору, згідно з якою прокуратура є державною конституційною інституцією, яка не дас підстав для віднесення її до будь-якої з гілок влади. Крім того, діяльність прокуратури не вкладається в межі жодної з них. Зокрема, таку позицію обстоюють Ю. Шемшученко, В. Тацій, О. Михайленко [4].

Сучасна історія України доводить, що прокуратура може ефективно співпрацювати в інтересах законності з будь-якою із гілок влади. А вони, у свою чергу, можуть використовувати потенціал прокурорського нагляду для виконання завдань побудови демократичного суспільства, захисту прав і свобод громадян.

З позиції політиків, науковців, інших фахівців у засобах масової інформації висловлюються різні, часто абсолютно протилежні думки щодо ролі прокуратури у суспільстві та перспектив її подальшого розвитку. При цьому учасники таких дискусій, обґрунтуючи власну позицію, посилаються на європейські демократичні стандарти моделі прокуратури. Незважаючи на це, її українська модель суттєво відрізняється від демократичних світових стандартів.

Одні науковці вважають, що прокуратура – це інститут радянської, тоталітарної системи, який потрібно ліквідувати, позаяк він є зброєю влади, органом авторитарного правління, якому не повинно бути місця у демократичній правовій державі. Інші вчені обстоюють позицію, згідно з якою прокуратура має зайняти центральне місце у нагляді за виконанням законів. Справді, за часів існування СРСР прокуратура, як і інші правоохоронні органи, у тому числі й суд, функціонувала в тих формах і межах, що були необхідні для підтримання правопорядку в тоталітарній державі. Україна стала на шлях побудови правової країни. І хоча основна функція прокуратури – виявляти порушення закону та вживати заходів щодо їх усунення, така діяльність не містить антидемократичної мети. Навпаки, це має відповідати високим стандартам правової держави. Як вважає Р. Жоган, сама по собі прокуратура не може бути ознакою ні демократичної, ні авторитарної держави та її правоохоронної системи. Статус прокуратури не можна розглядати без урахування умов, у яких вона здійснює свою діяльність, а також того, як влада ставиться до права і законності [5].

У радянській і пострадянській юридичній літературі висловлені різноманітні погляди на місце прокуратури в системі державного механізму. Вони зводяться до наступного: 1) прокуратура повинна бути включена в судову гілку влади і її основною функцією має стати здійснення обвинувальної влади в державі; 2) прокуратура не повинна належати ні до виконавчої, ні до судової влади, а бути органом Верховної Ради України, щоб реально забезпечувати законність; 3) враховуючи статус Президента, котрий визнається гарантом Основного Закону, прав і свобод

громадянина, було б логічно конструювати прокуратуру як структуру президентської влади, що здійснює від його імені нагляд за виконанням законів і указів Президента України в державі; 4) діяльність прокуратури має особливий, самостійний характер державної влади, що діє на основі притаманних цьому органу принципів і повноважень [6].

Сьогодні політика в Україні суперечлива і надто складна, характеризується швидкими змінами, у тому числі економічними, відмовою від старих стереотипів (наприклад, прокуратура має власне минуле та вікові традиції) і поверненням до них, а також переосмисленням історичного конституційного досвіду і критикою визнаних авторитетів. Заклики до кардинального реформування прокуратури турбують не тільки вчених і практиків, а й усе суспільство. І це зрозуміло, адже правова система будь-якої держави становить складний взаємопов'язаний механізм, нормальне функціонування якого складається поступово протягом десятиліть, а інколи – й століття.

Як свідчить досвід радянського і пострадянського періодів історії України, численні спроби реформування державно-правових структур постійно здійснювалися методом «проб і помилок», коли про невдачі при реалізації волонтеристських задумів швидко забували і елементарний здоровий глупд на деякий час брав гору.

Тому перш ніж змінювати перевірену часом систему прокурорського нагляду слід науково спрогнозувати, чи можна очікувати від запланованих новацій реального зміцнення законності, кращого забезпечення прав громадян. При цьому потрібно ретельно зважити всі можливі ризики, аби позитивний ефект значно перевищив труднощі від нововведень. Реформаторські зміни можуть бути виправдані лише тоді, коли вони ґрунтуються на досвіді та доцільності.

Головною проблемою, що її необхідно розв'язати під час здійснення конституційно-правової реформи, є визначення місця прокуратури в системі органів державної влади.

Прокуратура – це комплексний і багатогранний правовий інститут з єдиною централізованою системою, що виконує особли-

вий вид державної діяльності, пов'язаний із діяльністю усього державного механізму України, і не належить до жодної з її гілок.

Не визначено власне характер прокурорської наглядової влади при виконанні нею передбачених законом функцій. Прокуратура, здійснюючи нагляд, виступає носієм державно-владних повноважень. Діяльність прокуратури України є одним із важливих механізмів реалізації державної влади, який забезпечує верховенство права і закону, єдність і зміцнення законності, захист прав і свобод людини та громадянина. Без належної законності в державі не може бути і сильної влади, тим більше, що Україна прагне стати правою державою.

Реформування прокуратури повинно бути складовою частиною державно-правової реформи в Україні, здійснюватися з урахуванням реальних умов, які склалися в галузі забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян та інтересів суспільства.

Будучи правоохоронною системою, що опікується утвердженням верховенства права, зміцненням правопорядку і захистом від злочинних та інших неправомірних посягань на найважливіші соціальні цінності, прокуратура водночас здійснює всеобщу правозахисну діяльність. Вказаний напрям забезпечується не відокремлено, а в тісному взаємозв'язку з іншими державними структурами, зокрема органами виконавчої влади у центрі і на місцях та органами й посадовими особами місцевого самоврядування, управлінська діяльність яких передусім має бути спрямована на задоволення потреб та інтересів людей, реалізацію їх конституційних прав. Важливу роль у цих процесах відіграє також діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Питання про місце прокуратури в системі розподілу влади переходить тепер з галузі теорії в практичну сферу. Думка про віднесення прокуратури до однієї з гілок державної влади не є новою, її висловив свого часу ще Ш.Л. Монтеск'є. Пізніше вона отримала правове закріплення в конституціях більшості західних держав, у яких поділ влади розглядається як загальноцивілізований рівень. Але віднесення прокуратури до будь-

якої з гілок влади повинно здійснюватися з належним науковим обґрунтуванням, урахуванням менталітету і звичаїв населення.

Для цього варто звернути увагу на правовий статус прокуратури в системі державних органів інших країн, тобто врахувати зарубіжний досвід. Наприклад, Конституція Республіки Білорусь відносить прокуратуру до самостійного органу державної влади. Згідно з Конституцією Російської Федерації прокуратура належить до судової гілки влади, хоча фактично вона є самостійним органом.

У Сполучених Штатах Америки існує дві посадові особи, що мають статус, аналогічний прокурорському. Перша із них – Генеральний атторней США, який призначається на посаду Президентом США і затверджується на посаді Сенатом США. В силу того, що Генеральний атторней є одночасно міністром юстиції США, він входить до системи гілки виконавчої влади.

Друга посадова особа, яка має статус прокурора, – «незалежний прокурор». На відміну від Генерального атторнея «незалежний прокурор» здебільшого належить до гілки судової влади.

У конституціях європейських країн прокуратура зазвичай віднесена до судової гілки влади.

В Естонії канцлер юстиції належить до законодавчої влади.

Загалом щодо місця прокуратури в органах державної влади конституційна доктрина розглядає чотири групи країн:

- країни, в яких прокуратура діє у складі Міністерства юстиції (Франція, Японія, Польща тощо);
- країни, в яких прокуратура входить до складу суддівського корпусу (магістрат) і знаходиться при суді (Італія, Іспанія та ін.);
- країни, в яких прокуратура виділена в складну систему і підзвітна парламенту та (або) Президенту (КНДР, Словаччина тощо);
- країни, в яких немає прокуратури (Велика Британія).

В юридичній літературі уже кілька років дискутуються питання щодо віднесення прокуратури до виконавчої чи судової влади. Відповідно до Конституції України судова влада, як і інші гілки державної влади,

здійснює повноваження в межах чинного законодавства. Метою правосуддя є захист конституційного ладу, прав і свобод громадян, прав та інтересів підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності. Предметом судового розгляду можуть бути всі суспільні відносини, врегульовані нормами права, в разі виникнення спору. Водночас історико-правовий аналіз юридичної літератури, нормативно-правової бази, прокурорської, слідчої та судової практики свідчить, що діяльність прокуратури як органу державної влади з часу її створення і до сьогодні спрямована на забезпечення верховенства закону, боротьбу зі злочинністю, підтримання державного обвинувачення [7]. Як вважає В. Корж, завдання, мета, функції та правові засоби прокурорської діяльності спрямовані на державно-правовий захист прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави.

Урахування зарубіжного досвіду функціонування органів прокуратури в інших європейських країнах має дати вагомі результати й забезпечити становлення конституціоналізму в Україні. При цьому необхідно враховувати національні й історичні особливості правової системи нашої держави.

В інтересах людини, держави і суспільства прокуратура в Україні має бути незалежним державним органом в системі судової влади, на який необхідно покладати важливі функції із захисту прав та законних інтересів людини і громадянина, держави й суспільства. У розробленому Генеральною прокуратурою України законопроекті, в якому значною мірою враховані висновки Венеціанської комісії та Резолюції ПАРЄ, прокуратуру віднесено до системи самостійної влади. На думку розробників, це стане фундаментальним і принциповим кроком на шляху її реформування, що дасть змогу забезпечити неупередженість, незалежність і деполітизацію діяльності прокуратури та відповідати сучасним тенденціям визначення її ролі в демократичних країнах.

Метою вказаних змін є необхідність закріплення конституційного статусу прокуратури України відповідно до міжнародних принципів і стандартів щодо її ролі та місця у

демократичному суспільстві, зважаючи на історичні традиції, реальний стан державного і суспільного розвитку нашої країни. Основний момент, відображеній у зазначеному проекті, – віднесення прокуратури до самостійної гілки влади. Зокрема, у ст. 121 пропонується передбачити, що прокуратура України становить єдину, незалежну систему органів, на яку покладається: кримінальне переслідування у досудовому провадженні та підтримання державного обвинувачення в суді; захист прав і свобод людини та громадянина, державних і суспільних інтересів, а також представництво їхніх інтересів у суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування; нагляд за додержанням законів органами і установами, які виконують судові рішення, а також застосовують заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян. Цей проект схвально оцінено експертами Ради Європи і зазначено, що він є суттєвим кроком вперед на демократичному шляху розбудови органів прокуратури.

Як вважає В. Корж, з пропозиціями віднести прокуратуру до судової гілки влади погоджуватися сьогодні зарано. Спочатку треба провести комплексне наукове дослідження питання про місце прокуратури серед гілок влади. І тільки врахувавши висновки вчених, які обов'язково мають ґрунтуватися на практичному досвіді, можна зробити остаточний висновок.

Прокуратура, будучи органом державної влади, має сприяти узгодженості та координації дій, урівноважувати їх, щоб жодна з гілок влади не змогла «піднестися» над іншими чи гальмувати їх. Відмінності між способами здійснення державної влади тими чи іншими органами не повинні порушувати її єдність. Прокуратура, виконуючи завдання, функції і повноваження при здійсненні нагляду, покликана забезпечувати таку єдність, оскільки протиріччя між гілками влади можуть мати руйнівний характер.

Дехто наполягає на тому, аби перетворити прокуратуру в орган виконавчої влади, підпорядкувавши її Міністерству юстиції України. Але ж це суперечить власне признанню прокуратури, що здійснює вищий нагляд за виконавчими структурами влади, зокрема й Кабінетом Міністрів України, міністерствами, комітетами тощо. Включення прокуратури до Міністерства юстиції України чи іншої структури виконавчої влади якісно змінить рівень і зміст її наглядової функції: вищий нагляд за дотриманням законів перетвориться у відомчий чи міжвідомчий контроль. З його сфери доведеться вилучити місцеві представницькі органи, кримінальний, цивільний, господарський процеси. По суті, це означатиме ліквідацію прокурорсько-го нагляду в його традиційному значенні.

Віднесення прокуратури до виконавчої гілки влади суперечитиме принципам побудови правової держави, верховенства права, незалежності прокуратури та зруйнує існуючу систему «стримувань і противаг».

Прокуратура повинна діяти в інтересах усіх гілок влади, взаємодіяти з ними, а не входити до їх структури. Виконавча влада не потребує включення прокуратури до своєї структури, її завжди надавалась можливість для здійснення контролю за виконанням законів учасниками суспільних відносин. Тому механізм їх реалізації необхідно передбачити у чинному законодавстві і вміло його використовувати. Для цього зовсім не обов'язково руйнувати прокуратуру.

Менш відвертим намаганням перетворити прокуратуру на заклад виконавчої влади є рекомендації обмежити її функції кримінальним переслідуванням. А потрібний чи не потрібний буде прокурорський нагляд у правовій державі – покаже час. Правова держава і називається правовою тому, що в ній править закон. Навряд чи можна цього досягти, відмовившись від прокурорського нагляду за забезпеченням верховенства закону, єдністю і зміцненням законодавства, захистом прав і свобод громадян, оскільки прокуратура – це єдиний орган, здатний стримувати поширення правового нігілізму і забезпечувати однакове застосування законів.

Як зазначає І. Назаров, не всі представники юридичної науки підтримують вимоги Ради Європи про необхідність реформуван-

ня прокуратури України й приведення її функції у відповідність до європейських стандартів [8].

Найчастіше запереченння викликають пропозиції ліквідувати досудове слідство та нагляд за додержанням законів. Зокрема, лунають висловлювання, що стандартів Ради Європи стосовно організації та функціонування органів прокуратури взагалі не існує; вимоги цієї міжнародної організації спрямовані лише на забезпечення високо-якісного захисту прав і свобод людини та громадянина, а які органи виконуватимуть це завдання – зовсім інше питання.

На думку одних науковців, функції пра-возахисної діяльності та попереднього слідства є надбанням вітчизняної історії і як спеціальна цінність мають залишатися у системі функцій прокуратури з можливим реформуванням. Інші вважають, що прокуратура із функцією загального нагляду – це рудимент середньовіччя, який ожив у країнах з тоталітарним режимом (у минулому – СРСР) для всеосяжного контролю за державними інститутами, суспільством, оскільки потреба у нагляді існувала у період, коли центральна влада прагнула до зміцнення своїх позицій у боротьбі із сепаратизмом.

Як зазначає В. Мойсик, гострі дискусії навколо наглядових повноважень прокуратури породжує не термін «нагляд», а помилкові тлумачення цієї функції окремими консультантами, які зазвичай консультирують міжнародних експертів у рамках виконання відповідних грантів і трактують її як повернення до так званого нагляду прокуратури радянської доби.

Розробляючи основні положення проекту нового Закону України «Про прокуратуру», законодавці виходили передусім із реалій сьогодення, а вони вимагають створення непорушного законодавчого бар'єра на шляху можливих спроб політичного впливу на прокурорську діяльність. Його відсутність робить прокуратуру заручником політичних сил. Саме тому вона має бути незалежним державним органом. Якщо ж прокуратура організаційно входитиме до тієї чи іншої гілки влади, ми, як свідчить вітчизняний досвід,

можемо втратити гарантії того, що процесурні прокурорські можливості не будуть використовуватися як інструментарій політичної боротьби влади чи тієї політичної сили, яка таку владу сформувала.

При застосуванні принципу розподілу влади в його класичному вигляді на законодавчу, виконавчу і судову прокурорський нагляд, на наш погляд, може розглядатись як самостійний її вид. Посилення ролі суду в захисті прав громадян не виключає прокурорського нагляду в цій сфері. В умовах формування держави в центрі уваги має бути захист прав людини [9].

Правозахисна діяльність прокуратури невіддільна від захисту загальнодержавних, загальносуспільних інтересів та інтересів територіальних громад.

Роль прокуратури в системі соціального контролю (у широкому розумінні цього поняття) є унікальною і не перетинається з діяльністю інших органів [10].

По-перше, прокуратура здійснює нагляд за додержанням законності у цілому, а не в межах якихось окремих правових сфер. По-друге, прокурорське втручання пов'язане лише з порушеннями законів, тобто актів найвищої юридичної сили, тоді як численні контролюючі органи керуються в основному підзаконними актами, різноманітними положеннями й інструкціями. І нарешті, прокуратура, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами позавідомчого контролю, будучи системоутворюючим ядром суспільного контролю, сприяє підвищенню його активності і ефективності у боротьбі із право-порушеннями.

Нагляд за додержанням законів являє собою найбільш ефективну та послідовну форму контролю держави у сфері забезпечення законності, здійснюється постійно й не потребує особливої процедури. Утверджаючи верховенство закону, прокурорський нагляд у межах наданих повноважень виступає дієвим і необхідним інструментом захисту прав та свобод людини і громадянина, суспільства й держави. При цьому всім зацікавленим особам гарантується право на судове оскарження дій прокурора.

**Список використаних джерел:**

1. Ківалов С. Проект КПК України: проблеми та перспективи прийняття // С. Ківалов // Вісник прокуратури. – 2011. – № 6. – С. 15–20.
2. Пшонка В.П. Роль прокуратури в забезпеченні національної безпеки України / В.П. Пшонка // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 3–5.
3. Литвак О.М Функції прокуратури України / О.М. Литвак, П.В. Шумський. – Х.: ХІРУП, 1998. – 392 с.
4. Шумський П.В. Проблеми сучасної концепції основних функцій органів прокуратури України / П.В. Шумський // Сучасні проблеми науки: матеріали наук. конф. (9 квітня 2010 року). – К.: Національний авіаційний університет, 2010. – С. 220–221.
5. Шумський П.В. Прокуратура / Шумський П.В. – К.: Вентурі, 1998. – 336 с.
6. Середа Г.П. Оптимізація процесуального статусу прокурора на досудовому слідстві / Г.П. Середа // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 15–21.
7. Войцишен В.Д. Прокуратура у системі кримінальної юстиції України в період її реформування / В.Д. Войцишен // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 11–14.
8. Долежан В.В. Перспективи трансформації функцій прокуратури України / В.В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 45–49.
9. Пшонка А.В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / А.В. Пшонка. – Х., 2006. – 183 с.
10. Дьомін Ю.М. Компенсація та одноразова допомога замість страхових виплат / Ю.М. Дьомін // Вісник прокуратури. – 2011. – № 6. – С. 21–25.

*Oleg LITVAK,  
Petro SHUMSKYI*

**ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

**Резюме**

Досліджується проблема реформування прокуратури і приведення її функцій у відповідність до європейських норм та стандартів. Визначається місце й роль прокуратури в системі органів державної влади. Обґрунтовується поняття прокуратури як комплексного й багатогранного правового інституту, який виконує особливий вид державної діяльності із забезпеченням верховенства закону, єдності, зміцнення законності, захисту прав та свобод людини і громадянина.

*Oleg LITVAK,  
Petr SHUMSKYI*

**ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ**

**Резюме**

Исследуются проблемы реформирования прокуратуры и приведения ее функций в соответствие с европейскими нормами и стандартами. Определено место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти. Обосновано понятие прокуратуры как комплексного и многогранного правового института, который выполняет особый вид государственной деятельности по обеспечению верховенства закона, единства, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

*Oleg LYTVAK,  
Petr SHUMSKIY*

**ISSUES OF LAW DEFENSE ACTIVITY TRANSFORMATION  
OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE**

**Summary**

The article deals with research of the history of reforming and transforming public prosecutor's office due to European standards. The authors' attention is concentrated on the role and place of prosecutor's office in the system of state power organs. The prosecutor's office is considered as complex and versatile legal institute performing specific state activity to provide the rule of law, protection of rights and freedoms of a citizen.



*Ігор ЗАДОРЕНКО,  
начальник управління нагляду  
за додержанням законів спецпідрозділами  
та іншими установами, які ведуть боротьбу  
з організованою злочинністю і корупцією,  
прокуратури Автономної Республіки Крим,  
радник юстиції*

*Сергій ПОДКОПАЄВ,  
професор кафедри теорії діяльності  
та управління в органах прокуратури  
Інституту підготовки кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
старший радник юстиції,  
кандидат юридичних наук, доцент*



## **ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІЖ ЕКОЛОГІЧНИМИ, ТРАНСПОРТНИМИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ПРОКУРАТУРАМИ**

**Ключові слова:** екологічні прокуратури; транспортні прокуратури; територіальні прокуратури; розмежування компетенції.

Π оліпшення екологічного стану водних ресурсів, якості питної води та запобігання подальшому забрудненню підземних вод визначені Президентом України як ключові завдання політики національної безпеки у внутрішній сфері [1]. Тому питання про використання водних ресурсів річки Дніпро, враховуючи, що вони забезпечують водопостачання на двох третинах території нашої держави, є вкрай актуальним.

На розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України 13 жовтня 2011 року «Про стан законності та правозахисної діяльності у сфері водних відносин» було зазначено, що кожного року до басейну Дніпра надходить 900 тисяч тонн забруднюючих речовин. Унаслідок зношення мереж і аварій, які трапляються досить часто, стан очистки комунальних стоків зали-

шається нездовільним. На прилеглих до басейну річки територіях розташовано близько півтори тисячі полігонів та інших місць складання відходів, у тому числі токсичних. Разом із тим належний державний контроль з цих питань органами виконавчої влади та місцевого самоврядування не здійснюється. Недостатньо організовано комплексне управління у сфері використання й охорони вод Міністерством екології та природних ресурсів України; мають місце недоліки у здійсненні ним координації діяльності Державного агентства водних ресурсів та Державної екологічної інспекції України [2].

Саме нездовільний стан використання водних ресурсів річки Дніпро та необхідність комплексного підходу до організації прокурорської діяльності на цьому напрямі зумовили створення Дніпровської екологічної

прокуратури. Певну роль відіграв і позитивний досвід 17-річного функціонування Волзької міжрегіональної природоохоронної прокуратури в Російській Федерації\*.

Дніпровська екологічна прокуратура (на правах обласної) та 6 міжрайонних екологічних прокуратур – Київська, Кременчуцька, Дніпропетровська, Запорізька, Каховська і Очаківська – були утворені наказом Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року № 173 ш. Як зазначається в п.п. 2–6 цього наказу вказані прокуратури створені для здійснення правозахисної, представницької діяльності, протидії корупції та злочинності у сфері охорони та збереження водних ресурсів річки Дніпро, її водоховищ і водоохоронних зон та підтримання державного обвинувачення з даних питань.

Більш предметно компетенція екологічних прокуратур визначається в п. 8.4 наказу Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року № 3/2 гн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколошнього природного середовища та земельних відносин» (наказ 3/2 гн) [3]. До обов’язків Дніпровського

екологічного прокурора та міжрайонних екологічних прокурорів входить здійснення правозахисної, представницької та іншої діяльності в межах річки Дніпро, її водоховищ, Дніпровсько-Бузького лиману, їх водоохоронних зон, прибережних смуг з питань: водокористування та збереження вод (забір, водопостачання, скиди), водних живих ресурсів; додержання законодавства про охорону водних ресурсів при експлуатації гідротехнічних та водогосподарських об’єктів, насамперед підвищеної небезпеки; надання у власність, користування, вилучення, зміни цільового призначення земель водного фонду; додержання водоохоронного та екологічного законодавства в діяльності на зазначеній території фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності; додержання законів у діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, спеціально уповноважених органів, які здійснюють державний контроль у цих сферах; розгляду заяв і повідомлень про підслідні органам прокуратури злочини у сферах охорони довкілля та земельних відносин, а також про злочини, вчинені працівниками піднаглядних правоохоронних органів, провадження досудового слідства у вказаній категорії кримінальних справ, прокурорського нагляду та підтримання державного обвинувачення у них; нагляду, у межах компетенції, за додержанням законів при прийманні, реєстрації та вирішенні заяв і повідомлень про вчинені злочини або ті, що готовяться, при провадженні дослідчих перевірок, оперативно-розшукової діяльності, дізnanня та досудового слідства органами внутрішніх справ на водному транспорті, Служби безпеки України та податкової міліції; виконання антикорупційного законодавства у зазначених сферах.

Нормативного врегулювання надалі потребуватимуть питання щодо розмежування компетенції між екологічними, транспортними і територіальними прокуратурами, зокрема, з урахуванням таких обставин.

1. Пункт 9 наказу № 3/2 гн наділяє прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, Дніпров-

\* На даний час Волзькій природоохоронній прокуратурі (на правах обласної) підпорядковано 15 міжрайонних природоохоронних прокуратур (Осташківська, Тверська, Череповецька, Ярославська, Костромська, Іванівська, Рязанська, Чебоксарська, Казанська, Самарська, Саратовська, Нижегородська, Ульяновська, Волгоградська та Астраханська). Утворення одної системи природоохоронних прокуратур на Волзі – це якісно новий підхід до організації прокурорської діяльності. Саме така структура дає можливість на підставі аналізу статистичних даних, матеріалів контролюючих та правоохоронних органів мати цілісну картину стану законності в сфері охорони природи у всьому Волзькому басейні. Такий підхід забезпечує комплексний і послідовний характер роботи з попередження та припинення екологічних правопорушень, дає змогу на ділі протистояти місницьким та вузьковідомчим інтересам у використанні природних ресурсів. Завдяки перевагам спеціалізації природоохоронні прокурори більш кваліфіковано реагують на екологічні правопорушення, домагаються реального усунення порушень законів і притягнення винних до відповідальності // Сайт Волзької міжрегіональної природоохоронної прокуратури: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wmpp.ru/>

ського екологічного прокурора повноваженнями із розмежування компетенції при здійсненні правозахисної діяльності (відповідно до положень цього наказу) між галузевими підрозділами обласних прокуратур (прирівняних до них), природоохоронними, екологічними, територіальними, транспортними прокурорами та прокурорами з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах. При цьому відкритим залишається питання про взаємодію між Дніпровською екологічною прокуратурою та територіальними прокуратурами обласного рівня при здійсненні наглядової діяльності на загальних, спільних для них об'єктах нагляду.

2. Відповідно до п. 5 наказу Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 3/3 «Про сферу та особливості організації діяльності органів прокуратури на транспорті» (наказ № 3/3 гн) транспортні прокурори здійснюють нагляд за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство на транспорті, зокрема щодо злочинів, вчинених на судноплавних водних шляхах, гідротехнічних та інших спорудах, якщо злочини пов'язані з функціонуванням водного транспорту; або пов'язаних із порушенням правил безпеки руху та експлуатації транспортних засобів водного транспорту [4]. Водночас згідно з п. 8.4 наказу № 3/2 гн екологічні прокурори здійснюють нагляд за діяльністю органів внутрішніх справ на водному транспорті. Запропонований в п. 5 наказу № 3/3 критерій відмежування (стосовно діяльності екологічних прокуратур) – злочини у сфері «... охорони і збереження водних ресурсів, земельних відносин, які вчинені на території річки Дніпро, її водосховищах, Дніпровсько-Бузькому лимані, їх водоохоронних зонах, прибережних захисних смугах» не є достатнім. Адже, наприклад, злочини, пов'язані з функціонуванням водного транспорту або із порушенням правил безпеки руху та експлуатації транспортних засобів водного транспорту, можуть одночасно завдавати шкоди й водним ресурсам.

3. При здійсненні перевірок у порядку нагляду за додержанням законів під час провадження оперативно-розшукової діяль-

ності можуть виникати труднощі. Так, відповідно до п.п. 2.2 наказу Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» від 19 вересня 2005 року № 4/1 гн галузевий підрозділ Дніпровської екологічної прокуратури організовує наглядову діяльність за оперативними підрозділами органів внутрішніх справ на водному транспорті, органами Служби безпеки України та податкової міліції в частині злочинів у сферах охорони і збереження водних ресурсів, земельних відносин, вчинених на території річки Дніпро, її водосховищах, Дніпровсько-Бузькому лимані, їх водоохоронних зонах, прибережних захисних смугах [5]. Отож працівнику Дніпровської екологічної прокуратури необхідно ознайомитись із журналом обліку заведених оперативно-розшукових справ (ОРС), який не передбачає окремого виділення із загального реєстру ОРС тих, що заведені за фактами підготовки або вчинення злочинів у сфері довкілля та земельних відносин. Вказані обставини можуть використовуватися для відмови прокурорському працівнику екологічної прокуратури у наданні ОРС для перевірки. Так само ймовірні випадки відмови працівникам апарату прокуратур областей у наданні для перевірки матеріалів ОРС з тих мотивів, що нагляд за цією справою здійснюється Дніпровською екологічною прокуратурою.

4. Враховуючи значний обсяг території, на якій розташовані піднаглядні екологічним прокурорам об'єкти, та віддаленість правоохоронних органів (відділи податкової міліції, Служби безпеки України і транспортної міліції), можуть виникати об'ективні труднощі у виконанні ними вимог п. 2.1 наказу № 4 гн при проведенні щомісячних перевірок повноти реєстрації, законності розгляду та вирішення заяв і повідомлень про злочини у кожному правоохоронному органі\*.

\* Відповідно до наказу Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року № 173 щ повноваження Київської міжрайонної екологічної прокуратури поширюються на територію двох областей і м. Києва; Кременчуцької – на територію трьох областей.

5. Чіткого визначення потребує процедура підписання екологічними прокурорами статистичних звітів правоохоронних органів, зокрема форм 2-Є, 1-СЛ, 1-СЛМ, а також підписання транспортним чи районним прокурором загальних звітів вказаних форм по правоохоронному органу, оскільки саме останні переважно і здійснюють нагляд за додержанням законодавства у вказаних під-

розділах, перевіряють та відповідають за достовірність внесених до статистичної звітності даних.

На завершення зазначимо, що належне нормативне врегулювання окреслених вище питань сприятиме підвищенню ефективності діяльності як у сфері охорони та збереження водних ресурсів, так і на інших напрямах прокурорської діяльності.

**Список використаних джерел:**

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – С. 159.
2. Про стан законності та правозахисної діяльності у сфері водних відносин: рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 13 жовтня 2011 р. // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
3. Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколошнього природного середовища та земельних відносин: наказ Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року № 3/2 гн // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
4. Про сферу та особливості організації діяльності органів прокуратури на транспорті: наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 3/3 гн // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
5. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 4/1 гн // Офіційний інтернет-портал Генеральної прокуратури України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>

*Ігор ЗДОРЕНКО,  
Сергій ПОДКОПАЕВ*

**ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІЖ ЕКОЛОГІЧНИМИ,  
ТРАНСПОРТНИМИ ТА ТЕРІТОРІАЛЬНИМИ ПРОКУРАТУРАМИ**

**Резюме**

Аналізується відомча нормативна база щодо розмежування компетенції між новствореними екологічними, транспортними і територіальними прокуратурами.

*Ігорь ЗДОРЕНКО,  
Сергей ПОДКОПАЕВ*

**ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ,  
ТРАНСПОРТНЫМИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ПРОКУРАТУРАМИ**

**Резюме**

Анализируется ведомственная нормативная база, касающаяся разграничения компетенции между вновь созданными экологическими, транспортными и территориальными прокуратурами.

*Igor ZADORENKO,  
Sergiy PODKOPAYEV*

**ISSUES OF COMPETENCE DELIMITATION BETWEEN THE ENVIRONMENTAL,  
TRANSPORT AND LOCAL PROSECUTOR'S OFFICES**

**Summary**

The departmental regulatory framework dealing with competence delimitation between the environmental, transport and local prosecutor's offices is analyzed in the article.

---

## ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

---



**Микола РУДЕНКО,**  
головний науковий співробітник  
відділу проблем управління  
та науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності  
Науково-дослідного інституту  
Національної академії прокуратури України,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України

### ПРОКУРОР ЯК СУБ'ЄКТ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

**Ключові слова:** прокурор; державний виконавець; скарга; виконавче провадження; судові юрисдикції.

**З** часу набрання чинності нової редакції Закону України від 4 листопада 2010 року № 2677-VI «Про виконавче провадження» (далі – Закон), тобто з 9 березня 2011 року, прокурор є учасником виконавчого провадження (ч. 1 ст. 7 Закону) та бере в ньому участь у випадку здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді та відкриття виконавчого провадження на підставі виконавчого документа за його заявою (ч. 2 ст. 7 Закону).

При цьому законодавець створив ситуацію, за якої незрозуміло, якими саме правами та обов'язками має бути наділений прокурор під час здійснення виконавчого провадження: правами та обов'язками сторони виконавчого провадження (стягувача) (ч. 1 ст. 12 Закону) чи повноваженнями іншого його участника (ч. 4 ст. 12 Закону). Адже право на оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця з питань виконавчого провадження мають насамперед сторони виконавчого провадження, про що йдеться у ч. 1 ст. 12 Закону, а серед прав та обов'язків інших учасників виконавчого провадження, зазначених у ч. 4 ст. 12 Закону, такого спеціального права не передбачено. Вказується лише, що вони користуються іншими правами, наданими цим Законом.

У наказі Генерального прокурора України «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» від 29 листопада 2006 року № 6гн (із наступними змінами та доповненнями) зазначається, що у випадках відкриття виконавчого провадження за заявою прокурора, який набуває статусу учасника виконавчого провадження, він має користуватися правами, визначеними Законом України «Про виконавче провадження», зокрема і оскаржувати незаконні дії (бездіяльність) органів державної виконавчої служби та їх посадових осіб (п. 14.2). Отже, прокурор, який відповідно до ст. 19 цього Закону звернувся до державного виконавця із заявою про відкриття виконавчого провадження, має права та обов'язки стягувача, в інтересах якого він діє, за винятком права на укладення мирової угоди про закінчення виконавчого провадження, оскільки прокурор повністю замінює собою стягувача.

Слід зазначити, що оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб Державної виконавчої служби України (далі – ДВС) – одна з найважливіших гарантій забезпечення прав фізичних та юридичних осіб у виконавчому

проводженні. При цьому можна виділити два види оскарження: 1) адміністративний (відомчий) порядок оскарження; 2) судовий порядок оскарження (ст. 82 Закону). За таких обставин стягувач (прокурор на його користь), інші учасники виконавчого провадження (крім боржника) можуть скористатися наданою ст. 82 Закону, ст. 383 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України), ст. 181 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) та ст. 1212 Господарського процесуального кодексу України (ГПК України) можливістю оскаржити незаконні рішення, дії (або, напевно, бездіяльність) державного виконавця до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, чи до керівника відповідного відділу ДВС вищого рівня або суду.

Проте ці правові норми (за винятком ст. 383 ЦПК України), на нашу думку, широко трактують коло осіб, які мають право звернутися за захистом своїх порушених прав, надаючи такі повноваження не лише учасникам виконавчого провадження, а й особам, які залучаються до проведення виконавчих дій. Тобто йдеться про те, що у виконавчу провадженні можуть зачіпатися та, відповідно, порушуватися не лише права сторін, а й інших суб'єктів виконавчого провадження. Однак необхідно врахувати і той аспект, що крім стягувача та боржника інші учасники виконавчого провадження особисто не заінтересовані в результатах виконавчого провадження і фактично немає потреби у захисті їхніх прав з огляду на неможливість їх реалізації у виконавчому провадженні. Тому, на наш погляд, більш доцільно наділити правом на оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб ДВС, стягувача, боржника та прокурора, як це передбачено, наприклад, чинним ГПК України (ст. 1212), де прокурор виступає як самостійний суб'єкт оскарження. Згідно з положеннями ст. 383 ЦПК України правом на звернення зі скаргою до суду наділені лише сторони виконавчого провадження.

Прокурори, як свідчить практика, здебільшого надають перевагу судовому ос-

карженню рішень, дій або бездіяльності державного виконавця, міркуючи про те, що начальник відділу ДВС, який здійснює безпосередній контроль за діяльністю державного виконавця, не матиме особистої заінтересованості у задоволенні скарги на свого працівника. Звісно, така позиція сумнівна, але зауважимо: у будь-якому випадку розгляд скарги начальником відділу ДВС жодною мірою не позбавляє прокурора права оскаржувати рішення, дії або бездіяльність державного виконавця і до суду [1].

Під час реалізації прокурором права на судове оскарження слід зважати на те, що законодавством встановлено певний порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб ДВС. Найсуттєвішими моментами в аспекті подальшого викладення є питання визначення судової юрисдикції для оскарження (адміністративної, господарської, цивільної), об'єкта оскарження, тобто правових актів індивідуальної дії, а також дії чи бездіяльності державного виконавця або іншої посадової особи ДВС, порядку розгляду скарги у суді. На теоретичному та практичному рівнях зазначені питання є дискусійними [2].

Згідно зі ст. 181 КАС України («Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби») учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної посадової особи порушено їхні права, свободи або інтереси, а також, якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб.

З аналізу цієї процесуальної норми можна зробити висновок про те, що всі спори щодо скарг учасників виконавчого провадження (за винятком державного виконавця) та осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій, на рішення, дії чи бездіяльність ДВС при виконанні названих вище

виконавчих документів, розглядаються адміністративними судами, крім тих, для яких установлено інший порядок судового оскарження. Отже, з метою виявлення зазначених спорів, які не розглядаються в порядку адміністративного судочинства, необхідна пряма вказівка в законі про їх розгляд в іншому судочинстві.

Як зазначено в п. 13 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 грудня 2010 року № 3 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби» [3], прокурор має право звернутися з позовом у вказаних справах не лише як учасник виконавчого провадження, статусу якого він набуває при відкритті виконавчого провадження за його заявою у випадках представництва інтересів громадянина або держави в суді (п. 2 ст. 19 Закону), а й при здійсненні представництва в суді особи, яка є учасником виконавчого провадження. Крім того, у разі відхилення протесту прокурора або ухилення органу ДВС від його розгляду прокурор може звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним (ч. 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру»).

Таким чином, в адміністративному судочинстві до складу суб'єктів оскарження належить саме прокурор: 1) як повноправний учасник виконавчого провадження у разі відкриття такого провадження за його заявою у випадках представництва інтересів громадянина або держави в суді на підставі ч. 1 ст. 7 Закону; 2) при здійсненні представництва в суді особи, яка є учасником виконавчого провадження; 3) як суб'єкт права на внесення протесту, відхилення якого або ухилення від розгляду якого є підставою для подальшого звернення до адміністративного суду. В останньому випадку йдеться про ситуації, пов'язані зі здійсненням прокурорського нагляду за додержанням законодавства про звернення громадян в органах ДВС, про адміністративні правопорушення, про боротьбу з корупцією.

Статтею 121<sup>2</sup> ГПК України встановлено, що скарги на дії чи бездіяльність органів

ДВС щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів можуть подавати стягувач, боржник або прокурор протягом десяти днів з дня вчинення оскаржуваної дії або з дня, коли зазначеним особам стало про неї відомо, або з дня, коли дія мала бути вчинена. Ці скарги розглядаються господарським судом.

Отже, з цієї норми прямо випливає, що вказані публічно-правові спори розглядаються за правилами господарського судочинства. Однак слід наголосити: для визначення спору, який повинен розглядатися в господарському судочинстві, необхідно враховувати наступне. По-перше, він має випливати лише з правовідносин, що склалися під час виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів. По-друге, скаржником у такому спорі може бути лише стягувач, боржник або прокурор. По-третє, його предметом у буквальному розумінні зазначеної процесуальної норми повинна бути дія чи бездіяльність органів ДВС. Звідси можна зробити висновок, що лише за наявності цих трьох умов такий спір має розглядатися за правилами господарського судочинства. Тому решту спорів, які виникли навіть при виконанні рішень господарських судів, необхідно розглядати за правилами адміністративного судочинства.

Подібна ситуація, хоч і з деякими відмінностями, складається й при розмежуванні цивільної та адміністративної юрисдикцій щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів ДВС під час виконання рішень, ухвалених у цивільному судочинстві. У ньому розглядаються зазначені спори за таких умов: спір повинен виникнути під час виконання рішенні, ухваленого за правилами ЦПК України; скаржниками є лише сторони виконавчого провадження (прокурор на користь стягувача); предмет спору – рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи ДВС [4].

Враховуючи зазначене, оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця та іншої посадової особи ДВС прокурор має право:

1) за ЦПК України – до суду цивільної юрисдикції, що видав виконавчий документ,

якщо оскаржується рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та іншої посадової особи ДВС за виконавчим документом зазначеного суду;

2) за ГПК України – до господарського суду, якщо скарга стосується виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів; зазначені скарги щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів підлягають розгляду господарським судом, який розглянув відповідну справу у першій інстанції, тобто тим господарським судом, що видав виконавчий документ (наказ чи ухвалу), незалежно від того, якою самою особою подано скаргу (п. 10 Постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 24 жовтня 2011 року № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам») [5];

3) за КАС України – до адміністративного суду, до того ж редакція ст. 181 КАС України встановлює юрисдикцію адміністративним судам таких вимог словами «якщо законом не встановлено іншого порядку судового оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби». Це означає, що адміністративним судам підвідомчі адміністративні позови, пов’язані з порушенням прав, свобод чи інтересів сторін виконавчого провадження при виконанні виконавчих документів, виданих адміністративними судами.

У подальшому спробуємо окреслити коло рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб ДВС, які можуть бути оскаржені прокурором під час здійснення виконавчого провадження. Це, зокрема, рішення у вигляді такої постанови: про відмову у задоволенні відводу державного виконавця, експерта, спеціаліста, оцінювача, перекладача (ч. 7 ст. 16 Закону); про відмову у прийнятті до провадження виконавчого документа (ч. 1 ст. 24 Закону); про відмову у відкритті виконавчого провадження (ч. 4 ст. 26 Закону); про відкладення провадження виконавчих дій (ч. 2 ст. 35 Закону); про зупинення виконавчого провадження (ч. 3 ст. 39 Закону); про стягнення з боржника витрат, пов’язаних із організацією та про-

веденням виконавчих дій (ч. 5 ст. 41 Закону); про повернення стягувачу виконавчого документа (без виконання) та авансового внеску (ч. 4 ст. 47 Закону); про повернення виконавчого документа до суду (ч. 3 ст. 48 Закону); про закінчення виконавчого провадження (ч. 3 ст. 49 Закону); про зняття арешту з майна (ч. 6 ст. 60 Закону);

До дій, які підлягають оскарженню, можна віднести: ненадання можливості ознайомитися з матеріалами виконавчого провадження (ч. 2 ст. 11 Закону); проведення виконавчих дій без понятіх, присутність яких під час вчинення виконавчих дій є обов’язковою (ч. 1 ст. 11, ч. 2 ст. 15 Закону); проведення виконавчих дій у нічний час, вихідні дні з порушенням вимог ст. 29 Закону; порушення порядку звернення стягнення на майно боржника та його вилучення (статті 52–57, 65–67 Закону); порушення порядку реалізації майна, на яке звернено стягнення (статті 62–66 Закону); порушення умов звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інші доходи боржника (статті 68–74 Закону); порушення умов виконання рішень, за якими боржник зобов’язаний особисто вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення (статті 75–79 Закону).

Бездіяльність державного виконавця, що оскаржується, може проявлятися у: не-призначенні експерта або спеціаліста для з’ясування та вирішення питань, що виникають під час здійснення виконавчого провадження і потребують спеціальних знань, а для оцінки майна – суб’єктів оціночної діяльності (суб’єктів господарювання) (ч. 1 ст. 13 Закону); непризначенні (за необхідності) перекладача під час проведення виконавчих дій (ч. 1 ст. 14 Закону); ненадсиланні виконавчого документа за новим місцем проживання чи місцезнаходженням боржника, місцем його роботи чи місцезнаходженням майна боржника (ч. 5 ст. 20 Закону); ненадсиланні копій постанов та інших документів виконавчого провадження, які державний виконавець повинен довести до відома сторін та інших учасників виконавчого провадження (ч. 1 ст. 31 Закону); незверненні до суду з поданням про винесення ухвали про розшук боржника або дитини, а також

іншу бездіяльність державного виконавця, пов'язану з розшуком боржника або його майна (ч. 4 ст. 40 Закону); невідновленні виконавчого провадження у випадках, передбачених ст. 51 Закону; ненадсиленні відповідним правоохоронним органам матеріалів для притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності (ч. 6 ст. 65, ч. 10 ст. 74, ч. 3 ст. 75, ч. 2 ст. 89 Закону; ненакладенні штрафу на боржника – фізичну або юридичну особу (ч. 1 ст. 89 Закону).

При цьому не має значення, яким розпорядчим документом оформлені рішення, дії державного виконавця – постановою, в тому числі затвердженою начальником відповідного відділу ДВС, актом, резолюцією на заяві заінтересованої особи, листом чи в іншій формі, або взагалі не оформлені (бездіяльність) – всі вони за наявності певних обставин можуть бути оскаржені прокурором до суду.

За результатами розгляду скарги виноситься ухвала (рішення), в якій відповідний суд або визнає доводи прокурора правомірними і залежно від змісту визнає постанову державного виконавця щодо здійснення заходів виконавчого провадження недійсною, або визнає недійсними наслідки виконавчих дій, або зобов'язує орган ДВС здійснити певні виконавчі дії, якщо він ухиляється від їх виконання без достатніх підстав, або визнає доводи скаржника неправомірними і скаргу відхиляє.

Щодо форми судового процесу господарська юрисдикція визначилась таким чином: це є не позовне провадження, а «особлива» форма чи одна із форм судового контролю щодо виконання рішень, ухвал,

постанов (лист Вищого господарського суду України від 11 грудня 2006 року № 05-3/2772 «Щодо розгляду скарг на дії чи бездіяльність органів Державної виконавчої служби») [6]. Проте за відсутності законодавчих приписів щодо порядку вирішення таких звернень господарський суд застосовує більшість положень ГПК України, які врегульовують позовне провадження, зокрема: порядок призначення скарги до розгляду, витребування та отримання певних доказів, їх оцінку в судовому засіданні, процесуальні строки, порядок внесення певного процесуального документа за результатами розгляду, набуття ним законної сили, порядок оскарження тощо.

При цьому було б доцільно орієнтуватися на одночасну гармонізацію таких норм із відповідними нормами ЦПК України та КАС України, які також поки що не досконалі в аспекті цього дослідження і до того ж передбачають різні судові форми розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця та іншої посадової особи ДВС (позовне провадження відповідно до ст. 181 КАС України і звернення зі скаргою згідно зі статтями 383–389 ЦПК України). Бажано, щоб Вищий спеціалізований суд України з розглядом цивільних і кримінальних справ вивідав окрему постанову із зазначеного питання, адже постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження» від 26 грудня 2003 року № 14 [7] є застарілою та не відповідає умовам сьогодення.

#### Список використаних джерел:

1. Малахов С.О. Оскарження прокурором рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби: питання теорії та практики / С.О. Малахов // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – 2011. – Вип. 9. – С. 342–345.
2. Гордиенко М. В какой суд пойти с жалобой на ГИС? Проблемы определения судебной юрисдикции обжалования действий госисполнителей / М. Гордиенко // Юридическая практика. – 2011. – № 24 (703). – 14 июня.
3. Коваленко Д. Два суда – два мнения. Разное разъяснение в применении одной и той же нормы процессуального права пленумами ВХСУ и ВАСУ / Д. Коваленко // Юридическая практика. – 2011. – № 46 (725). – 15 ноября.

4. Смоковіч М. Розмежування судових юрисдикцій щодо спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності Державної виконавчої служби / М. Смоковіч // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 4. – С. 15–23.
5. Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 6. – С. 16–17.
6. Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 2. – С. 22.
7. Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 2. – С. 2–4.

*Микола РУДЕНКО*

**ПРОКУРОР ЯК СУБ'ЄКТ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ  
ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ:  
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

**Резюме**

Аналізуються законодавчі положення щодо права прокурора на оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця та інших посадових осіб Державної виконавчої служби України, а також механізм реалізації цього права у цивільному, господарському й адміністративному судочинстві.

*Николай РУДЕНКО*

**ПРОКУРОР КАК СУБЪЕКТ ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЯ  
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ:  
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

**Резюме**

Анализируются законодательные положения, касающиеся права прокурора на обжалование решений, действий или бездействия государственного исполнителя и других должностных лиц Государственной исполнительной службы Украины, а также механизм реализации этого права в гражданском, хозяйственном и административном судопроизводстве.

*Mykola RUDENKO*

**PROSECUTOR AS A SUBJECT OF APPEALITION DECISIONS, ACTS OR OMISSIONS OF STATE  
PUBLIC OFFICIALS OF THE STATE EXECUTIVE SERVICE OF UKRAINE:  
THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES**

**Summary**

The author analyses the legislative provisions dealing with prosecutor's right to appeal the decisions, acts or omissions of public executive officers and of the State Executive Service as well as the mechanism of realization of this right in civil, commercial and administrative legal procedure.



**Михайло ТЕПЛЮК,**  
заступник керівника Апарату Верховної Ради України –  
керівник Головного юридичного управління,  
кандидат юридичних наук

## ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМИ ВВЕДЕННЯ ЗАКОНУ В ДІЮ

**Ключові слова:** чинність закону; дія закону; введення закону в дію.

**A**наліз практики прийняття законів Верховною Радою України в останні двадцять років дає можливість більш-менш чітко визначити «вузькі місця» у вітчизняному законодавчому процесі, серед яких надзвичайно важливим моментом є узгодження закону, що приймається, з існуючим законодавством, введення нових законів у дію. На жаль, регламентні процедури щодо третього читання законопроектів парламентом систематично ігноруються. У цьому зв'язку варто раціоналізувати завершальну фазу розгляду законопроектів, пов'язану з прийняттям закону в цілому, передбачити більш жорсткі вимоги до прикінцевих і перехідних положень закону. Разом із тим законодавче та регламентне врегулювання вказаних вимог має бути науково забезпеченим. Проблеми удосконалення законодавчої діяльності, парламентської реформи, розробки юридичної техніки потребують на самперед теоретичної, наукової розвідки, а потім практичного втілення результатів наукового осмислення в діяльність парламенту. Водночас у теорії права залишається дискусійним розуміння поняття та механізму дії права й закону, уявлення про способи забезпечення вказаної дії.

Вивчення наукової літератури з метою з'ясування змісту терміна «введення закону в дію» та які існують визначення поняття даного феномену з самого початку стикається з проблемою термінологічної невизначеності досліджуваного предмета. Загальні і навіть спеціальні словникові видання, а також відповідні наукові публікації не пропонують більш-менш певних визначень вказаного терміна та

поняття; навпаки, у даному питанні, можна стверджувати, панує хаос, термінологічна та методологічна мішаниця [1, 4–5].

У загальних тлумачних словниках термін «введення закону в дію» як такий не фігурує взагалі, є визначення лише окремих слів, з яких він складається. Наприклад, слово «введення» (уведення) означає «дія зі значенням вводити». При цьому слово «вводити» має такі значення: 1. Супроводжуючи, приводити або допомагати зайти кудись. 2. Поміщати інформацію в комп’ютер. Вганяти в середину чогось. 3. Вставляти, вколювати, вливати з лікувальною чи діагностичною метою. 4. Включати, долучати до чогось, робити учасником, складовою частиною. 5. Запроваджувати, робити чинним. 6. Ознайомлювати з чим-небудь. 7. Доводити до якогось стану (часто неприємного) [2, 96–97].

У Великому тлумачному словнику до визначення «введення» (як «дії за значенням ввести») надано ще значення терміна «введення у дію» – «початок господарського, виробничого використання, застосування новостворених об’єктів будівництва, основних засобів» [3, 114].

Слово «закон» також має кілька значень: 1. Загальнообов’язкове правило, встановлене найвищим органом державної влади, що має найвищу юридичну силу; сукупність таких правил і державних постанов, що регулюють відносини між людьми, між людиною і державою, тощо; норма. 2. Те, що сприймається як незаперечне розпорядження, обов’язкове для його дотримання. 3. Усталене правило співжиття, норма поведінки; звичай. 4. Правила в якій-небудь

сфері діяльності людини. 5. Постійний і необхідний зв'язок між предметами, явищами і т. ін., що випливає з їхньої сутності; основне положення якої-небудь науки; щось неза-перечне, що є виявом певної закономірності. 6. Сукупність релігійних догм, напр.: Закон Божий [2, 316; 3, 396–397].

Слово «дія» знову-таки багатозначне:

1. Робота, діяльність, здійснення чого-небудь.
2. Сукупність учніків кого-небудь.
3. Робота, функціонування якої-небудь машини, агрегата, підприємства і т. ін.
4. Вплив на когось, що-небудь; виявлення сили, енергії чого-небудь.
5. Сукупність і розвиток подій у літературних творах, кіно і т. ін.
6. Операції, пов'язані зі збройною боротьбою.
7. Закінчена частина драматичного, оперного, балетного твору або спектаклю; акт.
8. Основний вид математичного обчислення [2, 253–254; 3, 306].

У сучасному російському тлумачному словнику аналогічний термін «введеніе за-кона в дія́ние» також відсутній. А щодо значення слів, які його утворюють, то вони майже тотожні наведеним вище. Слово «введеніе» означає: 1. Ввести (кроме 2 зна-чения). 2. Вводная часть какого-либо сочи-нения; вступление. 3. Вступительный раз-дел или учебный курс, излагающий предва-рительные сведения и основные понятия какой-либо науки.

До слова «ввести» наведені такі значен-ня: 1. Ведя, привести куда-либо, дать воз-можность войти. 2. Управляя чем-либо, направить внутрь, в пределы чего-либо. 3. Вставить, вколоть внутрь что-либо. 4. По-местить информацию в компьютер. 5. Вклю-чить куда-либо в качестве члена или состав-ной части чего-либо. 6. Помочь освоиться с чем-либо, ознакомить. 7. Сделать дейст-вующим, работающим, общепринятым. 8. Поставить в какое-либо положение, при-вести в какое-либо состояние [4, 66]. Так само багатозначними є й слова «закон» та «дія́ние» [4, 152–153, 204].

В загалі треба сказати, що сполучення слів «введеніе», «закон» і «дія» не належить в українській мові до найуживанішої лексики [5, 39, 106–107].

У спеціальних словниковых виданнях, і передусім юридичних, термін «введеніе за-кона в дія» трапляється так само не завжди. Зокрема, «введеніе закона в дія́ние» зга-дується в одному з російсько-англійських

юридичних словників [6, 59–60]; міститься термін «введение в действие закона» (ко-декса, основ законодательства) також у російсько-українському словнику юридич-них термінів [7, 20]. Проте цей термін відсутній в інших юридичних словникових виданнях [8; 9; 10].

Варто у зв'язку з цим зазначити, що у спеціальній словниковой літературі звер-тається увага на труднощі терміновживання стосовно терміна «введеніе закону в дія». Так, у російсько-українсько-англійському словнику правничої термінології російсько-му словосполученню «введение в действие закона» відповідає українське «введенія (запровадження) в дію закону, надання чин-ності (сили) законові». При цьому в комен-тариі словника зазначено, що «до російсько-го терміносолучення «введение в действие закона» в українській мові існує кілька відпо-відників. Але перевагу слід віддати терміно-сполученню надавати, надати чинності за-коною (закону), оскільки дієслово надавати, надати у сполученні з іменником чинність позначає не тільки «зробити діючим», а та-кож «надати юридичної сили» (див.: дейст-вие закона). Словосполучення «вводити, ввести в дію закон» є калькою з російського «ввести в действие закон», а «запроваджу-вати, запровадити в дію закон» означає «ус-тановлювати закон».

Водночас чинність закону тлумачиться у цьому словнику як «діяння за певних умов, набуття юридичної сили», а дія закону – як «процес постійного функціонування закону»; «дія́ние закона» перекладається як дія, чинність закону. У коментарі до цього пере-кладу міститься пояснення, що «в українській мові терміни «чинність», «сила», «дія» стосов-но до правничої практики розрізняються за вживанням у словосполученнях. Термін «чин-ність» – «діяння за певних умов, набуття юри-дичної сили» – вживається там, де виконання закону обов'язкове... Термін «сила» вжи-вається у значенні «дієвість», має своє коло терміносолучень і співвідноситься у цьому значенні з російським «сила». Як приклади наводяться словосполучення «мати юридич-ну силу», «зворотна сила закону», «втратити силу». Вживання терміна «дія» пропонується обмежити означенням процесу постійного функціонування закону [11, 54, 89–90].

До наведеного фрагмента можна зро-бити кілька зауважень. По-перше, правнича

практика не підтверджує висновків авторів словника, зокрема щодо словосполучень «зворотна сила закону» та «втратити силу». У законодавчій практиці України правилом стало словосполучення «закон втратив чинність», а не «закон втратив силу». Та ж сама практика сприйняла словосполучення «зворотна дія закону», а не «зворотна сила закону». Наприклад, у ст. 58 Конституції України записано, що «закони не мають зворотної дії», а не зворотної сили.

По-друге, з цього фрагмента видно, що автори прагнуть надати термінам «чинність закону», «дія закону», «введення закону в дію» такого значення, яке вони виводять не з логіки цих юридичних феноменів і понять, а з лексичної логіки, як вони її собі уявляють. З цього нічого, крім заплутування суті справи, звичайно, не виходить. Навпаки, даний приклад виявляє потребу визначити як справжній зміст названих термінів, зокрема, «введення закону в дію», так і його співвідношення з іншими названими тут термінами, оскільки правилом стала підміна цих термінів. Наприклад, «дія» (закону, Конституції, договору тощо) відповідно до одного зі словників має значення дії, чинності, сили [7, 43].

Здавалось би, певні можливості в розкритті змісту терміна «введення закону в дію» відкриває те, що в окремих словникових виданнях наводяться значення більш загальних щодо нього термінів «дія закону» та «введення». Проте через таку багатозначність і тут бракує задовільного розуміння.

Наприклад, «дія закону» визначається як «обов'язковість виконання закону протягом певного часу, на певній території та щодо конкретного кола осіб, організацій та інших суб'єктів права. Дія закону в часі починається з моменту набуття ним чинності (про це може бути спеціально зазначено в законі). Якщо цей момент у законі не обумовлено, строк набуття чинності визначається чинним законодавством. Припиняється дія закону з моменту його офіційного визнання таким, що втратив чинність, або в термін, на який він був розрахований, або в силу заміни його іншим законом, який виданий пізніше. Дія закону в просторі означає застосування його на певній території. Дія закону за колом осіб означає застосування його до певної категорії суб'єктів права» [8, 82; 9, 114]. Майже totожне визначення терміна «действие закона» міститься в енциклопедичному слов-

нику «Экономика и право» [12, 160]. Отже, в одному випадку дія закону означає обов'язковість його виконання, в другому – зводиться до застосування закону. По суті, тут йдеться не про дію самого закону, а про його властивість бути обов'язковим для підпорядкування суб'єктами права їх власних дій. При цьому про обов'язковість застосування закону взагалі нічого не зазначається.

Вирішенню проблеми визначення справжнього змісту вказаних термінів, зокрема терміна «введення закону в дію», та його співвідношення з іншими термінами за логікою мали б сприяти юридичні енциклопедичні видання, проте не в кожному з них можна знайти термін «введення закону в дію». Так, у згаданому вище енциклопедичному словнику пропонується визначення терміна «действие закона», проте залишається поза увагою визначення «введення закону в дію» [12]. Аналогічна ситуація має місце в «Российской юридической энциклопедии», в якій також відсутня спеціальна стаття з визначенням поняття «введение закона в действие». А тлумачення термінів «действие нормативного акта» і «закон», по суті, є тотожним їхньому значенню у попередньому виданні. Так, «действие нормативного акта» означає, за визначенням А.С. Піголкіна, «обязательность его исполнения в течение определенного времени, на определенной территории и в отношении конкретного круга лиц, органов, организаций. По общему правилу нормативный акт применяется к отношениям, имевшим место после его вступления в силу и до утраты им силы» [13, 233]. Конкретно про «действие закона» йдеться у статті «закон», де це поняття так само тлумачиться як «обязательность его исполнения в течение определенного времени, на определенной территории и в отношении конкретного круга лиц, организаций и иных субъектов права. Различают действие закона во времени, в пространстве и по кругу лиц» [13, 334].

З цієї точки зору, безперечно, є позитивною спроба надати визначення терміна «введення закону в дію» в багатотомній «Юридичній енциклопедії», що видана Інститутом держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

Відомий вченій-правознавець Є.А. Тихонова дає таке тлумачення вказаного терміна, яке варто навести повністю: введення

закону в дію – «завершальний етап законотворчого процесу, який настає після прийняття закону парламентом. У більшості країн прийнятий закон передається главі держави для підписання та офіційного оприлюднення. Введення закону в дію вимагає точного визначення часу набуття ним чинності, адже саме з цього моменту суб'єкти державного і суспільного життя отримують відповідні права та обов'язки, настає передбачена законом юридична відповіальність за правопорушення, скоені після введення його у дію.

Закон набуває чинності по закінченні певного терміну від дня його опублікування. Відповідно до Конституції України (ст. 94) цей термін становить 10 днів, якщо інше не передбачене самим законом. Введення закону в дію пов'язане з організаційними, кадровими, матеріально-технічними, фінансовими та інформаційними заходами, без яких закон не може стати чинним. Згідно із Законом про Регламент Верховної Ради України парламент одночасно із законом приймає постанову або закон про порядок введення закону в дію. Якщо новий закон не потребує змін і доповнень до чинних законів, Верховна Рада України за необхідності приймає постанову про введення закону в дію, в якій зазначаються час набуття ним чинності та організаційні, фінансові, інші заходи, потрібні для його реалізації. Коли прийнятий закон вимагає внесення доповнень до чинних законів, Верховна Рада України приймає закон про введення в дію цього закону із зазначенням необхідних змін і доповнень до інших законів.

Прийняття Конституції України, внесення змін до неї супроводжується прийняттям законів про введення їх у дію. Так, 28 червня 1996 року Верховна Рада України схвалила Закон «Про прийняття Конституції України і введення її в дію», яким постановила прийняти Конституцію України і визнати такими, що втратили чинність, діючі до цього часу конституційні акти. Відповідно до ст. 160 Основного Закону України Конституція набула чинності з дня її прийняття [14, 316].

У цьому визначенні поняття «введення закону в дію» охарактеризовано більш розгорнуто, ніж у названих раніше енциклопедичних виданнях, тому на його основі можна скласти більш-менш певне уявлення про даний предмет. Введення закону в дію характеризується як «завершальний етап законотворчого процесу, який настає після прий-

няття закону парламентом», тобто належить до процесуальних феноменів. Як такий, він пов'язується з чинністю закону, з отриманням суб'єктами державного і суспільного життя відповідних прав та обов'язків, а також із юридичною відповідальністю, що настає лише після введення закону в дію. Важливим є визначення змісту вказаного феномену, яким названо певний порядок введення закону в дію, що включає організаційні, кадрові, матеріально-технічні, фінансові та інформаційні заходи, «без яких закон не може стати чинним»; цей порядок визначається окремо в постанові або законі про порядок введення закону в дію. Автором також зазначається, що Конституція України набула чинності з дня її прийняття.

Водночас при більш уважному аналізі даного визначення в ньому вбачаються окремі неточності та суперечності, а також постають додаткові питання. Насамперед з цього тлумачення не зовсім зрозуміле співвідношення введення закону в дію з набуттям ним чинності. Якщо введення закону в дію є «завершальним етапом законотворчого процесу», який настає після прийняття закону парламентом, то початком цього етапу треба було б вважати передачу прийнятого парламентом закону для підписання главі держави. Разом із тим, оскільки введення закону в дію «вимагає точного визначення часу набуття ним чинності», а таке визначення відбувається в самому законі в процесі прийняття його парламентом, виявляється, що етап введення закону в дію починається не після прийняття закону, а до завершення процесу його прийняття. Крім того, в енциклопедичній статті неодноразово ототожнюються поняття «чинність закону» і «дія закону».

Неточним є посилання на ст. 94 Конституції, в якій сказано, що закон набирає чинності, а не «набуває» чинності, як вказує автор (що зовсім не одне й те саме), і не «по закінченні певного терміну від дня його опублікування», а «через десять днів з дня його офіційного оприлюднення», якщо інше не передбачене самим законом. У ст. 94 є також застереження стосовно того, що закон набирає чинності не раніше дня його опублікування, на яке автор чомусь не звернула увагу. На нашу думку, помилковим є й твердження автора про те, що «введення закону в дію пов'язане з організаційними, кад-

ровими, матеріально-технічними, фінансовими та інформаційними заходами, без яких закон не може стати чинним». По-перше, для набуття чинності законом інколи достатньо самого факту його прийняття, як це мало місце з Конституцією України 1996 року (на що вказано автором); а на практиці більшість законів України стають чинними з дня їх офіційного опублікування, і їх чинність не пов'язана з організаційними, кадровими та іншими заходами, «без яких закон не може стати чинним». Крім того, змістом введення закону в дію якраз і є реалізація тих заходів, про які пише Є.А. Тихонова і які вона, на жаль, не називає, через що зміст даного поняття залишається у словнику не визначеним.

Зважаючи на вказані недоліки, більш коректним і повним, на наш погляд, є тлумачення терміна «введення закону в дію» у Великому енциклопедичному юридичному словнику (автор О.І. Ющик), в якому деякі недоліки попереднього визначення було усунуто. Згідно з цим тлумаченням «введення закону в дію – завершальна стадія законодавчого процесу, яка включає визначення порядку і умов набрання чинності законом, порядку і умов його впровадження в систему законодавства, а також порядку і умов застосування закону в цілому чи окремих його положень. Введення закону в дію пов'язане з організаційними, кадровими, інформаційними, фінансовими, матеріально-технічними і юридико-технічними заходами, без яких закон не може діяти належним чином. Такі заходи і є умовами введення закону в дію, яке у широкому розумінні включає також і практичне здійснення цих заходів. З дією закону безпосередньо пов'язані виникнення, зміна і припинення відповідних правовідносин, існування певних прав і обов'язків суб'єктів. Тому чітке визначення умов дії закону – обов'язкова вимога при прийнятті законів. Визначення умов введення закону в дію здійснюється в самому законі одночасно з його прийняттям або окремим законом про введення закону в дію. Складні і масштабні закони (конституційні закони, кодекси тощо), які потребують перехідних положень, повинні вводитися в дію окремим законом.

Введення закону в дію потребує насамперед точного і чіткого визначення моменту набрання законом чинності, тобто набуття законом обов'язкового характеру в системі законодавства, що є необхідною юридич-

ною передумовою дії закону. При цьому, якщо набрання законом чинності – одномоментний акт, тобто закон стає чинним одночасно у цілому, то в дію закон може бути введений як одразу у повному обсязі, так і частинами. Конституція України 1996 року набула чинності з дня її прийняття (ст. 160 Конституції) і одночасно була введена в дію окремим Законом України «Про прийняття Конституції України і введення її в дію». Разом із тим ч. 1 ст. 99 Конституції введена в дію після введення національної грошової одиниці – гривні (п. 11 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції). Закони, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у встановленому законом порядку, є нечинними і не мають діяти (ст. 57 Конституції). Закони не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (ст. 58 Конституції)» [15, 69].

У даному визначенні введення закону в дію поєднує в собі правотворчий аспект (визначення в законі умов набрання законом чинності, порядку і умов застосування закону або окремих його положень, порядку впровадження закону в систему законодавства) та практичний аспект (здійснення різних заходів організаційного, кадрового, інформаційного, фінансового, юридико-технічного тощо характеру), необхідний для створення умов належної дії закону. Таке поєднання різних аспектів у єдиному понятті «введення закону в дію» потребує додаткових пояснень, зокрема відповіді на запитання: які є підстави відносити практичне здійснення організаційних заходів до стадії законодавчого процесу?

Водночас у цьому визначенні більш чітко простежується відмінність між поняттями чинності закону та дії закону і характеризується їх співвідношення. Сутність введення закону в дію О.І. Ющик пов'язує насамперед із визначенням умов дії закону та забезпеченням цих умов, а чинність закону автор визначає як «набуття законом обов'язкового характеру в системі законодавства», що відкриває додаткові можливості для теоретичного вивчення цих двох понять. У будь-якому разі слід зазначити, що термін «введення закону в дію» набув у даному енциклопедичному виданні більш-менш певної визначеності, але потребує подальшого наукового дослідження.

**Список використаних джерел:**

1. Теплюк М.О. Введення в дію законів України: питання теорії і практики / М.О. Теплюк, О.І. Ющик. – К.: Парламентське вид-во, 2011. – 200 с.
2. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. – Х.: ВД ШКОЛА, 2006. – 1008 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; – Ірпінь: ВТФ Перун, 2005. – 1728 с.
4. Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб: Норинт, 2007. – 1536 с.
5. Сахно І.П. Словник сполучуваності слів української мови: найуживаніша лексика / І.П. Сахно, М.М. Сахно. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський держ. ун-т, 1999. – 539 с.
6. Борисенко И.И. Новый русско-английский юридический словарь: около 23 000 терминов / И.И. Борисенко, В.В. Саенко. – М.: РУССО, 2005. – 640 с.
7. Словник юридичних термінів (російсько-український) / уклад.: Ф. Андерш, В. Винник, А. Красницька, А. Полешко, О. Юрчук. – К.: Юрінком Інтер, 1994. – 322 с.
8. Юридичні терміни: тлумачний словник / за ред. В.Г. Гончаренка. – К.: Либідь, 2003. – 320 с.
9. Юридичний словник / за ред. В.Г. Гончаренка; Академія адвокатури України. – К.: Форум, 2006. – 473 с.
10. Краткий юридический словарь / под ред. А.Н. Азриляна. – М.: Институт новой экономики, 2005. – 1088 с.
11. Воробйова С. Російсько-українсько-англійський словник правничої термінології: труднощі терміновживання / С. Воробйова, Ю. Зайцев, Н. Соломашенко. – К.: Українська правнича фундація, 1994. – 555 с.
12. Экономика и право: энциклопедический словарь Габлера [пер. с нем.]. – М.: Кн. мир, 2000. – 432 с.
13. Российская юридическая энциклопедия / гл. ред. А.Я. Сухарев. – М.: Инфра-М, 1999. – 1110 с.
14. Юридична енциклопедія: в 6 т.: А-Г / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко, Ф.Г. Бурчак, М.П. Зяблюк та ін.; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 1. – 672 с.
15. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2007. – 992 с.

*Михайло ТЕПЛЮК*

**ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМИ ВВЕДЕННЯ ЗАКОНУ В ДІЮ**

**Резюме**

Проаналізовано питання визначення терміна «введення закону в дію» у вітчизняній та зарубіжній літературі, зроблено висновок щодо необхідності подальшого теоретичного дослідження цього терміна в контексті стадій законодавчого процесу.

*Михаил ТЕПЛЮК*

**ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМЫ ВВЕДЕНИЯ ЗАКОНА В ДЕЙСТВИЕ**

**Резюме**

Проанализированы вопросы определения термина «введение закона в действие» в отечественной и зарубежной литературе, сделан вывод о необходимости дальнейшего теоретического исследования этого термина в контексте стадий законодательного процесса.

*Mykhaylo TEPLUK*

**TERMINOLOGICAL ASPECT OF LAW COMING INTO FORCE**

**Summary**

The article deals with the issues of defining the term 'law coming into force' in the domestic and foreign literature. The author makes the conclusion of the necessity to continue further theoretical study on the problem in the context of legislative process.



**Олександр ДУДОРОВ,**  
професор кафедри кримінально-правових дисциплін  
Інституту підготовки кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
доктор юридичних наук, професор

### ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

**Ключові слова:** бюджет; бюджетні кошти; нецільове використання; видатки; розпорядник бюджетних коштів.

**З**начущість бюджетної системи як об'єкта кримінально-правової охорони зумовлена тим, що в сучасних умовах бюджет сприймається не просто як фінансовий план держави чи конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Бюджет сьогодні – основний інструмент, який найбільш повно характеризує параметри економіки і визначає стан соціальної захищеності населення. При цьому говорити про ефективність кримінально-правової охорони бюджетної системи поки що не доводиться. З одного боку, динаміка фінансових порушень під час проведення операцій з бюджетними коштами свідчить про суттєве збільшення втрат держави від цих злочинних діянь. З другого, число осіб, засуджених за ст. 210 і ст. 211 Кримінального кодексу України (КК України) – спеціальними кримінально-правовими заборонами, розрахованими саме на зловживання з бюджетними коштами, є незначним. Кількість кримінальних справ, порушених за ст. 210 КК України і розглянутих судами, зменшується з кожним роком, становлячи: у 2007 р. – 30, у 2008 – 22, у 2009 р. – 8, а у 2010 р. – 4 [1, 4]. Більшість осіб, які все ж притягаються до кримінальної відповідальності за бюджетні злочини, звільняються від кримінальної відповідальності або відбування покарання.

Викладення ст. 210 і ст. 211 КК України у новій редакції, здійснене на підставі Закону України від 8 липня 2010 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу

України», ставить перед науковою питання про те, наскільки ці законодавчі новели є вдалими, виваженими, яким має бути обсяг криміналізації порушень бюджетного законодавства. Розгляду вказаних питань у контексті розкриття проблемних аспектів кримінально-правової характеристики злочину, передбаченого ст. 210 КК України, і присвяченого пропоновану статтю.

Предметом злочину, передбаченого ст. 210 КК України («Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлення бюджетних призначень або з їх перевищеннем»), виступають бюджетні кошти. Бюджетний кодекс України (БК України) від 8 липня 2010 року забороняє створення позабюджетних фондів, звідки, на перший погляд, випливає непотрібність розширення предмета аналізованого злочину за рахунок коштів державних і місцевих позабюджетних фондів. Таку пропозицію свого часу висувала Н.О. Гуторова, обґрунтовуючи це, зокрема, тим, що державні позабюджетні фонди поряд із бюджетами є складовою частиною державних фінансів [2, 105–106].

Згідно зі ст. 14 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року кошти цільових страхових фондів (Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування з тимчасовою втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування

від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України) не включається до складу Державного бюджету України при тому, що кошти вказаних державних цільових фондів обслуговуються органами Державної казначейської служби України. На сьогодні порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування розглядається як адміністративний проступок (ст. 165-1, ст. 165-3, ст. 165-4 або ст. 165-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення), якщо у вчиненому не вбачається ознак складу службового злочину.

Цікаво, що у Кримінальному кодексі Російської Федерації, починаючи з грудня 2003 року, таким злочинам, як нецільове витрачання бюджетних коштів і нецільове витрачання коштів державних позабюджетних фондів, присвячено окремі норми – відповідно, ст. 285-1 і ст. 285-2. У юридичній літературі рішення законодавця сконструювати ці два самостійні склади злочинів характеризується як необґрутоване. Вважається, що встановлення відповідальності за нецільове витрачання бюджетних коштів і коштів державних позабюджетних фондів у межах одного складу злочину більшою мірою відповідало б правилам чіткості і стисливості нормативних приписів [3, 438].

Під бюджетними коштами як предметом злочину, передбаченого ст. 210 КК України, слід розуміти кошти, які знаходяться на єдиному казначейському рахунку, на рахунках бюджетних установ в органах Державної казначейської служби України або в касах бюджетних установ [4, 4–5]. В.О. Навроцький справедливо не визнає предметом аналізованого злочину кошти, які лише підлягають передачі до бюджету, а також кошти, що належать окремим юридичним особам на праві власності [5, 127].

До злочинів, пов'язаних із незаконним витрачанням бюджетних коштів, інколи відносять і нецільове використання сум ПДВ, які знаходяться на спеціальних рахунках сільськогосподарських підприємств [6, 42]. Правильність викладеної точки зору викликає сумніві, не дивлячись на те, що згідно з п. 11 ч. 1 ст. 2 БК України бюджетні кошти – це не лише витрати, а й надходження бюджету. У п. 209.2 ст. 209 Податкового кодексу України вказується, що сума ПДВ, нарахована сільськогосподарським підприємством –

суб'єктом спеціального режиму оподаткування, не підлягає сплаті до бюджету і повністю залишається в розпорядженні такого підприємства для певних цілей. Зазначені суми ПДВ акумулюються на спеціальних банківських рахунках. З огляду на це неточно називати відповідні суми ПДВ бюджетними коштами.

Предметом злочину, передбаченого ст. 210 КК України, виступають бюджетні кошти лише у великих або особливо великих розмірах. Великим розміром визнається су- ма, яка в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, а особливо великим розміром – яка у три тисячі і більше разів перевищує такий мінімум. У літературі висловлюється думка про те, що законодавець закріпив завищені показники завданіх збитків, за наявності яких діяння кваліфікуються за ст. 210 і ст. 211 КК України. Стверджується також, що закріплений законодавцем розмір шкоди практично унеможливлює застосування ст. 210 КК України як норми про спеціальний вид службового зловживання. Вирішувати проблему пропонується, знижуючи межі розміру коштів, які становлять предмети бюджетних злочинів, і диференціюючи кримінальну відповідальність за їх вчинення, зокрема залежно від того, чи були предметом цих кримінально караних діянь бюджетні кошти у значних, великих або особливо великих розмірах. Під останніми розуміються суми, що перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян, відповідно, у 100, 500 і 1000 разів [6, 196–197].

Загалом сприймаючи такий підхід (він є результатом серйозного кримінологічного дослідження, що ґрутувалось на вивчені понад 200 кримінальних справ), водночас уточню, що закріплени у примітці до ст. 210 КК України показники характеризують не збитки (супільно небезпечні наслідки караних за ст. 210 і ст. 211 КК України злочинів, склади яких є формальними), а їх предмети.

В літературі зустрічається точка зору, згідно з якою кошти, що отримані бюджетною установою і перебувають у її касі, не можуть вважатись бюджетними коштами. Аргументується це, зокрема, тим, що через свою однорідність (з точки зору цивілістики гроші є речами, визначеними родовими ознаками) гроші, утримувані в касі бюджетної установи, не можуть бути відділені від тих

грошей, які бюджетна установа отримує як дохід від своєї діяльності [1, 42]. З урахуванням того, що згідно з БК України власні надходження бюджетних установ включені до відповідних бюджетів (іх спеціальних фондів), плануються і затверджуються в їх складі, такі грошові кошти мають визнаватись бюджетними – предметом злочину, передбаченого ст. 210 КК України. Тому згаданий аргумент на користь невизнання бюджетними коштів, що знаходяться у касах бюджетних установ, сприйнятий бути не може.

Попередньою редакцією ст. 210 КК України встановлювалась відповідальність, зокрема, за недотримання вимог щодо пропорційного скорочення видатків бюджету і за недотримання вимог щодо пропорційного фінансування видатків бюджетів усіх рівнів. Наведені формулювання кримінального закону не повністю узгоджувались із приписами регулятивного (бюджетного) законодавства. У відгуку М.І. Хавронюка як офіційного опонента на дисертацію О.В. Тихонової «Кримінальна відповідальність за порушення законодавства про бюджетну систему України» висловлювався сумнів у тому, що вказані два різновиди проприправної поведінки є суспільно небезпечними діяннями і ставилося питання про переведення їх у розряд адміністративних проступків. Тим більше, що судової практики у справах, пов'язаних із порушенням законодавства про бюджетну систему у формах недотримання вимог законодавства щодо пропорційного скорочення чи пропорційного фінансування видатків бюджетів, в Україні просто не існувало. Отже, декриміналізацію недотримання вимог щодо пропорційного скорочення видатків бюджету і щодо пропорційного фінансування видатків бюджетів слід визнати виправданою.

Каране за ст. 210 КК України нецільове використання бюджетних коштів може набувати вигляду, зокрема:

1) фінансування за рахунок бюджетних коштів тих видатків, які не передбачені видатковими статтями затвердженого бюджету (наприклад, спрямування бюджетних коштів на придбання різноманітних активів, здійснення за рахунок бюджетних коштів внесків до статутних фондів господарських товариств або надання благодійної допомоги);

2) використання бюджетних коштів, що мали цільове спрямування, з іншою метою,

тобто фінансування одних видатків за рахунок інших статей видатків (наприклад, фінансування виробництва за рахунок коштів, призначених для виплати заробітної плати).

У ст. 116 БК України розрізняються такі порушення бюджетного законодавства, як нецільове використання бюджетних коштів, з одного боку, і порушення вимог БК України щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету, з другого. Фінансування заходів, які не дозволяється фінансувати за рахунок коштів резервного фонду (капітальний ремонт або реконструкція, крім випадків, пов'язаних з ліквідацією надзвичайних ситуацій та проведенням заходів, пов'язаних із запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, тощо), з точки зору чинного БК України немає підстав розцінювати як нецільове використання бюджетних коштів і, відповідно, кваліфікувати за ст. 210 КК України. Порушення службовою особою встановленого законодавством порядку використання коштів резервного фонду державного або місцевого бюджету може утворювати склад того чи іншого злочину в сфері службової діяльності.

Одним із правових факторів, які обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів, В.М. Руфанова називає відсутність чіткого законодавчо визначеного переліку діянь, які слід вважати нецільовим використанням бюджетних коштів. Така конкретизація, на думку науковця, потрібна передусім для того, щоб «правильно надавати правову оцінку діянням та уникнути помилок при кваліфікації діянь, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів» [6, 59].

Відається, однак, що пов'язувати правильність кримінально-правової кваліфікації того чи іншого діяння як нецільового використання бюджетних коштів із прийняттям певного нормативно-правового акта на кшталт затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 14 листопада 2000 року № 275 Порядку забезпечення органами державної контрольно-ревізійної служби повернення коштів державного і місцевих бюджетів та державних цільових фондів, використаних підприємствами, установами й організаціями не за цільовим призначенням, та (або) не повернутих бюджетам чи фондам позик і кредитів (Порядок; втратив чинність у зв'язку з ухваленням у 2001 році Бюджетного кодексу України) не варто.

По-перше, такого роду документи, хоч і дають певне уявлення про суть нецільового використання бюджетних коштів, можуть містити положення, які не узгоджуються з диспозиціями кримінально-правових норм і слідування яким спроможне викликати помилкову кваліфікацію. Так, у п. 3 Порядку як різновиди нецільового використання бюджетних коштів розглядалися витрачання таких коштів за відсутності первинних документів, що підтверджують здійснення господарських операцій, та використання бюджетних коштів понад установлени нормативи.

Однак не підтверджene документально витрачання бюджетних коштів саме по собі навряд чи може розцінюватись як нецільове їх використання, що вимагалося як у попередній, так і в чинній редакціях ст. 210 КК України. Якщо не встановлено, що зазначені дії супроводжували та (або) приховували нецільове використання бюджетних коштів, вчинене не містить ознак складу злочину, передбаченого ст. 210 КК України, і залежно від обставин справи має отримувати адміністративно-правову (ст. 164-12 КУпДП) або кримінально-правову (ст. ст. 191, 364, 365, 367 КК України) оцінку. Стосовно ж використання бюджетних коштів понад установлени нормативи, то з точки зору попередньої редакції ст. 210 КК України таке правопорушення мало розцінюватись не як використання бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню, а як використання цих коштів в обсягах, що перевищують затверджені межі видатків. Тому слід критично поставитись до думки Р.А. Волинця про те, що зазначені у Порядку приклади нецільового використання бюджетних коштів можуть бути використані і сьогодні [1, 55].

По-друге, кваліфікуючи діяння і закріплюючи у відповідному процесуальному документі результат свого тлумачення кримінального і бюджетного законодавства, слідчий або суддя не зобов'язаний керуватись підзаконним нормативно-правовим актом, який має відповідне фінансове призначення і з різних причин може й не містити вичерпного переліку різновидів нецільового використання бюджетних коштів. Крім цього, не виключені ситуації, коли слідчий або суддя, розкриваючи зміст бланкетної диспозиції ст. 210 КК України і беручи до уваги законодавчо закріплене визначення нецільового використання бюджетних коштів (ст. 119 БК України) та здобутки кримінально-правової

доктрини, дає певному порушенню бюджетного законодавства іншу оцінку, ніж та, що пропонується у порядку відомчої право-творчості державним органом (наприклад, Міністерством фінансів України).

Отже, значення нормативно-правових актів, у яких наводяться переліки діянь, що визнаються нецільовим використанням бюджетних коштів, з точки зору забезпечення однаковості і точності кваліфікації бюджетних злочинів переоцінювати не варто.

У попередній редакції ст. 210 КК України йшлося про використання бюджетних коштів із перевищенням затверджених меж видатків. У літературі зазначалось, що вказане використання бюджетних коштів можливе лише за рахунок зменшення обсягу видатків за іншими статтями, тобто збільшення видатків за однією статтею автоматично приводить до їх зменшення за іншою, що є наслідком використання певного обсягу коштів на інші цілі, ніж це було передбачено. Таким чином, «використання бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню» та «використання бюджетних коштів в обсягах, що перевищують затверджені межі видатків» співвідносились між собою як ціле і частина. На підставі цього пропонувалось виключити з диспозиції ст. 210 КК України вказівку на другу форму злочинного діяння як таку, що є складовою першої форми [4, 10]. Видеться, що викладені міркування продовжують зберігати актуальність – у частині співвідношення між собою нецільового використання бюджетних коштів і здійснення видатків бюджету з перевищенням бюджетних призначень усупереч закону. Про недостатню обґрунтованість викремлення значною мірою дублюючих одна одну таких форм аналізованого злочину, як нецільове використання бюджетних коштів і здійснення видатків без бюджетних призначень або з їх перевищенням, пише і Р.А. Волинець [1, 64–65].

Якщо службовій особі не вдалося використати бюджетні кошти усупереч їх цільовому призначенню, або здійснити видатки бюджету без встановлених бюджетних призначень, або з їх перевищенням всупереч закону через те, що орган Державної казначейської служби України, перевіривши платіжне доручення і підтвердні документи, відмовився оплатити рахунок розпорядника (одержувача) бюджетних коштів, вчинене за спрямованістю умислу треба кваліфікувати за від-

повідними частинами ст. 15 і ст. 210 КК України як замах на злочин, що розглядається.

Суспільно небезпечні наслідки, не впливаючи на кваліфікацію за ст. 210 КК України, можуть бути враховані при призначенні покарання. За наявності до цього підстав спричинення внаслідок порушення бюджетного законодавства суспільно небезпечних наслідків має отримувати самостійну кримінально-правову оцінку (наприклад, за ст. 191 КК України). П.П. Андрушко слушно зазначає, що нецільове використання бюджетних коштів може бути способом вчинення інших, більш тяжких злочинів. Наприклад, розкрадання майна має місце у разі використання службовими особами бюджетних коштів на будівництво чи ремонт належного їм на праві приватної власності житла, благоустрій земельних ділянок, оплату навчання інших дітей [7].

Недотримання порядку проведення операцій з бюджетними коштами, здійснене у формах, які у статтях 210, 211 КК України прямо не передбачені, має розрізнюватись як адміністративний проступок (статті 164-12, 164-14 КУпАП) або як злочин у сфері службової діяльності (наприклад, статті 364, 366 або 367 КК України). Зокрема, це стосується закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти без застосування процедур, визначених законодавством, або з порушенням порядку їх проведення, порушення вимог законодавства при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів. Разом із тим, якщо внаслідок закупівлі товарів (робіт, послуг) через порушення встановленого порядку допущено невідповідність використання бюджетних коштів бюджетним призначенням або використання бюджетних коштів з перевищенням бюджетних призначенень, вчинене за наявності підстав має кваліфікуватись за ст. 210 КК України.

Якщо на сьогодні в ст. 210 КК України визнано бюджетним злочином всього два порушення бюджетного законодавства (названі, відповідно, у п. 24 і п. 29 ч. 1 ст. 116 БК України), то Р.А. Волинець висуває конструктивну ідею охопити аналізованою кримінально-правовою забороною й інші, близькі за суспільною небезпекою до безпосередньо названих у ст. 210 КК України бюджетні правопорушення. Це пропонується зробити шляхом, по-перше, використання у тексті кримінального закону узагальнюючого фор-

мулювання «здійснення витрат бюджету всупереч встановленому бюджетним законодавством України порядку» і, по-друге, виокремлення такої відмінної від незаконного здійснення витрат бюджету форми злочинної поведінки, як порушення порядку здійснення міжбюджетних трансфертів. Виходячи з того, що назва вдосконаленої ст. 210 КК України має предметно і лаконічно позначати зміст криміналізованих нею діянь, Р.А. Волинець пропонує таку назву цієї статті КК України – «Порушення бюджетного законодавства України в процесі виконання державного бюджету України» [1, 8–9, 180–182, 191–193]. Погоджуючись із тим, що назва статті КК України, виконуючи інформативну функцію, повинна давати уявлення про зміст відповідної кримінально-правової заборони, водночас зазначу про необхідність уточнення назви ст. 210 КК України, запропонованої Р.А. Волинцем.

По-перше, ця назва, крім того, що бюджетна система України є сукупністю державного і місцевих бюджетів, невіправдано залишає поза увагою місцеві бюджети, до яких належать бюджет АР Крим, обласні, районні і бюджети місцевого самоврядування.

По-друге, як Державний бюджет України, так і місцеві бюджети виконуються не лише за витратами, про незаконне здійснення яких ідеться у сформульованій Р.А. Волинцем редакції ст. 210 КК України, а й за надходженнями.

По-третє, формулювання «порушення бюджетного законодавства України в процесі виконання державного бюджету України» дає змогу охопити і деякі інші порушення бюджетного законодавства, які вказані у ст. 116 БК України, але їх немає підстав визнавати здійсненням витрат бюджету або міжбюджетного трансферту всупереч законодавству. Йдеться, наприклад, про зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунка, зарахування доходів до неналежного бюджету, порушення порядку відкриття і закриття рахунків в органах Державної казначейської служби України.

З огляду на викладене більш вдалою та (головне) узгодженою зі змістом запропонованої диспозиції ч. 1 ст. 210 КК України видається така назва цієї статті: «Незаконне здійснення витрат бюджету або міжбюджетного трансферту».

Суб'єктом аналізованого злочину є спеціальним. Передусім це службові особи – керівники і головні бухгалтери (керівники фінансових підрозділів) організацій, які є розпорядниками бюджету.

Згідно з п. 37 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 зі змінами, кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, інші документи підписуються керівником бюджетної установи та керівником її фінансового підрозділу або головним (старшим) бухгалтером. Відповідно до п. 13 Типового положення про бухгалтерську службу бюджетної установи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2011 року № 59, головний бухгалтер бюджетної установи, зокрема, підписує звітність та документи, які є підставою для проведення розрахунків відповідно до укладених договорів, приймання і видачі грошових коштів, проведення інших господарських операцій, а також здійснює контроль за відповідністю узятих бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми та відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та бюджетним асигнуванням. Саме головний бухгалтер, як правило, уповноважується установчими документами юридичної особи на підписання у тому числі розпорядчих та розрахункових документів.

Зважаючи на викладене визнавати суб'єктом злочину, передбаченого ст. 210 КК України, лише керівника головного розпорядника або розпорядника бюджетних коштів і виключати з кола виконавців головного бухгалтера відповідної установи, фактично спроможного виконати дії, що утворюють об'єктивну сторону бюджетного злочину, було б неправильно.

Суб'єктом злочину, передбаченого ст. 210 КК України, визнаються також службові особи одержувачів бюджетних коштів – суб'єктів господарювання, громадських чи інших організацій, які не мають статусу бюджетної установи, але уповноважені розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою,

та отримують на їх виконання кошти бюджету.

Якщо зловживання бюджетними коштами вчинено службовою особою установи (організації), що не є розпорядником або одержувачем бюджетних коштів, дії винного мають розцінюватись як той чи інший злочин у сфері службової діяльності. Така сама кримінально-правова оцінка має надаватись (за наявності підстав) діям службових осіб тих підприємств, установ та організацій, які відповідно до укладених договорів виконують роботи (надають послуги тощо) для бюджетних установ або одержувачів бюджетних коштів, оскільки поперековані на банківські рахунки вказаних підприємств, установ та організацій гроші втрачають статус бюджетних коштів як предмета злочину, що розглядається.

Службові особи органів Державної казначеїської служби України, а також місцевих фінансових органів, які сприяли вчиненню злочину, що розглядається, мають притягуватись до кримінальної відповідальності як пособники за ч. 5 ст. 27, ст. 210 КК України, а за наявності підстав – і за вчинення злочину у сфері службової діяльності (наприклад, за одержання хабара).

Суб'єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом. Варто конкретизувати форму вини безпосередньо у тексті аналізованої кримінально-правової норми, особливо з урахуванням того, що окремі вітчизняні дослідники допускають можливість вчинення порушень бюджетного законодавства з необережності [8, 30]. Р.А. Волинець не погоджується з такою пропозицією, оскільки, на його думку, умисний характер розглядуваного злочину є очевидним в силу специфіки дій, які охоплюються його об'єктивною стороною. До того ж злочини із формальним складом згідно з домінуючою в кримінально-правовій літературі думкою можуть вчинятися винятково з прямим умислом [1, 120–121].

Видається, що науковець суперечить сам собі, коли пише, що порушення вимог бюджетного законодавства через необережність за наявності підстав може кваліфікуватись за ст. 367 КК України як службова недбалість. Виходить, що бюджетні правопорушення все ж таки можуть бути вчинені з необережністю.

Крім цього та обставина, що законодавець у ст. 25 КК України сформулював необе-

режність як форму вини через ставлення осо-би до суспільно небезпечних наслідків свого діяння, також навряд чи може слугувати без-заперечним контрагументом стосовно вказаної вище пропозиції, спрямованої на вдосконалення ст. 210 КК України. По-перше, у доктрині існує відмінна від пануючої позиція, згідно з якою окремі статті Особливої частини КК України передбачають відповідальність за дії (бездіяльність) у вигляді порушення правил, вчинені, зокрема, і через необережність [9, 163]. По-друге, Р.А. Волинець пропонує доповнити ст. 210 КК України частинами 3 і 4, що передбачатимуть посилену кримінальну відповідальність за кваліфіковані різновиди злочину з матеріальним складом, стосовно яких легальна дефініція необережності спрацьовуватиме без будь-якого пристосування.

Заслуговує на підтримку думка визнати кваліфікованим різновидом нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бю-

джету без встановлених бюджетних призначень або з іх перевищенням усупереч закону вчинення цього злочину з корисливих мотивів [6, 196]. Пропозиція у такий спосіб диференціювати кримінальну відповідальність, крім усього іншого, враховує точку зору судової практики, в межах якої фактична караність злочину, передбаченого ст. 210 КК України, залежить, зокрема, і від мотивації дії винної особи.

Проведене дослідження дає можливість зробити висновок про те, що, незважаючи на викладення ст. 210 КК України у новій редакції, потенціал вдосконалення цієї кримінально-правової заборони не може вважатись вичерпаним. З урахуванням чітко вираженої бланкетності диспозиції ст. 210 КК України вирішувати питання кваліфікації передбаченого нею злочину, а так само визначати шляхи оптимізації норм про кримінальну відповідальність за бюджетні правопорушення варто лише після опанування тонкощів регулятивного законодавства.

**Список використаних джерел:**

1. Волинець Р.А. Кримінальна відповідальність за порушення бюджетного законодавства (ст. 210 КК України): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Волинець Р.А. – К., 2011. – 215 с.
2. Гуторова Н.О. Кримінально-правова охорона державних фінансів України: моногр. / Гуторова Н.О. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. – 384 с.
3. Лапшин В.Ф. Злоупотребление должностными полномочиями и нецелевое расходование денежных средств: вопросы соотношения / В.Ф. Лапшин // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: м-лы Шестой Международной научно-практической конференции 29–30 января 2009 года. – М.: Проспект, 2009. – С. 438–440.
4. Тихонова О.В. Кримінальна відповідальність за порушення законодавства про бюджетну систему України: автoref. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.: 12.00.08 «Кримінальне право і кримінологія; кримінально-виконавче право» / О.В. Тихонова. – К., 2009. – 20 с.
5. Навроцький В.О. Кримінальне право. Особлива частина: курс лекцій / Навроцький В.О. – К.: Знання, 2000. – 771 с.
6. Руфанова В.М. Кримінологічна характеристика та запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов’язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Руфанова В.М. – Дніпропетровськ, 2011. – 258 с.
7. Андрушко П.П. Коментар до статті 210 Кримінального кодексу України // Юридичний вісник України. – 2002. – № 2. – 12–18 січня.
8. Мельник Н. Уголовная ответственность за нарушения бюджетного законодательства / Н. Мельник, Н. Хавронюк // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1997. – № 11. – С. 25–33.
8. Кримінальне право України: Загальна частина: підруч. / за ред. В.В. Стасиса, В.Я. Тація. – [4-те вид., перероб. і допов.]. – Х.: Право, 2010. – 456 с.

**Олександр ДУДОРОВ**

**ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА:  
ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

**Резюме**

З урахуванням положень оновленого бюджетного законодавства і напрацювань кримінально-правової доктрини розглядаються проблеми кваліфікації злочину, передбаченого ст. 210 Кримінального кодексу України.

Александр ДУДОРОВ

НАРУШЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:  
ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

**Резюме**

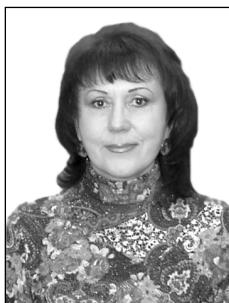
С учетом положений обновленного бюджетного законодательства и наработок уголовно-правовой доктрины рассматриваются проблемы квалификации преступления, предусмотренного ст. 210 Уголовного кодекса Украины.

*Alexandr DUDOROV*

VIOLATIONS OF BUDGET LAW:  
PROBLEMS OF CRIMINAL LIABILITY

**Summary**

Problem issues of crime qualification under Article 210 of the Criminal Code of Ukraine are examined in the light of updated budget and criminal law doctrine achievements.



**Наталія ЯРМИШ,**  
професор кафедри  
кrimінально-правових дисциплін  
Інституту підготовки кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
доктор юридичних наук, професор

**ПРО ВИКОНАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ  
КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЗАБОРОНИ  
ПОДВІЙНОГО ПРИТЯГНЕННЯ  
ДО ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

**Ключові слова:** подвійне інкримінування; сукупність злочинів; складений злочин; граматичне тлумачення; особливо тяжкі наслідки; умисне вбивство; тяжке тілесне ушкодження; згвалтування; розбій; захоплення заручників.

Стаття присвячена досить актуальній проблемі: існуванню у практиці застосування кримінального закону ситуацій, коли особа за вчинення одного й того самого діяння притягується до кримінальної відповідальності двічі. На жаль, вказана практика склалася ще у період чинності КК України 1961 року. Дослідники кримінального права періодично наголошують на неприпустимості подвійного ставлення у провину. Останнім часом зазначеному питанню увагу приділяли Б. Волженкін, О. Дудоров, І. Зінченко, А. Котельникова, О. Крючкова, А. Марцев, В. Навроцький, Т. Созанський, Р. Токарчук, В. Тютюгін та ін. Незважаючи на переконливість аргументів багатьох науковців, хибна «традиція» подвійного притягнення

до кримінальної відповідальності наявна й досі. Дуже прикро, проте фактично на це часто орієнтують постанови Пленуму Верховного Суду України (ППВСУ).

Метою цієї статті є підтримка думок вчених із вказаної проблеми, наведення власних аргументів і пропозицій щодо адекватної кваліфікації відповідних діянь.

Положення, згідно з якими особа, яка скіла противправний вчинок, не може бути покараною за нього двічі, є одним з провідних принципів соціальної справедливості. Раціональність такого переконання не потребує доказів. Постулат про недопущення подвійної відповідальності міститься у ст. 61 Конституції України: «Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності

за одне й те саме правопорушення». Цей аксіоматичний принцип відтворено і в ч. 3 ст. 2 Кримінального кодексу України (КК України): «Ніхто не може бути притягнений до кримінальної відповідальності за той самий злочин більше одного разу». Проте у практиці застосування кримінального закону трапляється багато ситуацій, за яких заборона подвійного притягнення до кримінальної відповідальності фактично порушується.

Однією з детерміnant такого відступу від конституційного принципу стають роз'яснення, що їх надає Пленум Верховного Суду України. Наголосимо: такі роз'яснення мають рекомендаційний, а не обов'язковий характер. Проте можна зрозуміти тих практичних працівників, які не наважуються перечити роз'ясненням Пленуму, навіть якщо вони є явно помилковими. Як приклад можна навести такий факт: вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини не одразу після пологів слідчі кваліфікують за ч. 1 ст. 115 КК України, тобто як вбивство без пом'якшуючих та обтяжуючих обставин. Саме так виглядає кваліфікація подібних дій, що рекомендуються у Постанові Пленуму Верховного Суду України від 7 лютого 2003 року № 2 «Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи». Зокрема в п. 21 цієї Постанови йдеться: «Умисне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини слід кваліфікувати за ст. 117 КК України, якщо воно вчинене під час пологів або одразу ж після них. Вчинення цих дій через деякий час після пологів за відсутності кваліфікуючих ознак, передбачених ч. 2 ст. 115 КК України, тягне відповідальність за ч. 1 зазначеної статті». Суперечливість даної рекомендації очевидна. Адже за наявності у ч. 2 ст. 115 КК України пункту «вбивство малолітньої дитини...» ставити питання про «відсутність кваліфікуючих ознак, передбачених ч. 2 ст. 115 КК України», у випадку вбивства немовля алогічно. Навряд чи можна не погодитися з тим, що новонароджена дитина є саме малолітньою. Однак іноді слідчі слушно кваліфікують таке вбивство за ч. 1, а не ч. 2 (як потрібно) ст. 115 КК України, оскільки побоюються, що коли справа дійде до Верховного Суду України, ним буде прийнято рішення, що відповідає роз'ясненням Пленуму.

Відступ від тематики, заявленої у назві, щодо обговорення статусу постанов Пленуму Верховного Суду України, пов'язаний з тим, аби підкреслити дійсну їх роль у право-застосовній практиці. Якщо навіть помилкове роз'яснення сприймається практичними працівниками як імперативне, то що вже катасти про рекомендації, суперечність яких Закону не так уже й помітна?

Повертаючись до проблеми подвійного притягнення до кримінальної відповідальності, розглянемо в цьому аспекті рекомендацію, що міститься у п. 14 зазначеної Постанови. Розпочнемо саме із вказаного пункту, оскільки тут проблема особливо помітна: «Умисне вбивство тягне відповідальність за п. 10 ч. 2 ст. 115 КК України, якщо воно було поєднане зі згвалтуванням потерпілої особи або насильницьким задоволенням із нею статевої пристрасті неприродним способом, тобто мало місце в процесі вчинення зазначених злочинів чи одразу ж після нього. При цьому злочинні дії кваліфікуються і за ч. 3 ст. 152 (або ч. 3 ст. 153 КК України)...» Така ж кваліфікація запропонована і п. 12 ППВСУ від 30 травня 2008 року № 5 «Про судову практику у справах про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи».

Проаналізуємо суть цієї рекомендації. Для цього відтворимо зміст статей, зазначених у Постанові. Отже, статті 152 і 153 КК України – це, відповідно, «Згвалтування» та «Насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом». Частини 3 цих статей передбачають «те ж саме діяння, що спричинило особливо тяжкі наслідки». Як випливає з Постанови, особливо тяжким наслідком є (крім іншого) смерть потерпілих. Таким чином, у Постанові рекомендується в разі спричинення смерті потерпілої особи при її згвалтуванні чи насильницькому задоволенні статевої пристрасті неприродним способом застосовувати частини 3 статей за ознакою особливо тяжких наслідків. У Постанові йдеться про те, що дії злочинця підпадають також під ознаки вбивства, поєднаного зі згвалтуванням. Висновок наступний: відповідно до такого роз'яснення, якщо насильник вбив свою жертву, він «несе відповідальність, по-перше, ... за вбивство і згвалтування, по-друге, ... зновутаки за те саме згвалтування, що спричинили-

ло тяжкі наслідки, які полягають в умисному вбивстві потерпілої» [1, 128] (курсив мій. – Н.Я.). Звертаємо увагу, що називати *вбивство «наслідком» будь-якого злочину* некоректно, до цього алогізму ми ще повернемось. Справді, чи не є це «притягненням до кримінальної відповідальності за той самий злочин більше одного разу», що заборонено ч. 3 ст. 2 КК України? Саме така оцінка ситуації наводиться у науковій літературі досить часто, зокрема і останнім часом [2, 147; 3, 45; 4, 8].

Подвійної кваліфікації в ситуації, що розглядається, не вбачає О.О. Дудоров [5, 180]. Його позиція ґрунтуються на таких сумнівах: термін «поєднаний», який використовується законодавцем у п. 10 ч. 2 ст. 115 КК України, не свідчить, що згвалтування охоплюється цим пунктом. Тут є над чим поміркувати. Більше того, як зазначає С.В. Бородін [6, 111], один зі злочинів (вбивство або згвалтування) може бути і не закінченим. Яким чином відобразити це у кваліфікації, якщо застосовувати лише одну статтю? Однак у будь-якому випадку застосування саме ч. 4 ст. 152 КК України за ознакою особливо тяжкого наслідку, якщо таким вважати смерть потерпілої, а потім ставлення у провину тієї ж самої смерті як ознаки ч. 2 ст. 115 КК України – це типове подвійне притягнення до кримінальної відповідальності. Тому навіть при дотриманні вказаної позиції, що її поділяє О.О. Дудоров, від застосування ч. 4 статті про згвалтування доцільно було б відмовитися.

Існує й інша точка зору, відповідно до якої за наявності умислу (прямого чи непрямого) на позбавлення життя, спричинення смерті, пов'язане зі згвалтуванням, повністю охоплюється п. 10 ч. 2 ст. 115 КК України (вбивство, поєднане із згвалтуванням або насильницьким задоволенням статевої пристрасті неприродним способом). Саме такий висновок робить Т.І. Созанський. Науковець виходить із розподілу у таких ситуаціях злочинів на «основні» і «додаткові», орієнтуючись при цьому на суворість санкцій. Проте Т.І. Созанський ставить слухнє питання про складність встановлення, «який із злочинів є основний, а який – підпорядкований», оскільки побудова санкцій у КК України не завжди виважена та системна.

Вирішення проблеми він вбачає у вилученні п. 10 ч. 2 ст. 115 КК України, що, на його думку, спростило б кваліфікацію, «... бо вчинені діяння фактично утворювали б сукупність злочинів» [7, 275]. До речі, зазначимо, що ця ідея відома кримінальному праву і має певну рацію. Так, відомий російський вчений Б.В. Волженкін вважає: з кримінальних кодексів необхідно вилучити конструкцію «злочин, поєднаний з іншим злочином», оскільки кваліфікуючими ознаками мають бути тільки ті, що характеризують певні елементи складу злочину [8, 675]. Можливо, наведена пропозиція є доцільною, проте її реалізація це, ймовірно, справа майбутнього. А питання кваліфікації потрібно вирішувати сьогодні, тобто за наявності у ч. 2 ст. 115 КК України п. 10, в якому йдеться про вбивство, поєднане зі згвалтуванням або насильницьким задоволенням статевої пристрасті неприродним способом.

Спробуємо довести, що згвалтування, поєднане з умисним убивством, потрібно кваліфікувати тільки за п. 10 ч. 2 ст. 115 КК України, тому що умисне заподіяння смерті не охоплюється ч. 4 ст. 152 КК України (ті ж самі аргументи поширюються і на ч. 3 ст. 153 КК України). Це стає очевидним, варто лише замислитися над сенсом слова «наслідок». Зрозуміло, що «наслідок» – те, що перебуває у причинному зв'язку з певною подією. Звернемо увагу: у ч. 4 ст. 152 КК України йдеться аж ніяк *не про вбивство у процесі згвалтування*, а про «*особливо тяжкі наслідки* відповідних *сексуально-насильницьких дій*. Не виключено, що смерть потерпілої може бути наслідком саме згвалтування, яке відповідно до закону не є лише насильством або тільки статевим актом, а характеризується саме їх поєднанням. Згвалтування за певних обставин може бути причиною смерті, але не причиною «*вбивства*». *Вбивство* – це не «наслідок», а певне діяння, що заподіяло смерть. Вислів «причиною *вбивства* є згвалтування» (а в протилежному випадку, тобто навпаки: «наслідком згвалтування є вбивство») – безперечний нонсенс. Вже цього достатньо, щоб відхилити питання про можливість застосування ч. 4 ст. 152 КК України при згвалтуванні, пов'язаному з умисним убивством. Якщо так, то умисне спричинення смерті до

згвалтування, у його процесі чи після нього підпадає винятково під ознаки п. 10 ч. 2 ст. 115 КК України. Інша справа, якщо смерть настала з необережності насильника у процесі згвалтування. Вона й може розглядатися як один із особливо тяжких наслідків згвалтування, оскільки окремої статті, що передбачала б таку сукупність у вигляді складеного злочину, у КК України нема.

Продовжуючи аналіз аналогічних рекомендацій ППВСУ, необхідно вказати й на роз'яснення Пленуму щодо вбивства заручника. У п. 7 Постанови йдеться: «Дії особи, яка вчинила злочин, передбачений ст. 147 КК України, і умисно вбила заручника, мають кваліфікуватися за ч. 2 цієї статті за ознакою спричинення тяжких наслідків і за п. 3 ч. 2 ст. 115 КК України». Знов-таки, смерть спочатку пропонується кваліфікувати як тяжкий наслідок захоплення, а потім її ж ставлять в провину злочину як вбивство заручника. Кваліфікація двічі за одне й те саме діяння також наявна. Дано ситуація дещо інша, ніж попередня. Справа в тім, що вбивство заручника не обов'язково скоєє той самий злочинець, який його захопив. Якщо заручник захоплений іншою особою, питань не виникає – тому, хто позбавив його життя, ставиться в провину тільки вбивство заручника. Коли ж вбивцею є та сама особа, яка захопила іншу, ця подія, звичайно, має кваліфікуватися додатково як окремий злочин, тобто за ст. 147 КК України. Такий підхід цілком адекватний. Нелогічно інше: вважати смерть заручника тяжким наслідком його захоплення і на цій підставі інкримінувати злочину саме ч. 2 статті «Захоплення заручника». Оскільки «тяжкий наслідок» (в ситуації, що розглядається, – смерть заручника) отримує самостійну кваліфікацію як умисне вбивство, то захоплення заручника необхідно кваліфікувати за ч. 1, а не ч. 2 ст. 147 КК України (тим більше, що смерть заручника насправді є наслідком зовсім не його захоплення; вона спричинена іншими діями).

Типовим прикладом подвійного інкримінання є, на нашу думку, і рекомендація, що її надає ППВСУ, від 4 червня 2010 року № 7 «Про практику застосування судами кримінального законодавства про повторність, сукупність і рецидив злочинів та їх правові наслідки». У п. 11 Постанови йдеться: «Заподіяння умисного тяжкого тілесного

ушкодження, що спричинило смерть потерпілого, при вчиненні розбою або вимагання кваліфікується за частиною четвертою статті 187 або частиною четвертою статті 189 і частиною другою статті 121 КК України». Вказані рекомендації відтворена у ППВСУ щодо злочинів проти власності (про це йтиметься далі).

Знову ж таки звернемо увагу: якщо кваліфікувати відповідні дії саме таким чином, то за одне й те ж тяжке тілесне ушкодження особа буде притягнута двічі. Спочатку за тими частинами статей «Розбій» чи «Вимагання», що передбачають саме спричинення тяжкого тілесного ушкодження, а потім – за те ж саме тяжке тілесне ушкодження за окремою статтею, тобто ст. 121 КК України. Уникнути такої несправедливості і «відбити» у кваліфікації настання смерті без подвійного інкримінання тяжкого тілесного ушкодження можна цілком логічним шляхом.

Пригадаємо, що ч. 2 ст. 121 КК України (умисне тяжке тілесне ушкодження, що спричинило смерть потерпілого) застосовується за наявності умислу щодо тяжкого тілесного ушкодження і необережності стосовно настання смерті. Тяжке тілесне ушкодження прямо вказане у ч. 4 ст. «Розбій» (підпадає та-кох під поняття «насильство, небезпечне для життя чи здоров'я», передбачене ч. 3 ст. 189 КК України «Вимагання»). Застосування цих частин достатньо для того, аби віддзеркалити у кваліфікації умисне спричинення тяжкого тілесного ушкодження. Статтю 121 КК України у цьому випадку застосовувати не потрібно. А настання смерті від такого тілесного ушкодження, на наше переконання, підлягає додатковій кваліфікації як вбивство з необережності. Таким чином, ситуація цілком охоплюється формулою: ч. 4 ст. 187 (або ч. 3 ст. 189) і ст. 119 КК України. Як бачимо, ніякого подвійного ставлення у провину при вказаному підході не простежується.

Складнішим є стан справ у випадку, коли потрібно надати кримінально-правову оцінку умисному вбивству, скосному з метою заволодіння майном. Така ціль має місце при розбої, вимаганні, незаконному заволодінні зброєю, наркотичними речовинами та прекурсорами, транспортним засобом. Відповідно до усталеної точки зору, у разі спричинення смерті з метою заволодіння майном, крім злочину проти власності,

особі ставиться в провину ще і вбивство з корисливих мотивів. Звернемо увагу на те, що у чинній Постанові Пленуму Верховного Суду України, присвячений злочинам проти життя та здоров'я, роз'яснюється: «У разі вчинення умисного вбивства під час розбійного нападу, вимагання, незаконного заволодіння транспортним засобом дії винного кваліфікуються за п. 6 ч. 2 ст. 115 КК України і статтею, якою передбачено відповіальність за злочине заволодіння майном (ч. 4 ст. 187, ч. 4 ст. 189, ч. 3 ст. 262, ч. 3 ст. 308, ч. 3 ст. 312, ч. 3 ст. 313, ч. 3 ст. 289 КК України)». Ця рекомендація дублюється й у п. 11 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 року № 10 «Про судову практику у справах про злочини проти власності»: «Якщо під час розбою чи вимагання було умисно заподіяно тяжке тілесне ушкодження, внаслідок якого сталася смерть потерпілого, або останнього було умисно вбито, дії винної особи належить кваліфікувати за сукупністю злочинів – за частиною четвертою статті 187 чи статтею 189 КК України і частиною другою статті 121 або пунктом 6 частини другої статті 115 КК України».

Зазначимо, що в усіх вказаних випадках у Постановах Пленуму йдеться про застосування поряд із кваліфікованим убивством саме **кваліфікованих складів злочинів** проти власності (розбою, вимагання, незаконного завладіння транспортним засобом), причому кваліфікованих або ознакою тяжких тілесних ушкоджень, або застосуванням насильства.

Проаналізуємо ситуацію, розглянувши проблему розбою, поєднаного з убивством. Сама по собі сукупність розбою та вбивства з корисливих мотивів, як правило, заперечень не викликає. Суперечки точаться навколо доцільності застосування у такому випадку ч. 4 (розбою) за ознакою «поєднаний із заподіянням тяжких тілесних ушкоджень».

На тому, що вбивство у ході розбійного нападу слід кваліфікувати за сукупністю з убивством з корисливих мотивів (п. 6 ч. 2 ст. 115 КК України), наполягає В.О. Навроцький. Проте він не вбачає тут ч. 4 (за ознакою тяжких тілесних ушкоджень), оскільки «вказана шкода охоплюється при кваліфікації за статтями про більш тяжкі злочини». Дійсно, «... це означає не що інше, як порушення принципу недопустимості подвійного

інкримінування». Тому, на думку науковця, вбивство в ході розбійного нападу доцільно кваліфікувати за ч. 1 ст. 187 (розбой) та п. 6 ч. 2 ст. 115 (умисне вбивство з корисливих мотивів) [9, 307–308]. Така позиція в науці кримінального права є достатньо поширенюю. На некоректність застосування ч. 4 (розбою) при вбивстві у ході розбійного нападу аргументовано вказують також А. Марцев і Р. Токарчук. Складно не погодитись із тим, що смерть при розбої може настати лише у разі насильства, яке спричинило тяжкі тілесні ушкодження [10, 41]. Проте, дійсно, – це не привід для того, аби поряд із вбивством інкримінувати злочинцю ще й тяжке тілесне ушкодження. Інакше в усіх випадках умисного позбавлення життя злочинця потрібно було б притягувати до відповідальності ще і за тяжке тілесне ушкодження, якщо на трупі воно є. Приблизно з таких міркувань багато авторів заперечують проти застосування саме ч. 4 (розбою), якщо він поєднаний з умисним убивством. Разом із тим в ситуації, що розглядається, вбачають все ж таки вбивство з корисливих мотивів та розбой, але не кваліфікований, а той, що передбачений ч. 1 ст. 187 КК України.

Спробуємо запевнити колег, що насправді ніякої сукупності тут нема, оскільки спричинення смерті **не підпадає під ознаки статті «Розбій»**.

Нагадаємо: законодавче визначення розбою містить вказівку на застосування насильства, що є **небезпечним для життя чи здоров'я**. Прийнято вважати насильством, **небезпечним для життя**, «... насильство, яке спрямоване на позбавлення життя потерпілого і полягає у його вбивстві або у замаху на вбивство». Таку думку, висловлену ще у період чинності КК України 1961 року, зокрема В.О. Владимировим та Ю.І. Ляпуновим [11, 113], ніхто не оспорює. Суперечки, як уже зазначалося, точаться в основному навколо того, за якою частиною слід кваліфікувати розбій, якщо відповідна стаття створює сукупність з умисним вбивством.

Пропонуємо підіти до вирішення зазначеного питання шляхом так званого граматичного тлумачення. Варто ретельно осмислити значення словосполучення «насильство, небезпечне для життя чи здоров'я». У своїй монографії [12, 78–84] ми приділили значенню для будь-якої діяльності, зо-

крема й кримінально-правової кваліфікації, правильного застосування слів законодавцем та адекватного розуміння їх особою, що закон застосовує. Якщо замислитися над змістом слова «небезпека», можна зрозуміти, що ним визначається ситуація, за якої благополучний вихід можливий, хоча б і не повною мірою, але все ж таки *ймовірний*. Це настільки очевидно, що навіть не варто звертатися до тлумачних словників. Кожному без додаткових пояснень зрозуміло: небезпека для життя означає, що за даних обставин смерть, можливо, настане, а можливо, й ні. Не випадково кожен із нас, будучи свідком загрозливої ситуації (хоча б у фільмі), затачмувавши подих, очікує: чи врятується людина, яка перебуває у такій жахливій обстановці? Принаймні про небезпеку йдеться лише доти, доки особа жива. *Небезпека для життя, тобто небезпека настання смерті, не-сумісна із самою смертю – смерть перебуває вже за її межами.* Тому й спричинення смерті не можна розглядати як «насильство, що є небезпечним для життя».

Після такого аналізу слова «небезпека» логічним буде висновок: відповідно до визначення розбою спричинення смерті ним не охоплюється. Аксіоматично, що відсутність будь-якої ознаки конкретного складу злочину – у нашому випадку це «насильство, небезпечне для життя» – означає відсутність у діянні власне складу злочину, тобто ст. 187 КК України загалом. Єдина норма, під яку, справді, підпадає спричинення смерті з метою заволодіння майном, передбачена п. 6 ч. 2 ст. 115 КК України, а саме: вбивство з корисливих мотивів.

Звичайно, з приводу наведеного можна висловити заперечення. Отож на його випередження проаналізуємо та одразу наведемо контрапрограменти. Заперечення проти інкримінування статті «Розбій» у випадку вбивства може ґрунтуватися на одному з принципів логіки: «тим більше підстав вважа-

ти...» Здавалося б, якщо ознакою розбою є насильство, що лише створює *небезпеку* для життя, тим більше підстав вважати розбоем (звісно, за наявності решти ознак) застосування такого насильства, що *позбавляє життя*. Цей прийом широко відомий у кримінальному праві. Наприклад, якщо будь-яка стаття КК України містить вказівку на вчинення певних дій стосовно неповнолітнього, вона може застосовуватися і у випадках, коли потерпілим є малолітній. Однак зрозуміло, що цей захід вимушений, тобто вживається за умови, що така ознака як окрема в законі не вказана. В протилежному випадку необхідності у застосуванні вказаного принципу немає. Саме тому нема й підстав «розширювати» зміст насильства, *небезпечного* для життя до самого *позбавлення* життя, оскільки воно передбачено самостійною ст. 115 КК України, у п. 2 ч. 2 якої міститься вказівка на корисливий мотив. Способи заподіяння смерті в статтях про вбивство не вказані, тому вони можуть бути будь-якими, включаючи й напад.

Наведене вище відображає ситуацію, за якої подвійна кваліфікація випливає з недооцінки значення врахованої законодавцем сукупності злочинів, тобто існування у КК України складів «складених» злочинів. Серед них ми вбачаємо й убивство з корисливих мотивів, різновидом якого є і вбивство з метою заволодіння майном, поєднане із нападом та безпосереднім застосуванням насильства. Подібні випадки подвійного інкримінування одного і того самого діяння не вичерпуються наведеними прикладами. Крім того, подвійне ставлення у провину може бути також результатом ігнорування правил кваліфікації за наявності загальної та спеціальної норм. На жаль, і така помилка досить поширенна, позаяк вона також значною мірою породжується неадекватними роз'ясненнями ППВСУ. Ця тема потребує окремого аналізу.

#### Список використаних джерел:

1. Зінченко І.О. Одиничні злочини: поняття, види, кваліфікація: моногр. / І.О. Зінченко, В.І. Тютюгін. – Х.: ФІНН, 2010. – 256 с.
2. Котельникова Е.А. О квалификации случаев совокупности насильственных преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности и иных насильственных преступлений против человека / Е.А. Котельникова // Актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики: м-ли II-ї Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 8 жовтня 2010 р.): у 2 т. – Одеса, 2010. – 392 с. – Т. 1.: Кримінальне, кримінально-виконавче право та кримінологія. – С. 146–149.

3. Крючкова О. Вбивство, поєднане зі згвалтуванням: питання кваліфікації // Вісник прокуратури. – 2011. – № 3 (117). – С. 44–48.
4. Шигонін О.Б. Умисне вбивство, поєднане із згвалтуванням або насильницьким задоволенням статевої пристрасті неприродним способом: кримінологічна характеристика та запобігання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О.Б. Шигонін. – Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2011. – 22 с.
5. Дудоров О.О. Кримінально-правова характеристика злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості особи: [наук.-практ. пос.] / О.О. Дудоров; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ, 2011. – 352 с.
6. Бородин С.В. Квалифікація преступлений проти життя / Бородин С.В. – М.: Юридическая литература, 1977. – 240 с.
7. Созанський Т.І. Кваліфікація вбивства, передбаченого п. 10 ч. 2 ст. 115 КК України, за супностю з іншими злочинами / Т.І. Созанський // Кримінальний кодекс України 2001 р.: проблеми застосування і перспективи удосконалення: м-ли міжнар. конф. (7–8 квітня 2006 р.). – Львів, 2006. – Ч. 1. – С. 273–276.
8. Волженкин Б.В. Избранные труды по уголовному праву и криминологии (1963–2007 гг.) / Волженкин Б.В. – СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – 971 с.
9. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації: навч. посіб. / О.В. Навроцький. – [2-ге вид.] – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 512 с.
10. Марцев А. Вопросы совокупного вменения разбоя или вымогательства и преступлений против жизни / А. Марцев, Р. Токарчук // Уголовное право. – 2008. – № 2. – С. 38–41.
11. Владимиров В.А. Ответственность за корыстные посягательства на социалистическую собственность / В.А. Владимиров, Ю.И. Ляпунов. – М.: Юридическая литература, 1986. – 224 с.
12. Ярмыш Н.Н. / Теоретические проблемы причинно-следственной связи в уголовном праве (философско-правовой анализ): моногр. / Н.Н. Ярмыш. – Х.: Право, 2003. – 512 с.

**Natalia YARMYSH**

**ПРО ВИКОНАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЗАБОРОНИ  
ПОДВІЙНОГО ПРИТЯГНЕННЯ ДО ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

**Резюме**

Проаналізовано ситуації, за яких, виконуючи окремі рекомендації постанов Пленуму Верховного Суду України, особи, які застосовують закон, фактично ігнорують існування у КК України складів, що передбачають «складені» злочини, порушують таким чином заборону подвійного інкримінування. Наведено аргументи щодо адекватної кваліфікації окремих подій на підставі, зокрема, і граматичного тлумачення диспозицій відповідних статей.

**Natalia YARMYSH**

**ОБ ИСПОЛНЕНИИ В УГОЛОВНОМ ПРАВЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАПРЕТА  
ДВОЙНОГО ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**Резюме**

Проанализированы ситуации, в которых, выполняя отдельные рекомендации постановлений Пленума Верховного Суда Украины, лица, применяющие закон, фактически игнорируют существование в УК Украины составов, предусматривающих «составные» преступления, нарушают таким образом запрет двойного инкриминирования. Приводятся аргументы относительно адекватной квалификации отдельных событий на основании, в частности, и грамматического толкования диспозиций соответствующих статей.

**Natalia YARMYSH**

**CONSTITUTION PROHIBITION OF DOUBLE JEOPARDY IN CRIMINAL LAW**

**Summary**

The author analyses situations when particular officials on the basis of certain Decisions of Supreme Court of Ukraine wrongfully apply compound corpus delicti determined by Criminal Code of Ukraine and thus violate the its requirement of double jeopardy prohibition.



**Сергій МІРОШНИЧЕНКО,**  
прокурор Чернігівської області,  
державний радник юстиції 3 класу,  
кандидат юридичних наук

## ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТИВ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНЯМ ПРОТИ ПРАВОСУДДЯ

**Ключові слова:** протидія; запобігання; система суб'єктів; діяльність правоохоронних органів; злочини проти правосуддя.

У кримінологічній науці систему суб'єктів протидії та запобігання злочинності досліджено досить ґрунтовно [1, 90–104; 2; 3; 4, 15–16; 5, 360–365]. Проблематиці протидії злочинності присвячено праці таких провідних вітчизняних учених, як В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, О.М. Джужа, П.П. Михайленко, О.Г. Кальман та інші. Однак, як справедливо зазначають автори, профілактична діяльність для більшості державних органів (служб) переважно є похідною від основних завдань, на виконання яких їх, власне, і було створено. Лише для порівняно невеликої кількості суб'єктів, що реалізують спеціальні цілі та завдання протидії злочинності, а отже – і певні повноваження з впливу на ті чи інші криміногенні фактори, здійснюючи відповідне інформаційне, методичне, ресурсне, кадрове за-безпечення, вказана діяльність спеціально обумовлена.

У загальному вигляді до системи суб'єктів протидії злочинності належать органи і служби, які:

- визначають політику протидії злочинності, основні напрями, завдання, форми і методи протидії злочинам;
- здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення протидії злочинності проти правосуддя;
- виявляють криміногенні фактори, що їх обумовлюють;
- безпосередньо реалізують заходи з реагування на окремі злочини [6, 100; 7, 283–284; 8].

Систему суб'єктів протидії злочинності можна розглядати також і за іншими підставами. Наприклад, за: ступенем участі в організаційних процесах [9, 112–113], управлінським потенціалом, [10, 44–47], спеціалізацією дій [11, 135; 12, 63–65; 13, 18], спрямованістю праці [14, 15] тощо. При цьому кожна із запропонованих класифікацій є справедливою і слугує підґрунтам для прикладних досліджень, у тому числі і за оборою тематикою.

Зазначимо, що система суб'єктів протидії злочинам проти правосуддя – це не абстрактна теоретична конструкція. Вона існує та діє в межах соціально-правового механізму протидії злочинності в Україні. Її особливістю є те, що кримінологічний вплив здійснюється переважно на сферу правосуддя.

Суб'єктами протидії та запобігання злочинності проти правосуддя є широке коло державних органів і їх посадових (службових) осіб, наділених відповідною компетенцією, правами й обов'язками, діяльність яких згідно з чинним законодавством спрямована на розробку і здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, виявленням, розслідуванням злочинів проти правосуддя, обмеженням та усуненням криміногенних явищ і процесів, що їх породжують. До них на самперед належать:

а) державні органи, що керують системою спеціально-кримінологічної протидії та запобігання злочинам взагалі, визначають основні напрями, заходи, завдання, форми

протидії та запобігання, кримінологічну політику держави, планують, спрямовують, координують і контролюють її (органи державної влади та управління, органи місцевого самоврядування, виконавчо-розпорядчі органи);

б) державні органи, що здійснюють спеціальні заходи протидії та запобігання злочинності відповідно до статусу, і це є їх головним завданням та функціями (МВС України, СБУ, прокуратура, суди, органи та установи виконання покарань, контролюючи органи).

До суб'єктів, для яких спеціально-кримінологічна протидія та запобігання є основною функцією або однією із них, належать правоохранні органи, їх підрозділи і служби. Це – органи внутрішніх справ, Служби безпеки України, суди, прокуратури, органи і установи виконання покарань, система контролюючих державних органів.

Спільним для них є те, що їхню функцію протидії та запобігання злочинам виділено в самостійний напрям. Її зміст полягає у виявленні та усуненні криміногенних явищ, профілактиці, запобіганні й припиненні злочинів, усуненні причин та умов, що сприяють їх вчиненню, попереджені рецидиву, здійсненні постпенітенціарного контролю за реалізацією заходів протидії злочинності. На наш погляд, ця попереджувально-профілактична робота так само стосується і злочинів проти правосуддя.

Деякі вчені до суб'єктів запобігання злочинам також відносять:

– органи та організації, які опосередковано впливають на запобігання злочинам (органі загального і господарського управління, інформаційні, статистичні, медичні, навчальні, культурно-виховні);

– громадські організації, об'єднання громадян та окремих громадян (адвокатські об'єднання, громадські пункти охорони правопорядку).

Попри певну дискусійність, ми поділяємо таке бачення, особливо з огляду на роль вказаних вище суб'єктів у запобіганні саме злочинам проти правосуддя.

Дійсно, громадяни нерідко беруть участь у запобіганні та протидії злочинам проти правосуддя з власної ініціативи, повідомля-

ючи уповноваженим органам про криміногенні явища (факти) у цій сфері. У більшості випадків громадяни в силу громадських обов'язків як члени законно створених формувань сприяють діяльності правоохранних органів.

Роль адвокатів і їх об'єднань у протидії злочинам проти правосуддя є загальновідомою, тому окремо, в межах цієї публікації, розглядати її, вважаємо, недоцільно.

Особливе місце в системі суб'єктів протидії злочинності проти правосуддя належить правоохранним органам, зокрема органам прокуратури [15; 16, 16–32; 17, 98–99], оскільки це «вузлова ланка у вказаній системі, яка забезпечує безпосереднє виконання завдань боротьби зі злочинністю»[18, 29]. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне дати розгорнуту характеристику правоохранним органам, враховуючи особливості їх функціонування і як одного з різновидів соціальної системи.

Структурні елементи системи суб'єктів протидії злочинності проти правосуддя взаємопов'язані по вертикалі і горизонталі кримінально-процесуальними нормами, що впливають одна на одну (хоча й по-різному за ступенем значущості). Одночасно кожний суб'єкт, як і будь-який структурний підрозділ правоохранних органів, має системну ознаку, тобто певний комплекс властивостей і якостей, які не можуть бути зведені лише до арифметичної суми складових елементів. І навпаки. На думку науковців, це означає, що окрім суб'єктів, які є складовими вказаної системи (як і підрозділи правоохранних органів), хоч і мають свої специфічні завдання, функції та відносну самостійність, проте тільки система (або орган у цілому) спроможна вирішувати визначені завдання і реалізовувати покладені функції у повному обсязі.

Важливим суб'єктом діяльності щодо протидії та запобігання злочинам проти правосуддя є органи прокуратури. Відповідно до ст. 112 КПК України значна кількість злочинів проти правосуддя (статті 370, 371–383, 392, 397–400), а також усі злочини, вчинені працівниками правоохранних органів, розслідують слідчі прокуратури. Здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство,

оперативно-розшукову діяльність, виконуючи судові рішення у кримінальних справах, а також застосовуючи інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян, слідчий (прокурор) зобов'язаний своєчасно виявляти причини та умови вчинення злочинів, поновлювати порушені права і законні інтереси учасників кримінального процесу.

Суттєве значення для запобігання злочинам, що перешкоджають одержанню доказів та істинних висновків у справах, має організація прокурорського нагляду. Прокурор як уповноважений представник держави повинен здійснювати нагляд за додержанням законів у діяльності органів досудового слідства, зокрема розглядати скарги учасників кримінального процесу на дії (бездіяльність) слідчого. Науковці неодноразово висловлювали думку, що так само це має стосуватися і судової діяльності. Позбавлення прокуратури як єдиного державного наглядового органу в кримінальному судочинстві повноважень здійснювати нагляд за додержанням законності судовими органами є помилкою [19]. Суди, позбувшись прокурорського нагляду, стали майже безконтрольними [20, 200].

Частково поділяємо таку позицію, оскільки фактична заміна прокурорського нагляду судовим контролем під гаслом зміщення незалежності судів і суддів певною мірою штучно привнесена: прокурорський акт реагування ніколи не скасовував судового рішення, а був засобом привернення уваги відповідної судової інстанції на допущену судову помилку, яку слід було б виправити. За будь-яких обставин остаточне рішення приймав саме суд.

У попередніх публікаціях уже наводилося обґрунтування відновлення порядку оскарження дій слідчого. Скарги на діяльність слідчого належить розглядати прокурору, який здійснює нагляд за розслідуванням кримінальної справи та несе юридичну відповідальність за законність його проведення. Такі рішення мав би перевіряти вищестоячий прокурор, а вже після цього – повинно бути судове оскарження у справі про порушення прав і свобод громадян у процесі дізнання або досудового слідства. На наш погляд, така

правова позиція науковців не суперечить статтям 8, 124 Конституції України, відповідно до яких усі правовідносини в державі можуть бути предметом судового розгляду на підставі Основного Закону України як норми прямої дії. Безумовно, якщо системно аналізувати низку конституційних норм у їх сукупності, а не розрізне сприймати кожну окремо. Саме на ці обставини звернуто увагу і Конституційним Судом України (рішення від 30 січня 2000 року № 3-рп/2003).

На наше переконання, відновлення в новому процесуальному законі раніше діючого порядку обов'язкового попереднього оскарження дій слідчого (дізнавача) прокурором, як передбачено статтями 110, 234 КПК України, буде достатнім і процесуально-віправданим (з погляду економії часу для громадян і бюджетних коштів для держави) фактором запобігання службовим зловживанням при провадженні досудового слідства чи дізнання.

Відповідно до наказу Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 4-гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» при надходженні інформації про злочини, вчинені суддями, керівниками правоохоронних органів і проти них необхідно інформувати прокурорів вищого рівня спеціальним повідомленням. Прокурори або їх заступники у таких випадках зобов'язані особисто виїжджати на місце події, вживати заходів до якісного проведення його огляду, організації невідкладних першочергових слідчих та оперативно-розшукових дій з розкриттям злочинів.

З метою запобігання порушенням законності при проведенні досудового слідства потрібно перевіряти у визначені законом строки всі процесуальні рішення, невідкладно скасовувати незаконні й необґрунтовані постанови про зупинення та закриття кримінальних справ про злочини проти правосуддя, вживати заходи реагування стосовно службових осіб, винних у незаконному притягненні громадян до кримінальної відповідальності.

Важливим запобіжним заходом, що убезпечує від посягання на засади право-

суддя, був і лишається неупереджений та об'єктивний розгляд скарг учасників процесу, оскаржень дій, рішень органів дізнання та слідчих. Прокурор зобов'язаний вживати вичерпних заходів щодо виявлення фактів фальсифікації матеріалів дослідчої перевірки або кримінальної справи, застосування погроз, фізичного насильства, інших незаконних методів дізнання та досудового слідства.

Розгляд і вирішення заяв, повідомлень про злочини, вчинені працівниками правоохоронних органів (за винятком працівників прокуратури) при провадженні ними оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, покладаються на прокурорів міст і районів, підрозділи нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня.

Відповідно до зазначеного вище галузевого наказу Генерального прокурора України на прокуратуру покладено також нагляд за додержанням законів при розслідуванні кримінальних справ про злочини, вчинені у місцях тримання засуджених.

У відомчих наказах Генерального прокурора України детально регламентовано організацію нагляду за додержанням законів у діяльності правоохоронних органів, у тому числі й щодо запобігання та протидії злочинності, деякі з яких безпосередньо стосуються злочинних посягань у сфері правосуддя.

Зокрема, прокурори обов'язково повинні своєчасно перевіряти законіність затримання підозрюваних і застосування запобіжних заходів, особливо взяття під варту, адміністративного затримання осіб, яких підозрюють у вчиненні злочину. Згідно з наказом Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 4/1-гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність» прокурори зобов'язані перевіряти додержання вимог чинного законодавства щодо: підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності, заведення оперативно-розшукових справ, відповідності оперативно-розшукових заходів цілям і завданням оперативно-

розшукової діяльності, застосування окремих обмежень прав і свобод людини тощо.

Своїм наказом від 19 вересня 2005 року № 4/2-гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю» Генеральний прокурор України зобов'язав прокурорів невідкладно вживати відповідних заходів прокурорського реагування до усунення виявлених порушень законності, поновлення порушених прав і свобод громадян та юридичних осіб, притягнення винних посадових осіб до передбаченої законом відповідальності.

У наказі Генерального прокурора України від 6 квітня 2011 року № 7-гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян» зазначено, що, здійснюючи наглядову діяльність, прокурори повинні перевіряти додержання:

- конституційних прав громадян, іноземців та осіб без громадянства під час їх перебування у місцях тримання затриманих, установах попереднього ув'язнення, виконання покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи;
- порядку та умов тримання затриманих і взятих під варту осіб та відбування покарань засудженими;
- законодавства, спрямованого на запобігання катуванням та іншому жорстокому поводженню із затриманими, взятими під варту та засудженими;
- законів під час провадження оперативно-розшукової діяльності в установах Державної кримінально-виконавчої служби України;
- законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;
- законів у сфері запобігання та протидії корупції у піднаглядних органах та установах;
- законодавства про звернення громадян, забезпечення гарантій належного розгляду та вирішення скарг ув'язнених і засуджених.

При цьому слід особливу увагу звертати на усунення причин та умов злочинів у місцях позбавлення волі, інших місцях тимчасового тримання, порушення вимог режиму у піднаглядних установах.

Наказом встановлено таку періодичність проведення наглядових перевірок: щодекадно, щомісячно, щоквартально, один раз на півріччя. Крім того, потрібно щомісяця перевіряти повноту реєстрації, законність розгляду та вирішення за заявами повідомлень про злочини у піднаглядних установах.

Здійснюючи наглядові перевірки, прокурорам необхідно проводити особистий прийом громадян, які перебувають у піднаглядних установах, приділяючи належну увагу забезпечення адміністрацією їх права на звернення із заявами і скаргами до будь-яких органів, установ, організацій та посадових осіб.

Такий спектр організаційно-розпорядчих вказівок, спрямованих на підвищення ефективності виконання наглядових функцій прокуратури, водночас є внутрішньоструктурною основою запобігання та протидії злочинам проти правосуддя органами прокуратури.

Проте не слід розглядати прокуратуру як орган запобігання та протидії злочинам проти правосуддя лише в аспекті наглядової діяльності. Слідчі працівники, вміло використовуючи надані їм чинним законодавством повноваження, можуть достатньо ефективно та оперативно протидіяти злочинним проявам, що посягають на встановлений порядок відправлення правосуддя.

У процесі досудового слідства слідчий прокуратури може запобігати вчиненню злочинів проти правосуддя такими процесуальними заходами:

1) застосовувати щодо обвинуваченого чи підозрюваного запобіжний захід, крім взяття під варту і застави (ст. 149 КПК України);

2) вносити за згодою прокурора подання до суду про застосування як запобіжного заходу взяття під варту (ч. 2 ст. 165-2 КПК України);

3) за постановою слідчого з санкції прокурора відсторонити обвинуваченого від посади (ст. 147 КПК України);

4) ініціювати звернення до прокурора або судді щодо застосування до особи за-

побіжного обмеження – заборони виїзду за межі України (ст. 98-1 КПК України);

5) надавати доручення органу дізнатання щодо здійснення розшукових та слідчих дій (ч. 3 ст. 114 КПК України);

6) забезпечувати конфіденційність даних про особу відповідно до ст. 15 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» та ст. 52-3 КПК України (заміна прізвища, імені по батькові на псевдонім у протоколах слідчих дій);

7) виносити постанову про застосування заходів безпеки стосовно взятої під захист особи (ст. 52-1 КПК України);

8) попереджати про кримінальну відповідальність: а) свідка і потерпілого – за дачу завідомо неправдивих показань та за відмову свідка від дачі показань (ч. 4 ст. 167, ч. 2 ст. 71 КПК України); б) експерта – за відмову від виконання покладених на нього обов'язків, а також за дачу завідомо неправдивого висновку (ч. 3 ст. 196 КПК України); в) перекладача – за відмову виконувати обов'язки, а також завідомо неправдивий переклад (ч. 3 ст. 128 КПК України); г) за розголошення даних досудового слідства або дізнатання (ч. 2 ст. 121 КПК України); д) за незбереження майна, на яке накладено арешт (ч. 2 ст. 126 КПК України).

Важливою складовою протидії злочинам проти правосуддя є представництво прокурором інтересів держави і громадян у суді і підтримання державного обвинувачення. Реалізуючи представницькі повноваження щодо захисту інтересів держави в суді, прокурор як учасник процесу має можливість не допустити необ'ективності правової оцінки спірних правовідносин, винесення необґрунтованого рішення. Одним із способів запобігання неправосудним рішенням є заявлення клопотань, подання заперечень, внесення апеляцій та касацій.

Окрім суто процесуальної діяльності прокурора існує певний спектр позапроцесуальних повноважень, спрямованих на запобігання злочинам проти правосуддя.

До позапроцесуальної діяльності слідчого або прокурора щодо запобігання злочинам проти правосуддя належить правороз'яснювальна робота. Зокрема, це

виступи з інформацією про результати протидії злочинності в трудових колективах, у засобах масової інформації, бесіди-роз'яснення законодавства в територіальних громадах про кримінальну відповідальність за злочини проти правосуддя, під час проведення індивідуального прийому громадян тощо.

Вжиття таких заходів протидії та запобігання злочинам проти правосуддя може суттєво сприяти підвищенню ефективності цієї роботи в цілому. Органи прокуратури як суб'єкт протидії злочинам проти правосуддя – це ефективна система із широким колом повноважень та високими методиками їх реалізації для досягнення максимального позитивного впливу на стан злочинності у сфері правосуддя. Тож саме органам прокуратури в цій системі суб'єктів протидії злочинності належить вирішальна роль.

Отже, запобігання та протидія злочинам проти правосуддя в зальному ланцюгу кримінологічного дослідження цієї категорії злочинів, як цілком слушно зазначено в науковій літературі, є кінцевим результатом відображення ефективності впровадження кримінологічних знань у суспільне життя, правоохоронну систему та принципів функціонування державних органів у цілому. Комплексний підхід, поєднаний із новітніми розробками, заснованими на вивчені статистичних даних, аналізі факторів впливу та детермінації дає змогу розробити справді дієу систему, яка б об'єднала зусилля державних органів для запобігання протиправним діянням, що посягають на одну з найважливіших умов існування незалежної правоохоронної держави – незалежне справедливе правосуддя.

**Список використаних джерел:**

1. Алексеев А.И. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы: моногр. / А.И. Алексеев, С.И. Герасимов, А.Я. Сухарев. – М.: НОРМА, 2001. – 496 с.
2. Блувштейн Ю.Д. Система субъектов и тактика профилактики правонарушений: лекция / Блувштейн Ю.Д. – М., 1980. – 45 с.
3. Бугель Н.В. Органы внутренних дел в правовом механизме Российского государства: моногр. / Бугель Н.В. – СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. – 171 с.
4. Голіна В.В. Попередження злочинності: конспект лекції / В.В. Голіна. – Х.: Українська юридична академія, 1994. – 40 с.
5. Криминология: учеб. для вузов / под общ. ред. д-ра юрид. наук, профессора А.И. Долговой. – М.: НОРМА ИНФРА, 1999. – 784 с.
6. Бандурка А.М. Преступность в Украине: причины и противодействие: моногр. / А.М. Бандурка, Л.М. Давиденко. – Х.: Основа, 2003. – 368 с.
7. Кудрявцева В.Н. Криминология: учеб. / В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. – [3-е изд. испр. и доп.]. – М.: Юристъ, 2007. – 734 с.
8. Джужа О.М. Курс кримінології. Загальна частина: підруч. / О.М. Джужа, П.П. Михайленко, О.Г. Кулик. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – 352 с.
9. Боков А.В. Организация борьбы с преступностью: моногр. / А.В. Боков. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 175 с.
10. Литвинов О.М. Сучасні проблеми управління профілактикою злочинів: моногр. / Литвинов О.М.–Херсон: Олді-плюс, 2003. – 312 с.
11. Зелинский А.Ф. Криминология: учеб. пособ. / Зелинский А.Ф. – Х.: Рубикон, 2000. – 240 с.
12. Джужа О.М. Кримінологія: навч. посіб. / О.М. Джужа, В.В. Василевич, Ю.Ф. Іванов. – К.: Прецедент, 2004. – 208 с.
13. Малкова В.Д. Организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: учеб. для слушателей Академии управления МВД России / В.Д. Малкова, А.Ф. Токарева. – М., 2000. – 322 с.
14. Жалинский А.Э. Специальное предупреждение преступлений в СССР: вопросы теории / Жалинский А.Э. – Львов: Вища школа, 1976. – 193 с.
15. Бугель Н.В. Органы внутренних дел в правовом механизме Российского государства: моногр. / Бугель Н.В. – СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. – 171 с.
16. Мельник М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2002. – 576 с.

17. Іншин М.І. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання: наук.-практ. посіб. / М.І. Іншин, О.М. Музичук, Р.С. Веприцький. – Х.: ХНУВС, 2008. – 206 с.
18. Кудрявцев В.Н. Стратегии борьбы с преступностью / В.Н. Кудрявцев. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М.: Наука, 2005. – 366 с.
19. Оліянчук Ю. Співвідношення судового контролю і функції органів дізнання, досудового слідства та прокуратури / Ю. Оліянчук // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 95
20. Романюк Б.В. Удосконалення досудового провадження в Україні: моногр. / Б.В. Романюк. – К., 2011. – 228 с.

*Sергій МИРОШНИЧЕНКО*

**ОРГАНІ ПРОКУРАТУРИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ  
ТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНAM ПРОТИ ПРАВОСУДДЯ**

**Резюме**

На основі аналізу законодавства розглянуто деякі проблеми діяльності прокуратури як спеціально уповноваженого суб'єкта запобігання і протидії злочинам проти правосуддя в сучасних умовах. Акцентовано увагу на місці, ролі й значенні прокуратури в системі суб'єктів протидії. Визначено також основні напрями її діяльності щодо реалізації заходів протидії та запобігання злочинам проти правосуддя.

*Sергей МИРОШНИЧЕНКО*

**ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ  
И ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ПРАВОСУДИЯ**

**Резюме**

На основе анализа законодательства рассмотрены некоторые проблемы деятельности прокуратуры как специально уполномоченного субъекта предотвращения и противодействия преступлениям против правосудия в современных условиях. Акцентировано внимание на месте, роли и значении прокуратуры в системе субъектов противодействия. Определены также основные направления ее деятельности по реализации мер противодействия и предотвращения преступлений против правосудия.

*Sergiy MIROSHNICHENKO*

**PROSECUTOR'S OFFICE IN THE SYSTEM OF COUNTERACTION  
AND PREVENTION CRIME AGAINST JUSTICE**

**Summary**

*The problems of prosecutor's activity as an authorized body for counteraction and prevention crimes against justice are examined nowadays. The place, role and significance of prosecutor's office in the system of counteraction bodies are emphasized. Main directions of counteraction and crime prevention activity in this field are defined.*

## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА



**Юрій ГРОШЕВИЙ,**  
професор кафедри кримінального процесу  
Національного університету  
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»,  
академік НАПрН України,  
доктор юридичних наук

**Дар'я ГОВОРУН,**  
асpirантка кафедри кримінального процесу  
Національного університету  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»



### СКАРГА ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПУБЛІЧНОСТІ (до проекту Кримінального процесуального кодексу України)

**Ключові слова:** публічність; скарга; оскарження; прокурор; органи прокуратури; кримінальне провадження.

**Y**зв'язку з обговоренням проекту Кримінального процесуального кодексу України, розробленого Робочою групою при Президентові України (реєстр. номер 9700, далі – Проект КПК), варто вказати на деякі нові підходи до системи принципів кримінального процесу. Так, відповідно до положень ст. 25 цього Проекту КПК принцип публічності розуміється як обов'язок прокурора, слідчого в межах своєї компетенції розпочати досудове розслідування у кожному випадку безпосереднього виявлення ознак кримінального правопорушення (за винятком випадків, коли кримінальне провадження може бути розпочате лише на підставі заяви потерпілого) або в разі надходження заяви про вчинення кримінального правопорушення, а також вжити всіх передбачених законом заходів для встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила [1]. За такого підходу публічність традиційно ототожнюється з офіційністю.

Особливістю будь-якого принципу є те, що він має власний нормативний зміст, тоб-

то виражається в нормі чи сукупності норм (процесуальних інститутах). «Принципи за звичай застосовуються лише опосередковано – через інші приписи (норми поведінки), в сукупності з якими принципи набувають усі структурні якості правових норм» [2, 41]. Саме тому важливим є дослідження особливостей реалізації кожного принципу щодо конкретної стадії кримінального процесу та окремого кримінально-процесуального інституту.

Мета цієї статті полягає у проведенні аналізу ролі скарги в процесі реалізації принципу публічності, висвітленні особливостей його нормативного вираження у механізмі розгляду прокурором скарги на рішення, дії та бездіяльність органів дізнатання і досудового слідства.

У науці кримінального процесу не склалося єдиного підходу до визначення принципу публічності. Одні науковці вважають публічність принципом кримінального процесу [3, 49; 4, 60; 5, 49], інші розглядають її не як принцип, а як категорію, що є значно більшою та вагомішою за нього [6, 8]. Пред-

ставники третьої точки зору не визнають публічність принципом кримінального процесу, оскільки його не було нормативно закріплено в КПК України [7, 27].

Зважаючи на мету статті, виходитимемо з того, що публічність – це принцип кримінального процесу, яким визначаються вимоги цілеспрямованої процесуальної активності та ініціативності суб'єктів, уповноважених на ведення кримінального процесу, спрямованих на виявлення злочинів та осіб, які їх вчинили, кримінальне переслідування таких осіб, прийняття загальнообов'язкових кримінально-процесуальних рішень на власний розсуд та захист прав і законних інтересів осіб, які беруть участь у справі, з метою виконання задань кримінального судочинства [8].

Вимоги цього принципу поширюються на суб'єктів, що здійснюють досудове розслідування, та прокурора, на яких покладено обов'язок їх виконання в силу свого посадового становища (*ex officio*), а також на представників і захисників інших учасників процесу, які мають дотримуватися вимогу принципу публічності у разі використання наданих їм прав. Це пояснюється тим, що вказані суб'єкти виступають від імені та в інтересах держави, наділені державно-владними повноваженнями для виконання покладених на них функцій і уповноважені приймати рішення, обов'язкові для виконання. Щодо другої групи суб'єктів, то вони, вступаючи у кримінальний процес, беруть на себе обов'язок виконання професійних функцій, а тому відповідно до ч. 1 ст. 47 Проекту КПК захисники зобов'язані використовувати засоби захисту, передбачені цим Кодексом та іншими законами України, з метою забезпечення дотримання прав і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого та з'ясування обставин, які спростовують підозру чи обвинувачення, пом'якшують або виключають кримінальну відповідальність підозрюваного, обвинуваченого. Представники ж інших учасників кримінального судочинства зобов'язані діяти в інтересах осіб, яких вони представляють, погоджувати з ними свої дії.

Серед суб'єктів кримінального провадження особливе місце займає прокурор. Його правовий статус у кримінальному про-

цесі визначається тим, що він є представником держави, виступає захисником публічних інтересів, здійснює нагляд за дотриманням законів у ході досудового провадження в кримінальній справі [9, 210]. Здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, є конституційною функцією прокуратури. Для її виконання прокурор наділений відповідними владно-розпорядчими повноваженнями, характер яких зумовлений специфікою кримінально-процесуальної діяльності зазначених органів, які з метою швидкого і повного розкриття та розслідування злочинів нерідко застосовують заходи процесуального примусу, обмежують конституційні права особи [10, 166].

У Проекті КПК передбачено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва ним. Зі змісту статей 311–314 випливає, що слідчий, який розслідує певне кримінальне правопорушення, має право оскаржувати будь-які рішення, дії чи бездіяльність прокурора, прийняті (вчинені) у відповідному досудовому провадженні за винятком випадків, передбачених цим Кодексом, до прокуратури вищого рівня стосовно прокуратури, в якій обіймає посаду прокурор, рішення, дія чи бездіяльність якого оскаржується. Проте необхідно враховувати, що одним із повноважень, спрямованих на здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, є розгляд скарг на дії, рішення і бездіяльність цих органів, які надходять від учасників кримінального провадження.

Отже, у Проекті КПК майже не приділено увагу регламентації порядку розгляду скарг органами прокуратури, не враховано також можливості подання до органів прокуратури іншими, крім слідчого, учасниками кримінального провадження, скарг на дії, рішення і бездіяльність органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Такий підхід суперечить ст. 121 Конституції України, ст. 12, ч. 1 ст. 29 Закону України «Про прокуратуру».

У ч. 7 п. 3.13 Переходних положень Проекту КПК, якими встановлено необхідність внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», передбачається, що прокурор уживає заходів до того, щоб органи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування (дізнання та досудове слідство): додержували передбачений законом порядок початку та проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування діянь, що містять ознаки кримінального правопорушення, закриття кримінального провадження, а також додержували строки здійснення досудового розслідування та тримання осіб під вартою; не допускали порушення законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування; виявляли причини вчинення кримінальних правопорушень і умови, що сприяють цьому, вживали заходів до їх усунення.

Водночас зазначено: повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють досудове розслідування, визначаються кримінальним процесуальним законодавством. Таким чином, хоч у ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» і встановлено обов’язок розгляду скарг громадян та юридичних осіб, проте відсутність вказівки на наявність такого повноваження у прокурора в кримінальному провадженні позбавляє можливості учасників кримінального процесу реалізувати це право. Крім того, оскарження всіх рішень, дій і бездіяльності лише у судовому порядку (як передбачено Проектом КПК) позбавить учасників кримінального провадження можливості швидкого відновлення порушених прав, спричинить затягування процесу та призведе до того, що судді матимуть додаткове навантаження. Саме тому в новому КПК України необхідно зберегти право на оскарження рішень, дій і бездіяльності органів дізнання та досудового слідства до прокурора як дієвий механізм здійснення не тільки нагляду за законністю досудового слідства, а й як гарантію захисту прав і законних інтересів учасників кримінального провадження.

Дія принципу публічності під час розгляду скарг зумовлює необхідність урахування

того, що, з одного боку, вона є джерелом сутнісної інформації про порушення закону, які в іншому випадку могли бути не помічені прокурором. Реагування ж на факти порушення кримінально-процесуального закону не тільки спрямоване на відновлення прав і законних інтересів громадян. Своєчасне виявлення порушень сприяє усуненню таких шкідливих наслідків, як визнання доказів недопустимими і непоправна неповнота попереднього розслідування. Іноді скаржники додають до скарг документи, наприклад, медичні довідки, свідоцтва осіб, які не були допитані, і, таким чином, заповнюють прогалини слідства або дізнання [11, 14]. З другого боку, скарга, що надійшла, спонукає прокурора до діяльності, спрямованої на її реєстрацію, перевірку та прийняття щодо неї відповідного рішення. Скарга є тією «відправною точкою, яка визначає необхідність прокурорського втручання». Всі ці дії прокурор вчиняє *ex officio*, за власною ініціативою та на власний розсуд.

Порядок розгляду скарг органами прокуратури і повноваження прокурора під час їх розгляду, крім положень КПК України, врегульовано Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року, Наказом Генеральної прокуратури України від 19 вересня 2005 року № 4гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» (з наступними змінами і доповненнями), Інструкцією «Про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України» (далі – Інструкція), Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України.

Згідно з приписами перелічених нормативно-правових актів прокурор, розглядаючи скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання і досудового слідства, користується досить широким колом повноважень. До того ж ці повноваження є водночас і його обов’язками, оскільки в силу дії принципу публічності він щоразу при виявленні порушень закону зобов’язаний реалізувати ці права з метою усунення виявлених порушень і поновлення порушених прав.

Відповідно до змісту положень Інструкції прокурор уповноважений перевірити скаргу в порядку та межах повноважень, передбачених кримінальним законодавством. При надходженні скарги прокурор повинен перевірити, чи містить скарга всі необхідні реквізити (прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладення суті скарги). Привертає увагу наступне: у КПК України в деяких випадках вказується на необхідність обґрунтування скарг (наприклад, при апеляційному та касаційному оскарженні вироків). Вбачається, що вимоги, які стосуються необхідності обґрунтування скарги, варто поширити на всі без винятку види скарг у кримінальному провадженні. Саме з обґрунтування може надійти інформація про вчинення кримінального правопорушення, яку також необхідно занести до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Письмова скарга має бути підписана скаржником, а усна, що надійшла під час особистого прийому, – занесена до протоколу. Прокурор зобов'язаний залишати скаргу без розгляду і вирішення, якщо: скарга не містить даних про прізвище та місце проживання автора або з яких неможливо встановити авторство (анонімне звернення); у скарзі не викладено суті порушеного питання або вона не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення, чи її зміст позбавлений будь-якого логічного завершення; скарга надійшла від особи, визнаної недієздатною; подана в інтересах іншої особи без оформленого у встановленому законом порядку доручення; прийнято рішення про припинення розгляду. У разі дотримання формальних вимог скарга має бути або прийнята до розгляду, або передана на вирішення до підпорядкованої прокуратурі, або направлена до іншого відомства, або приєднана до скарги, що раніше надійшла, чи до матеріалів кримінальної справи. Питання, яку із зазначених дій вчиняти, прокурор вирішує на власний розсуд. У випадку прийняття до розгляду він зобов'язаний розглянути скаргу протягом встановленого КПК строку (10 днів – у разі оскарження рішень, дій та бездіяльності органів дізнання (ст. 110); 3 дні – у разі оскарження рішень, дій та бездіяльності органів досудового

слідства (ст. 235); 30 днів – у разі оскарження постанови слідчого про закриття кримінальної справи (ст. 215). При цьому строк розгляду та вирішення скарги обчислюється з дня її реєстрації в прокуратурі.

Така відмінність строків розгляду скарг є, на наш погляд, необґрунтованою, оскільки 3 дні – занадто короткий строк для здійснення всіх необхідних перевірочних дій, що не дає змоги забезпечити неупереджений та об'ективний розгляд скарг учасників процесу на дії та рішення органів дізнання і слідчих. Тим більше є необґрунтованим вказаний тривалий строк розгляду скарги на постанову про закриття кримінальної справи. У ч. 2 ст. 306 Проекту КПК пропонується встановити, що скарги на рішення, дії чи бездіяльність під час досудового розслідування розглядаються слідчим, суддею не пізніше 72 годин з моменту надходження відповідної скарги, крім скарг на рішення про закриття кримінального провадження, які розглядаються не пізніше 5 днів з моменту надходження скарги. Вбачається, що найбільш оптимальним строком для розгляду скарг є 10 днів (як, наприклад, у КПК Республіки Білорусь), оскільки це дало б можливість повною мірою перевірити доводи скарги, здійснити всі необхідні дії для прийняття законного й обґрунтованого рішення по скарзі. Винятки мають становити скарги на незаконне затримання або обрання чи продовження строку запобіжного заходу, які повинні, на нашу думку, розглядалися протягом доби з моменту надходження відповідної скарги до органів прокуратури.

Що ж до порядку вирішення скарг, то необхідно вказати наступне. Для перевірки їх доводів у обов'язковому порядку мають бути витребувані необхідні документи, пояснення службових та інших осіб, дії яких оскаржуються. Реалізація принципу публічності вимагає від прокурора власної ініціативи при витребуванні вказаних документів. За підсумками складається мотивована довідка, а якщо у скарзі йдеться про вчинення злочину, то приймається рішення відповідно до вимог кримінально-процесуального законодавства (п. 4.10 Інструкції). Водночас, встановлюючи обов'язок прокурора витребувати всі необхідні документи, жод-

ним чином не передбачається кореспондуючий обов'язок слідчого надати такі матеріали, а також строки, протягом яких він може це зробити. Не наведено також чіткого переліку усіх можливих перевірочних дій, які міг би вчинити прокурор для прийняття рішення щодо скарги, та їх порядку. Згідно зі змістом п.п. 4.3, 4.4, 4.5 Інструкції вбачається, що прокурор може дати доручення підпорядкованим прокурорам про перевірку викладених у скаргах доводів; виїхати на місце у випадку надходження скарг про систематичне обмеження прав і свобод громадян, численні або грубі порушення закону, що не отримали належної оцінки правоохоронними органами на місцях; залучати спеціалістів і за заявою – скаржників. Однак щодо залучення спеціалістів та авторів скарг залишаються неурегульованими питання: у яких випадках і яких саме спеціалістів може залучати прокурор; в якому порядку це здійснюється; які процесуальні права й обов'язки скаржників і спеціалістів під час оскарження; чи має виноситися відповідне процесуальне рішення.

За результатами розгляду скарги має бути винесено одне із вказаних нижче рішень: «задоволено» – вжито заходів до повного або часткового поновлення прав і законних інтересів скаржника (не може вважатися задоволеною скарга, рішення у якій прийнято не за вимогами громадянина, а за результатами виявлених недоліків або порушень закону); «частково задоволено» – скарга, у якій містилося дві чи більше вимог і за результатами перевірки якої не всі з них визнані обґрунтованими; «повторне задоволено» – скарга щодо оскарження відповіді певної прокуратури, за якою приймалося рішення про відмову в задоволенні раніше поданої скарги (при цьому первинне рішення скасовується); «відхилено» – вимоги скаржника, викладені у скарзі, визнані необґрунтованими. Приймаючи рішення про задоволення, часткове задоволення або повторне задоволення, у ньому обов'язково необхідно вказати, які саме дії і протягом якого строку необхідно вчинити відповідному органу досудового розслідування, оскільки це є безпосереднім проявом процесуального управління досудовим розслідуванням.

Після закінчення перевірки згідно з п. 4.15 Інструкції прокурор у випадку надходження відповідного клопотання має забезпечити скаржнику можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права і свободи тією мірою, якою це не суперечить вимогам дотримання державної або іншої, що охороняється законом, таємниці законним інтересам інших осіб. Про ознайомлення скаржника з матеріалами перевірки складається відповідна довідка із зазначенням інформації про те, з якими матеріалами і коли він був ознайомлений. При відмові в задоволенні клопотання про ознайомлення із матеріалами надається аргументоване роз'яснення прийнятого рішення.

Аналізуючи положення п. 6 «Направлення відповідей на звернення» Інструкції, варто звернути увагу, що залишається невирішеним питання, у який строк та у якому порядку має бути повідомлений скаржник про прийняте за скаргою рішення, а також порядок оскарження цього рішення до прокуратури вищого рівня.

Крім того, ані чинний КПК України та підзаконні акти, прийняті Генеральною прокуратурою України, ані Проект КПК не містять норм, які визначали б: як зобов'язаний діяти прокурор у разі, коли до нього надійшла скарга у кримінальній справі, що знаходиться на розгляді у суді? Якими мають бути дії прокурора, коли скарга надійшла не від участника кримінального провадження?

Вважаємо, що, відповідаючи на поставлені запитання, потрібно виходити з наступного. Статус прокурора та реалізація ним своїх повноважень мають певні особливості залежно від стадії кримінального провадження. Так, на стадії досудового розслідування прокурор виконує функцію нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнаття та досудове слідство, і процесуальне керівництво слідством. У стадіях судового розгляду він виконує функцію підтримання державного обвинувачення та в силу дії принципу змагальності є однією зі сторін, а процесуальне керівництво на цьому етапі цілком покладається на суд.

Погоджуємося з точкою зору В. Лобача, що «... повноваження державних обвинувачів, визначені кримінально-процесуальним законом, не передбачають проведення ними перевірок у кримінальних справах, які перебувають у провадженні судів» [12, 14]. Отже, якщо скарга надійшла на етапі досудового розслідування, прокурор, перевіривши її у встановленому законом порядку, має усунути порушення закону, про які у ній йшлося і які були підтвердженні результатами перевірки, а також ті, що були виявлені внаслідок проведення перевірочних дій прокурором на власний розсуд. Якщо ж скарга надійшла до прокурора під час судового розгляду, то її необхідно зареєструвати у встановленому законом порядку, передати прокурору, який підтримує обвинувачення у справі. Він повинен довести її до відома суду і водночас повідомити про власне ставлення до обставин, викладених у ній. Суд, заслухавши пояснення щодо скарги державного обвинувача та іншої сторони, має або прийняти законне й обґрунтоване рішення, якщо достатньо наявних даних у матеріалах справи, або доручити прокурору, який здійснює нагляд за додержанням законів, здійснити певні перевірочні дії, встановивши при цьому, які саме та у який строк. У цьому контексті заслуговує на увагу положення п. 3 Глави 1 Кримінально-процесуального закону Республіки Ізраїль, в якому йдеться про те, що суд вирішує будь-яке питання, не врегульоване вказаним Законом, у формі, що вважається найбільш прийнятною для справедливого вирішення.

Питання щодо того, хто може бути суб'єктом оскарження до органів прокуратури, є досить важливим, оскільки цим за-безпечується виконання прокуратурою правозахисної функції. Як зазначає М. Косюта, складовою частиною правозахисної діяльності прокуратури є розгляд та вирішення заяв і скарг громадян як у загальному порядку, передбаченому Законом України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян», так і в спеціальній процесуальній формі [13, 30]. При цьому необхідно враховувати, що незаконними діями слідчого можуть бути порушені права і законні інтереси як учасників кримінального процесу, так й інших осіб (наприклад, при проведенні обшуку – права і законні інтереси співвласника). Враховуючи зазначене, у новому КПК України, а також в розробленій відповідно до його положень Інструкції необхідно закріпити норму, згідно з якою скарга на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнатання та досудового слідства може бути подана і учасниками кримінального провадження, й іншими особами, права чи законні інтереси яких було порушенено внаслідок прийняття відповідного рішення, вчинення дії або бездіяльності.

Наведене вище свідчить, що механізм оскарження рішень, дій та бездіяльності органів дізнатання і досудового слідства до прокурора потребує подальшого удосконалення з урахуванням вимог принципу публічності та специфіки кримінально-процесуальної діяльності.

### Список використаних джерел:

1. Проект Кримінального процесуального кодексу України / підгот. Робочою групою при Президентові України, реєстр. номер 9700 від 13 січня 2012 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>. – Заголовок з екрану.
2. Божьев В.П. Уголовно-процессуальные правоотношения / В.П. Божьев. – М.: Юридическая литература, 1975. – 175 с.
3. Советский уголовный процесс / под общ. ред. М.И. Бажанова, Ю.М. Грошевого. – К.: Вища школа, 1983. – 568 с.
4. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальне право: підруч. / Л.М. Лобойко. – К.: Істина, 2010. – 496 с
5. Михеєнко М.М. Кримінальний процес України / М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, В.П. Шибіко. – К.: Либідь, 1999. – 520 с.
6. Барабаш А.С. Природа российского уголовного процесса, цели уголовно-процессуальной деятельности и их становление / А.С. Барабаш. – СПб: Изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 254 с.

7. Дилбандян С.А. Публичность: определение и значение в уголовном судопроизводстве России и Армении / С.А. Дилбандян // Российский следователь. – 2010. – № 10. – С. 27–30.
8. Говорун Д.М. Поняття принципу публічності та його нормативний зміст / Д.М. Говорун // Теорія і практика правознавства. Електронне наукове фахове видання Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2011. – № 1: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el\\_zbirnik/1/1\\_2011.pdf](http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/1/1_2011.pdf)
9. Ткачев И.В. Некоторые вопросы, касающиеся полномочий прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов расследования / И.В. Ткачев // Общество и право. – 2008. – № 1. – С. 209–213.
10. Марочкин И.Є. Прокурорський нагляд в Україні: [підруч. для юрид. вуз. і факульт.]/ I.Є. Марочкин, П.М. Каркач, Ю.М. Грошевий; за ред. проф. I.Є. Марочкина, П.М. Каркача. – Х.: Одіссея, 2008. – 240 с.
11. Руднев А.В. Некоторые вопросы, связанные с разрешением прокурором обращений участников уголовного судопроизводства / А.В. Руднев // Уголовное судопроизводство. – 2008. – № 4. – С. 14–15.
12. Лобач В. Розгляд скарг і звернень з питань підтримання державного обвинувачення в судах потребує нових підходів / В. Лобач // Вісник прокуратури. – 2011. – № 2 (116). – С. 11–14.
13. Косюта М. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / М. Косюта // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2 (22). – С. 29–34.

*Юрій ГРОШЕВИЙ,  
Дар'я ГОВОРУН*

**СКАРГА ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПУБЛІЧНОСТІ  
(до проекту Кримінального процесуального кодексу України)**

**Резюме**

Здійснено аналіз ролі скарги в процесі реалізації принципу публічності, висвітлено особливості нормативного змісту цього принципу у механізмі розгляду прокурором скарги на рішення, дії та бездіяльність органів дізнатання і досудового слідства.

*Юрій ГРОШЕВОЙ,  
Дар'я ГОВОРУН*

**ЖАЛОБА КАК СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ПУБЛИЧНОСТИ  
(к проекту Уголовного процессуального кодекса Украины)**

**Резюме**

Осуществлен анализ роли жалобы в процессе реализации принципа публичности, освещены особенности нормативного содержания этого принципа в механизме рассмотрения прокурором жалобы на решения, действия и бездействие органов дознания и досудебного следствия.

*Yuriy GROSHEVYI,  
Daria GOVORUN*

**COMPLAINT AS A METHOD OF REALIZATION OF PUBLICITY  
(To the Project of Criminal Procedure Code)**

**Summary**

The role of complaint in realization of publicity principle is analyzed in the article. Peculiar features of legal definition of publicity in considering complaints on decisions, acts and omissions of pre-trial investigation bodies by prosecutor are covered.



**Олександр ТОЛОЧКО,**  
проректор Національної академії прокуратури України –  
директор Інституту підготовки кадрів,  
старший радник юстиції,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України

## ЄВРОПЕЙСЬКІ ВИМОГИ ЩОДО ГУМАНІЗАЦІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ

**Ключові слова:** права людини; гуманізація кримінального процесу; практика Європейського суду з прав людини.

**C**аття присвячена розгляду питань відповідності вітчизняної кримінально-процесуальної діяльності європейським стандартам, зокрема Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція), Протоколам до неї, та практиці Європейського суду з прав людини (Європейський суд). Такий аналіз дає підстави для модернізації кримінального процесуального законодавства та його застосування із урахуванням гуманістичної складової.

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

Кримінальне процесуальне законодавство відіграє важливу роль у забезпеченні додержання верховенства права в українському суспільстві, бо ті, хо порушують кримінальне законодавство, мають притягуватися до відповідальності. Кримінальний процесуальний кодекс має регулювати процедуру здійснення правосуддя, а це вимагає дотримання прав людини та основних свобод усіх учасників процесуальних відносин. Особливе значення приділяється правовому

регулюванню процесуального статусу осіб, які підозрюються та обвинувачуються у вчиненні злочинів. Жодна система кримінального судочинства не зможе гарантувати, що нікого не буде засуджено помилково. Кожній державі слід докладати неабияких зусиль, щоб такий ризик звести до цілковитого мінімуму або взагалі його уникнути.

Розробка кримінального процесуального законодавства має додатково забезпечувати також захист прав та свобод потерпілих від злочинів, а також тих, хо залучений до кримінального судочинства. Важливо не тільки розробити таке законодавство, а й забезпечити його належне застосування.

О. Александров зазначає: «... сучасна кримінально-процесуальна політика характеризується наступними найбільш суттєвими ознаками: гуманізація кримінально-процесуального законодавства і практики його застосування; демократизація кримінально-процесуальних засобів боротьби зі злочинністю; забезпечення законності та соціальної справедливості при застосуванні кримінально-процесуального закону; укріплення судової влади, підвищення незалежності, авторитету і ролі органів розслідування й прокуратури; використання загальнолюдських цінностей, досягнень світової цивілізації у кримінальному процесі» [1]. До того ж гуманізація вітчизняного кримінального процесуального законодавства, як і всієї української правової системи, є головним напрямом реформування кримінальної юстиції. Тільки процес гуманізації даст можливість перейти до якісно нової вітчизняної правової

системи, в основі якої перебуватиме людина. Гуманізація кримінального процесу має полягати у підвищенні рівня правової захищеності особи при досудовому розслідуванні та судовому розгляді кримінальних правопорушень. Гуманізований кримінальний процес виступає формою гармонізації відношень між людиною і державою, в ньому мають оптимально враховуватися та забезпечуватися інтереси і права особи. На сучасному етапі у цьому і полягає мета гуманізації кримінального процесу [2].

Основою для вказаного процесу є положення із захисту прав людини, сформульовані у рішеннях Європейського суду. Аналіз відповідності вітчизняного кримінально-процесуального законодавства та практики його застосування положенням Європейської конвенції, через які Європейський суд встановлював порушення, досить суттєві [3]. Їх слід уникнути при формулюванні положень нового КПК та подальшому практичному застосуванні. Зокрема, значна частина порушень Європейської конвенції на досудовому розслідуванні пов'язана з правом людини на свободу й особисту недоторканність, яке захищено ст. 5.

До таких порушень належать випадки затримання особи, що є незаконними з позицій норм Європейської конвенції, в тому числі через відсутність реєстрації перебування під вартою внаслідок розбіжностей між часом складання протоколу затримання і фактичним часом затримання (рішення у справі «Осипенко проти України» від 9 листопада 2011 року № 4634/04); використання адміністративного арешту з метою кримінального переслідування (рішення у справі «Доронін проти України» від 19 лютого 2009 року № 16505/02); тримання під вартою після завершення розслідування не здійснювалося без жодного на те судового дозволу (рішення у справах «Невмержицький проти України» від 5 квітня 2003 року № 54825/00 та «Харченко проти України» від 18 лютого 2011 року № 40107/02); перший розгляд подання про застосування запобіжних заходів проводився за відсутності підозрюваного та/або його адвоката (рішення у справі «Молодорич проти України» від 28 жовтня 2010 року № 2161/02); в результаті відсутності будь-яких обов'язків з боку суду при прийнятті рішення щодо тримання особи під вартою (рішення у справах «Салов

проти України» від 6 вересня 2005 року № 65518/01 і «Харченко проти України» від 18 лютого 2011 року № 40107/02) або при визначенні будь-яких термінів такого тримання під вартою (рішення у справах «Єлоєв проти України» від 6 листопада 2008 року № 17283/02 і «Доронін проти України» від 19 лютого 2009 року № 16505/02).

Крім того, порушення мають місце внаслідок того, що органи розслідування та прокурори посилаються на наявність законних підстав без наведення будь-яких обґрунтованих мотивів для тримання під вартою (рішення у справі «Ткачов проти України» від 13 грудня 2007 року № 39458/02); коли затриманих не доставляють до судді невідкладно (рішення у справах «Корнєв і Карпенко проти України» та «Нечипорук і Йонкало проти України» від 21 квітня 2011 року № 42310/04); коли суди не висувають достатніх підстав для тримання особи під вартою (рішення у справах «Невмержицький проти України» від 5 квітня 2003 року № 54825/00 і «Харченко проти України» від 18 лютого 2011 року № 40107/02); коли суд не зважає на наведені арештованим аргументи, які слугують обґрунтуванням звільнення його з-під варти (рішення у справі «Свершов проти України» від 27 листопада 2008 року № 35231/02); коли суд не розглядає можливості застосування альтернативних – і менш обмежувальних – запобіжних заходів (рішення у справах «Доронін проти України» від 19 лютого 2009 року № 16505/02 і «Хайрединов проти України» від 14 жовтня 2010 року № 38717/04).

Європейський суд констатував, що перешкодою для невідкладного судового контролю за законністю тримання під вартою є те, що цей контроль пов'язаний із вирішенням різних інших питань при розгляді справи (рішення у справі «Харченко проти України» від 18 лютого 2011 року № 40107/02). Окрім того, у вітчизняному кримінальному процесі не існує чіткого положення, яке передбачало б можливість оскарження тримання під вартою під час судового розгляду (рішення у справі «Сергій Волосюк проти України» від 12 березня 2009 року № 1291/03). Так, постанову слідчого про застосування або подовження запобіжного заходу за постановою прокурора неможливо оскаржити (рішення у справах «Молодорич проти України» від 28 жовтня 2010 року № 2161/02 і

«Плешков проти України» від 10 лютого 2011 року № 37789/05), судові рішення щодо тримання особи під вартою на стадії судового розгляду не можуть бути оскаржені ні в апеляційному, ні в касаційному порядках (рішення у справі «Молодорич проти України» від 28 жовтня 2010 року № 2161/02); у правовій системі України не існує також процедури відшкодування особи шкоди за незаконне тримання під вартою у розумінні ст. 5 Європейської конвенції (рішення у справах «Дубовик проти України» від 15 жовтня 2009 року № 33210/07 і № 41866/08 та «Нечипорук і Йонкало проти України» від 21 квітня 2011 року № 42310/04).

На стадії досудового розслідування існують порушення права людини на життя, тортури та нелюдське і таке, що принижує гідність, поводження відповідно до статей 2 і 3 Європейської конвенції. До них належать: неадекватність заходів, що застосовують органи розслідування при збиранні доказів (рішення у справах «Хайлло проти України» від 13 листопада 2008 року № 39964/02 та «Михалкова проти України» від 13 січня 2011 року № 1091905); відсутність медичного обстеження після прибууття арештованого до місць тримання під вартою (рішення у справі «Вергельський проти України» від 12 березня 2009 року № 19312/06); не призначення і затримка у призначенні судово-медичних експертіз (рішення у справі «Любов Єфименко проти України» від 25 листопада 2010 року № 75726/01), а також те, що такі експертізи не є комплексними (рішення у справах «Муравська проти України» від 13 листопада 2008 року № 249/03 і «Мироненко проти України» від 18 лютого 2010 року № 15938/02); недостатня оцінка показань свідків (рішення у справі «Сергій Шевченко проти України» від 4 квітня 2006 року № 32478/02); відмова у реєстрації заяви про злочин або затримка з її реєстрацією (рішення у справі «Мироненко проти України» від 18 лютого 2010 року № 15938/02); проведення розслідування, що не відповідає критеріям незалежності й оперативності (рішення у справі «Кучерук проти України» від 6 вересня 2007 року № 2570/04); неможливість для родичів померлої особи брати участь у розслідуванні (рішення у справах «Сергій Шевченко проти України» від 4 квітня 2006 року № 32478/02 та «Кац проти України» від 18 грудня 2008 року № 29971/04);

відсутність процедури незалежного розгляду скарг на дії слідчих і прокурорів (рішення у справі «Яременко проти України» від 12 червня 2008 року № 32092/02).

Мало також місце встановлення фактів жорстокого поводження з боку органів внутрішніх справ (наприклад, рішення у справах «Афанасьев проти України» від 5 квітня 2005 року № 38722/02 і «Михалкова проти України» від 13 січня 2011 року № 1091905). Було зроблено висновок про недостатньо чітку визначеність меж повноважень щодо здійснення заходів спостереження та умов, які регулюють їх застосування, що спричиняє порушення ст. 8 Європейської конвенції (наприклад, рішення у справі «Михалюк і Петров проти України»). Окрім того, виявлено відсутність необхідних гарантій щодо фактичного застосування таких заходів (приміром, рішення у справі «Володимир Поліщук та Світлана Поліщук проти України» від 30 вересня 2010 року № 12451/04).

Застосування запобіжних заходів, що накладають на особу обов'язок не ухилятися від слідства, були визнані необґрунтованим обмеженням права на свободу пересування відповідно до ст. 2 Протоколу № 4 як в результаті тривалості їх застосування (рішення у справі «Іванов проти України» від 7 грудня 2006 року № 15007/02), так і тому, що їх застосовують щодо правопорушень середньої (рішення у справі «Похальчук проти України» від 7 жовтня 2010 року № 7193/02) або навіть малої тяжкості (рішення у справі «Никифоренко проти України» від 18 лютого 2010 року № 14613/03).

Європейським судом зроблено висновки про те, що недостатність активних дій з боку слідчих призводить до необґрунтовано тривалих строків кримінального провадження та порушення ст. 6 Європейської конвенції (рішення у справах «Меріт проти України» від 30 березня 2004 року № 66561/01 та «Іванов проти України» від 7 грудня 2006 року № 15007/02). Підставами для порушення розумних строків судово-го розгляду кримінальних справ були також інші чинники, зокрема повернення судами справ на додаткове розслідування чи проведення експертіз і повторний розгляд (рішення у справах «Антоненков та інші проти України» від 22 листопада 2005 року № 14183/02 і «Вергельський проти України» від 12 березня 2009 року № 19312/06),

незабезпечення судами присутності свідків і експертів (рішення у справі «Ющенко та інші проти України» від 8 квітня 2010 року № 73990/01) та значні перерви між засіданнями (рішення у справах «Шалімов проти України» від 4 березня 2010 року № 20808/02 та «Іззетов проти України» від 15 вересня 2011 року № 23136/04).

Європейським судом було встановлено, що судовий розгляд кримінальних справ не відповідає вимогам щодо справедливості ст. 6 Європейської конвенції через такі недоліки: відсутність у підсудних і їхніх захисників можливості проводити перехресний допит свідків, на яких поширино умови програми захисту свідків (рішення у справі «Колесник проти України» від 19 листопада 2008 року № 17551/02); повноваження слідчого ухвалювати рішення з питань надання правової допомоги, в тому числі щодо усунення адвоката підозрюваного (рішення у справі «Яременко проти України» від 12 червня 2008 року № 32092/02); ненадання у деяких кримінальних провадженнях достатнього часу і можливості для підготовки свого захисту (рішення у справі «Корнєв і Карпенко проти України» від № 21 жовтня 2010 року № 1744/04); порушення відкритого слухання (рішення у справі «Шагін проти України» від 10 грудня 2009 року № 20437/05).

Європейським судом визнано порушенням Європейської конвенції практику допитування особи як свідка з повідомленням про кримінальну відповідальність за відмову від давання показань та без забезпечення

правової допомоги з подальшим використанням показань, отриманих у межах судового переслідування цієї ж особи (рішення у справі «Шабельник проти України» від 19 лютого 2009 року № 16404/03); прийнятність доказів, отриманих прокурором із застосуванням примусу і без присутнього на допиті адвоката (рішення у справах «Яременко проти України» від 12 червня 2008 року № 32092/02 і «Колесник проти України» від 19 листопада 2008 року № 17551/02); незабезпечення процесуальної рівності сторін через нерозкриття матеріалів справи (рішення у справі «Салов проти України» від 6 вересня 2005 року № 65518/01); неврахування конкретних, суттєвих і важливих аргументів, наведених захистом, у вироку, на підставі якого засуджено особу (рішення у справі «Нечипорук і Йонкало проти України» від 21 квітня 2011 року № 42310/04); перешкоджання здійсненню апеляції через ненадання мотивованого судового рішення (на приклад, «Салов проти України» від 6 вересня 2005 року № 65518/01) та відсутність можливості для засудженого (обвинуваченого) брати участь у попередньому слуханні щодо прийнятності касаційної скарги (рішення у справі «Жук проти України» від 21 жовтня 2010 року № 45783/05).

Витяги з рішень Європейського суду у статті наведено з метою проілюструвати приклади багаторічності вимог Європейської конвенції щодо кола питань, які мають значення для гуманізації кримінального судочинства.

#### **Список використаних джерел:**

1. Александров А.И. Уголовная политика и уголовный процесс в российской государственности: история, современность, перспективы, проблемы / Александров А.И.; под. ред. В.З. Лукашевича. – СПб: Изд-во С.-Петербургского гос. ун-та, 2003. – С. 414–415.
2. Прокоф'єва С.М. Гуманізація уголовного судопроизводства: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Прокоф'єва С.М. – М.: РГБ, 2003.
3. Джеремі Макбрайд Європейська конвенція з прав людини та кримінальний процес / Джеремі Макбрайд. – К.: К.І.С., 2010. – С. 13.

*Олександр ТОЛОЧКО*

#### **ЄВРОПЕЙСЬКІ ВИМОГИ ЩОДО ГУМАНІЗАЦІЇ КРIMІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ**

##### **Резюме**

На підставі аналізу рішень Європейського суду з прав людини сформульовано напрями гуманізації кримінального процесуального законодавства України, практики його застосування, а також формування гуманістичної професійної правосвідомості суддів, прокурорів і слідчих.

Александр ТОЛОЧКО

ЕВРОПЕЙСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ ГУМАНИЗАЦИИ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА УКРАИНЫ

**Резюме**

На основании анализа решений Европейского суда по правам человека сформулированы направления гуманизации уголовного процессуального законодательства Украины, практики его применения, а также формирования гуманистического профессионального правосознания судей, прокуроров и следователей.

Oleksandr TOLOCHKO

EUROPEAN REQUIREMENTS FOR HUMANIZATION OF CRIMINAL PROCEDURE IN UKRAINE

**Summary**

On the basis of analysis of European Court on Human Rights practice the directions of humanization of criminal procedure law of Ukraine are formulated. Its implementation practice as well as issues of professional humanistic conciseness of judges and prosecutors are analyzed and considered.

Ольга ТИЩЕНКО,  
асистент кафедри кримінального процесу  
Національного університету  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»,  
кандидат юридичних наук



Іван ТІТКО,  
асистент кафедри правосуддя  
Полтавського юридичного інституту  
Національного університету «Юридична академія  
України імені Ярослава Мудрого»,  
кандидат юридичних наук

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПОТЕРПІЛОГО НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

**Ключові слова:** потерпілий; забезпечення прав; досудове розслідування; учасники кримінального процесу.

За даними офіційної статистики щорічно в Україні реєструється понад 330–350 тис. жертв злочинів [1, 203]. Така значна кількість осіб, віднесених до цієї категорії, зумовлює актуальність для сучасної юридичної науки питання захисту їх прав і законних інтересів. У свою чергу, аналіз правозастосовної практики описав масштабність проблем щодо забезпечення захисту потерпілого у кримінальному судочинстві.

У чинному законодавстві України нормативне регулювання правового статусу по-

терпіліх поступається у своєму розвитку відповідним інститутам захисту прав підозрюваних і обвинувачених. Час від часу проблему відновлення балансу між правами підозрюваних (обвинувачених) та інтересами потерпілих законодавець намагається подолати шляхом поступового збільшення обсягу прав останніх. Поряд з тим слід констатувати, що сьогодні основне питання полягає не так у відсутності в потерпілого того чи іншого права, як у необхідності посилення захисту прав, уже передбачених на законодавчому рівні.

Відповідно до п. 7 наказу Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року, № 4гн «Про організацію прокурорського надзиру за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» одним із пріоритетних напрямів діяльності прокурорів та органів досудового слідства є захист прав і законних інтересів потерпілих. Але варто зазначити, що на практиці вказані органи значно більше уваги приділяють додержанню прав підозрюючих та обвинувачених, аніж забезпечення прав і законних інтересів потерпілих. Це пояснюється тим, що недотримання прав підозрюваного та обвинуваченого у більшості випадків визнається суттєвим порушенням вимог кримінально-процесуального закону, яке тягне скасування судового рішення. Натомість не забезпечення прав потерпілого лише в окремих випадках розглядається судом як істотне порушення, що перешкоджає постановленню законного й обґрутованого вироку. До того ж таку ситуацію можна пояснити й існуючою на даний час системою оцінювання якості досудового розслідування, що склалась у відомчому і прокурорському контролі. Як вказують фахівці, найважливіше місце в цій системі посідає стан злочинності, поширеність окремих видів злочинів, їх розкриття, показники якості та строків слідства, кількість кримінальних справ, зачінченіх провадженням протягом відповідного звітного періоду, тощо. При цьому до системи оцінювання якості досудового слідства не відносять додержання слідчими норм закону щодо потерпілих [2, 73]. Відтак, порушення прав потерпілого переважно мають латентний характер і не завжди усвідомлюються останніми. Водночас забезпечення прав потерпілого є конституційним обов'язком держави, невиконання якого девальвує власне ідею правосуддя.

Зазначенена проблематика була предметом наукового інтересу таких правників, як С.А. Альперт, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.П. Бож'єв, В.В. Голіна, М.І. Гошовський, Ю.М. Грошевий, С.В. Давиденко, І.М. Даншин, В.А. Журавель, В.С. Зеленецький, О.В. Капліна, В.Г. Лукашевич, В.О. Коновалова, О.П. Кучинська, В.Т. Маляренко, О.Р. Ми-

хайленко, М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, І.Л. Петрухін, М.А. Погорецький, Т.І. Присяжнюк, П.М. Рабінович, В.М. Савицький, М.В. Сенаторов, В.Ю. Шепітко, О.Г. Шило та ін.

Проте, незважаючи на значну кількість наукових робіт, деякі спірні питання у сфері забезпечення прав та законних інтересів потерпілих залишилися невирішеними. З одного боку, це зумовлено неефективною діяльністю відповідних правоохоронних органів, а з другого – прогалинами у чинному кримінально-процесуальному законодавстві. Відповідно, усі проблеми, які стосуються забезпечення прав потерпілого на стадії досудового розслідування, можна умовно поділити на два блоки: а) ті, що виникають у зв'язку з неналежним виконанням слідчими норм чинного Кримінально-процесуального кодексу України (КПК України); б) ті, що виникають у зв'язку з недосконалістю самого КПК України.

Варто зауважити: реалізація потерпілим своїх прав залежить передусім від їх знання і розуміння. Нерідко у практичній діяльності роз'яснення проводиться формально, без тлумачення процесуальних норм, прав та обов'язків і зводиться до одержання підпису особи на постанові про визнання потерпілим [2, 73]. Про негативні наслідки, до яких іноді призводить подібний підхід, може свідчити практика апеляційного перегляду. Наприклад, в одній із кримінальних справ потерпілій, якому злочином було завдано фізичної шкоди, не заявив цивільний позов на стадії досудового розслідування, мотивуючи це тим, що лікування ще триває і достаточна сума, затрачена на ліки і медичне обслуговування, буде відома пізніше. При цьому слідчий роз'яснив потерпілому, що цивільний позов можна заявити не лише на стадії досудового розслідування, а й у суді. Таке роз'яснення, будучи правильним, у той же час є неповним, оскільки слідчий не уточнив, що зробити це можна лише до початку судового слідства. Справу було направлено до суду. На попередній розгляд і перше судове засідання потерпілій не з'явився. Суд, установивши, що він був належним чином повідомлений про час і місце судового засідання, вислухав думку сторін і прийняв

рішення розпочинати слухання без участі потерпілого (хоча законність такого рішення також викликає сумнів). Після початку судового слідства потерпілій з'явився і висловив бажання заявити цивільний позов. Суддя, керуючись законом, відмовив у заявленому клопотанні та роз'яснив, що особа має право звернутися з таким позовом у порядку цивільного судочинства. Розгляд справи було продовжено і постановлено вирок. Як наслідок – за апеляцією потерпілого вирок скасовано з мотивів істотного порушення прав потерпілого, а справу повернуто на новий судовий розгляд. І хоча причиною повернення справи стало порушення, допущене на стадії судового розгляду, проте спричинило до виникнення зазначененої ситуації саме неналежне роз'яснення прав потерпілому на стадії досудового розслідування. Відповідно, з приводу неповноти роз'яснення слідчим прав потерпілому суд відреагував окремою ухвалою [3].

Підсумовуючи викладене, слід акцентувати увагу на тому, що на стадії досудового розслідування права потерпілому мають бути не просто зачитані, а роз'яснені. У цьому аспекті доречно згадати рекомендацію Верховного Суду України, згідно з якою слідчий повинен роз'яснити потерпілій особі спеціальну термінологію, що вживається (цивільний позов, клопотання, відвід, докази та ін.), наслідки несвоєчасної реалізації прав тощо. При цьому слід враховувати загальноосвітній і культурний рівні особи, її вік, інші індивідуальні особливості, що можуть впливати на сприйняття і розуміння інформації [4, 26].

У наведеній вище ситуації, як бачимо, до негативних наслідків у виді порушення прав потерпілого і скасування вироку призвело неналежне роз'яснення особі її прав слідчим, тобто певного роду недбалість з боку останнього. Водночас Верховним Судом України зафіксовано випадки умисної «дезінформації» потерпіліх представниками правоохоронних органів. Користуючись правовою необізнаністю потерпіліх, слідчі переконували їх не заявляти цивільний позов на стадії досудового розслідування, а зробити це в судовому розгляді [4, 26]. За такої ситуації негативні наслідки доволі час-

то полягають у тому, що до моменту заялення потерпілим цивільного позову в суді самі слідчі ніяких заходів для забезпечення майбутнього позову не здійснювали й обвинувачені встигали провести відчуження належного ім'я майна шляхом укладення відповідних цивільно-правових угод на користь родичів або знайомих.

Ще один аспект, на якому слід зупинитися, пов'язаний із забезпеченням права потерпілого на ознайомлення з матеріалами закінченої кримінальної справи в порядку ст. 217 КПК України. Вивчення практики з цього питання дає підстави констатувати, що доволі часто має місце формальний підхід до реалізації слідчими зазначеного кримінально-процесуального інституту. Як указують дослідники, доволі часто до матеріалів кримінальних справ долучаються лише копії повідомлень, надісланих потерпілим, у яких роз'яснюються право ознайомитися з матеріалами досудового розслідування. При цьому в справах, що направляються до суду, немає жодних даних про причини неявки потерпіліх для ознайомлення (можливо, потерпілій навіть не одержував повідомлення) [2, 75–76].

Про важливість приділення уваги цьому моменту знову ж таки може свідчити практика апеляційного перегляду. Так, в одній із ухвал апеляційного суду Хмельницької області зазначається, що в матеріалах справи є повідомлення слідчого на ім'я потерпілого про закінчення слідства, але будь-яких даних, які підтверджували б отримання потерпілім такого повідомлення, у справі немає. Відповідно, органом досудового слідства були істотно порушені права цієї особи. Зокрема, потерпілій був позбавлений права після закінчення досудового слідства ознайомитися з матеріалами справи та заявити віповідні клопотання про доповнення слідства [5]. Рішенням апеляційного суду вирок суду першої інстанції було скасовано, а справу направлено прокурору для проведення додаткового розслідування.

Нерідко слідчі ігнорують право потерпіліх заявляти клопотання щодо неповноти розслідування справи. Характерним прикладом є справа за обвинуваченням Л. за ч. 3 ст. 142, ч. 1 ст. 221 Кримінального кодек-

су України (1960 року), яку Тлумацький районний суд Івано-Франківської області повернув на додаткове розслідування через грубе порушення прав потерпілих у ході досудового слідства. Під час ознайомлення з матеріалами справи потерпілі звернули увагу слідчого на те, що в ній не з'ясовано низку істотних обставин, але останній прогнорував їх клопотання й зауваження і навіть за наявності ордера не допустив їхнього адвоката до участі у справі [4, 27].

Вказані порушення є доволі поширеними, а тому на них потрібно звертати увагу як слідчих, у провадженні яких знаходиться справа, так і прокурорів, на яких покладено обов'язок перевіряти кримінальну справу, що надійшла з обвинувальним висновком.

Як зазначалося, частина проблем стосовно забезпечення прав потерпілих у досудовому провадженні пов'язана з недосконалістю нормативно-правової регламентації в цій сфері. Тому в межах статті буде доречно приділити увагу тим положенням чинного КПК України, які мають відповідні недоліки.

Так, згідно зі ст. 98-2 КПК України у разі порушення кримінальної справи прокурор, слідчий, орган дізнатання або суддя зобов'язані негайно вручити копію відповідної постанови особі, щодо якої порушено справу, та потерпілому. Слід зазначити: вживання терміна «потерпілій» у вказаній нормі є не зовсім коректним. Відповідно до ст. 49 КПК України поява у кримінально-процесуальних відносинах такого суб'єкта, як потерпілій, пов'язана не з порушенням кримінальної справи, а з винесенням відповідною посадовою особою постанови про визнання громадянина потерпілим. Ця процесуальна дія, як правило, відбувається дещо (а інколи й значно\*) пізніше, ніж порушення кримінальної справи. Інакше кажучи, на момент порушення кримінальної справи потерпілого (у кримінально-процесуальному розумінні цього поняття) може й не бути. На наше переконання, слід погодитися з такою позицією, висловленою у правовій літературі: «на стадії порушення кримінальної справи при перевірці заяв або повідомлень про злочини діє зовсім інша за своїм процесуальним статусом особа, ніж потерпілій. Це – постраждалий від злочину, якого зако-

новадавець помилково називає потерпілим» [6, 110].

Недосконалість чинного КПК України породжує неоднозначність у підходах до питання про право потерпілого на ознайомлення з матеріалами кримінальної справи, провадження у якій закрито. Зауважимо, що серед положень КПК України, які стосуються процесуального порядку закриття кримінальної справи (статті 213–216) не передбачено право потерпілого на таке ознайомлення. На слідчого покладено лише обов'язок надіслати йому копію постанови про закриття справи. Водночас відповідно до ст. 49 КПК України потерпілій має право знайомитися з усіма матеріалами кримінальної справи з моменту закінчення досудового слідства. Однією з форм закінчення досудового слідства закон називає винесення постанови про закриття кримінальної справи (ст. 212 КПК України). Отже, застосування системного тлумачення надає можливість констатувати наявність у потерпілого означеного права. Поряд з тим, як свідчить практика, слідчі зазвичай (особливо за умови конфліктної ситуації) не надають потерпіло-

\* Верховний Суд України у п. 5 постанови від 2 липня 2004 року № 13 «Про практику застосування судами законодавства, яким передбачені права потерпілих від злочинів» звернув увагу судів на те, що за ч. 2 ст. 23-2 КПК України вони зобов'язані реагувати окремими ухвалами (постановами) на виявлені факти необґрунтованого зволікання з визнанням особи потерпілим (при очевидності заподіяння злочином шкоди), допущені органами дізнатання чи досудового слідства. Проте у слідчій практиці немає единого підходу до вирішення цього питання, оскільки чинним кримінально-процесуальним законодавством не передбачені строки визнання особи потерпілим. На наш погляд, як позитивний приклад нормативного врегулювання вказаних правовідносин треба навести положення частин 2 і 3 ст. 49 КПК Білорусі: якщо при порушенні кримінальної справи підстави для визнання особи потерпілим відсутні, вказане рішення приймається негайно після встановлення таких підстав. Якщо після визнання особи потерпілім буде встановлено відсутність підстав для її перебування у цьому статусі, орган, що веде кримінальний процес, своєю мотивованою постановою (ухвалою) припиняє її участь у справі як потерпілого.

му можливості ознайомитися з матеріалами кримінальної справи, провадження у якій закрито\*.

Подібну ситуацію маємо і при зупиненні провадження у кримінальній справі. Чинний КПК України не передбачає ні обов'язку слідчого вручати потерпілому копію постанови про зупинення провадження у справі, ні навіть будь-яким чином повідомляти його про прийняті рішення. Отже, особа, яка є найбільш заінтересованою в розкритті злочину і в покаранні винних, у зазначеному випадку взагалі позбавлена будь-якої інформації. Певні позитивні зміни щодо цього питання передбачені проектом КПК України: провадження у справі зупиняється мотивованою постановою прокурора або слідчого, її копія надсилається потерпілому, стороні захисту, які мають право її оскаржити слідчому судді [7].

Певна недосконалість законодавчої конструкції проглядається і при аналізі ч. 1 ст. 125 КПК України. Відповідно до вказаної норми «слідчий за клопотанням цивільного позивача або зі своєї ініціативи зобов'язаний вжити заходів до забезпечення заявлених в кримінальній справі цивільного позову, а також можливого у майбутньому цивільного позову, склавши про це постанову». При буквальному сприйнятті наведеного положення доходимо висновку, що ініціаторами забезпечення цивільного позову можуть бути: 1) слідчий; 2) цивільний позивач. При цьому вказана ініціатива може

стосуватися цивільного позову як уже заявленого, так і ймовірного.

Однак, якщо правомочність слідчого діяти з власної ініціативи в обох ситуаціях є безсумнівною, то цивільний позивач може клопотати лише про забезпечення вже заявленого цивільного позову. Якщо ж ідеться про можливий у майбутньому цивільний позов, то ст. 125 КПК України в частині стосовно забезпечення такого позову за клопотанням цивільного позивача втрачає сенс: дана процесуальна фігура не може з'явитися раніше, ніж буде заявлено позов. При цьому появя у кримінальній справі такого суб'єкта, як цивільний позивач, пов'язується законодавцем з фактом винесення постанови про притягнення особи як обвинуваченого, оскільки згідно з ч. 1 ст. 28 КПК України цивільний позов може бути пред'явлено лише до обвинуваченого. Якщо ж слідчий допускає бездіяльність на ранніх етапах провадження по кримінальній справі (до появи обвинуваченого), то потерпілий як потенційний цивільний позивач відповідно до ст. 125 КПК України не наділений правом заявляти клопотання про забезпечення майбутнього цивільного позову. Таким чином, з метою забезпечення права потерпілого на компенсацію завданої шкоди вважаємо за доцільне доповнити положення ст. 125 КПК України вказівкою на потерпілого як на суб'єкта, який вправі заявляти клопотання про забезпечення майбутнього цивільного позову.

Підсумовуючи викладене, доцільно наолосити, що аналіз правозастосованої практики та чинного кримінально-процесуального законодавства України щодо питань забезпечення прав потерпілого свідчить про необхідність як підвищення вимог до неухильного виконання закону відповідними державними органами, так і про доцільність корегування нормативної регламентації в зазначеній сфері.

### Список використаних джерел:

1. Потерпілий від злочину (міждисциплінарне правове дослідження) / кол. авт.; за заг. ред. Ю.В. Балуна, В.І. Борисова. – Х.: Кросстроуд, 2008. – 364 с.
2. Шевченко Є. Питання удосконалення чинного кримінально-процесуального законодавства / Є. Шевченко, В. Соколкін // Вісник прокуратури. – 2009. – № 2. – С. 72–80.

3. Кримінальна справа № 23050146 по обвинуваченню Л. за ч. 1 ст. 122 Кримінального кодексу України // Архів Апеляційного суду Харківської області: справа № 3-342/08/02. – 83 арк.

4. Практика застосування судами законодавства, яким передбачені права потерпілих від злочинів [узагальнення]: лист Верховного Суду України від 1 січня 2005 року // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 1. – С. 25–31.

5. Постанова Апеляційного суду Хмельницької області від 20 лютого 2007 року № 11-159: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

6. Шевченко Є. Проблемні питання захисту прав постраждалих від злочину на стадії порушення кримінальної справи / Є. Шевченко, В. Соколкін // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 1. – С. 110–113.

7. Кримінально-процесуальний кодекс України: проект Закону України від 13 січня 2012 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>

*Ольга ТИЩЕНКО,  
Іван ТИТКО*

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПОТЕРПІЛОГО НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ**

#### **Резюме**

*Проаналізовані питання, що стосуються забезпечення прав потерпілого на стадії досудового розслідування. Висловлено авторську позицію щодо існуючих на сьогодні проблем та можливих шляхів їх подолання.*

*Ольга ТИЩЕНКО,  
Іван ТИТКО*

### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ПОТЕРПЕВШЕГО НА СТАДИИ ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ**

#### **Резюме**

*Проанализированы вопросы, касающиеся обеспечения прав потерпевшего на стадии досудебного расследования. Высказана авторская позиция относительно существующих на сегодня проблем и возможных путей их преодоления.*

*Olga TYSCHENKO,  
Ivan TITKO*

### **GUARANTEEING VICTIM'S RIGHTS AT THE PRE-TRIAL INVESTIGATION STAGE**

#### **Summary**

*The issues of guaranteeing victim's rights at the pre-trial investigation stage are analyzed in the article. The authors express their opinion on the problems and suggest the ways of its solution.*



**Микола ЯКИМЧУК,**  
перший проректор  
Національної академії прокуратури України –  
директор Інституту підвищення кваліфікації кадрів,  
державний радник юстиції 3 класу,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України

**Наталія ЯКИМЧУК,**  
професор кафедри державно-правових дисциплін  
Інституту підготовки кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
старший радник юстиції,  
доктор юридичних наук, доцент



### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАТИ ЗА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЇ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

**Ключові слова:** плата за надання адміністративних послуг; розмір та механізм плати;  
Державний бюджет України.

Інтеграція України в європейське співтовариство передбачає запровадження стандартів реальної демократії, соціально орієнтованої ринкової економіки, що ґрунтуються на засадах верховенства права і забезпечення прав та свобод людини й громадянина. Подальший соціальний та економічний розвиток України як правової держави пов'язаний зі створенням ефективної системи державного управління та державної служби, що знайшло своє відображення у Концепції адміністративної реформи, Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг, в яких акцентується на необхідності запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування, переорієнтації їх діяльності з виконання адміністративно-розпорядчих функцій на надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Відповідно до Конституції України саме людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються найвищою соціальною цінністю. Отож під час впровадження адміністративної реформи відбувається змісто-

вна переоцінка характеру взаємовідносин між владою і приватними особами. Держава із суб'єкта управління перетворюється на суб'єкта надання якісних управлінських послуг у формі та на умовах, чітко встановлених законом. Питання ж оплати цих послуг привертає особливу увагу, оскільки при внесеніні плати за них виникає багато труднощів як для їх споживачів, так і для держави, зобов'язаної створити чіткий механізм мобілізації фінансових ресурсів, що надходять у формі плати за надання адміністративних послуг, та врегулювати усі питання її нарахування і сплати, компенсування витрат організацій, що беруть участь у наданні адміністративних послуг на підставі делегування їм відповідних повноважень.

Попри значне зацікавлення науковців і практиків питаннями публічних послуг, така категорія, як «плата за надання адміністративних послуг» і досі залишається недостатньо дослідженою в юридичній науці. На необхідності належного врегулювання питань плати за надання цих послуг наголошують у своїх працях такі провідні вчені-адміністративісти, як В. Авер'янов [1], О. Задихайло, В. Гаращук, І. Голосніченко [2], Е. Демський

[3], Р. Калюжний, І. Коліушко [4], Т. Коломоєць, Р. Куйбіда, О. Кузьменко, Є. Курінний, Н. Нижник, О. Пастух, Г. Писаренко, М. Стажурський, В. Тимощук [5], М. Тищенко, А. Чемерис, О. Харитонова, Х. Ярмакі та інші. окремі їхні пропозиції вже впроваджено в законодавство, однак комплексного врегулювання це питання ще не набуло. На жаль, воно залишається практично поза увагою вчених у галузі фінансового права при тому, що лише спільними зусиллями науковців з питань публічного права можливе системне вдосконалення наукової доктрини та законодавчих положень щодо плати за надання адміністративних послуг.

Проведення цілісного аналізу проблематики у сфері плати за надання адміністративних послуг насамперед передбачає необхідність сконцентрувати увагу на правовій природі цього платежу, узагальнити визначення вказаного поняття, встановивши основні елементи механізму його нарахування та сплати, що і стало метою статті.

Плата за надання адміністративних послуг є категорією, стосовно якої сьогодні tot-  
тася гострі суперечки: від обґрутування необхідності їх оплати до пропозицій визнання безкоштовними. Проте більшість учасників дискусій визнає потребу чіткого визначення кола адміністративних послуг, а також відмежування їх від господарських та інших дозволених платних послуг і встановлення плати за їх надання. Так, В. Тимощук зазначає, що адміністративні послуги повинні бути платними, тому що: 1) це справедливо, адже одні особи не звертаються за певними послугами жодного разу в житті, тоді як інші звертаються регулярно; 2) це може запобігти корупції, адже «безкоштовна невизначеність» змушує шукати шляхи для визначеності поза законом; 3) плата за послуги може бути дієвим інструментом для стимулювання службовців надавати послуги якісно в разі, якщо від цих коштів залежатиме фінансування, відповідно, адміністративного органу та преміювання службовців [5]. Отже, встановлення плати за окремі адміністративні послуги є формою досягнення компромісу між державою і громадянами з метою недопущення ситуацій, коли за кожну конкретну послугу платить не її одержувач, особливо суб'єкт господарювання, а всі платники податків.

Важливо також з'ясувати співвідношення безоплатних та платних адміністративних послуг. У ст. 12 проекту Закону України «Про

адміністративні послуги» передбачено: 1) адміністративні послуги надаються на безоплатній основі, крім тих, платність яких передбачена законом; 2) надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі; 3) пільги з оплати адміністративної послуги встановлюються законом. На нашу думку, авторам законопроекту слід було також закріпити саме у вказаній статті критерії платності та безоплатності послуг, а також критерії визначення розміру плати, як це, наприклад, має місце в Законі Фінляндії 1992 року «Про збір оплати з користувачів державних послуг». У науці адміністративного права панує думка, що безоплатними повинні бути послуги: 1) у справах державного пенсійного та соціального забезпечення; 2) у справах, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини, життєзабезпечення громадян та суб'єктів господарювання; 3) якщо собівартість послуги настільки низька, що розмір плати за її надання не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням.

Важливо зазначити, що в Указі Президента України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» від 3 липня 2009 року № 508/2009 Кабінету Міністрів України було доручено ще до 1 вересня 2009 року вжити заходи щодо недопущення справляння плати за надання адміністративних (державних) послуг, якщо відповідно до законодавства України такі послуги надаються безоплатно або розмір плати в установленому порядку не визначений.

У ч. 2 ст. 12 проекту Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено, що розмір плати за надання адміністративної послуги встановлюється, виходячи із собівартості її надання, і лише у передбачених законом випадках розмір плати за надання адміністративної послуги може перевищувати собівартість її надання. Передбачається також, що розмір плати за надання адміністративної послуги та порядок її справляння встановлюватимуться Кабінетом Міністрів України.

З метою врегулювання питання про види адміністративних послуг та плату за їх надання запропоновано Реєстр адміністративних послуг – єдину комп'ютерну базу даних про адміністративні послуги, які надаються від-

повідно до законодавства центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, а також органами місцевого самоврядування. Функціонування вказаного Реєстру з 1 лютого 2012 року забезпечує Міністерство економічного розвитку і торгівлі відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про Реєстр адміністративних послуг» від 5 грудня 2011 року № 1274. До Реєстру вносяться відомості про суб'єкта надання адміністративної послуги, розмір плати за її надання (у разі надання послуги на платній основі), результат її надання, нормативно-правові акти, згідно з якими надається послуга, визначаються порядок, умови і розмір плати за її надання, стандарт послуги. Підставою для внесення відомостей до Реєстру та їх виключення є подання міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування інформації про адміністративні послуги.

Отже, лише чітко визначена в законодавстві частина адміністративних послуг повинна бути оплатною. Навіть економічно розвинені держави на сьогодні не наважуються зробити більшість адміністративних послуг безоплатними.

Необхідність у внесенні плати за надання адміністративних послуг саме до бюджету, а не на власні рахунки суб'єктів їх надання, визнана також на законодавчому рівні. Так, у ст. 2 Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» від 22 грудня 2011 року № 4282-VI встановлено, що до доходів загального фонду Державного бюджету України на 2012 рік належать доходи державного бюджету, що визначені частиною другою ст. 29 Бюджетного кодексу України (БК України), згідно з якою саме до доходів загального фонду Державного бюджету України віднесено плату за надання адміністративних послуг. Важливо зазначити, що в ст. 16 проекту Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено: 1) кошти, отримані адміністративними органами як плата за надання адміністративних послуг, зараховуються до загального фонду Державного бюджету України і місцевих бюджетів; 2) діяльність адміністративних органів та центрів надання адміністративних

послуг фінансиється з державного і місцевих бюджетів відповідно до бюджетного законодавства; 3) делегування повноважень із надання адміністративних послуг супроводжується передачею ресурсів, необхідних для їх надання.

Вказане положення ст. 29 БК України на було чинності з 1 січня 2012 року. До цієї дати згідно з ст. 4 Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 23 грудня 2010 року № 2857-VI джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету України на 2011 рік у частині доходів була плата за надання адміністративних послуг. З огляду на викладене плата за адміністративні послуги в 2012 році належить до доходів не спеціального, а саме загального фонду Державного бюджету України.

Відповідно ж до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» (п. 32 ст. 4 та п. 34 ст. 14) плата за адміністративні послуги належала до джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України у частині доходів та спрямовувалась на видатки головних розпорядників коштів Державного бюджету України, пов'язані з наданням адміністративних послуг. Плата за надання таких послуг справлялась в розмірах та порядку, визначених законодавчими актами України, а в разі якщо це не передбачено законодавчими актами України, – актами Кабінету Міністрів України. Витрати, пов'язані з наданням зазначеними підприємствами, установами та організаціями, що не мають статусу бюджетних установ, платних адміністративних послуг, належали компенсувати відповідно до укладених з ними органами виконавчої влади договорів. Зазначена компенсація повинна сплачуватися на рахунки підприємств, установ та організацій, відкритих в органах Державної казначейської служби України. Відповідно до п. 2 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання платних адміністративних послуг» від 5 січня 2011 року № 33 міністерства, інші центральні органи виконавчої влади повинні були забезпечити до 1 березня 2011 року відкриття підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, рахунків в органах Державної казначейської служби України.

У п. 3 цієї постанови Державний казначейській службі України до 1 березня 2011 року було передбачено забезпечити

відкриття та обслуговування рахунків підприємств, установ та організацій. Так, надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, врегульовано в ч. 4 ст. 13 Бюджетного кодексу України. Кошти, що одержували бюджетні установи в 2011 році як плату за адміністративні послуги, включались до спеціального фонду бюджету і належали до власних надходжень бюджетних установ, а саме: до першої їх групи – надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством (підгрупа 1 – плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю). Оскільки встановлено, що з 2012 року плата за надання адміністративних послуг належить до загального фонду бюджету, такі кошти не можуть включатись до спеціального фонду і, відповідно, не вважаються власними надходженнями бюджетних установ. Отже, фінансове забезпечення діяльності бюджетних установ в частині витрат на надання адміністративних послуг повинно здійснюватися з коштів, що виділяються із загального фонду бюджету на фінансування основної функціональної діяльності бюджетних установ.

Щодо організацій, які надають адміністративні послуги, проте не наділені статусом бюджетної установи, то вони цілком обґрунтовано повинні одержувати компенсацію з бюджету відповідно до укладених з ними договорів, проте не зі спеціального, а з загального фонду бюджету і як організації, що наділені статусом одержувача бюджетних коштів та включені до мережі відповідного головного розпорядника бюджетних коштів. Як і передбачено в проекті Закону України «Про адміністративні послуги», делегування повноважень із надання адміністративних послуг повинно супроводжуватися передачею ресурсів, необхідних для їх надання.

Однак у зв'язку із тим, що вказана Постанова Кабінету Міністрів України не приведена у відповідність до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про Державний бюджет на 2012 рік», на сьогодні залишається неврегульованим питання про механізм компенсування організаціям, що не мають статусу бюджетних установ, але залучені до надання адміністративних послуг, їх витрат, пов'язаних із наданням цих послуг. Відтак, на практиці допускаються порушення бюджетного законодавства в час-

тині зарахування плати за надання адміністративних послуг не до загального, а до спеціального фонду бюджету або на банківські рахунки організацій.

Окремої уваги потребує питання можливості делегування організаціям, що не мають статусу бюджетної установи, повноважень з надання адміністративних послуг. Так, у ст. 6 проекту Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено: 1) суб'єктами надання адміністративних послуг є адміністративні органи; 2) у передбачених законом випадках органи виконавчої влади, інші державні органи можуть делегувати в установленому Кабінетом Міністрів України порядку повноваження з надання адміністративних послуг бюджетним установам, що належать до сфери їх управління; 3) комісії, палати, які відповідно до закону надають адміністративні послуги, та бюджетні установи, яким згідно з законом делеговано повноваження з надання адміністративних послуг, не можуть делегувати їх іншим бюджетним установам, підприємствам, установам, організаціям, органам, фізичним особам – підприємцям. На сьогодні відповідно до п. 5 Тимчасового порядку надання адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 органи виконавчої влади можуть делегувати повноваження з надання адміністративних послуг лише бюджетним установам на підставі нормативно-правових актів. Підприємства, установи та організації можуть залучатися суб'єктом до виконання окремих етапів надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законами України або актами Кабінету Міністрів України, та у разі неможливості виконання таких етапів самостійно. У п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання платних адміністративних послуг» від 5 січня 2011 року № 33 встановлено, що з 1 березня 2011 року надання платних адміністративних послуг здійснюється виключно бюджетними установами, а також підприємствами, небюджетними установами та організаціями, на які законодавчими актами або міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, покладено повноваження щодо надання таких послуг, і державними підприємствами, що належать до сфери управління Державної служби технічного регулювання. Отже, небюджетні організації

можуть бути залучені до надання адміністративних послуг лише в разі наявності прямої на те вказівки в законі (міжнародному договорі України).

В окремих актах уряду, зокрема в Постанові Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 року № 724, міністерствам, іншим центральним та місцевим органам виконавчої влади прямо заборонено делегувати владні повноваження суб'єктам господарювання (крім суб'єктів господарювання державної форми власності у випадках, визначених законом). Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 оплата роботи залучених підприємств, установ та організацій проводиться на рівні її собівартості, яка визначається відповідно до Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 року № 66.

Незважаючи на численні ініціативи уряду щодо припинення діяльності підприємств, що надають адміністративні послуги, а також відкриття підприємствам, залученим до надання адміністративних послуг, рахунків у Державному казначействі України, в ряді випадків ще в 2011 році підприємства, що надавали послуги, ігнорували приписи щодо відкриття рахунків у Державному казначействі України (для перерахування плати за адміністративні послуги) або ж і надалі як основні використовували рахунки, відкриті у комерційних банках. Також потребує вирішення проблема існування «завуальзованих» видів плати за надання адміністративних та пов'язаних з ними послуг, що надходять не до державного чи місцевого бюджету, а на банківські рахунки організацій.

Не вдаючись до дискусії про те, які види адміністративних послуг є обов'язковими, а які додатковими, зазначимо: за своїм характером платежі, що надходять до бюджету як плата (збір) за здійснення органом державної влади на користь приватного суб'єкта певних послуг (дій), також можна представити цілім переліком закріплених в Бюджетному кодексі України платежів, що сплачуються до загального або спеціального фондів бюджету. Так, серед платежів за адміністративні послуги, можна виокремити:

1) збори, що належать до системи оподаткування: обов'язкові платежі до відповідного бюджету, що справляються з платниками зборів, з умовою отримання ними спеціаль-

ної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значимих дій (зокрема, збір за першу реєстрацію транспортного засобу);

2) обов'язкові збори, що не належать до системи оподаткування, сплата яких передбачена окремими законами (актами законодавчої сили). Це збори, що не увійшли до Податкового кодексу України (ПК України), хоч раніше згідно з Законом України «Про систему оподаткування» визнавались податковими платежами (зокрема: державне міто; збір на обов'язкове державне пенсійне страхування; єдиний збір, що справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, тощо);

3) плата (збори), які є платою за одержані адміністративні послуги: а) збори, що не належали до системи оподаткування, проте визнаються неподатковими обов'язковими платежами, сплата яких переважно не залежить від собівартості адміністративної послуги, визначені в БК України як окремі види неподаткових доходів бюджетів (портовий (адміністративний) збір; збори за підготовку до державної реєстрації авторського права і договорів, які стосуються прав автора на твір, та плата за одержання контрольних марок; плата за видачу дозволів на право ввезення на територію України, вивезення з території України або транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; плата за оформлення посвідчення закордонного українця тощо); б) плата за надання інших адміністративних послуг (її види передбачені передусім у бюджетній класифікації, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11 під кодом 22010000, а також в Реестрі адміністративних послуг).

Згідно з п. 2 підрозділу 10 розділу ХХ «Перехідні положення» Податкового кодексу України «Збори (плата, внески), не встановлені цим Кодексом як загальнодержавні або місцеві, але встановлені законодавчими актами України як обов'язкові платежі до набрання чинності цим Кодексом, справляються за правилами, встановленими цими законодавчими актами України, до набрання чинності законом про адміністративні послуги та іншими законами, що регулюватимуть справлення відповідних зборів (плати, внесків)».

Отже, законодавець акцентував увагу на тому, що ситуація, за якої існують обов'язкові платежі, які вже не визнаються податковими, але їх належить сплачувати, безумовно, при тому, що їх правова природа не визначена, є тимчасовою і загалом не відповідає принципам правої держави. Вирішена вона може бути шляхом невідкладного прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» та інших відповідних законів. З цього приводу слід зазначити, що в наукових колах давно пропонується відмовитися від поняття «державне мито», яке доповнюється платою за «супутні» послуги, і запровадити аналогічно до багатьох європейських країн єдиний адміністративний збір [4]. Причому порядок його нарахування, ставки, порядок оплати та розміри адміністративних зборів, їх функції, принципи встановлення та стягнення адміністративного збору (обґрунтованість та справедливість розміру адміністративного збору, прозорість механізму встановлення конкретних розмірів зборів, принцип цільового використання коштів тощо), розмежування надходжень за таким збором між державним та місцевими бюджетами мають бути врегульовані в єдиному законі. Такий закон, зокрема, науковці Центру політико-правових реформ пропонують назвати Законом України «Про адміністративний збір», в якому доцільно систематизувати положення усіх чинних сьогодні нормативно-правових актів: як законів (зокрема, і Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито»), так і підзаконних нормативно-правових актів [6].

Серед окремих проблем, пов'язаних із питанням плати за надання адміністративних послуг, з якими стикаються їх одержувачі і які потребують вирішення на законодавчому рівні й на практиці, слід назвати наступні: 1) встановлення необґрунтовано високих розмірів плати за надання адміністративних послуг; 2) встановлення плати за послуги, що згідно з законодавством мають бути безкоштовні; 3) ускладнення процедури їх отримання (через «подрібнення» однієї послуги на кілька окремих платних послуг); 4) постійну появу нових платних адміністративних послуг; 5) відсутність виключних переліків платних адміністративних послуг, незважаючи на те, що введено Реєстр адміністративних послуг; 6) відсутність поінформованості населення та суб'єктів господарювання про особливості

механізму одержання адміністративних послуг та розмір плати за їх надання; 7) закріплення норм щодо оплати послуг у численних нормативно-правових актах різного рівня; 8) нав'язування одержувачам адміністративних послуг обов'язку оплати «супутніх» послуг, вартість яких в рази перевищує розмір основного платежу; 9) самовільне встановлення органами держави та місцевого самоврядування адміністративних послуг та плати за їх надання; 10) відсутність належного контролю за обґрунтованістю визначення розміру плати на рівні законодавства та нарахуванням платежу суб'єктами надання послуг; 11) відсутність належного контролю за мобілізацією коштів, що надходять як плата за надання адміністративних послуг та використання цих коштів.

Окрім дій, спрямовані на подолання вказаних проблем, передбачені Планом заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 року № 1076-р. Зокрема, передбачено необхідність проведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади інвентаризації адміністративних послуг, затвердження переліків адміністративних послуг, які безоплатно надаються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, із зазначенням нормативно-правових актів, якими передбачено надання таких послуг, затверджено порядки надання та стандарти послуг. Вказані затверджені переліки надсилаються до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з метою внесення їх до Реєстру.

Основними ж суб'єктами контролю за додержанням законодавства з питань надання адміністративних послуг відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 є Державна фінансова інспекція України, Державна податкова служба України та Державна інспекція України по контролю за цінами в межах їхніх повноважень. У свою чергу, контроль за додержанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час надання платних адміністративних послуг та обґрун-

тованістю розміру встановленої плати за їх надання здійснює Антимонопольний комітет України. Посилення державного контролю за додержанням законодавства про адміністративні послуги та прокурорського нагляду у вказаній сфері також є важливим чинником комплексного вдосконалення механізму адміністративних послуг та, зокрема, вирішення ряду питань плати за їх надання, зокрема її мобілізації до бюджету.

Затвердження плати за надання адміністративних послуг та порядку використання коштів, що надходять як плата за надання

адміністративних послуг (адміністративних зборів), має бути здійснене винятково на законодавчому рівні. І лише комплексне вирішення питань плати за надання адміністративних послуг як на рівні законодавства, так і на рівні правозастосування, за умови належного контролю за додержанням законодавства у вказаній сфері, може забезпечити поступальне впровадження системи надання адміністративних послуг, за якої діяльність органів держави та місцевого самоврядування визначатиметься потребами громадян та суб'єктів господарювання.

**Список використаних джерел:**

1. Авер'янов В. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі європейських вимог / В. Авер'янов // Юридична Україна. – 2010. – № 3. – С. 4–10.
2. Голосніченко І. П. Адміністративний процес: навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стакурський; за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
3. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа / Е.Ф.Демський // Юридична наука. – 2011. – № 1. – С. 79–86.
4. Коліушко І. Адміністративні послуги: крок вперед, два вбік / І. Коліушко: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua>
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимощук. – К.: Факт, 2003. – 496 с. – С. 172.
6. Плата за адміністративні послуги: встановлення та використання. – К.: Центр досліджень місцевого самоврядування, Центр політико-правових реформ, 2011. – 20 с. – С. 13.

*Микола ЯКИМЧУК,  
Наталія ЯКИМЧУК*

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАТИ ЗА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ:  
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЇ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА**

**Резюме**

Проаналізовано стан правового регулювання плати за надання адміністративних послуг, підстави її встановлення та визначення розміру вказаного платежу. Висвітлено питання механізму надходження плати за надання адміністративних послуг до бюджетів та названо основні порушення законодавства у вказаній сфері відносин.

*Николай ЯКИМЧУК,  
Наталья ЯКИМЧУК*

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТЫ ЗА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ:  
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОРЕАЛИЗАЦИИ И УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Резюме**

Проанализировано состояние правового регулирования платы за предоставление административных услуг, основания ее установления и определение размера указанного платежа. Освещены вопросы механизма поступления платы за предоставление административных услуг в бюджеты и названы основные нарушения законодательства в указанной сфере отношений.

*Mykola YAKYMCHUK,  
Natalia YAKYMCHUK*

**LEGAL REGULATION OF PAYMENT FOR PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES:  
ACTUAL ISSUES OF REALIZATION AND LAW IMPROVEMENT**

**Summary**

Legal regulation of payment for providing administrative services, reasons for its establishing and determining its amount are analyzed by authors. Issues of budget revenue mechanism for providing administrative services are elucidated. The main law violations in this sphere are considered in the article.

## ЦІВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦІВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС



**Любов НЕЦЬКА,**  
професор кафедри представництва  
інтересів громадян і держави у суді  
та нагляду за додержанням і застосуванням законів  
Інституту підвищення кваліфікації кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
кандидат юридичних наук, доцент

**Ігор ПИЛИПЕНКО,**  
студент 5 курсу

Інституту підготовки кадрів  
для органів прокуратури України  
Національного університету  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»



### ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В ЦІВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

**Ключові слова:** прокурор; цивільне судочинство; участь; представництво прокурора; правове положення; захист інтересів громадянина або держави; законність.

**Н**ове цивільне процесуальне законодавство України змінило механізм правового регулювання участі прокурора у цивільному процесі, що визначався ст. 13 Цивільного процесуального кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки 1963 року (ЦПК УРСР 1963 року) [1]. Але роль і значення діяльності прокурора у цивільному судочинстві розкривається, як правило, лише в Конституції України [2] і Законі України «Про прокуратуру» [3], оскільки в Цивільному процесуальному кодексі України (ЦПК України) [4] це питання ґрунтовно не врегульовано. У попередній редакції ст. 13 ЦПК УРСР 1963 року було сформульовано підстави вступу прокурора до участі в справі, тоді як у чинній редакції нового ЦПК України вони не визначені.

Конституція України й ЦПК України не конкретизують, коли прокурор може представляти в суді інтереси громадянина або держави, а норми п. 2 ст. 121 Основного Закону України ч. 2 ст. 45 ЦПК України є від-сильними, тобто зазначені випадки повинні передбачатись в інших відповідних законодавчих актах. Конституційний Суд України у

Рішенні від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 [5] не дав офіційного тлумачення п. 2 ст. 121 Конституції України, зокрема слів «у випадках, визначених законом». Вважаємо, передбачити у відповідних законодавчих актах усі випадки, коли прокурор може представляти в суді інтереси громадянина або держави, практично неможливо, бо як громадянин, так і держава беруть участь у численних право-відносинах, що регулюються різними нормативними актами. Конституційне положення щодо випадків, визначених законом (п. 2 ст. 121), варто розглядати як підстави представництва прокурором у суді інтересів громадянина або держави, які мають бути закріплені у ЦПК України [6, 61–62].

Обрана тема дослідження актуальна і з огляду на те, що проблеми здійснення прокурором представництва інтересів громадянина або держави у суді досі не стали предметом ґрунтовних наукових досліджень (хоча паспортом спеціальності 12.00.03, затвердженим постановою Президії ВАК України, серед напрямів наукових досліджень окремо передбачено тему «Прокурор у цивільному процесі»), а існуючий стан правового регулювання цієї сфери потребує вдосконалення.

За роки незалежності України з цієї проблематики видано лише один навчальний посібник [7] та захищено одну кандидатську дисертацію [8]. Фрагментарно це питання розглядалося в дисертаційних дослідженнях І.А. Павлунік [9], С.А. Чванкіна [10], Г.З. Лазько [11] і окремих наукових статтях.

В. Долежан та М. Косюта вважають, що в чинному Законі України «Про прокуратуру» правозахисна роль прокуратури розглядається і як її завдання (ст. 4), і як принципи діяльності (п. 3 ч. 1 ст. 6) [12]. Тому, на їхній погляд, буде достатньо закріпити в законодавстві правовий захист лише як завдання органів прокуратури.

На думку В. Комарова, уніфікація статусу прокурора та інших осіб, які беруть участь у справі на підставах та у формах, передбачених ст. 121 ЦПК УРСР 1963 року та ст. 45 ЦПК України, підтверджує, що законодавець не знайшов адекватної процесуальної форми реалізації конституційного положення про представництво прокурором інтересів громадянина і держави в суді. Крім того, це призвело до тлумачення норми, що містилася у статтях 121 і 122 ЦПК УРСР 1963 року, деякими авторами всупереч її визначеному змісту та сталій практиці застосування [13, 472–473].

Законодавче закріплення функції представництва прокурором інтересів громадянина і держави в суді у випадках, визначених законом, викликає величезний інтерес з боку науковців і практиків. Серед проблем представництва прокурором в суді інтересів громадянина і держави на перше місце виходять такі, що мають процесуальний характер. В юридичній літературі прокурорське представництво інтересів громадянина або держави в суді розглядається по-різному: як судово-процесуальне представництво; офіційне представництво конституційного рівня; положення сторони чи третьої особи; один із видів судового представництва.

Мета цієї статті – запропонувати практичний висновок про визначення процесуальної ролі прокурора у цивільному судочинстві, надати певні рекомендації з уdosконалення законодавства.

У частині 1 ст. 45 ЦПК України вказана така форма участі у цивільному процесі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, як їх звернення до суду із заявами про захист прав, свобод

та інтересів інших осіб або державних чи суспільних інтересів у випадках, встановлених законом. Визначення в одній статті участі в процесі і прокурора, й інших органів та осіб, які мають різний процесуальний статус, ускладнює застосування норм ЦПК України у судовій і прокурорській практиці. Тому ми пропонуємо врегулювати питання про участь прокурора в цивільному процесі в окремій статті ЦПК України.

У законі вказано, що прокурор, здійснюючи представництво від імені держави, самостійно визначає підстави для представництва у судах, його форму. Представництво прокурора можливе на будь-якій стадії судочинства в порядку, передбаченому процесуальним законом. Таким чином, прийняття прокурором рішення щодо необхідності представницької діяльності у кожному конкретному випадку є його винятковим правом. Зазначені позиції щодо суті представництва прокурора в суді викликають застереження з огляду на те, що підставою цього представництва є порушення закону, яке зачіпає інтереси держави або громадянина. Доцільно порівняти процесуальне положення прокурора і представника сторони. По-перше, прокурор сам вирішує, звертатися до суду чи ні, в той час як представник уповноважений довіреністю (або законом) на виконання своїх функцій в інтересах того, кого представляє. По-друге, усі види представництва в суді, закріплени в цивільно-процесуальному законодавстві, передбачають в обов'язковому порядку правові відносини між представником і особою, яку він представляє. Прокурор же діє від імені державного органу – прокуратури, на яку законодавством покладені такі повноваження, для підтвердження яких прокурору не потрібно надавати суду ніяких документів, довіреностей, оскільки він виконує обов'язки, покладені на нього законом. Прокурор – особливий суб'єкт цивільного процесу, і його участь у справі викликана необхідністю виконання представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом (п. 2 ст. 121 Конституції України, п. 2 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру», ч. 2 ст. 45 ЦПК України). Тобто ця функція представництва інтересів у суді є для органів прокуратури конституційною.

У зв'язку із тим, що прокурор не може бути стороною в справі, він повинен у позовній заявлі зазначити ту особу, інтереси

якої представлятиме в суді. Проте ст. 119 ЦПК України такої вимоги до позовної заяви не висуває. Цю прогалину у процесуальному законодавстві необхідно заповнити, що фактично передбачено й Рішенням Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 [5], у якому, зокрема, зазначено, що прокурор обґрутовує у своїй позовній заяві, в чому полягає порушення інтересів держави або в чому є загроза порушення цих інтересів, а як позивача повинен вказати конкретний орган державної влади або орган місцевого самоврядування, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах. Рішення Конституційного Суду України стосується офіційного тлумачення положення ст. 2 ГПК України, яке, на наш погляд, поширюється й на ст. 119 ЦПК України, оскільки прокурор представляє в цивільному судочинстві інтереси не тільки громадянина, а й держави (супільства) [6, 62].

Одним із пріоритетних напрямів розвитку представництва прокурора в цивільному судочинстві вбачається пряме надання йому права ініціювати в суді процес при порушенні прав і законних інтересів необмеженого кола осіб чи масового інтересу (наприклад, при порушенні екологічного законодавства, масовому порушенні прав споживачів тощо), зокрема й інтересу територіальної громади [14; 15]. Оскільки такі поняття, як «невизначене коло осіб», «громадський інтерес», «групові позови», у цивільному процесуальному законодавстві України не розкрито, застосування їх прокурором і судом на практиці досить проблематичне. Розтлумачити їх і сформулювати можна буде з огляду на матеріали прокурорської та судової практики із закріпленим відповідними процедурами у ЦПК України [7].

Прокурор наділяється певними повноваженнями в цивільному процесі, проте він не може давати суду будь-які вказівки, визначати будь-чию поведінку. Найбільш цілеспрямований вплив на формування правового статусу прокурора в суді мають функціональні принципи судочинства: диспозитивність, змагальність і рівноправність сторін. Отже, підтримуючи в суді заявлені позовні вимоги, прокурор є самостійним учасником процесу. Проте він не перестає бути представником органу, який здійснює нагляд за дотриманням Конституції України і застосуванням чинних законів України.

Позивачем у процесі є особа, в інтересах якої прокурор звернувся до суду. Однак в силу ст. 46 ЦПК України прокурор має процесуальні права та обов'язки позивача, за винятком тих, які належать позивачу як суб'єкту спірного правовідношення. Прокурор не має права укласти мирову угоду, до нього не може бути заявлений зустрічний позов, він не може відповісти за збитки, завдані відповідачу забезпеченням позову, пред'явленого прокурором в інтересах інших осіб. Прокурор звільнений від сплати судового збору та судових витрат, пов'язаних із розглядом справи [6, 63].

Прокурор вправі відмовитися від поданого позову і вийти з цивільного процесу або змінити позов (ч. 2 ст. 46 ЦПК України). Проте це не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано заяву, права вимагати від суду розгляду справи та вирішення вимоги у первісному обсязі. При відмові прокурора від заявленого ним позову в інтересах інших осіб підставою для закриття пропоновання у справі буде не відмова позивача від продовження процесу, а прийнята судом відмова позивача від позову (п. 3 ч. 1 ст. 205 ЦПК України) [16, 128–139].

Необхідно передбачати в ЦПК України обов'язкову участю прокурора в процесі, розпочатому з ініціативи інших осіб, а також у випадках, визначених законом, оскільки в кожному конкретному випадку він самостійно вирішує, чи є для цього підстави (ч. 5 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»). Ось чому прокурор може вступити в уже розпочатий процес з ініціативи інших осіб (наприклад, у справах про надання психіатричної допомоги), однак він має представляти в суді інтереси громадянина або держави, тобто інтереси позивача або третьої особи, яка заявила самостійні вимоги щодо спору [17].

У чинному ЦПК України бажано відновити інститут відводу (самовідводу) прокурора, який не бере участі у справі, якщо він: особисто, прямо чи побічно заінтересований в результататах справи; є родичем сторін чи інших осіб, які беруть участь у справі; перевбуває в особистих стосунках з особами, що викликає сумнів у його об'єктивності й неупередженості (статті 20–22 ЦПК України) [6, 63].

Щоб вступити в процес, розпочатий з ініціативи інших осіб, прокурор має повідомити суд заявюю і взяти участь у справі. Разом із тим закон не визначає порядку вступу

прокурора в процес з власної ініціативи у випадках, якщо він не подав позовів в інтересах громадян чи держави. У зв'язку із цим, як вважає Т.О. Дунас, ч. 6 ст. 130 глави 2 розділу III ЦПК України необхідно доповнити п. 10 такого змісту: «Суд в обов'язковому порядку повідомляє прокурора про розгляд справ за заявами, спір в яких зачіпає права й інтереси неповнолітніх, інвалідів 1 групи, недієздатних або частково недієздатних, безвісно відсутніх, за заявами про відшкодування збитків за рахунок Державного бюджету, про поновлення на роботі осіб, незаконно звільнених з підприємств (установ чи організацій) державної форми власності, про виселення без надання іншого житла» [6, 63].

Також важливу роль відіграє визначення процесуального статусу прокурора на стадіях перегляду судових рішень. Проте законодавець чітко не зазначив у ЦПК України право прокурора вносити апеляційні (касацийні) скарги, заяви на рішення у справах, в яких він не брав участі. Але, виходячи зі змісту ст. 45 ЦПК України, можна зробити висновок, що прокурору належить право оскарження судових рішень у порядку статей 292 і 324 ЦПК України в справах, участі в яких він не брав.

У зв'язку з наданням прокурору права вимагати перегляду судових рішень незалежно від участі у справі виникає запитання: в усіх цивільно-правових спорах прокурору належить таке право чи лише у випадку, коли ухваленим судовим рішенням порушуються права громадян та інтереси держави, охоронювані законом? Вбачається, що правильним є друге. При реалізації права на апеляційне, касаційне оскарження судового рішення або на перегляд його за нововиявленими чи винятковими обставинами прокурор повинен пояснити, у чому в конкретній ситуації полягає порушення прав громадян та інтересів держави. За відсутності такого обґрунтування суд відмовляє у прийнятті скарги або заяви [6, 64].

Вважаємо, що повноваження прокурора щодо подання апеляцій потрібно визначити в ЦПК України з урахуванням як рівності прав учасників процесу, так і особливої ролі прокурора у забезпеченні законності, а також єдності та централізації прокурорської системи. Такими повноваженнями доцільно надіlitи: а) прокурорів, які брали участь у розгляді справи судами першої інстанції (до

того ж, термін «прокурор» вживається у законі у розумінні процесуальної фігури, а не посадового становища); б) працівники прокуратури, які обіймають вищі посади та здійснюють її конституційні функції незалежно від їх участі в розгляді справи у першій інстанції. Така позиція відображенна у Постанові Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2006 року [18].

Приводом для представництва прокурором у суді є звернення до прокуратури фізичних осіб, тобто рішення самої особи про необхідність її захисту прокуратурою. При цьому така правова допомога надається громадянам безоплатно, що означає за рахунок держави, і спрямована на захист конституційних прав найменш захищених верств населення (ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»).

Окреслена модель процесуальної форми представництва прокурором передбачає можливість впливу його діяльності на виникнення і розвиток цивільного судочинства, адже прокурор ініціює відкриття відповідного провадження в справі або має залучатися до участі в ній з метою перевірки наявності чи відсутності ознак злочину або правопорушення в діях осіб, які беруть участь у справі. Законодавством прокурору надано право участі у справі, де він є представником будь-якої особи, оскільки представлятиме в цивільному процесі суспільні інтереси. А тому найпершою підставою для залучення прокурора до участі в цивільній справі, але не як представника однієї зі сторін, має стати виявлення ознак злочинних дій або бездіяльності при розгляді справи, що дасть можливість прокуратурі адекватно і вчасно реагувати в таких ситуаціях на порушення закону. З огляду на це доходимо висновку, що участь прокурорів у конкретних категоріях справ доцільно вважати обов'язковою з метою забезпечення прав громадян на об'єктивний і законний судовий розгляд. Отож має існувати конкретний перелік справ, у яких: вірогідність виникнення (виявлення) правопорушення доволі висока і, крім того, при розгляді справи можуть бути виявлені ознаки злочину або такі ознаки можуть бути виявлені у змісті позовної заяви; громадянин не здатен захистити свої права через об'єктивні причини і навіть не здатен укласти договір про правову допомогу з адвокатом [19, 69].

Завдання прокуратури у цивільному судочинстві спрямовані на: сприяння суду у виконанні вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справ і постанов судових рішень, що ґрунтуються на законі; захист прав і законних інтересів громадян та інтересів держави; своєчасне вжиття заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, керуючись принципами законності, незалежності суддів, рівності фізичних та юридичних осіб перед законом і судом [20, 178].

І вже із цих завдань, на нашу думку, потрібно виходити, визначаючи статус прокурора як учасника цивільного судочинства. Саме утвердження в Україні верховенства закону можна розглядати як основне завдання прокуратури.

Прокурор може брати участь у розгляді будь-якої цивільної справи. Порядок участі прокурора визначений у статтях 45–46 ЦПК України. Існують такі підстави участі прокурора в цивільному процесі: вказівка про це в законі; з ініціативи суду; з власної ініціативи.

Перша підставка щодо вказівки означає обов'язкову участь прокурора при вирішенні конкретної справи. Внаслідок порушення такого правила буде скасоване судове рішення у конкретній справі в зв'язку з недотриманням процесуального законодавства. Стаття 258 ЦПК України передбачає обов'язкову участь прокурора при розгляді цивільної справи про визнання громадянина недієздатним або обмежено дієздатним.

Сімейним законодавством передбачено також обов'язкову участь прокурора у справах про: позбавлення батьківських прав; відбрання дітей; визначення місця проживання дитини; визнання усиновлення недійсним.

Стосовно другої підстави прокурор може брати участь у розгляді справи, враховуючи її складність; значення; стан дотримання законності в регіоні. При цьому суд виносить мотивовану ухвалу про участь прокурора у справі, де вказується підстава для цього.

Прокурор може звернутися до суду із заявою про захист прав і свобод інших осіб. Він повинен порушити справу в наступних випадках: коли має місце явне порушення закону; коли справа має суспільне значення; коли сторона не в змозі захистити сама свої інтереси через вік, хворобу, перебування у відрядженні.

Таким чином, представництво прокурором у суді інтересів громадянина або держави має ряд специфічних рис, які істотно відрізняють його від іншого представництва в цивільному процесі. Відмінність прокурорського представництва визначається тим, що воно є офіційним (публічним) представництвом конституційного рівня, має значення самостійної функції прокуратури і його здійснює особливий орган, який не має особистого інтересу, завжди і всюди є охоронцем закону, виступає від імені держави на користь громадянина, держави, суспільства. Отже, представництво прокурора в суді є самостійним інститутом цивільного процесуального права.

#### **Список використаних джерел:**

1. Цивільний процесуальний кодекс Української РСР: станом на 18 липня 1963 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1963. – № 30. – Ст. 464.
2. Конституція України: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.: станом 1 січня 2006 р.]. – К.: Мін-во юстиції України, 2006. – 124 с.
3. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Цивільний процесуальний кодекс України: за станом на 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40, 41, 42. – Ст. 492.
5. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 2. – С. 39–40.
6. Дунас Т. Шляхи вдосконалення цивільного процесуального законодавства щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді / Т. Дунас // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 4.
7. Руденко М.В. Прокурор у цивільному процесі України: сутність, завдання, повноваження: навч. та наук.-практ. посіб. для студ. вищ. юрид. навч. закл. / М.В. Руденко, Т.О. Дунас; за наук. ред. д-ра юрид. наук, професора М.В. Руденка. – Х.: Харків юридичний, 2006. – 340 с.

8. Дунас Т.О. Участь прокурора у цивільному судочинстві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право, міжнародне приватне право» / Т.О. Дунас. – К., 2009. – 21 с.
9. Павлунік І.А. Представництво в цивільному процесі України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право, міжнародне приватне право» / І.А. Павлунік. – К., 2002. – 16 с.
10. Чванкін С.А. Добровільне представництво у цивільному процесі України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право, міжнародне приватне право» / С.А. Чванкін. – Одеса, 2005. – 22 с.
11. Лазько Г.З. Правова природа процесуального представництва у цивільному процесі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право, міжнародне приватне право» / Г.З. Лазько. – К., 2006. – 16 с.
12. Долежан В. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / В. Долежан, М. Косюта // Право України. – 2006. – № 3. – С. 6–11.
13. Комаров В.В. Новелізація цивільного процесуального законодавства та засади нового цивільного процесуального кодексу України / В.В. Комаров // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – №№ 2–3. – С. 472–473.
14. Степаненко Т.В. Судочинство у справах за позовами про захист прав та інтересів невизначеного кола осіб: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право, міжнародне приватне право» / Т.В. Степаненко. – Х., 2008. – 20 с.
15. Твардієвич Т. Представництво прокуратурою інтересів держави в особі органу місцевого самоврядування / Т. Твардієвич, М. Легенченко // Вісник прокуратури. – 2010. – № 10. – С. 39–42.
16. Балюк М.І. Практика застосування цивільного процесуального кодексу України (цивільний процес у запитаннях і відповідях): коментарій, рекомендації, пропозиції / М.І. Балюк, Д.Д. Луспеник. – Х.: Харків юридичний, 2008. – 676 с. – (Серія «Судова практика»).
17. Меденцев А. Участь прокурора у розгляді судом справ про надання особі психіатричної допомоги / А. Меденцев // Вісник прокуратури. – 2008. – № 6. – С. 109–113.
18. Про судову практику розгляду цивільних справ в апеляційному порядку: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2008 року № 12 // Закон і бізнес. – 2008. – № 50. – 13–14 грудня.
19. Руденко М. Актуальні проблеми представництва прокурором інтересів громадянин або держави у цивільному судочинстві / М. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 3. – С. 67–70.
20. Оксенчук І. Завдання прокуратури у цивільному судочинстві: історія та перспективи розвитку / І. Оксенчук // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 9. – С. 175–179.

*Любов НЕЦЬКА,  
Ігор ПИЛИПЕНКО*

### **ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ**

#### **Резюме**

Проаналізовано питання участі прокурора в цивільному процесі, що викликає наукові дискусії. На підставі цього аналізу запропоновано практичні підходи до вирішення актуальних проблем представництва прокурором інтересів громадян або держави в суді.

*Любов НЕЦКАЯ,  
Игорь ПИЛИПЕНКО*

### **ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ**

#### **Резюме**

Проанализирован вопрос участия прокурора в гражданском процессе, являющийся предметом научных дискуссий. На основе этого анализа предложены практические подходы к решению актуальных проблем представительства прокурором интересов граждан или государства в суде.

*Lubov NETSKA,  
Igor PYLYPENKO*

### **LEGAL STATUS OF PUBLIC PROSECUTOR IN CIVIL PROCEDURE**

#### **Summary**

Participation of a public prosecutor in civil procedure as a subject of scientific discussion is analyzed in the article. Practical approach to representing interests of citizens or state in civil procedure by a prosecutor has been proposed.



**Олена СЕРЕДА,**  
доцент кафедри трудового права  
Національного університету  
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»,  
кандидат юридичних наук

### ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ РОБОТОДАВЦЯ

**Ключові слова:** роботодавець; гарантії діяльності; правовий статус; додаткові умови трудового договору; антиконкурентні умови трудового договору.

Одним із найбільш важливих завдань реформування трудового законодавства є збалансування прав та інтересів працівників і роботодавців. Для оптимального його вирішення необхідно детально вивчити й проаналізувати правову категорію «роботодавець», оскільки правильне розуміння її змісту і точне вживання є необхідними для ефективного правового регулювання діяльності вказаного суб'єкта трудового права. А це, у свою чергу, матиме позитивний вплив на впорядкування трудових відносин у цілому, сприятиме як захисту трудових прав працівників, так і врахуванню інтересів роботодавців.

Зважаючи на обов'язкову дію нормативних актів, право начебто зовні втручається в життя людини. Тому невідповідність норм права, встановлення яких передбачає побудову певного порядку, життєвим реаліям обумовлено власне природою суспільних відносин. У трудових відносинах із урахуванням спільніх і розбіжних інтересів роботодавця, працівника та держави створюються умови для їх співіснування. Беручи до уваги, що інтереси роботодавця, держави можуть суперечити індивідуальним інтересам працівника, завдання законодавства про працю знаходить своє вираження у підтримці рівноваги між приватними та колективними інтересами.

В сучасних умовах удосконалення трудового законодавства має, безумовно, від-

буватися шляхом надання пріоритету правам і свободам працівника, захисту його інтересів. Водночас інтереси роботодавця також не можна ігнорувати.

Сьогодні існує лише низка досліджень щодо змісту гарантій працівників [1–3], а проблема гарантій діяльності роботодавця залишається поза увагою вчених і потребує дослідження.

У теорії права під гарантіями розуміють: умови та засоби, які забезпечують фактичне здійснення і всебічну охорону прав та свобод усіх і кожного [4, 24]; систему умов, засобів та способів, які забезпечують усім і кожному рівні правові можливості для виявлення, отримання та реалізації своїх прав і свобод [5, 504].

Гарантії, виступаючи юридичними категоріями, завжди виражаються у формі правових норм, які сприяють оптимальній свободі дій суб'єкта щодо реалізації власних прав. Віднесення гарантій до змісту правового статусу суб'єкта права деякі вчені піддають критиці. Зокрема, О.М. Ярошенко вважає, що гарантії, будучи переведеними в сферу права, набувають форму відповідних суб'єктивних прав того суб'єкта, функціонування якого вони забезпечують [6, 7]. Не можемо повністю погодитися з наведеною точкою зору і вважаємо за доцільне дослідити гарантії діяльності суб'єкта трудового права для визначення його правового становища. Навіть роботодавець визначає та-

кий елемент правового статусу суб'єкта, як гарантії не тільки в межах суб'єктивних прав, а й поряд з ними. Так, наприклад, Закон України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV, що регулює діяльність профспілок, має назву «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [7].

У науковій літературі використовуються різні критерії для класифікації гарантій. Так, О.Ф. Скакун розрізняє такі їх види: 1) за сферою дії: внутрішньодержавні (національні); міжнародні; 2) за способом викладення: прості; складні; змішані; 3) за підставою правового становища особи: загальні; спеціальні; індивідуальні; 4) за змістом: соціально-економічні; політичні; ідеологічні (духовно-моральні); юридичні; 5) за спрямованістю: гарантії реалізації прав; гарантії охорони прав; гарантії захисту прав [8, 187–189].

За радянських часів В.Н. Скобелкін надав визначення юридичним гарантіям трудових прав як правовим (здебільшого норми права) та організаційно-правовим (в основному діяльність, що має правове значення) засобам і способам, за допомогою яких у суспільстві забезпечується можливість вступити в трудові правовідносини, безперешкодна реалізація, охорона і відновлення трудових прав, наданих працівникам законодавством [9, 48].

Однак на сьогодні за наявності різних форм власності та видів роботодавця, на відміну від єдиного радянського роботодавця – держави, таке вдале визначення потребує уточнення. Гарантії як правова категорія повинні забезпечувати реалізацію прав не тільки працівників, а й роботодавців.

Для характеристики становища суб'єкта трудового права взагалі та роботодавця зокрема важливе значення мають не тільки правові, але і соціально-економічні й навіть політичні гарантії. Так, певні соціально-економічні гарантії діяльності роботодавця надаються державою. Державні гарантії в Україні поділяються на загальні та майнові. Загальні полягають у тому, що держава гарантує усім підприємцям незалежно від вибраних ними організаційних форм підприємницької діяльності рівні права і створює рівні можливості для доступу до матеріаль-

но-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів (ст. 47 Господарського кодексу України). Держава законодавчо забезпечує також свободу конкуренції між підприємцями, захищаючи споживачів від проявів конкуренції і монополізму в будь-яких сферах підприємницької діяльності.

Майнові гарантії передбачають недоторканність майна і забезпечення захисту права власності підприємця. Вилучення державою або органами місцевого самоврядування у підприємця основних і оборотних фондів, іншого майна допускається відповідно до ст. 41 Конституції України на підставах і в порядку, передбачених законом.

Під юридичними (правовими) гарантіями розуміються встановлені чинним законодавством організаційно-правові засоби, за допомогою яких забезпечується здійснення суб'єктивних прав [10, 112]. Стосовно статусу роботодавця їх умовно можна розділити на три групи: 1) гарантії, що забезпечують вступ у трудові правовідносини – згідно з ч. 3 ст. 44 Господарського кодексу України одним із принципів підприємництва (діяльності господарюючих суб'єктів) є можливість вільного найму працівників; 2) гарантії, що забезпечують безпосереднє виконання прав роботодавців, наприклад, продумана податкова політика, зокрема встановлення лояльних норм податкового законодавства; 3) гарантії, що забезпечують поновлення порушених прав, а саме: судовий захист (матеріальна відповідальність працівника, визнання страйку незаконним).

Крім того, деякі гарантії для роботодавця можуть бути встановлені у трудовому договорі. На нашу думку, право звільнити працівника не тільки на підставах, передбачених законодавством, але й у випадках, зазначених за домовленістю сторін, у трудовому договорі доцільно вважати додатковою гарантією діяльності роботодавця. Саме такий шлях обрали нормотворці Російської Федерації, передбачивши відповідну новелу в ч. 3 ст. 278 Трудового кодексу [11].

Особливого значення в цьому випадку набувають питання врахування у трудових договорах (особливо в трудових договорах з керівниками підприємств) так званих анти-

конкурентних умов (англ. pop-competition), які мають забезпечувати інтереси роботодавця.

Виникнення конкуренції у трудових правовідносинах є наслідком існування права на вільну конкуренцію, кожен підприємець вправі вільно займатися господарською діяльністю і при цьому конкурувати зі своїми контрагентами. Право на вільну конкуренцію ґрунтуються на праві вільного вибору як невід'ємному праві кожної людини [12, 46].

Однак форми конкурентної діяльності у трудових правовідносинах і форми економічної конкуренції є взаємообумовленими, але аж ніяк не тотожними правовими категоріями за своїм змістом. І якщо економічна конкуренція дозволяється і заохочується у формах, не заборонених законом, то у трудових правовідносинах конкурентна діяльність у будь-яких формах її прояву підлягає обмеженням.

Основним проявом конкуренції у відносинах між роботодавцем і працівником є розголошення та використання останнім правомірно отриманих відомостей, що становлять комерційну таємницю. Роботодавець з огляду на об'єктивні обставини надає працівнику відомості, що становлять зміст комерційної таємниці, саме для того, аби він належним чином виконав покладені на нього трудові обов'язки.

Відтак, працівник стає потенційним конкурентом роботодавця, адже володіє інформацією, таємністю якої дає змогу роботодавцю отримати переваги у конкурентній боротьбі з іншими суб'єктами господарювання. Крім того, багато компаній переманюють на свій бік працівників конкурентів саме з метою отримання від них конфіденційних відомостей попередніх роботодавців.

Враховуючи наведене, досить логічним є врахування роботодавцями антиконкурентних умов у трудових договорах з метою захисту секретів виробництва й інших видів комерційної таємниці. Такі умови зазвичай визначаються у трьох ключових напрямах:

- територія, на якій колишній працівник може/не може працювати;
- послуги, що надаються, вміння та наявності, які можуть/не можуть бути використані під час роботи на конкурента;

– термін дії антиконкурентних умов, що, як правило, не перевищує одного року з дня звільнення у попереднього роботодавця.

Практичні напрацювання правозастосування в європейських країнах включають чотири основні принципи, за умови дотримання яких можливо захистити в суді інтереси роботодавця:

- працівник має отримати винагороду за підписання договору, що містить антиконкурентні умови, яка може бути у вигляді подовження строку дії договору, підвищення заробітної плати, або кар'єрне зростання;

- угода має бути укладена добровільно (тобто враховується ситуація, за якої роботодавець фактично змушує працівника підписати угоду в обмін на працевлаштування або звільняє його через нетривалий час);

- законний інтерес підприємства, установи, організації – роботодавець повинен чітко зазначити, у яких випадках дії звільненого працівника будуть вважатись такими, що порушують умови договору. Роботодавець має право захищати будь-яку інформацію, що має економічно значущу конкурентну природу, а також ділову репутацію. Умовами може бути заборонено працівнику використовувати спеціальні знання і навички під час роботи на іншого підприємця. Роботодавці мають право захищати інтерес, який полягає у грошових коштах, вкладених у навчання працівника, довівши, що працівник отримав за рахунок роботодавця особливе або спеціальне професійне навчання;

- правило «синього олівця» (Blue Pencil Rule) дає суду змогу змінювати положення в угодах, що містять антиконкурентні умови, якщо суд визнає, що такі положення занадто обмежують права працівника, аби бути визнаними законними [13].

Антиконкурентні умови у трудових договорах західного зразка закріплюють вимоги до працівника стосовно конкретної моделі поведінки, змісту та характеру діяльності і зайнятості під час та після (ймовірного) припинення трудових відносин із даним роботодавцем, спрямовані на захист інтересів останнього у комерційних, виробничих та трудових відносинах. Крім того, антиконкурентні положення, що включають метод за-

охочення і санкцій, мають на меті стабільну роботу працівника саме на конкретному підприємстві і спрямовані проти трудової міграції та переманювання досвідчених працівників компаніями-конкурентами.

У трудовому праві Великої Британії праця у вільний від основної роботи час на конкурента може розцінюватися як порушення обов'язків працівника щодо основного роботодавця, навіть за умови нерозголошення працівником будь-якої комерційної інформації. Порушення обов'язків працівника має місце і у випадку, коли він приймає пропозицію клієнта свого роботодавця про виконання для останнього як принципала робіт, що раніше виконував для роботодавця [14, 116].

Відповідно до законодавства Німеччини відносини між працівником та роботодавцем повинні будуватися на принципах взаємної довіри. Обов'язок працівника бути відданим своєму роботодавцю означає, що у період роботи на підприємстві роботодавця, з яким укладено трудовий договір, працівник не може бути зайнятий на конкурючуому підприємстві чи здійснювати керівництво конкурючим суб'єктом господарювання. При порушенні працівником обов'язку бути відданим роботодавцю останній може вимагати повного відшкодування шкоди, завданої таким порушенням [14, 123].

Аналогічні вимоги щодо обов'язків працівника не займається конкурентною дільністю містяться в законодавстві Італії. Крім того, працівник зобов'язаний утримуватися від використання відомостей, отриманих під час роботи (як під час дії трудового договору, так і по його закінченні), оскільки їх використання може розцінюватися як недоброзичісна конкуренція [14, 125]. У Швейцарії

взагалі встановлено заборону на конкуренцію з роботодавцем не тільки упродовж дії трудового договору, а й трьох років після його закінчення [14, 128].

Встановлення правових норм щодо запобігання конкуренції у трудових правовідносинах є обов'язковою умовою переходу до міжнародних стандартів їх правового регулювання, що забезпечить належний рівень юридичних гарантій трудових та майнових прав як працівників, так і роботодавців.

Для правової держави важливо, щоб цілі, мотиви, фактичні та правові засади, принципи обмеження прав громадян були достатньою мірою формалізовані, сформульовані та виражені у вигляді застережень у законі. Запобігання конкуренції у трудових правовідносинах повинно забезпечуватись поєднанням державного і договірного регулювання. При цьому основною формою останнього має стати додаткова угода між працівником і роботодавцем про неконкуренцію.

Сьогодні доцільно поставити під сумнів більшість зобов'язань антиконкурентних умов у трудових договорах. Звідси виникає логічне питання ѹ про доцільність сплати компенсації за антиконкуренцію. Утім, окреслена тема залишається дискусійною. Багато вітчизняних компаній-роботодавців прагнуть до зміцнення правової захищеності та постійності, зокрема у сфері трудового права. Ймовірно, при досягненні підвищено-го рівня соціально-економічної стабільності та усталених традицій безперервності трудових відносин можна буде переглянути ставлення до антиконкурентних умов та законодавчо підтвердити правомірність новел договірної практики між роботодавцем і працівником.

#### Список використаних джерел:

1. Карпенко Д. А. Гарантии трудовых прав / Карпенко Д.А. – К.: Політиздат України, 1987. – 86 с.
2. Іншин М. Юридичні гарантії як фактор стабільності та підвищення ефективності службово-трудової діяльності державних службовців / М. Іншин // Право України. – 2004. – № 5. – С. 83–87.
3. Пересунько В. Класифікація юридичних гарантій трудових прав громадян / В. Пересунько // Право України. – 2000. – № 2. – С. 93–95.
4. Мицкевич А.В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве / А.В. Мицкевич // Сов. гос. и право. – 1963. – № 8. – С. 24–33.
5. Теория государства и права: [учеб. для юрид. вузов и фак-тов] / под. ред. В.М. Корельского и В.Д. Превалова. – М.: Изд. группа ИНФРА\*М-НОРМА, 1997. – 570 с.

6. Ярошенко О.М. Правовий статус сторін трудових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Ярошенко О.М; Нац. юрид. акад. України. – Х., 1999. – 18 с.
7. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. / Скакун О.Ф.; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
9. Скобелкин В.Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих / Скобелкин В.Н. – М.: Юрид. лит., 1969. – 183 с.
10. Лавриненко О.В. Трудовое право Украины: наука, отрасль, учебная дисциплина (современное состояние и перспективы развития в XXI веке) / Лавриненко О.В. – Х.: АВГ-Пресс, 2000. – 768 с.
11. Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 3.
12. Харченко П.Г. До питання про поняття недобросовісної конкуренції / П.Г. Харченко // Правова держава. – 2002. – № 5. – С. 45–49.
13. BiancaBumpres. General Non-Compete Agreement: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ehow.com/about\\_6638946general-noncompete-agreement.html](http://www.ehow.com/about_6638946general-noncompete-agreement.html)
14. Трудовое и социальное право зарубежных стран: основные институты. Сравнительно-правовое исследование / под. ред. Э.Б. Френкель. – М.: Юристъ, 2002. – 687 с.

*Olena SEREDA*

**ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ  
ГАРАНТИЙ ДІЯЛЬНОСТІ РОБОТОДАВЦЯ**

**Резюме**

*Проаналізовано існуючі гарантії діяльності роботодавців. Досліджено можливість створення додаткових гарантій із урахуванням у трудових договорах антиконкурентних умов. Розглянуто також міжнародний досвід з цього питання та запропоновано шляхи вдосконалення вітчизняного трудового законодавства.*

*Elena SEREDA*

**ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА  
ГАРАНТИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАБОТОДАТЕЛЯ**

**Резюме**

*Проанализированы существующие гарантии деятельности работодателей. Исследуется возможность создания дополнительных гарантий с учетом включения в трудовые договоры антиконкурентных условий. Рассматривается также международный опыт по этому вопросу и предлагаются пути усовершенствования отечественного трудового законодательства.*

*Olena SEREDA*

**CERTAIN ISSUES OF LEGAL REGULATIONS OF EMPLOYER'S ACTIVITY GUARANTEES**

**Summary**

*The current guarantees of employer's activity are analyzed in the article. The author studies the opportunity of creating extra guarantees including noncompetitive conditions in labor agreements. The ways of improving the domestic labor law basing on the international experience are proposed.*

---

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

---



**Микола ГОЛОМША,**  
військовий прокурор Центрального регіону України,  
державний радник юстиції 2 класу

### ОРГАНІЗАЦІЯ БОРОТЬБИ З ВІДМИВАННЯМ ТІНЬОВИХ КАПІТАЛІВ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

**Ключові слова:** тіньова економіка; FATF; економічна злочинність; Національний банк України; тіньові доходи; фінансові ресурси та фінансовий капітал.

**З**аконодавчо й організаційно не артикульовані явища і процеси, що відбуваються в національному господарстві, автоматично освоюються в тіньовій сфері. Це насамперед стосується фінансових ресурсів і фінансового капіталу.

Нині актуальною є потреба дослідження та розроблення новітніх науково обґрунтованих методик щодо запобігання розвитку тіньових процесів.

Питанням вивчення проблеми тіньової економіки та запобігання її поширенню приділяли увагу такі вчені, як Л. Абалкін, В. Бородюк, З. Варналя, А. Гальчинський, В. Геєць, В. Засанський, О. Засанська, А. Іващенко, Ю. Козлов, С. Пирожков, В. Попович та ін.

Завданням цієї статті є дослідження методики боротьби з легалізацією тіньових капіталів; визначення нормативних документів, затверджених ООН та організаціями, що протидіють відмиванню кримінально отриманих коштів; аналіз відповідності викладеним у рекомендаціях FATF критеріям держав, які не співпрацюють з цією організацією.

За радянських часів усі спроби держави силою, навіть агресивно, викорінити тіньове злочинне право не мали бажаних результатів. Певні позитивні зрушення відбулися лише після виникнення ринкових регулювальних механізмів, системно підкріплених нормами й методами фінансового права. Під тиском FATF Верховна Рада України ухвалила нормативно-правовий акт вищої юридичної сили (базовий закон), який запо-

чаткував розбудову логічної та прозорої системи фінансового моніторингу в нашій державі. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» відчутно обмежив можливості тих, хто професійно й цілеспрямовано займається продукуванням схем відмивання грошей. Однак державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) тіньових доходів відповідно до чинного законодавства надмірно розпорощене й тому неефективне. Так, контроль і нагляд здійснюються: щодо банків – Національним банком України; щодо фондових бірж, інститутів спільного інвестування, підприємств та організацій, які здійснюють управління активами інститутів спільного інвестування, професійних учасників ринку цінних паперів – Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку; щодо страхових та інших фінансових установ, товарних та інших бірж, ломбардів, недержавних пенсійних фондів, інших юридичних осіб, які відповідно до законодавства надають фінансові послуги, – Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України; щодо гральних закладів, юридичних осіб, які проводять будь-які лотереї, торговців дорогоцінними металами й дорогоцінним камінням, аудиторів, аудиторських фірм, суб'єктів підприємницької діяльності, що надають послуги з бухгалтерського обліку, – Міністерством фінансів України; щодо торговців нерухомістю (рієл-

терів) – Державним агентством земельних ресурсів України; щодо нотаріусів, адвокатів, суб’єктів підприємницької діяльності, що надають юридичні послуги, та суб’єктів підприємницької діяльності, що надають послуги із створення та проведення реєстрації підприємств, управління підприємствами та майном, – Міністерством юстиції України. Така розпорашеність фінансово-правового контролю не дає змоги розробити єдину та ефективну стратегію протидії відмиванню брудних коштів за тіньовими схемами. Означена проблема може бути вирішена за умов постійного й органічного поєднання зусиль фінансово-правової науки та фінансово-контрольних органів. Механізми відмивання тіньових капіталів багатоманітні й охоплюють різні за характером фінансові операції. Це суттєво ускладнює регулювання протидії зазначеному явищу на основі одного законодавчого акта. Досить ефективною може стати система протидії «парасолькового» типу, що спеціально регулює основні проблемні напрямами і є своєрідним каркасом правових заходів боротьби з відмиванням фінансових капіталів, отриманих злочинним шляхом.

Методика боротьби з легалізацією тіньових капіталів визначається нормативними документами, затвердженими ООН та організаціями, що протидіють відмиванню кримінально отриманих коштів.

Глобалізація суспільних відносин має як переваги, так і значні недоліки. Відбувається об’єднання не тільки економічних систем, які мають два сектори – легальний і нелегальний, що завдає суттєвої шкоди суспільно-політичним відносинам, негативно впливає на життєвий рівень населення, дискредитуючи саму ідею глобалізації. Теорію порівняльних переваг значною мірою можна використати і для аналізу корисності в різних сферах життя світового співтовариства – суспільній, політичній, економічній, кримінальній.

Продаж наркотиків, зброї, торгівля людьми не є завершальною стадією злочинної дії, головна мета – це відмивання коштів, які утворюються у відповідній сфері.

Завдання ділків від тіньової економіки – спрямувати потоки кримінально отриманих капіталів туди, де загроза їх викриття є най-

меншою, адже «метою відмивання грошей\* та пов’язаної з цим значної кількості злочинних дій є отримання прибутку окремою особою або групою людей, які здійснюють цей злочинний акт» [1].

У глобальній економіці діяльність злочинних угруповань значно спрощена у зв’язку з відсутністю кордонів у звичайному їх розумінні, що надає можливість більш ефективно провадити легалізацію тіньових капіталів транснаціональними методами.

Із цього приводу Європейський парламент змушеній вживати додаткові заходи щодо боротьби з відмиванням грошей.

Проблема відмивання грошей у зв’язку з глобалізацією суспільно-економічних відносин зазнала еволюційного розвитку. Це становить значну загрозу для ефективного функціонування світової економіки як неоднорідної, але водночас єдиної економічної структури. Європейський Союз вживає заходів щодо запобігання відмиванню грошей, адже для забезпечення ефективності міжнародної торгівлі, вільного руху капіталу потрібно створити дієве правове поле.

Директиви 1991 року зобов’язала інформувати компетентні органи про підозрілі операції в державах Європейського Союзу.

У 1989 році на зустрічі керівників країн Великої Сімки в Парижі створено Групу з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). Спеціалісти FATF розробили 40 Рекомендацій, що регламентують заходи урядів для ефективної боротьби з відмиванням грошей, використовуючи спеціальні програми\*\*.

\* Відмивання грошей – це процес, який дає змогу приховати незаконне походження таких грошей. Цей процес має надзвичайно важливе значення, оскільки він надає можливість злочинцям користуватися своїм прибутком без створення загрози для джерела таких прибутків.

\*\* FATF – багатогалузевий орган, засідання якого відбуваються регулярно кілька разів на рік і який поєднує стратегічну потужність фахівців у сфері права, економіки та в системі примусового виконання законодавства. FATF здійснює моніторинг поступу країн-членів на шляху впровадження заходів боротьби з відмиванням грошей; здійснює огляд тенденцій та методів відмивання грошей, а також контрзаходів і складає відповідні звіти, сприяє прийняттю та реалізації стратегії FATF у сфері боротьби з відмиванням грошей в усьому світі.

Тіньові структури змушені постійно шукати для приховання коштів злочинного походження нові країни, в яких відсутній належний контроль. Злочинці використовують також різницю між національними системами боротьби з відмиванням грошей і, як правило, намагаються діяти в тих країнах та фінансових системах, де контролювати неефективні.

Легалізація тіньових капіталів становить значну загрозу для ефективного розвитку господарських процесів, у зв'язку з чим набуває актуальності розроблення засобів контролю протидії цьому явищу як соціально-політичному, небезпечному, остаточною метою якого є створення кримінального союзу. Проникнення організованої злочинності в усі сфери діяльності, включаючи соціальну, політичну, економічну, може привести до передачі контролю над фінансовими, державними установами кримінальним угрупуванням.

Боротьба з відмиванням грошей є проблемою, що має глобальний характер, схеми відмивання грошей стають дедалі більш замаскованими та складніми. З огляду на зазначене побороти це явище в окремій державі неможливо. Міжнародна співпраця у цій площині має вирішальне значення.

Нині відбулося розмежування економічних інтересів держав, немає єдності в політиці боротьби з тіньовими капіталами, не виконуються рекомендації FATF, збільшується кількість країн, на території яких пропонують широкий спектр фінансових операцій, що охороняються банківською таємницею. Усе це не сприяє запобіганню легалізації коштів. Положення щодо конфіденційності відповідної інформації повинні скасовуватися.

Усі держави мають надавати достовірну інформацію про підозрілі операції, це повинно стати головною аксіомою боротьби з відмиванням грошей.

Кримінальні тіньові конгломерати створюють перешкоди цій діяльності, у зв'язку з чим набуває особливої актуальності вивчення та вироблення рекомендацій щодо запобігання перешкодженню міжнародному співробітництву.

Для контролю секторів економіки, на нашу думку, потрібні додаткові заходи адмі-

ністративних органів впливу на фінансову діяльність у різних економічних галузях, які б аналізували, розробляли методичні рекомендації з виявлення підозрілих операцій. Це актуально для міжнародної співпраці у сфері боротьби з відмиванням грошей. Юридична допомога має надаватися без формалізму, відповідно до оперативної ситуації після спеціального запиту (Рекомендації №№ 36–40). Політичні розбіжності між державами не повинні стати перешкодою в боротьбі з тіньовими капіталами. Так, згідно з Конвенцією Об'єднаних Націй 1998 року (Віденська конвенція) «усі країни повинні негайно здійснити кроки для ратифікації і по-вної імплементації проти незаконного обігу наркотиків та психотропних речовин».

ООН, FATF вимагають впроваджувати, за можливості, кримінальну відповідальність не тільки щодо приватних осіб, а й корпорацій, включаючи їх співробітників. Віденська конвенція повинна виконуватись у всіх державах. Комpetентним органам мають надаватися повноваження «на конфіскацію відмитих доходів, отриманих у результаті злочинних дій, які використовувались або був намір їх використання в операціях з відмиванням грошей, так само як майна або відповідної вартості такого майна за умови, що не порушується право добровільної допомоги третіх сторін».

Такі повноваження потрібно надати на:

- 1) встановлення, виявлення та оцінку майна, що підлягає конфіскації;
- 2) здійснення превентивних заходів, зокрема заморожування і вилучення для того, щоб запобігти майбутнім операціям з майном, можливості його передавати або позбуватися;
- 3) здійснення будь-яких заходів із розслідування.

Національним адміністративним органам необхідно контролювати міжнародні грошові потоки у всіх валютах для оцінювання грошових потоків з різних закордонних джерел у поєднанні з інформацією, яка надходить із центрального банку. Інформація повинна надаватися у розпорядження Міжнародного валютного фонду і центрального банку для міжнародних розрахунків. Про це

йдеться в Рекомендації № 14, що застосовується в тому разі, коли юрист діє як посередник у наданні фінансових послуг\*.

Рекомендації, наведені нижче, потрібно більш активно використовувати в Україні.

Рекомендація № 22 закріплює цілі боротьби з відмиванням грошей. У Рекомендації № 33 зазначено, що відповідно до принципів національного законодавства країни повинні прагнути до того, щоб розбіжності у визначенні складу злочину у сфері відмивання грошей (наприклад, різні нормативи щодо умисних елементів порушення), у визначенні злочинних дій, а також відмінність заходів щодо правопорушника у сфері відмивання грошей не впливали на спроможність або бажання країн надавати одна одній взаємну юридичну допомогу.

Рекомендація № 36 (контрольовані поставки) передбачає: контрольовані поставки коштів, про які відомо, що вони отримані злочинним шляхом, або щодо яких існує така підозра, є правильним і ефективним методом отримання інформації та свідчень, зокрема, щодо міжнародних операцій з відмивання грошей. У деяких країнах метод контролюваніх поставок може також включати моніторинг грошових коштів. Цей метод особливо цінний під час проведення розслідування окремих кримінальних справ і може також допомогти при проведенні загального розслідування діяльності з відмивання грошей. Необхідно вжити відповідні заходи з метою усунення будь-яких перешкод у законодавчих системах щодо застосування методів контролюваніх поставок, у тому числі законних повноважень щодо про-

ведення таких операцій. FATF підтримує заходи, які здійснюють Світова митна організація й Інтерпол з метою спонукання країн – членів ЄС до вжиття всіх необхідних заходів для подальшого використання цих методів.

Відповідно до Рекомендації № 38 кожна країна повинна передбачити, якщо це можливо, створення фонду конфіскованих активів у кожній з країн, куди конфіскована власність у повному обсязі або частково буде депонована в процесі примусового виконання законодавства з метою охорони здоров'я, освіти або для досягнення інших відповідних цілей. Усі країни повинні передбачити, якщо це можливо, вжиття заходів, необхідних для того, щоб можна було розподілити конфісковані активи поміж іншими країнами, зокрема, коли конфіскація безпосередньо або опосередковано є результатом скоординованих дій з примусового виконання законодавства. Країни повинні передбачити вжиття заходів, у тому числі й законодавчого характеру, на національному рівні, які дали б змогу їх компетентним органам, що розслідують справи з відмивання грошей, відкладати або відстрочувати арешт підозрілих осіб та/або конфіскацію грошей для того, щоб визначити осіб, задіяних у такій діяльності, або отримати необхідні свідчення. Без означених заходів застосування таких процедур, як контрольовані поставки та здійснення таємних операцій, неможливе. Для покращення ситуації державам, які ще не вступили до FATF, слід запропонувати підготовлений для обговорення комплекс відповідних заходів [2; 3].

Багато урядів ще не приділяють посиленої уваги співпраці з міжнародними організаціями у питаннях протидії відмиванню грошей, але здійснюють згідно зі своїм законодавством боротьбу з легалізацією коштів, отриманих кримінальним шляхом.

Проаналізувавши відповідність критеріям, що викладені у Рекомендаціях FATF, держав, які не співпрацюють з цією організацією, можна зробити певні висновки.

Багами. Співдружність Багамських Островів відповідає критеріям 12–16, 18, 21, 22, 23 та 25. Частково є відповідність критеріям 5, 10, 11 та 20. Недоліки: немає інформації

\* Рекомендація № 14:

а) при тлумаченні цієї вимоги слід домагатися, щоб особлива увага приділялася не лише операціям між фінансовими установами та їхніми клієнтами, а й операціям та /або перевезенням, особливо валюти і еквівалентних інструментів, між самими фінансовими установами або навіть і операціям, що здійснюються в межах фінансових груп. Як передбачає формулювання Рекомендації № 14, насправді мають бути охоплені «всі» операції, тобто це слід розуміти так, що сюди включаються й ці міжбанківські операції;

б) слово «операції» слід розуміти як страховий продукт, виплату премій та інші виплати.

про власника – трести й міжнародних суб'єктів підприємницької діяльності, які мають право на випуск акцій на пред'явника; відсутній контроль за посередницькими організаціями, не розроблено плани співпраці з іншими державами. Нині Співдружність Багамських Острівів вступила до Карабської групи розробки фінансових заходів (KFATF), зобов'язавшись виконати рекомендації документів про взаємний аналіз членів KFATF 1997 року.

Бермуди мають чітку та ефективну структуру контролю за діяльністю фінансових установ. Недоліки: фінансові установи не ідентифікують власників-вигодонабувачів компаній.

Британські Віргінські Острови. Існує контроль за фінансовими установами, розроблені заходи запобігання відмиванню грошей. Недоліки: не вся система контрольних заходів відповідає Рекомендаціям FATF.

Кайманові острови. Повністю відповідають критеріям 1, 5, 6, 8, 10, 11, 13–18, 23. Часткова відповідність критеріям 2, 3, 7 та 12. Недоліки: не впроваджені юридичні вимоги з ідентифікації клієнта та ведення обліку.

Острови Кука. Існує відповідність критеріям 1, 4–6, 10–12, 14, 18–23. Недоліки: установам дозволено зберігати секретність діяльності, потрібно впровадити систему повідомлень про підозрілі операції до Групи фінансової розвідки (ГФР)\*.

Кіпр. Функціонує розгалужена система запобігання відмиванню грошей. Недоліки: зазначена система не застосовується до трестів.

Домініка. Відповідає критеріям 4, 5, 7, 10–17, 19, 23 та 25. Недоліки: інструктивно-законодавче забезпечення стосовно нелегальних доходів є застарілим.

В Ізраїлі проводиться політика, спрямована на створення умов відповідності критеріям 10, 11, 19, 22 та 25, але законодавчої бази протидії відмиванню грошей не існує, отже, Ізраїль не виконує стандартів. Нині створюється фінансова розвідка.

Ліван. Здійснює контроль за відповідністю фінансових операцій згідно з крите-

ріями 1, 2, 7–11, 14–16, 18–20, 24 та 25, а також за режимом банківської таємниці. Недоліки: не створено орган, який здійснював би функції фінансової розвідки.

Ліхтенштейн. Є відповідність 1, 5 (частково), 10, 13 (частково), 15–18, 21 та 23 критеріям. Недоліки: відсутність законодавчого забезпечення щодо сприяння обміну інформацією при розслідуванні злочинів, пов'язаних із відмиванням грошей.

Маршаллові острови. Є відповідність критеріям 1–8, 10–12, 14, 19, 23 та 25. Недоліки: немає положень про протидію відмиванню грошей; відмивання грошей не вважається злочином.

Монако. Відповідає критеріям FATF. Функціонує фінансова розвідка, але її повноваження недостатньо широкі.

Науру. Відповідає критеріям 1–5, 10–12, 14, 15 та 25.

Панама. Є активним членом KFATF, прийнято два закони про відмивання грошей. Недоліки: відсутність фінансової розвідки.

Філіппіни. Відповідають критеріям 1, 4–6, 8, 10, 11, 14, 19, 23. Недоліки: відсутній комплексний підхід у боротьбі із відмиванням коштів.

Важливим кроком посилення боротьби із легалізацією тіньових капіталів є створення Євразійської групи з протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму (ЄАГ). Групу створено 2004 року на засновницькій конференції держав-членів. До неї входять сім держав: Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Китай, Росія, Таджикистан, Узбекистан.

Спостерігачами є 16 держав: Вірменія, Афганістан, Велика Британія, Німеччина, Грузія, Індія, Італія, Літва, Польща, Молдова, США, Туркменістан, Туреччина, Україна, Франція, Японія, а також 12 міжнародних організацій: Світовий банк, Євразійське економічне співтовариство, Європейський банк реконструкції та розвитку, Інтерпол, Виконавчий комітет Співдружності Незалежних Держав, Міжнародний валютний фонд, Організація договору колективної безпеки, Організація з безпеки співпраці у Європі, Рада Європи, Управління ООН по наркотиках і злочинності, FATF, Шанхайська організація співробітництва.

\* На Островах Кука 18 серпня 2000 року прийнято Акт про запобігання відмиванню грошей.

На пленарній сесії FATF були присутні делегації Гонконгу, Китаю, Російської Федерації, Катару і Об'єднаних Арабських Еміратів. На зустрічі обговорювалися проблеми відповідного регулювання *hawala*-систем. Уперше вийшов підписаний Великою Британією, Бразилією і Нідерландами документ, який підтверджив послідовність у боротьбі із легалізацією злочинно отриманих коштів. Цей документ подали на розгляд пленарної сесії FATF для його подальшого обговорення, щоб поліпшити глобальні заходи щодо боротьби з відмиванням злочинних капіталів і таким чином здійснювати протистояння фінансуванню терористичних організацій. Доопрацьований документ був

обговорений на пленарній сесії у жовтні 2008 року. Гонконг і Китай провели спільні організаційні засідання з FATF. Останнім часом активізувала свою позицію Російська Федерація.

Отже, вияви тіньової економічної діяльності спостерігаються майже на всіх етапах організації і здійснення фінансово-господарської діяльності, що зумовлює необхідність комплексного використання організаційно-управлінських, адміністративних, кримінально-правових засобів, спрямованих на запобігання подальшій тінізації національного господарства, утруднення тіньового економічного обороту на сучасному етапі.

**Список використаних джерел:**

1. Мазур І.І. Детінізація економіки в трансформаційних суспільствах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук: спец. 08.00.01 «Економічна теорія та історія економічної думки» / І.І. Мазур. – К., 2007. – 40 с.
2. Щорічні звіти FATF: 2008–2007, 2007–2006, 2006–2005, 2005–2004, 2004–2003, 2002–2003, 2001–2002, 2000–2001, 1999–2000, 1998–1999, 1997–1998, 1996–1997, 1995–1996, 1994–1995. – Secretariat FATF/OECD France, Paris.
3. Обзор конвенций и международных стандартов, касающихся законодательства о противодействии отмыванию денежных средств. – Вена: Управление по наркотикам и преступности ООН, 2004. – 113 с.

*Микола ГОЛОМША*

**ОРГАНІЗАЦІЯ БОРОТЬБИ З ВІДМИВАННЯМ ТІНЬОВИХ КАПІТАЛІВ:  
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

**Резюме**

Усебічно проаналізовано сучасні методики боротьби з легалізацією тіньових капіталів. Досліджуються питання детінізації економіки, визначені нормативними документами, затвердженими ООН та організаціями, які протидіють відмиванню кримінально отриманих коштів.

*Николай ГОЛОМША*

**ОРГАНИЗАЦИЯ БОРЬБЫ С ОТМЫВАНИЕМ ТЕНЕВЫХ КАПИТАЛОВ:  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ**

**Резюме**

Всесторонне проанализированы современные методики борьбы с легализацией теневых капиталов. Исследуются вопросы детенизации экономики, определенные нормативными документами, утвержденными ООН и организациями, противодействующими отмыванию криминально полученных средств.

*Mykola GOLOMSHA*

**ORGANIZATION OF COMBATTING MONEY LAUNDERING:  
INTERNATIONAL EXPERIENCE**

**Summary**

The new methods of money laundering counteraction are thoroughly analyzed in the article. The issues of economy legalization determined by UN legal acts as well as other organizations combating money laundering are examined.



**Людмила ГРИЦАЕНКО,**  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
Інституту підготовки кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
юрист 1 класу,  
кандидат юридичних наук

## **ОРГАНІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЇХ СПІВРОБІТНИЦТВА З УКРАЇНОЮ**

**Ключові слова:** План дій; Європол; Євроюст; реадмісія; боротьба зі злочинністю.

**A**ктуальним і грандіозним проектом Європейського Союзу (ЄС) є створення простору свободи, безпеки та правопорядку, на теренах якого громадян ЄС зможуть почуватися вільно та безпечно. Адже розширення Євросоюзу, розвиток Шенгенського простору, скасування контролю на внутрішніх кордонах держав-учасниць ЄС призвели до певних негативних наслідків, серед яких: розвиток нелегальної міграції, зростання транскордонної злочинності, поширення торгівлі наркотиками та людьми. Боротися із цими явищами в нових умовах «відкритого простору» стало набагато складніше. З огляду на те, що правоохоронні органи держав-учасниць ЄС не в змозі самостійно протистояти викликам сьогодення, довелося об'єднати зусилля та створити ряд спеціалізованих органів у рамках Європейського Союзу, діяльність яких направлена на підтримання правопорядку та сприяння роботі національних правоохоронних органів.

Усвідомлюючи той факт, що неможливо обійтися про свою внутрішню безпеку та правопорядок без урахування ряду зовнішніх чинників, Європейський Союз активно розвиває співробітництво з третіми країнами, особливо сусідніми, серед яких – і Україна, в правоохоронній сфері.

У вітчизняній науці досліджуються питання складу, повноважень та функцій окремих органів ЄС, що здійснюють свою діяльність в правоохоронній сфері (це, наприклад, праці З. Макарухи, Є. Карпенка, М. Пашковського). Проте бракує комплекс-

ного та системного підходу до висвітлення діяльності таких органів Євросоюзу і їх співпраці між собою та з відповідними компетентними органами нашої держави.

У межах цієї статті автор ставить за мету з'ясувати, які органи та установи ЄС задіяні в підтриманні безпеки і правопорядку на теренах ЄС, в чому полягають їх повноваження, а також розглянути правові межі їх взаємодії із правоохоронними та іншими компетентними органами України.

До органів ЄС, діяльність яких направлена на підтримання і забезпечення правопорядку в Європейському Союзі, належать: Європейське поліцейське відомство (Європол), Європейська організація з питань юстиції (Євроюст), Європейська Агенція управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах ЄС (FRONTEX). Поряд з ними існує ряд спеціалізованих допоміжних органів, серед яких: Європейський моніторинговий центр з наркотиків та наркотичної залежності, Постійний комітет з питань оперативного співробітництва в сфері внутрішньої безпеки, Група експертів з питань торгівлі людьми, Європейська мережа переддження злочинності, Європейське бюро підтримки з питань притулку, Європейський офіс боротьби з шахрайством. Створювалися всі ці органи в різний час, виходячи з рівня інтеграційних процесів та досягнень в рамках ЄС, а також нагальних потреб його держав-учасниць.

Одним із перших створений Європол. Хоча Конвенція про його заснування була

ратифікована всіма державами-учасницями та набрала законної сили лише в 1998 році, він розпочав свою діяльність на чотири роки раніше. З метою підтримки та посилення співробітництва між державами-учасницями ЄС в сфері попередження та боротьби з тероризмом, організованою злочинністю й іншими тяжкими формами злочинності в 2009 році Рада Євросоюзу (Рада) прийняла нове Рішення про заснування Європейського поліцейського офісу [1]. В зв'язку з чим виокремлюють два етапи його історії: до 1 січня 2010 року та після.

Повноваження Європолу поширяються на певні категорії злочинів, що зачіпають інтереси двох і більше держав-учасниць Європейського Союзу. Його діяльність спрямована на запобігання та боротьбу з наступними видами злочинів: незаконна торгівля наркотиками; торгівля людьми, включаючи дитячу порнографію; злочини, пов'язані з мережею нелегальної міграції; тероризм; підробка та відмивання грошей; будь-яка інша організована злочинність.

До основних функцій Європейського поліцейського відомства належать:

- збір, аналіз, обробка та обмін інформацією;
- інформування держав-учасниць про зв'язки між кримінальними злочинами, які їх стосуються;
- допомога державам у розслідуванні злочинів і надання їм довідкової та аналітичної інформації. Європол може ініціювати створення спільних груп для розслідування окремих злочинів;
- підготовка стратегічних звітів та проведення аналізу злочинності.

З метою підтримання постійного зв'язку між цим відомством і відповідними компетентними органами країн-учасниць кожна держава визначає, який з її національних правоохоронних органів виступатиме центром зв'язку, що підтримуватиме прямі контакти з Європолом. Крім того, визначається, як правило, одна особа зі складу відповідного національного відомства, яка виконує функції безпосереднього офіцера зв'язку.

З метою ефективного виконання покладених на нього функцій Європейський поліцейський офіс тісно співпрацює з Євроюстом, Європейським офісом боротьби з

шахрайством, Європейською агенцією FRONTEX, Європейським центральним банком, Європейським моніторинговим центром з наркотиків та наркотичної залежності, а також Інтерполом.

Бажаючи розвивати співробітництво з питань боротьби зі злочинністю, в 2002 році в Європейському Союзі заснували Євроюст [2] – орган, компетентний в сфері розслідування та переслідування за злочини, що зачіпають інтереси двох і більше держав-учасниць. До його складу входять представники від кожної країни-учасниці, які обирають посади прокурора, судді чи офіцера поліції. Метою діяльності є не лише координація дій компетентних національних органів членів ЄС, але й полегшення судового співробітництва між державами. Також він відіграє основну роль в боротьбі з тероризмом.

Євроюст може вимагати від держав-учасниць:

- розслідування певного злочину або кримінального переслідування осіб за вчинення певних злочинів;
- створення спільної слідчої групи;
- застосування спеціальних заходів під час розслідування.

До повноважень Євроюсту належать всі види тяжких злочинів та правопорушень, що входять до компетенції Європолу, а також злочини у сфері високих інформаційних технологій, шахрайства, корупції; будь-які злочини, що зазіхають на фінансові інтереси Європейського Союзу; екологічна злочинність.

З огляду на те, що під час виконання Євроюстом своїх визначених сферою діяльності повноважень допускається автоматизована та ручна обробка персональних даних, та беручи до уваги положення Конвенції Ради Європи від 28 січня 1981 року про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, в рамках цього органу було створено посаду уповноваженого з захисту персональних даних.

Євроюст тісно співпрацює з Європейською судовою мережею у кримінальних справах. Їхня взаємодоповнююча діяльність сприяє ефективному виконанню поставлених перед ними завдань.

З метою підтримання безпеки на зовнішніх кордонах держав-учасниць Євросою-

зу, а також боротьби з незаконною міграцією у 2004 році в рамках ЄС була заснована Європейська агенція управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах (FRONTEX) [3] з місцевознаходженням у Варшаві. Розпочала вона свою діяльність 1 травня 2005 року. До основних завдань FRONTEX належать:

- координація оперативного співробітництва між державами-учасницями в сфері управління зовнішніми кордонами;
- підготовка аналітичних матеріалів стосовно загальних та особливих ризиків порушення кордонів;
- надання допомоги державам у професійній підготовці національних кадрів, задіяних в охороні зовнішніх державних кордонів;
- проведення досліджень в сфері охорони та нагляду за зовнішніми кордонами;
- надання оперативної і технічної допомоги державам, які зіткнулися з певними небординарними випадками на своїх зовнішніх кордонах.

У рамках Європейського Союзу функціонує, зокрема, ряд інших, перелічених нижче, спеціалізованих установ, діяльність яких спрямована на допомогу правоохоронним національним та європейським органам в боротьбі зі злочинністю та підтриманні правопорядку на території ЄС.

1. Постійний комітет з оперативного співробітництва в сфері внутрішньої безпеки, створений відповідно до Рішення Ради від 25 лютого 2010 року, сприяє ефективній співпраці та координації діяльності в сферах митного і поліцейського співробітництва, а також контролю за зовнішніми кордонами. Цей комітет відіграє важливу роль у випадках терористичних атак або природних катастроф, що несуть загрозу внутрішній безпеці ЄС, оскільки забезпечує злагодженість дій Європолу, Євроюсту та FRONTEX.

2. Призначення Європейського моніторингового центру з наркотиків та наркотичної залежності полягає у зборі і наданні Союзу та державам-учасницям повної інформації статистичного, технічного і документального характеру стосовно наркотиків та наркотичної залежності. Він відстежує нові тенденції стосовно вживання наркотиків, особливо одночасного вживання заборонених та дозволених наркотичних за-

собів, медикаментів. У діяльності цього органу можуть брати участь треті країни, які поділяють інтереси ЄС у зазначеній сфері. Так, наприклад, відповідний договір було укладено в 2000 році між Європейським співтовариством та Норвегією про участь останньої в роботі Європейського моніторингового центру з наркотиків та наркотичної залежності. Ця установа ЄС тісно співпрацює з Європейським поліцейським відомством.

3. Європейське бюро підтримки з питань притулку – це ще одна спеціалізована установа ЄС, заснована 2010 року в зв'язку із запровадженням спільного європейського режиму притулку та з метою посилення практичного співробітництва держав-учасниць ЄС щодо питань надання притулку, а також допомоги окремим країнам, які зазнають особливого тиску в цій сфері з огляду на їх географічну та демографічну ситуації. В рамках цього бюро створюються спеціальні групи підтримки, що надають технічну допомогу державам, особливо послуги перекладу, інформування про країни походження біженців та інших осіб, які просять притулку.

4. Діяльність Європейської мережі з переддження злочинності спрямована на запобігання злочинам на європейському рівні та місцевому рівнях.

5. Рішенням Європейської комісії (Комісія) від 17 жовтня 2007 року була створена Група експертів з питань торгівлі людьми, яка консультує та надає підтримку діям (программ) Комісії щодо зазначених вище питань. Група експертів наділена повноваженнями надавати пропозиції стосовно гармонізації позитивної практики держав-учасниць ЄС в сфері боротьби з торгівлею людьми. Аналогічну групу експертів створено у 2003 році. Діяльність її виявилася досить плідною: так, на основі її звіту в 2005 році було схвалено План дій Європейського Союзу стосовно практики, правил і процедур з питань переддження та боротьби з торгівлею людьми.

З огляду на те, що належне забезпечення внутрішньої безпеки і правопорядку на території Євросоюзу неможливе без ведення відповідної зовнішньої політики в цьому напрямі, Європейський Союз, а також ок-

ремі його органи та установи, що сприяють становленню простору свободи, безпеки і правопорядку, підтримують зв'язки й укладають угоди про співробітництво з іншими країнами, особливо з сусідніми, та їх відповідними компетентними органами.

План дій ЄС у сфері юстиції і внутрішніх справ в Україні від 12 грудня 2001 року заклав фундамент для такого співробітництва між Україною та Європейським Союзом, передбачаючи різнопланову діяльність, зокрема, щодо кордонів та віз, міграції і притулку, боротьби зі злочинністю і тероризмом, а також зміцнення судової влади, верховенства права та належного управління державними справами. З урахуванням розвитку зони свободи, безпеки і юстиції у ЄС та безпосереднього сусідства з Україною в 2007 році було прийнято новий План дій у сфері юстиції, свободи та безпеки.

На його виконання і з метою зміцнення співробітництва у протидії нелегальній імміграції між Україною та Євросоюзом укладено Угоду про реадмісію осіб, ратифіковану Законом України від 15 січня 2008 року. Основна мета цього документа полягає у запровадженні ефективних процедур ідентифікації та безпечного й організованого повернення осіб, які не виконують умов, передбачених для в'їзду на територію України або однієї з держав-членів Європейського Союзу та перебування на ній, або припинили виконувати такі умови; а також у полегшенні транзитного проїзду таких осіб, беручи до уваги, що в разі необхідності Україна її держави-члени Європейського Союзу до-кладатимуть усіх зусиль для повернення громадян третіх країн та осіб без громадянства, які незаконно в'їхали на територію Договорних Сторін, до держав їхнього походження або постійного проживання.

Усвідомлюючи наявність проблем, що є наслідком організованої міжнародної злочинності, особливо тероризму, торгівлі людьми, нелегальної міграції, незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та на виконання домовленостей Плану дій 4 грудня 2009 року було укладено Угоду між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво [4], ратифіковану Законом України від 5 жовтня 2010 року. Ме-

тою цієї Угоди є посилення співробітництва держав-членів Європейського Союзу, що діють через Європол, з Україною в запобіганні серйозним формам міжнародної злочинності, їх виявленні, припиненні та розслідуванні, зокрема, шляхом обміну стратегічною й технічною інформацією. Під стратегічною інформацією в рамках цієї угоди розуміють: а) заходи правоохранного характеру, що можуть бути корисними для припинення злочинів і, зокрема, спеціальні засоби боротьби зі злочинами; б) нові способи скоення злочинів; с) тенденції та розробки способів скоення злочинів; д) спостереження і дані, отримані в результаті успішного застосування нових правоохранних методів та засобів; е) маршрути, що використовуються контрабандистами чи особами, причетними до злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми, які підпадають під дію цієї Угоди, і зміни цих маршрутів; ф) стратегії та методи запобігання для керівництва з метою вибору пріоритетів у правоохранній діяльності; г) оцінку загроз і доповіді про кримінальну ситуацію. Під технічною інформацією розуміється, зокрема, наступне: а) засоби посилення адміністративних і правоохранних структур у сферах, що охоплюються цією Угодою; б) експертно-криміналістичні методи та слідчі процедури; с) методи навчання відповідних посадових осіб; д) аналітичні методи кримінальної розвідки; е) визначення правоохранної експертизи.

На сьогодні досягнуто домовленості з Європолом щодо укладення Угоди про оперативне співробітництво.

Україна та Євроюст завершують переговорний процес із метою узгодження тексту угоди про таке співробітництво.

У контексті розбудови взаємодії у сфері управління кордонами в червні 2007 року була досягнута Робоча домовленість щодо встановлення оперативного співробітництва між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Європейською агенцією управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС (FRONTEX), а вже 24–28 травня 2010 року було підписано План співпраці між ними на 2010–2012 роки.

28 січня 2010 року у місті Києві підписано Меморандум про взаєморозуміння між

Міністерством охорони здоров'я України і Європейським моніторинговим центром з наркотиків та наркотичної залежності. Відповідно до положень Меморандуму сторони працюватимуть над налагодженням регулярного обміну інформацією про нові типи наркотиків і психотропних речовин, що з'являються в незаконному обігу, технології їх виготовлення та вживання. Окрема увага приділятиметься розробці нових методів моніторингу незаконного вживання наркотиків.

План дій у сфері юстиції, свободи та безпеки передбачає консолідацію і розширення каналів інформаційного обміну між

Україною, митними адміністраціями країн – членів ЄС та Європейським офісом по боротьбі з шахрайством (OLAF) для вдосконалення координації і зростання ефективності спільніх зусиль у боротьбі з порушеннями митного законодавства.

Аналізуючи стан розвитку взаємовідносин між Україною та Європейським Союзом у правоохоронній сфері, доходимо висновку, що ці відносини поки що перебувають на стадії робочих домовленостей та розробки міжнародно-правової бази співробітництва між правоохоронними органами Євросоюзу і нашої держави.

**Список використаних джерел:**

1. Decision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant creation de l'Office europeen de police (Europol)// JO L № 121 du 15.05.2009.
2. Decision du Conseil 2002/187/JAI du 28 fevrier 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalite// JO L № 63 du 06.03.2002.
3. Reglement n 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant creation d'une Agence europeenne pour la gestion de la cooperation operationnelle aux frontiers exterieures des Etats member de l'Union europeenne// JO L № 349 du 25.11.2004.
4. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_954](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_954)

*Людмила ГРИЦАЕНКО*

**ОРГАНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ЗА БОРЬБУ СИ ЗЛОЧИННОСТЬЮ  
ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЇХ СПІВРОБІТНИЦТВА З УКРАЇНОЮ**

**Резюме**

Висвітлюються нормативно-правові засади та особливості функціонування спеціалізованих органів Європейського Союзу у сфері підтримання правопорядку, а також аналізується договірна база їх співпраці з компетентними органами України.

*Людмила ГРИЦАЕНКО*

**ОРГАНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ  
И ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ИХ СОТРУДНИЧЕСТВА С УКРАИНОЙ**

**Резюме**

Освещаются нормативно-правовые основы и особенности функционирования специализированных органов Европейского Союза в сфере поддержания правопорядка, а также анализируется договорная база их сотрудничества с компетентными органами Украины.

*Lyuudmila GRYTZAENKO*

**THE EUROPEAN UNION CRIME COUNTERACTION BODIES  
AND LEGAL BASIS OF THEIR COOPERATION WITH UKRAINE**

**Summary**

*Normative legal basics and peculiarities of functioning the bodies of European Union in guaranteeing law order are enlightened. The treaty basics of their cooperation with competent bodies of Ukraine are analyzed.*



**Олег ЛЕВИЦЬКИЙ,**  
прокурор Кіровоградської області,  
державний радник юстиції 3 класу

### ПРАВОЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА – ОДИН ІЗ ГОЛОВНИХ ПРИОРИТЕТІВ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ КІРОВОГРАДЩИНИ

**Ключові слова:** бюджетне законодавство; прокурорська перевірка; розкрадання; державні закупівлі; збитки.

Питання забезпечення ефективного прокурорського нагляду в бюджетній сфері рік у рік не втрачає актуальності. Адже порушення бюджетного законодавства, зловживання службовим становищем керівниками підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування, розкрадання коштів та майна, що належить державі, суттєво погіршує загальний фінансовий стан. Зазначимо, що на кожному етапі бюджетного процесу можуть допускатися порушення чинного законодавства, що тягнуть за собою юридичну відповідальність. Тож на всіх стадіях діяльності, незалежно від питань, які перевіряються, основна мета прокурорів полягає у найбільш повному виявленні порушень бюджетного законодавства, обставин та причин, що їм сприяли, винних осіб. Прокурори також спрямовують зусилля на припинення протиправних дій, своєчасне застосування заходів щодо відшкодування завданіх збитків і притягнення винних осіб до встановленої законодавством відповідальності, попередження цих порушень.

Зрозуміло, що перевіркам передували опрацювання в останній редакції законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів з питань функціонування бюджетної системи, а також щодо завдань, обов'язків та повноважень відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Із залученням фахівців органів державного контролю проведено перевірки з питань додержання вимог бюджетного законодавства в діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, розпорядників коштів та суб'єктів господарської діяльності, які використовують бюджетні кошти, та виявлено численні його порушення.

Як встановлено прокурорськими перевірками, саме органами виконавчої влади та місцевого самоврядування при реалізації бюджетної політики допускаються численні порушення вимог бюджетного законодавства. Так, окремими органами місцевого самоврядування при формуванні бюджетів не-законно делегуються повноваження щодо внесення змін до місцевих бюджетів не уповноваженим законодавством особам, з порушенням вимог бюджетного законодавства приймаються рішення про відповідний бюджет та вносяться зміни до нього. Зокрема, прокурорами Устинівського, Добровеличківського, Кіровоградського, Новоукраїнського районів виявлено, що, на порушення ст. 78 Бюджетного кодексу України (БК України) окремими сільськими радами приймалися рішення про внесення змін до рішень про сільські бюджети без відповідного офіційного висновку місцевого фінансового органу. Прокурорами названих районів зазначені рішення опротестовано, протести задоволено.

Деякими органами місцевого самоврядування допускаються порушення вимог БК

України щодо формування доходної частини місцевих бюджетів. Наприклад, трьома сільськими радами в Новгородківському районі всупереч ст. 69 БК України, ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 19 Закону України «Про нотаріат» у поточному році прийнято рішення про встановлення тарифів на надання послуг, не пов’язаних із вчиненням нотаріальних дій. Зазначені рішення прокурором Новгородківського району опротестовано, не законні рішення скасовано.

Службовими особами головного управління житлово-комунального господарства Кіровоградської міської ради упродовж 2010–2011 років у порушення Закону України «Про здійснення державних закупівель» проводилась закупівля послуг з «Технічного обслуговування та утримання в належному стані мереж зовнішнього освітлення». В результаті незаконно укладено договори на закупівлю послуг на суму понад 3,4 млн грн. За вказаним фактом прокурором міста Кіровограда порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 364 Кримінального кодексу України (КК України). Слідство у справі триває.

Встановлено випадки закупівлі товарів, робіт і послуг за завищеними цінами. Наприклад, департаментом житлово-комунального господарства Кіровоградської міської ради з грубим порушенням вимог Закону України «Про здійснення державних закупівель» та Порядку використання коштів у 2010 році, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом інвалідів Великої Вітчизняної війни 1 групи, які тривалий час перебувають у черзі на отримання житла, затвердженого урядовою постановою, проведено закупівлю житла для 4 інвалідів за завищеними цінами. При цьому особисто інвалідами ріелторам передавалися кошти для доплати вартості квартир, які для них же було придбано. Внаслідок таких дій державі заподіяно збитків на суму понад 490 тис. грн та інвалідам Великої Вітчизняної війни – на суму близько 53 тис. грн. За вказаним фактом стосовно службових осіб Кіровоградської міської ради прокурором міста Кіровограда порушено кримінальну справу за ознаками злочинів, передбачених ч. 2 ст. 364, ч. 2 ст. 366 КК України. Слідство у справі триває.

Наявні й факти неправомірного поділу предмета закупівлі та відмінності істотних умов договорів від конкурсної пропозиції переможця торгів. Так, усупереч ч. 5 ст. 2, ч. 2 ст. 4, ч. 4 ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» внаслідок поділу предмета закупівлі на частини, Кіровоградською обласною психіатричною лікарнею у 2011 році з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів придбано групу товарів на загальну суму 191,1 тис. грн. Прокуратурою Кіровського району міста Кіровограда головному лікарю обласної психіатричної лікарні внесено подання, яке розглянуто. До відповідальності притягнуто посадову особу.

Встановлено порушення вимог Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо порядку створення та організації діяльності комітету з конкурсних торгів, своєчасності проходження навчання його членами. Наприклад, усупереч вимогам ст. 11 цього Закону головою комітету з конкурсних торгів відділу освіти Кіровоградської районної державної адміністрації призначено депутата Кіровоградської районної ради. Прокурором району внесено припис, який розглянуто із вжиттям заходів. В іншому випадку всупереч вимогам п. 2 ст. 11 Закону України «Про здійснення державних закупівель», не всі члени комітету з конкурсних торгів управління житлово-комунального господарства Світловодської міської ради пройшли навчання спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель на час організації та проведення закупівель.

Виявлено порушення законодавства про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти в діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зокрема, встановлено, що гуманітарним департаментом Кіровоградської міської ради минулого року проведено закупівлю продуктів харчової промисловості. При цьому всупереч вимогам ст. 11 Закону України «Про здійснення державних закупівель» лише двома членами тендера комітету з п'яти затверджених пройдено підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері здійснення державних закупівель. Членами тендера комітету вказаного департаменту всупереч вимогам статей 16, 29 Закону України «Про

здійснення державних закупівель» акцептовано пропозиції СТ «Сервіс Плюс» та укладено договір про закупівлю продукції харчової промисловості вартістю 11,6 млн грн, з яких реально вже перераховано 1,6 млн грн. За вказаним фактом прокурором міста Кіровограда стосовно службових осіб Кіровоградської міської ради порушене кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 364 КК України. Слідство у справі завершено. Справу з обвинувальним висновком направлено до суду.

Аналогічні порушення виявлені прокурором міста Кіровограда, а також прокурорами Новоукраїнського, Петрівського, Новомиргородського та Ульянівського районів.

Допускаються порушення вимог Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо належного оформлення документів з проведенням процедур закупівель. Встановлено випадки збільшення терміну подання документів і перенесення терміну розкриття конкурсних пропозицій без внесення змін до документації конкурсних торгів та здійснення відповідного оголошення в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель. Так, під час проведення закупівлі послуг з поточного утримання шляхів міста Світловодська за пропозицією КП «Комбінат комунальних послуг» (не підтверджена на паперових носіях) перенесено термін подачі документів та розкриття пропозицій конкурсних торгів. При цьому зміни у документацію конкурсних торгів не вносились, оголошення не робилося, повідомлення решти учасників не проведено, що є порушенням вимог п. 1 ст. 10, п. 2 ст. 23 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Світловодським міжрайпрокурором відреаговано поданням. Винну особу притягнуто до відповідальності.

Зафіксовано випадки невідповідності даних укладеного договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти даним, передбаченим документацією конкурсних торгів. Такі порушення виявлені Світловодською міжрайонною прокуратурою та прокурором міста Кіровограда, і на них прореаговано відповідним чином.

Разом із тим прокурорськими перевірками встановлено випадки розкрадання

суб'єктами господарювання коштів, передбачених на державні програми. З-поміж іншого виявлено порушення вимог бюджетного законодавства при отриманні та освоєнні коштів субвенції з державного бюджету на надання пільг та погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії тарифам. Зокрема, службовими особами комунального підприємства «Довіра» з метою незаконного отримання бюджетних коштів у вигляді субвенції з державного бюджету до фактичних витрат, врахованих при розрахунку обсягу заборгованості з різниці в тарифах, включено понаднормативні витрати тепла у розмірі 25,6% та за рахунок бюджетних коштів покрито витрати вказаних комунальних підприємств на суму 617 тис. грн. Зазначеними діями державному бюджету спричинено шкоду на суму понад 750 тис. грн. Прокурором міста Олександрії за вказаним фактом порушене кримінальну справу за ч. 2 ст. 364, ч. 2 ст. 366 КК України, яку направлено до суду.

Виявлено факти порушень бюджетного законодавства, пов'язані з оплатою праці. Наприклад, службові особи комунального підприємства «Мала Виска Порядок» упродовж 2009–2011 років шляхом підроблення документів та незаконного оприбутикування матеріальних цінностей, а також безпідставного нарахування надбавок за інтенсивність роботи та премій до заробітної плати вчинили розтрату та привласнення ввірених їм бюджетних коштів на загальну суму понад 83 тис. грн. Прокурором Маловисківського району порушене кримінальну справу за ч. 2 ст. 191, ч. 1 ст. 366 КК України, слідство у якій завершено. Справу направлено до суду.

Встановлено порушення вимог бюджетного законодавства суб'єктами, що використовують бюджетні кошти. Ось лише один із прикладів. Службові особи ПП «Купава-Авто», маючи на меті заволодіти коштами Головного управління житлово-комунального господарства Кіровоградської обласної державної адміністрації (ОДА), внесли завідомо неправдиві дані до актів виконаних робіт форми КБ-2в щодо обсягів виконаних ними робіт із реконструкції житлового будинку в місті Олександрія. Внаслідок

скоєння вказаного злочину вони привласнили бюджетні кошти в розмірі 241 тис. грн. Наголосимо, що це стало можливим, оскільки службові особи Головного управління житлово-комунального господарства Кіровоградської ОДА підписали протягом 2010–2011 років згадані акти без перевірки реального виконання зазначених у них робіт. Прокуратурою області за цими фактами порушено кримінальну справу за ч. 4 ст. 191, ч. 2 ст. 366, ч. 2 ст. 367 КК України. Проводяться слідчі дії.

Порушення вимог бюджетного законодавства допускаються також органами Державної казначейської служби України. Прокуратурою області проведено перевірку додержання Головним управлінням Державного казначейства України у Кіровоградській області вимог Бюджетного кодексу України, інших законодавчих актів та виявлено численні порушення. Так, упродовж минулого року територіальними органами Головного управління Державної казначейської служби України (далі – ГУДКУ) в області складено 79 протоколів про порушення бюджетного законодавства, однак жоден з них для прийняття рішення про застосування заходів впливу до ГУДКУ не скеровано. Із складених 358 протоколів (281 розпорядження) ні одного не направлено для розгляду до управління. За результатами перевірки прокуратурою області начальнику управління Державного казначейства України в області внесено подання про усунення порушень вимог бюджетного законодавства. За результатами його розгляду до відповідальності притягнуто двох посадовців.

Органами прокуратури Кіровоградської області також проведено перевірки додержання Державною фінансовою інспекцією в Кіровоградській області (фінінспекція) вимог законодавства при відшкодуванні за матеріалами ревізій заподіяної шкоди, притягненні винних осіб до адміністративної відповідальності. Вони засвідчили, що органами Державної фінансової інспекції в області допускаються численні порушення при проведенні ревізій, документуванні їх результатів, відшкодуванні за матеріалами ревізій заподіяної шкоди, притягненні винних осіб до передбаченої законодавством відповідальності тощо. Встановлено, що в

межах повноважень органами фінінспекції за наслідками проведених упродовж січня–вересня 2011 року 308 контрольних заходів встановлено втрат фінансових і матеріальних ресурсів, допущених внаслідок порушень законодавства, на суму 51,8 млн грн, з яких відшкодовано лише 13,1 млн грн, або 25,2%. За результатами проведених 23 контрольних заходів безпосередньо працівниками апарату Держфінінспекції в області встановлено втрат фінансових і матеріальних ресурсів, допущених унаслідок порушень законодавства, на суму 29,7 млн грн, з яких відшкодовано лише 4,8 млн грн, або 16,1%. Упродовж названого терміну органами фінінспекції області пред'явлено 24 позови до суду щодо відшкодування винними особами втрат фінансових і матеріальних ресурсів на суму 5,7 млн грн, з яких 16 позовів матеріального характеру на суму 1,9 млн грн. Встановлено, що більшість із контрольних заходів, проведених фінінспекцією у минулому році на об'єктах, включених до плану роботи з власної ініціативи, є малорезультативними. Це свідчить про недостатність проведеної роботи з попереднього відбору об'єктів ревізій. За результатами перевірки прокуратурою області начальнику фінінспекції в області направлено подання, яке розглянуто. До відповідальності притягнуто посадову особу.

Крім того, органами прокуратури області встановлено факти неякісного проведення ревізій, невживання працівниками обласної фінінспекції заходів впливу до порушників. Виявлено випадки неповноти проведення перевірок, а також неналагодженої співпраці між органами прокуратури і Держфінінспекції. Деякі висновки спеціалістів фінансової інспекції в області не обґрунтовані нормами закону та не відповідають чинному законодавству у сфері державних закупівель. Встановлено факти, коли висновки, що містяться в актах ревізій і довідках, надалі спростовуються прокурорськими перевірками. Інколи органами Держфінінспекції порушується встановлений порядок проведення ревізій.

У цілому за результатами цієї перевірки у 2011 році прокурорами Кіровоградщини порушено 38 кримінальних справ (28 з яких вже направлено до суду для розгляду). Внесено майже 400 документів прокурорського

реагування, за якими відшкодовано 2,6 млн грн. До дисциплінарної відповідальності притягнуто 274 службові особи (з яких 143 – органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, у тому числі 21 службовець органів контролю).

Враховуючи актуальність зазначених питань, прокурорська робота з виявлення порушень у сфері чинного бюджетного законодавства в посиленому режимі триває і в 2012 році. На сьогодні стан правозахисної діяльності прокуратури області в бюджетній сфері характеризується, зокрема, такими показниками. На початок березня порушено 9 кримінальних справ. Постановами про їх порушення встановлено збитків на суму понад 1,7 млн грн. Задоволено 31 протест. Внесено 68 подань. Притягнуто до відповідальності 59 посадових осіб тощо.

Наведемо один із останніх показових прикладів. У ході перевірки державного підприємства «Онуфріївське лісове господарство» виявлено факт заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовим становищем у розмірі понад 936 тис. грн. З'ясовано, що це підприємство, маючи матеріально-технічні можливості та достатні

трудові ресурси, власними силами виконало роботи на вказану суму. Втім, приписало ці роботи приватному підприємству за нібито надані ним послуги із ведення лісового господарства. Згодом гроші перерахували на рахунок згаданого підприємця, який незаконно заволодів державними коштами. Стосовно службових осіб державного підприємства за ознаками злочину, передбаченого ч. 5 ст. 191 КК України, порушено кримінальну справу. Проводиться досудове слідство.

Наразі намічено нові дієві завдання, які вже взято на озброєння працівниками органів прокуратури Кіровоградщини. Аналіз практики правозахисної діяльності прокурора в бюджетній сфері свідчить про те, що слід зосередити свою увагу на додержанні бюджетного законодавства, спрямованого на реалізацію економічної реформи і розвиток ринкових відносин, захист економічних інтересів держави та територіальних громад, соціальних та майнових прав громадян і їх об'єднань. При здійсненні правозахисної діяльності в бюджетній сфері прокуратурою Кіровоградської області застосовується позитивний досвід інших прокуратур, а також нові форми і методи цієї роботи.

*Oleg LEVITSKYI*

**ПРАВОЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА –  
ОДИН ІЗ ГОЛОВНИХ ПРИОРИТЕТІВ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ КІРОВОГРАДЩИНИ**

**Резюме**

*Розглянуто досвід роботи прокуратури Кіровоградської області у сфері нагляду за додержанням бюджетного законодавства, зокрема при здійсненні державних закупівель.*

*Oleg LEVITSKYI*

**ПРАВОЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА –  
ОДИН ИЗ ГЛАВНЫХ ПРИОРИТЕТОВ РАБОТЫ ПРОКУРАТУРЫ КИРОВОГРАДЩИНЫ**

**Резюме**

*Рассмотрен опыт работы прокуратуры Кировоградской области в сфере надзора за соблюдением бюджетного законодательства, в частности при осуществлении государственных закупок.*

*Oleg LEVITSKYI*

**LAW PROTECTING ACTIVITY IN BUDGET LEGISLATION AS THE MAIN PRORITY  
IN PROSECUTORIAL ACTIVITY OF KIROVOGRADSKY REGION**

**Summary**

*The experience of Prosecutor's Office of Kirovogradsky region in the field of supervision over observance of budget legislation particularly in public procurement are considered in the article.*



**Іван МЕЛЬНИЧУК,**  
прокурор Тернопільської області,  
державний радник юстиції 3 класу

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ»

**Ключові слова:** корупція; корупційне правопорушення; посадова особа; сприйняття корупції; корупційний ризик; відповідальність; правоохоронні органи.

**K**орупція є складним і багатоаспектним соціальним явищем. Її можна розглядати в економічному, політичному, правовому, моральному, соціально-психологічному та інших ракурсах. У правовому сенсі корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю правопорушень, а також порушень етики поведінки посадових осіб, осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, пов'язаних із вчиненням цих правопорушень [1, 6–7]. За вказаним критерієм можна виділити кримінальні, адміністративні, дисциплінарні й конституційні види корупційних правопорушень. Найбільш небезпечними з них є правопорушення кримінального характеру – корупційні злочини.

Відповідальність за корупційні правопорушення передбачена Конституцією України та багатьма законами, зокрема Кримінальним кодексом України (КК України), Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП), законами України «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції» (далі – Закон), «Про вибори народних депутатів України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції» та ін. Отже, передбачені Законом корупційні правопорушення не вичерпують усього масиву такого роду правопорушень, а становлять лише їх частину.

Корупційні правопорушення не є особливим, таким, що не «вписується» у класичну схему правопорушень, їх видом. Це ті

самі злочини, адміністративні, дисциплінарні, конституційні правопорушення, але вони об'єднані в окрему групу за специфічними ознаками об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони посягання. Ім, так само як і іншим правопорушенням, притаманні ознаки, що, власне, й дають підстави вважати їх правопорушеннями, – суспільна небезпечність (шкідливість), противідповідність, винність і караність (передбачення за їх вчинення юридичної відповідальності). Корупційні правопорушення є узагальнюючим терміном, який охоплює усі форми поведінки особи, що мають корупційний характер [2].

Вони можуть виявлятися у різних формах: одержанні хабара, зловживанні службовим становищем, наданні незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття відповідних рішень тощо. Разом із тим на відміну від Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року, згідно з яким такі дії завжди пов'язані з неправомірним використанням державними службовцями наданих їм владних або службових повноважень, Закон надав поняття корупційного правопорушення якісно нових ознак, віднісши до кола його суб'єктів не лише державних службовців, а й інших працівників, які отримують заробітну плату з відповідних бюджетів, та осіб, які надають публічні послуги, а також посадових осіб юридичних осіб, фізичних осіб.

Явище корупції, ймовірно, походить від звичаю робити подарунки, щоб домогтися

прихильності. Коштовний подарунок виділяв людину з-поміж інших прохачів і сприяв тому, щоб її клопотання було виконане. Тому в первісному суспільстві плата вождю була нормою. Внаслідок ускладнення державного апарату і посилення влади центрального уряду з'явилися професійні чиновники, які, за задумом правителів, повинні були задовільнятися тільки фіксованою платнею. На практиці чиновники прагнули скористатися своїм становищем для таємного збільшення своїх доходів. Згадки про боротьбу з корупцією з'являються у другій половині ХХІV століття до н.е. у давніх шумерів. Однак, незважаючи на показові і часто жорсткі покарання за корупцію, боротьба з нею не приводила до бажаних результатів. У країному випадку вдавалося запобігти найбільш небезпечним злочинам, утім, на рівні дрібної розтрати і хабарів корупція мала масовий характер. Тож на цьому тлі особливу заклопотаність викликала продажність суддів, тому що вона призводила до незаконного перерозподілу власності і бажання вирішити суперечку поза правовим полем. Проте наприкінці XVIII століття на Заході ставлення суспільства до корупції докорінно змінилося. Ліберальні перетворення проходили під гаслом, що державна влада існує для блага людей, ії підвладних, і тому піддані утримують уряд в обмін на неухильне дотримання чиновниками законів. Суспільство почало дедалі більше впливати на якість роботи державного апарату. Мірою посилення політичних партій та державного регулювання зростало занепокоєння, викликане епізодами змови політичної еліти та великого бізнесу. Однак об'єктивно рівень корупції в розвинених країнах протягом XIX–XX століття значно зменшився порівняно з іншими. У другій половині ХХ століття корупція почала набирати міжнародних масштабів. Підкуп корпораціями вищих посадових осіб за кордоном набув масового характеру. Глобалізація призвела до того, що корупція в одній країні негативно позначалася на розвитку багатьох держав. При цьому країни з найвищим рівнем корупції більше не обмежувалися третім світом: лібералізація в колишніх соціалістичних країнах в 1990-ті роки супроводжувалася кричущими посадовими зловживаннями.

У випуску газети Financial Times від 31 грудня 1995 року 1995 рік було оголошено «роком корупції». Для пропаганди знань про це явище ООН заснувала Міжнародний день боротьби з корупцією (9 грудня).

Корупція в Україні давно сприймається населенням як органічна частина нашого життя. Було б неправильним вважати, що корупція – явище останніх років. Найнижчим в Україні Індекс сприйняття корупції, щорічно вимірюваний міжнародною антикорупційною організацією Transparency International (за шкалою від нуля до 10, де 0 означає найвищий рівень сприйняття корупції, а 10 – найнижчий), був у 2000 році і становив 1.5. Тоді нижчі показники зафіксовано лише у Югославії, що перебувала на той час у стадії розпаду, та Нігерії. Далі за вимірами Transparency International Індекс у 2001 році становив 2.1, у 2002 році – 2.4, у 2003 році – 2.3, у 2004 році – 2.2, у 2005 році – 2.6, у 2006 році – 2.8, у 2007 році – 2.7. Як бачимо, Індекс дещо поліпшувався, але так і не подолав межу у 3.0, нижче якої корупція у країні вважається «галопуючою». У вересні 2008 року Transparency International оприлюднила свій черговий щорічний рейтинг, і показник України знову погіршився до 2.5. У 2010 році Україна розділила 134 позицію в рейтингу зі 180 країн з Нікарагуа, Пакистаном, а також Коморськими Островами, в той час як ще 2009 року займала 118 місце. З огляду на це наша країна опинилася в одному ряду із тими, що вважаються в Європі найбільш корумпованими. При цьому країна розцінюється як така, де методи боротьби з корупцією є неефективними, а її масштаби зростають. У 2011 році Україна зайняла 152 позицію, набравши 2.3 бала і посівши місце між Азербайджаном, Росією, Білоруссю, Нігерією, Угандою і Центральноафриканською Республікою, Республікою Конго, Кот-д'Івуаром, Кенією, Гвінеєю-Бісау. Звичайно, такий високий рівень корупції, що його фіксують міжнародні організації, є лише відображенням сприйняття корупції всередині країни, яке, у свою чергу, відбиває об'єктивну ситуацію її поширення [3].

Упродовж десятиліття у суспільстві вкорінювалася думка, що корупція притаманна лише чиновникам і що лише чиновники вчи-

няють корупційні діяння. Поширенню та закріпленню такого стереотипу мислення сприяло і наведене в Законі України «Про боротьбу з корупцією» визначення корупції, яке зводилося лише до того, що це діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, яка спрямована на противравне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Такий підхід до розуміння корупції зумовлював хибні кроки, спрямовані на її поодолання, і утвірджував ідею «сильної руки» у протидії корупції. Так, у суспільстві й досі іноді можна чути гасла найпростіших «рецептів» подолання корупції: варто лише активізувати роботу правоохоронних органів, щоб покарати всіх корумпованих чиновників та замінити їх гідними людьми.

При цьому, нарікаючи на корумпованих чиновників і вважаючи себе жертвами корупції, жоден з пересічних громадян, мабуть, дуже рідко, а може, і ніколи не замислювався, чим від цих чиновників відрізняється він сам, коли намагається вирішити на свою користь будь-які питання шляхом добровільного давання хабара. Пропонуючи чи обіцяючи з власної ініціативи хабар посадовцю, громадяни не перестають впевнено стверджувати, що, якщо чиновнику не «дати на лапу», питання не вирішиться. До такого способу вирішення питань вони вже привчили і власних дітей, і навіть онуків, які знають, що в дитячому садочку батьки даватимуть подарунки, щоб за дитиною краще доглядали, у школі – щоб ставили кращі оцінки, а потім – щоб дитину прийняли до ВНЗ, в яких також не обов'язково вчитися. І так триватиме все життя. Звичайно, набагато дешевше заплатити 100 гривень працівнику ДАІ, ніж сплачувати офіційний штраф, наприклад, 500 гривень.

Утім, проведені останніми роками в Україні дослідження з питань запобігання і протидії корупції свідчать саме про наявність проблеми не просто толерантного ставлення суспільства до корупції, а про використання її як «ефективної рушійної сили» при отриманні позитивних результатів урегулювання різного роду проблем. Саме таке

ставлення суспільства до корупції є однією з багатьох складових, що сприяє її поширенню в державі. У зв'язку із цим застосування репресивного антикорупційного законодавства, спрямованого лише на покарання публічних службовців, без усунення факторів, що підживлюють та породжують корупцію, не приносило та й не могло принести жодних відчутних результатів. Зокрема, правоохоронці сотнями і тисячами складали протоколи про корупційні діяння й інші правопорушення, пов'язані з корупцією, а особи, на яких накладались адміністративні стягнення, у більшості випадків продовжували після сплати відповідного штрафу працювати в тих самих органах державної влади, обіймаючи ті самі посади.

Наразі в державі створено умови для викорінення корупції і не просто задекларовано наміри запобігти та протидіяти їй, а проявлено політичну волю на вищих щаблях влади щодо проведення повного реформування і антикорупційного законодавства, і всієї державної антикорупційної політики. Першим кроком на цьому шляху стало створення Національного антикорупційного комітету, результатом діяльності та активної позиції якого стала розробка та швидке прийняття Закону України «Про запобігання і протидії корупції». До цього Закону можна ставитися критично, але не можна не визнати, що він дасть поштовх для зміни ситуації в державі.

Передусім слід зауважити, що Закон визнає корупцію не лише проблемою чиновників. Він визначає корупційними правопорушеннями і дії громадян при наданні або пропозиції надання неправомірної вигоди чиновнику. Саме тому коло суб'єктів відповідальності, як зазначено вище, розширене.

Значну частину положень Закону спрямовано саме на запобігання корупції.

Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин їх виникнення. Корупційні ризики – це закладені в системі державного управління можливості для дії (бездіяльності) посадових осіб і рядових співробіт-

ників з метою незаконного отримання матеріальної та іншої вигоди при виконанні своїх посадових повноважень [4].

Вказані корупційні ризики постійно досліджуються науковцями і громадськими організаціями у різних сферах державного управління.

При цьому за поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців можна розташувати в такому порядку:

- недоброочесність державних службовців;
- виникнення конфлікту інтересів;
- безконтрольність з боку керівництва;
- наявність дискреційних повноважень.

Перше місце серед корупційних ризиків не випадково посідає недоброочесність поведінки державних службовців.

Етико-психологічні аспекти та соціально-правові фактори мають досить великий вплив на сумлінність державних службовців при виконанні останніми посадових обов'язків, оскільки державний службовець завжди приймає рішення передусім на підставі власного досвіду, ставлення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі. До того ж під час добору осіб на посаду державного службовця одним із вагомих критеріїв є, зокрема, така моральна риса, як доброочесність (чесність, моральність, добропорядність) [5].

Ще одним не менш суттєвим корупційним ризиком є виникнення конфлікту інтересів, поняття якого вперше визначено на законодавчу рівні. Виникнення конфлікту інтересів можна уникнути шляхом встановлення низки обмежень для чиновників щодо використання службового становища, суміщення та сумісництва, одержання подарунків, безпосередньої підпорядкованості або підлегlostі особам, які є їх близькими родичами, діяльності після звільнення з посад або припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, а також декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру. Закон встановлює й обов'язкову вимогу для чиновників уживати заходи щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів та

невідкладно повідомляти безпосереднього керівника про наявність такого конфлікту.

Питання запобігання корупційним ризикам регламентоване і низкою положень міжнародних актів, спрямованих на встановлення правил доброочесної поведінки. Зокрема, ст. 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яка встановлює вимогу щодо розробки та прийняття країнами-учасницями Кодексів поведінки державних посадових осіб, а також рекомендацію щодо запровадження заходів і систем, що сприяють тому, щоб державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій; зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибути, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб.

Варта уваги й Рекомендація Ради Організації економічного співробітництва та розвитку по покращенню етики поведінки на державній службі, прийнята 23 квітня 1998 року, яка встановлює, що етичні норми для державної служби мають бути чіткими та зрозумілими. Державні службовці повинні знати основні принципи і норми, якими вони мають послуговуватися в повсякденній роботі, та межі допустимої поведінки. Цього можна досягти шляхом постійного інформування та викладення зазначених етичних норм і принципів державної служби.

Крім того, етичні норми мають бути відображені в правовій системі, яка є основою для доведення мінімальних обов'язкових норм і принципів поведінки до відома кожного державного службовця. Державні службовці повинні знати свої права та обов'язки при виявленні ними фактичних або можливих правопорушень у сфері державної служби. З цією метою для таких ситуацій повинні бути передбачені чіткі правила і процедури, яких слід дотримуватися, та офіційно затверджена ієрархія відповідальності. Державні службовці також мають знати, який захист їм надаватиметься у разі виявлення ними таких правопорушень.

Процес прийняття рішень повенен бути прозорим та відкритим для ретельного його розгляду. Суспільство має знати, яким чином державні інститути розпоряджаються наданими їм повноваженнями і ресурсами. Керівники повинні демонструвати та заохочувати етичну поведінку, зокрема, шляхом створення адекватних умов роботи, надання дієвої оцінки показників роботи.

Що ж до нормативного забезпечення цих питань в Україні, то в Законі передбачено запровадження кодексів поведінки (ст. 13) та обов'язковість врегулювання конфлікту інтересів у разі його виникнення (ст. 14).

Згідно із Загальними правилами поведінки державного службовця, затвердженими наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 року № 214, обов'язковою складовою для врегулювання конфлікту інтересів є саме контроль з боку керівництва.

У свою чергу, відсутність контролю (безконтрольність) з боку керівництва є корупційним ризиком. Унаслідок безконтрольності з боку керівництва можуть виникнути й інші корупційні ризики. Зокрема, такі, як конфлікт інтересів, недоброчесність державних службовців.

Наступним із перелічених вище корупціогенних чинників є дискреційні повноваження чиновника. Чому дискреційні повноваження сприяють виникненню корупції? Норма права має загальний характер. Це означає, що вона розрахована не на конкретний випадок чи обставину, а на той чи інший вид випадків і обставин. У теорії це називається «дискреційні повноваження» (або адміністративний розсуд). Коли чиновник наділений дуже великими дискреційними повноваженнями (особливо у сфері розпорядження ресурсами), виникає велика ймовірність шантажу і примусу до корупційної угоди. Норми права, які наділяють чиновників необґрутованими дискреційними повноваженнями, становлять основну масу корупціогенних норм. Якщо завищенні вимоги закону прямо сприяють вступу в корупційні відносини, то дискреційні повноваження створюють сприятливе середовище для того, щоб проявилася корупційна дія завищених вимог. Іншими словами, різниця між

цими факторами корупціогенності полягає в тому, що завищенні вимоги закону самі по собі уже зумовлюють виникнення корупції, а дискреційні повноваження є корупціогенними чинниками лише тоді, коли вони полягають у можливості вибору між застосуванням завищених вимог закону і відмовою від їх застосування. Так, надаючи можливість вибору між санкціями різного ступеня тяжкості за відсутності чітких критеріїв того, коли потрібно накладати конкретну санкцію, норма права дає правопорушнику можливість заплатити особі, яка застосовує право, за менш тяжку для нього санкцію, а право-застосовнику – шантажувати порушника можливістю накладення більш сувою карти (стягнення, покарання, санкції тощо). У тому випадку, коли завищенні вимоги поєднуються з можливістю розсуду, виявлені корупцію набагато складніше, тому що «купуються» цілком законне рішення, тобто рішення, що його міг би ухвалити і чесний чиновник. Якщо ж завищенні вимоги повинні накладатися безумовно і закон чітко закріплює ті випадки, коли це має відбуватися, хабар сплачується за вчинення чиновником вже нелегальних дій. Таким чином, різні фактори корупціогенності породжують різні типи корупції [6].

Похідною від дискреційних повноважень є заінтересованість приватної особи. Чиновники, наділені дискреційною владою, практикують вимагання перешкоджати будь-кому в отриманні ліцензій, спеціальних дозволів або будь-яких інших послуг, що входять до їхньої компетенції. Якщо останні мають повноваження оцінювати суму належних виплат (наприклад, податків або зборів), це також відкриває можливості для здирства. Зіткнувшись із вимаганням з боку держслужбовця, приватна особа опиняється перед вибором: або дати хабара (що пов'язано із ризиком викриття), або оскаржити дії держслужбовця через внутрішній або зовнішній наглядовий орган. Рішення залежить від того, наскільки затратна процедура оскарження, а також наскільки громадянин обізнаний зі своїми законними правами і обов'язками службовця. Змова виникає за тих самих умов, що і здирство, проте відрізняється від нього, наскільки

вигідна обом сторонам і полягає в укладенні угоди, яка завдає шкоди державі. Наприклад, в обмін на хабар митний інспектор може занизити суму імпорту і тим самим зменшити суму мита, яку фірма-імпортер повинна сплатити. До укладення такої угоди також можуть бути заличені відповідні наглядові структури.

Для виявлення зон корупційного ризику в цілому пропонується також використовувати наступні підходи.

1. Формування реєстру найбільш корупційно небезпечних сфер діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. До них можна віднести: розміщення замовлень на поставку товарів (виконання робіт, надання послуг) для державних потреб; формування, виконання та контроль за виконанням бюджетних коштів; управління та розпорядження об'єктами комунальної власності (будівлі, споруди), у тому числі з питань оренди, безоплатного користування та приватизації цих об'єктів; управління та розпорядження земельними ділянками, що перебувають у державній та комунальній власності; управління та розпорядження житловим фондом, у тому числі з питань укладення різного характеру договорів найму; транспорт і дорожнє господарство; будівництво та капітальний ремонт; природно-ресурсне регулювання і нафтогазовий промисел; енергетика та житлово-комунальний комплекс; охорона здоров'я; освіта; агропромисловий комплекс; встановлення тарифів; прийняття нормативно-правових актів; видача ліцензій, дозволів на проведення окремих видів робіт; нагляд за господарською діяльністю організацій; виконання адміністративного провадження (збір податків, накладення штрафів тощо); призначення на державні посади; проведення атестації службовців, конкурсів на заміщення вакантних посад державної служби.

2. Визначення переліку повноважень державних службовців у цих сферах діяльності, виконання яких може супроводжуватися корупційними проявами та діями: надання державних і муніципальних послуг громадянам та організаціям; здійснення контрольних та наглядових заходів; підготовка та прийняття рішень про розподіл бю-

джетних асигнувань, субсидій, міжбюджетних трансфертів, а також розподіл обмежених ресурсів (квоти, ділянки, надра тощо); управління державним майном; здійснення державних закупівель або видача ліцензій та дозволів; зберігання і розподіл матеріально-технічних ресурсів. З урахуванням даного переліку та специфіки діяльності органів влади можна сформувати спеціальні переліки повноважень державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, виконання яких пов'язане з підвищеним корупційним ризиком, і скласти відповідний перелік посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

3. Виявлення корупційних норм у законодавстві, регламентах, посадових інструкціях, пов'язаних із управлінською діяльністю [4].

Характеризуючи новели Закону, безумовно, слід згадати, що він визначає і наслідки притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, а також, що важливо, передбачає: особи, яких притягнуто до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень, передбачених цим Законом, підлягають звільненню з відповідних посад. Разом із тим при застосуванні Закону в практичній діяльності виникає чимало проблем передусім через невизначеність ключових понять.

Так, саме по собі поняття «неправомірна вимога», на якому ґрунтуються визначення корупції у Законі, є розмитим: законодавець не розмежував його з поняттями «хабар» та «подарунок», хоча відповідальність за порушення обмежень та заборон на одержання неправомірної вигоди, подарунків, а також за одержання хабара передбачена різними нормами. Тому на практиці виникатиме питання, чи є неправомірною вигодою подарунок, пожертва, хабар, винагорода, послуги та інше майно. А від цього залежить не лише притягнення або непротягнення до відповідальності і правильна кваліфікація вчиненого, а й міра покарання. Викликають багато запитань закріплени законом обмеження щодо сумисництва та суміщення з іншими видами діяльності. Неоднозначною є і судова практика: з одного боку, відповідальність

встановлено лише за сам факт одночасного перебування особи на відповідній державній посаді і в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; водночас з другого боку, поняття корупції, до якого мали б кореспондувати усі норми-заборони Закону, передбачає як обов'язкову ознаку одержання вигоди (прибутку від такої діяльності). То чи наявний склад правопорушення в діях державного службовця, який є одночасно і підприємцем «лише на папері», оскільки підприємство чи підприємець отримують від цієї діяльності не-значний прибуток або ж не отримують його взагалі? Зокрема, аналізуючи постанови апеляційного суду області у справах про адміністративні правопорушення, передбачені у ст. 172-4 КУпАП, згідно з якими провадження у справах закривалося з підстав, передбачених ст. 22 КУпАП, а саме – за мало-значністю, доходимо висновку, що позиція суду проходить крізь призму безумовної наявності неправомірної вигоди в діях корупціонера (у цьому випадку прибутку від підприємницької діяльності, участі в управлінні підприємством). Не зовсім зрозумілі вимоги Закону щодо декларування доходів: законодавець передбачив відповідальність за неподання або несвоєчасне подання декларації про майно та доходи, однак не встановив відповідальність за подання недостовірної інформації. Відсутня норма-превенція, яка б передбачала звільнення особи від адміністративної відповідальності, коли щодо неї мало місце вимагання неправомірної вигоди або якщо до її передачі вона з метою викриття корупційного діяння добровільно заявила про це до органу, наділеного законом правом складати адміністративні протоколи про вчинення корупційного правопорушення. Як наслідок – ці правопорушення автоматично переводяться в розряд латентних, тому що відсутня особа, заінтересована в повідомленні пра-

воохоронних органів про незаконні дії посадовця. У законах про працю та інших не передбачені підстави для розірвання трудового договору і звільнення корупціонера з посади у зв'язку з набранням судовим рішенням законної сили. Закон надав винуватим особам можливість уникати адміністративної відповідальності: розгляд справ тепер відбувається лише за участі правопорушника. Водночас не деталізовано, які ж заходи застосовувати, якщо особа ухиляється від явки до суду і здійснити її привід з різних причин неможливо (перебування за кордоном, переховування і неможливість встановлення її місцеперебування). Такі «хитрощі» стають ще більш можливими за умови законодавчого обмеження для судових та правоохоронних органів строку притягнення до відповідальності з моменту винесення постанови про відмову в порушенні кримінальної справи одним місяцем. Не включені до кола уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції підрозділи Державної служби боротьби з економічною злочинністю і внутрішньої безпеки органів внутрішніх справ, у зв'язку із чим виникає питання, чи уповноважені вони виявляти корупційні правопорушення кримінального характеру.

Усі ці прогалини, маю надію, «відшліфуються» судовою практикою та будуть усунені законодавцем.

Найважливіше, що Закон стане вірним дороговказом суспільству до поступового подолання корупції в будь-яких її проявах, в різних сферах суспільного життя, а в подальшому, сподіваєсь, і в ментальності. Водночас новели Закону не матимуть жодного впливу на покращення ситуації, якщо не знайдуть підтримки у суспільстві. З огляду на це не викликає жодних сумнівів важливість взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства щодо запобігання виникненню корупції та її поширенню.

#### **Список використаних джерел:**

1. Мельник М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про боротьбу з корупцією» / М.І. Мельник, А.І. Редька, М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2008. – 372 с.
2. Технічний документ – звіт за результатами дослідження «Корупція та корупційні ризики в державних адміністративних органах: громадська думка населення України, підприємців, експертів» / Фонд «Демократичні ініціативи»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/21891>

3. Роз'яснення «Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації» від 7 вересня 2011 року / Смирнова О.Л. (начальник відділу антикорупційної політики Департаменту антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя Міністерства юстиції України): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/36515>

4. Методические рекомендации по выявлению зон потенциально повышенного коррупционного риска в системе государственного и муниципального управления для разработки антикоррупционных мер целевых программ по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области на 2011–2012 годы / Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области и его аппарат: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://anticorrupt-ul.ru/materials/zonen.html>

5. Роз'яснення «Корупційні ризики в діяльності державних службовців» від 12 квітня 2011 року / Н. Джух (головний спеціаліст відділу антикорупційної політики Департаменту законодавства про правоохоронну діяльність та антикорупційної політики Міністерства юстиції України): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/34678>

6. Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / Головщинский К.И.; под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.anti-corr.ru/indem/2004diag\\_cor\\_zak.htm#\\_Toc63574049](http://www.anti-corr.ru/indem/2004diag_cor_zak.htm#_Toc63574049)

*Ivan MELNYCHUK*

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
«ПРО ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ»**

**Резюме**

Проаналізовано поняття корупції як соціального явища. Розглянуто проблеми застосування положень Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» на прикладі роботи правоохоронних органів – спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та судів Тернопільської області.

*Ivan MELNYCHUK*

**ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНА УКРАИНЫ  
«ОБ ОСНОВАХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ»**

**Резюме**

Проанализировано понятие коррупции как социального явления. Рассмотрены проблемы применения положений Закона Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» на примере работы правоохранительных органов – специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции и судов Тернопольской области.

*Ivan MELNYCHUK*

**PARTICULAR ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF THE LAW OF UKRAINE  
«ON PREVENTION AND COUNTERACTION CORRUPTION FUNDAMENTALS»: THEORARTICAL  
AND PRACTICAL ASPECTS**

**Summary**

Corruption as a social phenomenon is analyzed. The fundamentals of implementation of Law of Ukraine «On corruption prevention and counteraction fundamentals» are considered. Broad array of practice of the law enforcement bodies and judges of Ternopol region in the sphere of corruption counteraction is examined.



**Михаїл БОРТУН,**  
старший викладач кафедри нагляду  
за додержанням законів органами,  
які проводять оперативно-розшукову діяльність,  
дізнання та досудове слідство,  
Інституту підвищення кваліфікації кадрів  
Національної академії прокуратури України,  
старший радник юстиції

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ РАДЯНСЬКОГО ПЕРІОДУ

**Ключові слова:** організаційно-правове становище; органи прокуратури; радянська держава; правова система; прокуратура УРСР; СРСР.

**Н**а сьогодні не втрачають актуальності проблеми правового становища органів прокуратури в Україні, в умовах трансформації українського суспільства виникають нові питання, що вимагають теоретичного осмислення і практичного розв'язання. окремі з них існували й раніше, але протягом тривалого часу не вирішувалися. Зокрема, це стосується відносин між прокуратурою і численними владними структурами, які здійснюють контроль за додержанням різних правових норм у господарській, соціальній та інших сферах життя суспільства.

На сучасному етапі важливим є дослідження правового становища органів прокуратури в Україні радянського періоду. Адже нині ми формуємо становище прокуратури на демократичних засадах, маючи незначний досвід власне національної її моделі. Тому у процесі реформування прокуратури України актуальним є вивчення правового становища органів прокуратури у радянський, особливо повоєнний період.

З-поміж великої кількості досліджень правового становища прокуратури України передусім варто згадати роботи таких українських авторів, як Л.Р. Грицаенко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, М.В. Косюта, В.П. Лакизюк, О.М. Литвак, В.І. Малюга, В.Т. Маляренко, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, Г.О. Мурашин, М.В. Руденко, Г.П. Середа, В.К. Семенов, В.В. Сухонос, В.В. Стасіс, В.Я. Тацій, П.В. Шумський, М.К. Якимчук. Слід зазначити, що вони розглядали пробле-

ми організаційно-правового становища органів прокуратури в Україні переважно у межах таких аспектів: організаційно-правові основи, функціональні особливості, управлінсько-кадрові відносини, порівняльні дослідження прокуратури України й зарубіжних правоохоронних органів.

Проте деякі питання генези органів прокуратури у певні історичні періоди ще мало вивчені, до цього часу не здійснено комплексного історико-правового аналізу розвитку становища органів прокуратури в цілому. Саме цим проблемам і присвячено нашу статтю, в якій відображені особливості правового становища органів прокуратури радянського, зокрема повоєнного, періоду.

Після розгрому нацистської Німеччини та її союзниці Японії, у нових умовах післявоєнного часу партія й уряд вимагали від органів прокуратури більш ефективного здійснення нагляду за виконанням законів і рішучої боротьби зі злочинністю [1].

На першій сесії Верховної Ради СРСР другого скликання 19 березня 1946 року було прийнято Закон СРСР «Про присвоєння Прокурору СРСР найменування Генеральний прокурор СРСР» [2]. Цей правовий акт, по-перше, мав на меті підвищення авторитету й відповідальності Генерального прокурора СРСР і органів прокуратури в цілому. По-друге, він підтверджував принцип централізації керівництва на рівні держави. І, по-третє, підкреслював повну незалежність прокурорів при виконанні ними своїх службових обов'язків на місцях. Дію деяких законів воєнного періоду було припинено. Ос-

новою всього нагляду за точним виконанням законів був нагляд за точним виконанням Конституції СРСР [3, 332].

Наказом від 17 липня 1946 року № 128 «Про посилення нагляду за точним виконанням законів» Генеральний прокурор СРСР зобов'язав прокурорів усіх рівнів посилити загальний нагляд на місцях. Виконуючи на-каз Генерального прокурора СРСР, Прокурор УРСР, у свою чергу, доручив підлеглим прокурорам передбачити в планах такі актуальні на той час питання:

а) нагляд за точним виконанням законів міністерствами, відомствами, облвиконкомами, республіканськими та обласними органами й установами, а також міжрайвиконками;

б) нагляд за точним виконанням законів, що захищають права військовослужбовців і членів їх сімей, звільнених у запас військових;

в) рішучу боротьбу з адмініструванням, незаконними діями, незаконними мобілізаціями на різні роботи та іншими порушеннями прав громадян, а також з тяганиною при розгляді їх заяв і скарг;

г) боротьбу з розкраданням соціалістичної власності;

д) нагляд за точним виконанням законів про працю, про зміцнення трудової дисципліни, охорону праці й техніку безпеки;

е) нагляд за додержанням статуту сільськогосподарської артілі [4, 135].

Водночас прокурорів УРСР попереджували: якщо вони виявлятимуть нерішучість і безпринципність, то будуть звільнені з роботи. Від них вимагали неухильного виконання ст. 11 Конституції СРСР і ст. 116 Конституції УРСР [5, 378].

Сувора централізація прокуратури, заснована на безпосередньому підпорядкуванні прокурора нижчого рівня прокурору вищого рівня, а всіх працівників органів прокуратури, у тому числі військових і транспортних, – Генеральному прокурору СРСР, створила всі умови для чіткої організації прокурорського нагляду і виконання його вимог. Відповідно до ст. 112 Конституції УРСР вищий нагляд за точним виконанням законів на території УРСР мав право здійснювати і Генеральний прокурор СРСР, і Прокурор УРСР [5, 382].

Важливим аспектом розвитку прокуратури в Україні є повоєнна практика її діяльності із підтримання державного обвинувачення в судах. Тут можна визначити дві суперечливі

тенденції. З одного боку, прокурори були змушені орієнтувати суди на обрання досить суворих, за нинішніми критеріями, покарань стосовно осіб, які не вчинили серйозних правопорушень. Сумнозвісним Указом Президії Верховної Ради СРСР від 4 червня 1947 року «Про кримінальну відповідальність за крадіжки державного і колективного майна» було передбачено винятково суворі покарання (до 25 років ув'язнення) навіть за дрібні крадіжки. З іншого боку, і в цих умовах прокурори й суди виявляли об'єктивність під час розгляду справ цієї категорії.

Звернемо увагу й на те, що у складний повоєнний час органи прокуратури відчува-ли постійний кадровий «голод», особливо у 1944–45 роках. Деякі працівники так і не змогли опанувати нову діяльність, а окремі з них скомпрометували себе негідними вчин-ками. Проте загалом робота органів проку-ратури певною мірою сприяла стабілізації соціально-економічної й політичної обста-новки в Україні [6].

Положення про прокурорський нагляд в СРСР від 24 травня 1955 року, прийняте в умовах подолання культу особи і відновлення демократичних форм правління, визначило основні напрями діяльності прокуратури, зокрема зберегло загальний нагляд, нагляд за законністю при попередньому розслідуванні, а також нагляд за законністю судових рішень, виконання вироків, тримання арештованих у місцях позбавлення волі [7].

У Положенні про прокурорський нагляд в СРСР завдання та функції прокуратури з урахуванням більш ніж тридцятирічної її діяльності отримали подальший розвиток і уточнення. У статті 2 цього Положення за-значалося: «Вищий нагляд за точним вико-нанням має своїм завданням зміцнення в СРСР соціалістичної законності та охорону від усіляких посягань:

1) закріпленого Конституцією СРСР і конституціями союзних та автономних рес-публік суспільного й державного ладу СРСР, соціалістичної системи господарювання і соціалістичної власності;

2) політичних, трудових, житлових, ін-ших особистих і майнових охоронюваних за-коном прав та інтересів громадян СРСР, га-рантованих Конституцією СРСР і конститу-ціями союзних та автономних республік;

3) охоронюваних законом прав та інте-ресів державних установ, підприємств, кол-госпів, кооперативних та інших громадських організацій» [8, 284].

Окрім того, у ст. 3 Положення визначалися функції радянської прокуратури, зокрема такі:

1) нагляд за точним виконанням законів всіма міністерствами і відомствами, підпорядкованими їм установами й підприємствами, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад депутатів трудящих, коопераційними та громадськими організаціями, а також нагляд за точним додержанням законів посадовими особами та громадянами;

2) притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у скoenні злочинів;

3) нагляд за додержанням законності в діяльності органів дізнання й попереднього слідства;

4) нагляд за законністю і обґрунтуваністю вироків, рішень, ухвал та постанов судових органів;

5) нагляд за законністю виконання вироків;

6) нагляд за додержанням законності тримання ув'язнених у місцях позбавлення волі [8, 289].

Слід погодитися з М.К. Якимчуком, який вважає, що у загаданому Положенні втілено ідею одного з найголовніших обов'язків прокурора – опротестовувати будь-яке незаконне рішення [9, 44].

Положенням про прокурорський нагляд в СРСР зобов'язано всіх прокурорів УРСР опротестовувати накази, що суперечать закону, необґрутовані вироки, рішення, ухвали і постанови судових органів (статті 13, 23, 25). Положення також зобов'язувало прокурорів (ст. 16) вносити в державні і громадські організації подання про усунення порушень закону та причин, що призвели до цього. Показовим є той факт, що структури органів прокуратури, порядку призначення і проходження служби приділялася значна увага. У статтях 41 та 44 глави VI Положення передбачалось, зокрема, що в складі Прокуратури СРСР утворюються управління й відділи, а також Головна військова прокуратура, прокуратури військових округів, флотів, з'єднань і гарнізонів. Положення 1955 року остаточно закріпило єдину централізовану систему, яку очолював Генеральний прокурор СРСР. Він був відповідальний перед Верховною Радою СРСР і підзвітний їй.

Слід зазначити, що в цьому важливому нормативному документі не містилося окремої статті, яка окреслювала б систему принципів організації і діяльності органів прокуратури.

До загаданих вище принципів можна ще додати, окрім виділивши їх із нового Положення, такі основні засади, як відповідальність і підзвітність Генерального Прокурора СРСР Верховній Раді СРСР і її Президії, нагляд органів прокуратури за додержанням законності в місцях позбавлення волі. Прийнятим Положенням було, зокрема, визначено принцип обов'язковості виконання вимог прокурора про направлення йому документів, необхідних відомостей міністерства, місцевими органами влади тощо.

Деякі дослідники звертають увагу на те, що на відміну від Положення про Прокуратуру Союзу РСР від 17 грудня 1933 року функції прокуратури викладено не в правовому акті, яким встановлюється правовий статус певного державного органу, а в окремому нормативно-правовому акті, який визначає безпосередньо зміст такого виду діяльності, як прокурорський нагляд. При цьому визначення функцій прокуратури і повноважень прокурорів щодо здійснення прокурорського нагляду було більш деталізованим і враховувало особливості кожного з напрямів прокурорського нагляду. Фактично після прийняття у 1955 році Положення про прокурорський нагляд в СРСР можна говорити про формування і чітке нормативне регулювання основних галузей прокурорського нагляду в Україні.

27 лютого 1959 року прийнято Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про утворення Колегій в Прокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік», яким, по суті, введено принцип поєднання єдиноначальності з колегіальністю в організації та діяльності органів прокуратури. Надалі, крім Колегії Прокуратури СРСР, союзних республік та прокуратур обласного рівня, колегіальними органами стають методичні, науково-методичні ради при Прокуратурі СРСР та союзних республік, а також атестаційні комісії. Зростає роль оперативних нарад в органах прокуратури районного рівня. Але рішення колегіальних органів мають для прокурорів лише додатче значення. Керівним принципом їх діяльності лишається єдиноначальництво.

З урахуванням положень Конституції СРСР, прийнятої 7 жовтня 1977 року, Верховна Рада СРСР 30 листопада 1979 року ухвалила Закон СРСР «Про прокуратуру СРСР». Із цього приводу у наказі Генерального Прокурора СРСР від 6 грудня 1979 року № 52 зазначено, що Закон СРСР «Про

прокуратуру СРСР» ґрунтуються на ленінських принципах демократії і законності; визначає завдання, основні напрями, організацію і порядок діяльності органів прокуратури [4, 288].

У Конституції СРСР 1977 року прокуратурі відведено окремий розділ. Її функції визначено як вищий нагляд за законністю в діяльності органів державного управління (окрім Ради Міністрів СРСР), колгоспів, громадських організацій і громадян. Напрями прокурорського нагляду були конкретизовані в Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР», а саме: загальний нагляд, нагляд за розслідуванням злочинів, кримінальне переслідування, підтримання державного обвинувачення в судах, нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах, нагляд за додержанням законів в місцях позбавлення волі тощо.

Варто наголосити, що саме в Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР» вперше закріплено термін «загальний нагляд», але повного його роз'яснення не надано [4, 244]. Зазначено, що загальний нагляд – це нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами. У цьому аспекті слідно зауважити Ю.Л. Шульженко і М.К. Якимчук про те, що термін «загальний нагляд» стосується відповідної сфери діяльності прокуратури, а не характеристики цієї діяльності в цілому, об'єднаної з іншими напрямами під загальною назвою «прокурорський нагляд» [10, 176]. Новим було й те, що Закон 1979 року передбачав посилення компетенції прокуратури у сфері загального нагляду [9, 48]. Внесення прокуратурою відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону протесту на акт, що порушував права і обов'язки громадян, захищені законом, як і в інших передбачених законом випадках, призупиняло дію такого акта до розгляду протесту.

Вказанним Законом 1979 року прокурорам було надано право: 1) отримувати інформацію про стан законності та заходи щодо її забезпечення; 2) вимагати виділення спеціалістів для проведення перевірок; 3) давати приписи щодо усунення явних порушень законів; 4) попереджувати про неприпустимість порушень закону; 5) опротестовувати акти державного арбітражу і народного контролю; 6) порушувати дисциплінарне провадження чи провадження про адміністративні правопорушення.

Важливим є те, що саме у Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР» принципам організації та діяльності органів прокуратури приділено окрему статтю (ст. 4 «Принципи організації і діяльності прокуратури»). Проте в Законі не зафіковано точне формулювання цих принципів, а зазначено лише зміст основних засад, положень. Відтак, у науковій літературі немає єдиного підходу до визначення системи принципів організації та діяльності органів прокуратури. Наприклад, єдність і централізація органів прокуратури у вказаному Законі невіддільні одна від одної. Натомість О.Р. Михайленко слідно зазначає про існування єдності й централізації як двох окремих принципів і розкриває їх сутність [11, 124–125]. Він же наводить систему принципів організації та діяльності прокуратури, що ґрунтуються на змісті ст. 6 Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР»:

- єдність прокурорського нагляду;
- централізація системи органів прокуратури;
- єдинонаочальність в органах прокуратури;
- діяльність органів прокуратури на основі законності;
- здійснення своїх повноважень незалежно від місцевих особливостей, місцевого відомчого впливу (принцип незалежності);
- взаємодія з державними органами, громадськими організаціями та трудовими колективами;
- невідворотність відповідальності і профілактика правопорушень.

Ці принципи мають дещо умовний характер, але всі вони становлять єдину цілісну систему [12].

Прокурорському нагляду правляча на той час Комуністична партія Радянського Союзу відводила роль гаранта законності в господарських відносинах. Закон СРСР «Про прокуратуру СРСР» суттєво розширив повноваження цього органу, виділивши як один із основних напрямів його діяльності боротьбу з порушенням законів про охорону соціалістичної власності, нагляд за законністю в господарській діяльності, з тим щоб у випадках втручання прокурора ініціативно та рішуче припинялись будь-які порушення законів у господарському механізмі [13]. В архівних документах містяться розпорядження про дисциплінарне покарання співробітників прокуратури, які недостатньою мірою здійснюють нагляд за законністю у господарських відносинах країни [14].

Отже, слід зазначити, що діяльність прокуратури радянського періоду регламентувалася законодавством СРСР і на території України власної специфіки не мала.

Прокуратура функціонувала на підставі принципів, сукупність яких відрізняла її від інших форм державної діяльності. Ці прин-

ципи сформульовані у ст. 4 Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР».

Із розвитком державності змінювалися місце й роль прокуратури, але вона завжди стояла на сторожі законності, правопорядку, забезпечення захисту прав громадян та інтересів держави.

**Список використаних джерел:**

1. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність: моногр. – Суми: Університетська книга, 2004. – 348 с.
2. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1946. – № 10.
3. Прокуратура України / В.В. Сухонос, В.П. Лакізюк, Л.Р. Грицаєнко, В.М. Руденко. – Суми: Університетська книга, 2005. – 566 с.
4. Советская прокуратура: сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1981. – 288 с.
5. Хрестоматія з історії держави і права України: в 2 т. – Т. 2. – К., 1997. – 799 с.
5. Кравчук В. Органи прокуратури Волині: деякі аспекти діяльності в роки Вітчизняної війни і перші повоєнні роки / В. Кравчук // Право України. – 2003. – № 6. – С. 122–124.
7. Крилова І.І. Історичний нарис діяльності прокуратури / І.І. Крилова // Вісник Академії адвокатури України. – 2006. – Вип. 7. – С. 157–161.
8. Советская прокуратура: сборник важнейших документов. – М.: Юридическая литература, 1972. – 408 с.
9. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України. Теорія і практика: моногр. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 440 с.
10. Шульженко Ю.Л. Прокуратура и конституционный надзор в Российской Федерации / Ю.Л. Шульженко // Российский конституционализм: проблемы и решения: м-лы междунар. конф. – М., 1999. – 176 с.
11. Михайленко А.Р. Сущность принципов организации и деятельности советской прокуратуры на современном этапе развития законодательства / А.Р. Михайленко // Проблемы правоведения. – К., 1983. – Вып. 44. – С. 124–125.
12. Малюга В. Історія виникнення та розвитку прокуратури: завдання, принципи, функції / В. Малюга // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2001. – Вип. 43. – С. 36–39. – («Юридичні науки»).
13. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
14. Звіти органів прокуратури Сумської області за 1985–1988 роки. Форма П.

*Микола БОРТУН*

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУлювання ОРГАНІЗАЦІЇ  
І ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ РАДЯНСЬКОГО ПЕРІОДУ**

**Резюме**

Висвітлено процес розвитку та функціонування органів прокуратури у радянський, зокрема по-воєнний період. Проаналізовано повноваження прокуратури та форми її взаємодії з іншими державними органами.

*Николай БОРТУН*

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ  
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА**

**Резюме**

Освещен процесс развития и функционирования органов прокуратуры в советский, в частности послевоенный период. Проанализированы полномочия прокуратуры и формы ее взаимодействия с другими государственными органами.

*Mykola BORTUN*

**LEGAL REGULATIONS OF ORGANISATION  
AND ACTIVITY OF PROSECUTOR'S OFFICE IN THE SOVIET PERIOD**

**Summary**

The process of Public Prosecutor's Office development and functioning in the Soviet period is enlightened. The analysis of powers of Prosecutor's Office and forms of its interaction with state bodies is made.

## ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО



**Артем ВОЛОДІН,**  
старший помічник першого заступника  
Генерального прокурора України,  
старший радник юстиції,  
здобувач Інституту економіко-правових  
досліджень НАН України

### ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ БАНКРУТСТВА ДО ПІДПРИЄМСТВА-БОРЖНИКА, ЩО ЛІКВІДУЄТЬСЯ ВЛАСНИКОМ

**Ключові слова:** банкрутство; запобігання банкрутству; суб'єкт господарювання – юридична особа; підприємство-боржник, що ліквідується власником; кредитор; ліквідаційний баланс; ліквідаційна комісія.

Механізм забезпечення платоспроможності суб'єктів господарювання водночас є найважливішим чинником забезпечення сталого економічного та соціального розвитку країни. Негативні наслідки банкрутства в результаті недобросовісного господарювання впливають на економічну систему в цілому, посилюючи навантаження на добросовісно господарюючих суб'єктів, сприяють виведенню капіталу за межі країни, знижують інвестиційну привабливість національної економіки.

Проблеми правового регулювання відносин неспроможності та шляхи їх подолання досліджували Р.Г. Афанасьев, А.А. Бутирський, Б.М. Грек, В.В. Джунь, В.А. Малига, Б.М. Поляков, Е.В. Стара, О.О. Степанов, М.І. Тітов й інші.

Однак у зв'язку із поширенням використання процедури банкрутства як інструменту перерозподілу власності, рейдерства та корпоративного шантажу особливого значення набуває оптимізація застосування господарсько-правових засобів запобігання банкрутству внаслідок недобросовісного господарювання.

Метою статті є обґрунтування необхідності вдосконалення законодавчої регламентації обов'язку ліквідатора (ліквідаційної комісії) звернутися в господарський суд із заявою про порушення справи про банкрутство як засобу запобігання цій процедурі внаслідок недобросовісного господарювання та підготовка пропозицій щодо удосконалення законодавства у зазначеній сфері.

У практиці застосування законодавства про банкрутство в нових економічних умовах було виявлено багато недоліків і прогалин, зокрема й таких, що дають змогу недобросовісним господарюючим суб'єктам здійснювати дії, які завдають прямих і непрямих збитків інтересам держави, а в багатьох випадках сприяють також погіршенню економічного становища не лише окремих підприємств, а й територіальних утворень. Сьогодні процеси банкрутства досить часто використовують як засіб усунення небажаних конкурентів, що призводить до визнання банкрутами за ініціативою недобросовісних підприємців успішно функціонуючих підприємств [1, 4].

Одним із заходів попередження такої процедури внаслідок недобросовісного господарювання є закріплення у нормах чинного законодавства обов'язку ліквідатора (ліквідаційної комісії) звернутися в господарський суд із заявою про порушення справи про банкрутство у разі настання встановлених законом умов.

Відповідно до положень ст. 51 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», якщо вартості майна боржника – юридичної особи, щодо якої прийнято рішення про ліквідацію, недостатньо для задоволення вимог кредиторів, така юридична особа ліквідується в порядку, передбаченому цим Законом. У разі виявлення зазначених обставин ліквідатор (ліквідаційна комісія) має обов'язок звернутися до господарського

суду із заявою про порушення справи про банкрутство такої юридичної особи. У разі виявлення обставин, зазначених в абзаці першому ч. 1 ст. 51, після прийняття рішення про ліквідацію до створення ліквідаційної комісії (призначення ліквідатора) заява про порушення справи про банкрутство подається власником майна боржника (уповноваженою ним особою).

Вказані положення дають змогу мінімізувати можливість недобросовісних дій боржника в процесі ліквідації, спрямованих на порушення принципу пропорційного та найбільш повного задоволення вимог кредиторів.

Обов'язок визначених законом осіб подати заяву про порушення справи про банкрутство боржника, який ліквідується, – складова частина загальних вимог до боржника звернутися у визначений строк до господарського суду у разі виникнення встановлених законом обставин і, з цієї точки зору, безперечно, є засобом запобігання банкрутству внаслідок недобросовісного господарювання. Однак віднесення боржника, що ліквідується, до окремих категорій суб'єктів підприємницької діяльності, стосовно яких законом встановлено певні особливості банкрутства, дає можливість виокремити обов'язок визначених законом осіб звернутися із заявою про банкрутство такого боржника як окремий засіб запобігання цьому процесу внаслідок недобросовісного господарювання.

Фактично законодавством встановлюється різний порядок визнання боржника банкрутом залежно від того, було подано заяву ліквідаторами чи власником майна боржника (уповноваженою ним особою) до моменту призначення ліквідаційної комісії. Згідно з положеннями ч. 4 ст. 51 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у разі, якщо справу про банкрутство порушене за заявою власника майна боржника (уповноваженої ним особи), яка подана до створення ліквідаційної комісії (призначення ліквідатора), розгляд справи про банкрутство здійснюється без урахування особливостей, передбачених цією статтею. Якщо ж заяву про порушення справи про банкрутство подано ліквідатором (ліквідаційною комісією), боржник ліквідується у порядку, окрім передбаченому для боржника, що знаходиться на стадії ліквідації.

Такий порядок відрізняється від загального за наступними ознаками:

- господарський суд визнає боржника, який ліквідується, банкрутом лише за результатами розгляду заяви про порушення справи про банкрутство, без застосування інших процедур банкрутства;

- обов'язки ліквідатора можуть бути покладені на голову ліквідаційної комісії (ліквідатора) незалежно від наявності в нього ліцензії;

- кредитори мають право заявити свої претензії до боржника, який ліквідується, тільки в межах місячного строку з дня опублікування оголошення про визнання боржника, який ліквідується, банкрутом.

На перший погляд, вказані ознаки логічно поєднуються з особливим становищем боржника, що ліквідується: сам статус боржника робить безглуздими реабілітаційні процедури, скорочений термін для пред'явлення вимог кредиторами можна пояснити прагненням законодавця не сприяти затягуванню процедури ліквідації тощо [2, 5]. Однак, як свідчить практика, такий певною мірою спрощений порядок визнання боржника банкрутом може використовуватися недобросовісними суб'єктами господарювання таким чином, що в результаті не здійснюється повне задоволення вимог кредиторів за наявності у боржника відповідного майна. Зокрема, у справі № Б24/144-09 про визнання банкрутом приватного підприємства «Укрспецторг» (м. Дніпродзержинськ) зазначено, що до заяви голови ліквідаційної комісії підприємства про порушення справи щодо банкрутства були надані фінансовий звіт суб'єкта малого підприємництва – баланс на 31 березня 2009 року та фінансовий звіт суб'єкта малого підприємництва – проміжний баланс на 24 квітня 2009 року. Проте доданий проміжний баланс не відповідав вимогам ч. 1 ст. 111 Цивільного кодексу України; у матеріалах справи відсутні посилання на факти здійснення оцінки майна боржника, а також повідомлення органу державної податкової служби про ліквідацію товариства у встановленому законодавством порядку, які є необхідними для з'ясування наявності чи відсутності підстав для порушення провадження у справі про банкрутство за правилами ст. 51 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Із наявної в матеріалах справи довідки з Єдиного державного

реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців вбачається, що підприємство змінювало свою юридичну адресу, а саме: з 31 березня 2005 року було зареєстровано в місті Києві, з 29 січня 2009 року – в місті Дніпродзержинську, а ліквідатором не вжито всіх заходів, необхідних для виявлення майна. За заявою заступника прокурора згідно з даними ДПІ у Дарницькому районі міста Києва станом на 31 грудня 2008 року боржник мав основні фонди балансовою вартістю 83800,00 грн, а також «запаси на суму 417000,00 грн», проте у заявлі про визнання ПП «Укрспецторг» банкрутом вказано про недостатність станом на 13 лютого 2009 року майна боржника для погашення кредиторської заборгованості та у балансі станом на 31 березня 2009 року зазначено про відсутність будь-якого майна, крім за- боргованості на суму 24800,00 грн [3].

Аналіз положень законодавства про банкрутство боржника, що ліквідується власником, свідчить, що у ньому наявні певні прогалини, які не дозволяють належним чином використати потенціал цього засобу попередження банкрутства внаслідок недобросовісного господарювання. При цьому необхідно звернути увагу на наступне. У ст. 51 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» чітко не встановлено, в межах яких строків ліквідатор (ліквідаційна комісія) повинні подати заяву про порушення справи про банкрутство, якщо з'ясується, що вартості майна боржника – юридичної особи, стосовно якого прийнято рішення про ліквідацію, недостатньо для задоволення вимог кредиторів. Для встановлення цього строку доцільним є системний аналіз положень ст. 7 та ст. 51 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Зокрема, у ч. 5 ст. 7 цього Закону закріплено місячний строк, в межах якого боржник зобов'язаний звернутися до господарського суду із заявою про порушення справи про банкрутство у разі виникнення (поряд з іншими) такої обставини, що при ліквідації боржника не у зв'язку з процедурою банкрутства встановлено неможливість боржника задовільнити вимоги кредиторів у повному обсязі. Тобто місячний строк треба відраховувати від моменту виявлення недостатності майна підприємства для задоволення вимог кредиторів у повному обсязі. Порядок ліквідації

юридичних осіб – суб'єктів господарювання передбачено положеннями Господарського та Цивільного кодексів України. У цих нормативних актах чітко не встановлено стадій ліквідації. Першою віхою, з якою певним чином можна пов'язувати належний рівень обізнаності членів ліквідаційної комісії (ліквідаторів) щодо достатності чи недостатності майна суб'єкта господарювання, що ліквідується, є складання проміжного ліквідаційного балансу. Відповідно до положень ч. 1 ст. 111 Цивільного кодексу України ліквідаційна комісія після закінчення строку для пред'явлення вимог кредиторами складає проміжний ліквідаційний баланс, який містить відомості про склад майна юридичної особи, що ліквідується, перелік пред'явлених кредиторами вимог, а також результати їх розгляду.

Крім загальних правил щодо порядку припинення юридичних осіб, передбачених ст. 105 Цивільного кодексу України, цей нормативний акт встановлює і спеціальні правила порядку ліквідації юридичної особи, спрямовані на забезпечення прав та інтересів кредиторів. Комісія з припинення юридичної особи (ліквідаційна комісія), яка створюється і діє на попередніх етапах згідно зі статтями 105, 110 Цивільного кодексу України, обов'язково складає після закінчення строку для пред'явлення вимог кредиторами проміжний ліквідаційний баланс, який містить відомості про склад майна юридичної особи, що ліквідується, перелік пред'явлених кредиторами вимог, а також результати їх розгляду.

Загалом такий підхід характерний і для правозастосовної практики. Так, у Постанові Вищого господарського суду України від 10 лютого 2010 року № 524/144-09 зазначається, що на етапі затвердження проміжного ліквідаційного балансу з'ясовуються питання про достатність чи недостатність в юридичної особи, що ліквідується, коштів для задоволення вимог кредиторів, у разі недостатності яких ліквідаційною комісією здійснюється продаж майна юридичної особи. Зазначені норми цивільного законодавства кореспонduються і з приписами ст. 60 Господарського кодексу України, яка регулює загальний порядок ліквідації суб'єкта господарювання. Зокрема, у ч. 5 вказаної статті передбачено: ліквідаційна комісія оцінює наявне майно суб'єкта господарювання, що ліквідується, і розраховується з

кредиторами, складає ліквідаційний баланс та подає його власнику або органу, який призначив ліквідаційну комісію [3].

Деякі спеціалісти навіть зауважують, що факт неоплатності встановлюється ліквідатором не раніше, ніж буде затверджено проміжний ліквідаційний баланс. Також вони звертають увагу на таке: ч. 3 ст. 112 Господарського кодексу України надає кредитору, в прийнятті вимог якого ліквідатор відмовив (тобто його вимоги не було включено до проміжного ліквідаційного балансу), право звернутися до суду з позовом до ліквідаційної комісії. Такий позов може бути заявлено кредитором не пізніше одного місяця з моменту отримання повідомлення про повну або часткову відмову в прийнятті вимог. Заважаючи на те, що задоволення судом вказаних вимог неминуче призводить до збільшення пасиву боржника, існують підстави стверджувати, що до закінчення місячного строку, протягом якого «відхилені» кредитори мають право подати позови, не можна говорити, що пасив боржника сформовано остаточно, тобто про наявність факту неоплатності. Тому суд може повернути позовну заяву без розгляду, оскільки до моменту звернення ліквідатора із заявою до суду в порядку ст. 51 Закону про банкрутство не скінчився передбачений ч. 5 ст. 112 Господарського кодексу України місячний строк по кожному з кредиторів, у прийнятті вимог яких відмовив ліквідатор, як це сталося на практиці (постанова Вищого господарського суду України від 1 квітня 2009 року у справі № Б26/195-08; постанова Вищого господарського суду України від 14 липня 2010 року у справі № 1/61-Б) [4, 12]. З останніми висновками і позицією суду погодиться складно з таких підстав. Якщо стан пасиву боржника дозволяє йому ініціювати справу про банкрутство, то збільшення такого пасиву (а результатом задоволення вимог кредиторів, які оспорювали невизнання ліквідаційною комісією їх вимог, може стати тільки збільшення пасиву) жодним чином не унеможливить право та обов'язок боржника звернутися з відповідною заявою.

Як зазначалося вище, Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» пов'язує обов'язок боржника подати заяву про порушення справи про банкрутство у випадку, якщо встановлено неможливість боржника задовольнити вимоги кредиторів у повному

обсязі, а не коли буде остаточно сформовано пасив боржника. Зрозуміло, якщо боржник не в змозі задовольнити вимоги кредиторів, які ним визнані, він не стане більш платоспроможним, у разі зростання пасиву за рахунок вимог, спочатку невизнаних.

Загалом навіть між датою фактичного виявлення недостатності майна боржника і моментом складання проміжного ліквідаційного балансу може минути досить багато часу, протягом якого можуть постраждати майнові інтереси кредиторів та учасників суб'єкта господарювання, що ліквідується. Як зауважують дослідники, ліквідаційна комісія має досить часу, щоб вжити необхідні дії (наприклад, спрямовані на відчуження майна боржника), і при цьому нічим не ризикує, оскільки після закінчення встановленого терміну не буде необхідності у здійсненні нових операцій [2, 6]. Збільшення ж цього строку ускладнить практичне використання обов'язку ліквідатора (ліквідаційної комісії) звернутися в господарський суд із заявою про порушення справи про банкрутство як засобу запобігання недобросовісних дій суб'єктів господарювання в процедурі банкрутства.

Наведену вище позицію суду можна пояснити загальнозвживаним сьогодні підходом судових органів, згідно з яким застосування положень ст. 51 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» є можливим за умови, якщо боржником (ліквідаційною комісією) було належним чином додержано усіх вимог законодавства, яких він повинен був дотриматися у процедурі «звичайної» ліквідації. Так, наприклад, у Постанові Вищого господарського суду України від 10 лютого 2010 року у справі № 18/198/09 зазначено, що необхідними передумовами для звернення із заявою про порушення провадження у справі про банкрутство боржника у порядку ст. 51 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» є: оцінка вартості наявного майна боржника, публікація оголошення згідно з вимогами ст. 105 Цивільного кодексу України з метою виявлення кредиторів та встановлення повного обсягу кредиторської заборгованості, повідомлення органу державної податкової служби про ліквідацію підприємства та складання проміжного ліквідаційного балансу.

Крім того, звернення до суду з такою заявою можливе лише після закінчення строку, передбаченого ст. 105 Цивільного кодексу України [5].

У Постанові Вищого господарського суду України від 10 лютого 2010 року № 23/233-б також зазначено, що аналіз ч. 1 ст. 51 та положень пунктів 2, 3 ст. 7 Закону про банкрутство дає підстави стверджувати про необхідні передумови для звернення із заявою про порушення провадження у справі про банкрутство боржника у порядку ст. 51 Закону про банкрутство, які полягають у наступному: прийняття рішення власником майна (або органом, уповноваженим управляти майном) боржника про звернення боржника до господарського суду із заявою; аналіз активів боржника у вигляді проведення інвентаризації наявного майна (у тому числі заставленого майна), його належної оцінки та оцінки грошових коштів на рахунках боржника; аналіз пасивів боржника шляхом публікації оголошення згідно з вимогами ст. 105 Цивільного кодексу України з метою виявлення кредиторів та встановлення повного обсягу кредиторської заборгованості; проведення аналізу активів та пасивів боржника є підставою складення проміжного ліквідаційного балансу, який додається до заяви боржника відповідно до п. 3 ст. 7 Закону про банкрутство; повідомлення органу державної податкової служби про ліквідацію підприємства [5].

Аналіз наведених вище прикладів та аналогічної судової практики свідчить, що, хоча дотримання умов законодавства про ліквідацію є передумовою для звернення із заявою в порядку ст. 51 Закону «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», фактично не існує підстав вважати, що наявність судового спору щодо визнання вимог кредиторів може слугувати підставою відмови ліквідатору (ліквідаційній комісії) у прийнятті позовної заяви.

Таким чином, труднощі у встановленні дійсного моменту, з якого членам ліквідаційної комісії стало відомо про неможливість задовільнити вимоги усіх кредиторів і, відповідно, реалізації положень ч. 6 ст. 51 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», та моменту, з якого є необхідним (можливим) подання заяви до суду,

потребують свого вирішення. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 22 грудня 2011 року було затверджено нову редакцію Закону «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». На жаль, проаналізована вище проблема не знайшла у новій редакції свого належного вирішення.

У цьому зв'язку ч. 1 ст. 95 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» в редакції від 22 грудня 2011 року доцільно викласти наступним чином: «Якщо вартості майна боржника – юридичної особи, щодо якого прийнято рішення про ліквідацію, недостатньо для задоволення вимог кредиторів, така юридична особа ліквідується в порядку, передбаченому цим Законом. У разі виявлення зазначених обставин ліквідатор (ліквідаційна комісія) зобов'язані не пізніше місячного строку з моменту такого виявлення (але не пізніше місяця з дати затвердження проміжного ліквідаційного балансу), звернутися в господарський суд із заявою про порушення справи про банкрутство такої юридичної особи».

Закон не обумовлює обов'язок боржника подати заяву залежно від того, у якому порядку здійснюється ліквідація – у добровільному чи примусовому. На думку В. Ткачова, те що боржник може бути ліквідований лише в процесі конкурсного провадження, є розумним для примусової ліквідації. Але добровільна ліквідація передбачає можливість відмови засновників (учасників) від завершення ліквідації з поверненням до нормального функціонування. Проте, якщо в процесі добровільної ліквідації було порушенено справу про банкрутство, жодним чином вийти з ліквідації чи спробувати відновити платоспроможність боржника можливості вже не існує. Тому дослідник пропонує включити до чинного законодавства положення щодо спостереження, фінансового оздоровлення і зовнішнього управління при примусовому банкрутстві [6, 33].

Верховний Суд України виходить з позиції, що поновлення встановлених Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» строків судових процедур банкрутства не передбачено, але ці строки можуть бути

продовженні судом у випадках, передбачених цим Законом. Наприклад, згідно з правилами ч. 1 ст. 17 та ч. 2 ст. 22 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» суд може продовжити строки санації боржника та ліквідації банкрутата. Відповідно до ст. 53 Господарського процесуального кодексу України за заявою сторони, прокурора чи зі своєї ініціативи господарський суд може визнати причину пропуску встановленого законом процесуального строку поважною і відновити пропущений десятиденний строк подання заявником до офіційних друкованих органів оголошення про порушення справи про банкрутство, передбачений ч. 5 ст. 11, чи шестимісячний строк подання плачу санації, визначений у ч. 6 ст. 18 цього Закону, якщо судом не було прийнято рішення про залишення заяви без розгляду. Проте не може бути поновлено встановлений ст. 14 Закону строк для подання вимог конкурсними кредиторами, оскільки він є граничним і поновленню не підлягає [7]. Що ж до строку, визначеного ст. 51 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», судова практика, як правило, застосовує такий само підхід, що і визначений у наведеній вище Постанові стосовно встановлених ст. 14 цього Закону строків, тобто визначає цей строк як присічний.

В окремих дослідників викликає зауваження обставина, згідно з якою при банкрутстві боржника, що ліквідується, строк для заявлених вимог становить лише один місяць [2, 5]. Однак, враховуючи, що у кредиторів було щонайменше два місяці на пред'явлення вимог у процедурі «звичайної» ліквідації (загальний строк становить, таким чином, як мінімум три місяці), і, крім того, фактично боржник після закінчення двомісячного строку отримує так би мовити другий шанс на пред'явлення своїх вимог, збільшення місячного строку, встановленого ст. 51 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», навряд чи є доцільним. Швидше, господарському суду можна надати право визнати причину пропуску місячного строку на пред'явлення вимог кредиторів поважною за заявою сторони, прокурора чи зі своєю ініціативою і відновити пропущений десятиденний строк.

У ч. 1 ст. 51 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» вказано, що у разі виявлення обставин, зазначених в абзаці першому цієї частини, після прийняття рішення про ліквідацію до створення ліквідаційної комісії (призначення ліквідатора) заявя про порушення справи про банкрутство подається власником майна боржника (уповноваженою ним особою). Необхідно зауважити, що положення цієї статті викладено недостатньо коректно. З моменту державної реєстрації до моменту закінчення процедури ліквідації власником майна суб'єкта господарювання – юридичної особи є сама така особа, а її засновники (учасники) мають щодо неї зобов'язальні права (корпоративні права). Власники корпоративних прав згідно із чинним законодавством не уповноважені подавати позови від імені юридичної особи. Відповідно до п. 11 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 24 листопада 2008 року № 13 «Про практику розгляду судами корпоративних спорів» акціонери (учасники) господарського товариства не вправі звертатися до суду за захистом прав та інтересів інших акціонерів (учасників) господарського товариства та самого товариства поза відносинами представництва, а також обґрунтovувати свої вимоги порушенням прав інших акціонерів (учасників) товариства [7]. У Законі України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» в редакції від 22 грудня 2011 року зазначається, що обов'язковою умовою звернення до господарського суду із заявою про порушення справи про банкрутство є дотримання боржником порядку ліквідації юридичної особи відповідно до законодавства України. Ця новація фактично знімає проблему визначення особи, яка уповноважена подавати заяву після прийняття рішення про ліквідацію, але до створення ліквідаційної комісії (призначення ліквідатора) і заслуговує на позитивну оцінку.

Однак необхідно зазначити, що положення нової редакції Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» щодо застосування процедури банкрутства до боржника, що ліквідується власником, не позбавлені суттєвих недоліків. Так, у ч. 6 ст. 95 цього Закону зазначається, що власник майна

боржника (уповноважена ним особа), керівник боржника, голова ліквідаційної комісії (ліквідатор), які допустили порушення вимог ч. 1 цієї статті, несуть солідарну відповідальність за незадоволення вимог кредиторів. Але ч. 1 ст. 95 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника та визнання його банкрутом» у редакції від 22 грудня 2011 року обов'язок звернутися до господарського суду із заявою про порушення справи про банкрутство юридичної особи, щодо якої прийнято рішення про ліквідацію, покладено тільки на ліквідатора (ліквідаційну комісію), що цілком закономірно, оскільки саме ліквідатор (члени ліквідаційної комісії) мають найбільш повну інформацію про майновий стан боржника. У цьому зв'язку до ч. 6 ст. 95 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у редакції від 22 грудня 2011 року доцільно внести зміни та викласти її наступним чином: «Голова ліквідаційної комісії

(ліквідатор), які допустили порушення вимог частини першої цієї статті, несуть солідарну відповідальність за незадоволення вимог кредиторів. Питання порушення головою ліквідаційної комісії (ліквідатором) вимог частини першої цієї статті підлягає розгляду господарським судом при проведенні ліквідаційної процедури відповідно до цього Закону. У разі виявлення такого порушення про це зазначається в ухвалі господарського суду про затвердження ліквідаційного балансу та звіту ліквідатора банкрута, що є підставою для подальшого звернення кредиторів до голови ліквідаційної комісії (ліквідатора)».

Сформульовані у результаті проведено-го дослідження пропозиції щодо вдоскона-лення законодавства про неспроможність сприятимуть застосуванню процедури бан-крутства до боржника, що ліквідується влас-ником, запобігатимуть банкрутству внаслі-док недобросовісного господарювання цієї категорії боржників.

**Список використаних джерел:**

1. Шипицина О.В. Административно-правовые проблемы функционирования института несо-стоятельности (банкротства) в Российской Федерации: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / О.В. Шипицина. – Тюмень, 2003. – 28 с.
2. Костоваров А. Банкротство ликвидируемого должника / А. Костоваров // Корпоративный юрист. – 2009. – № 11. – С. 4–6.
3. Постанова Вищого господарського суду України від 10 лютого 2010 року у справі № 18/198/09: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://arbitr.gov.ua/docs/28\\_2673998.html](http://arbitr.gov.ua/docs/28_2673998.html)
4. Песков В. Шаги на пути к своему банкротству / В. Песков, О. Иванив // Юридическая практика. – 2011. – № 33. – С. 1, 12.
5. Постанова Вищого господарського суду України від 10 лютого 2010 року у справі № 18/198/09: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://arbitr.gov.ua/docs/28\\_2673998.html](http://arbitr.gov.ua/docs/28_2673998.html)
6. Ткачев В.Н. Несостоятельность (банкротство) особых категорий субъектов конкурсного права: теоретические и практические проблемы правового регулирования / В.Н. Ткачев. – М.: Волтерс Клу-вер, 2007. – 175 с.
7. Про судову практику в справах про банкрутство: постанова Верховного Суду України від 18 груд-ня 2009 року № 15 // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – № 2. – С. 3.

*Артем ВОЛДІН*

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ  
БАНКРУТСТВА ДО ПІДПРИЄМСТВА-БОРЖНИКА, ЩО ЛІКВІДУЄТЬСЯ ВЛАСНИКОМ**

**Резюме**

Виявлено недоліки та прогалини у законодавстві про банкрутство й надано пропозиції що-до їх усунення. Доведено, що спрощений порядок визнання підприємства-боржника банкру-том, який застосовується до підприємства-боржника, що ліквідується власником, може вико-ристовуватися недобросовісними суб'єктами господарювання з метою усунення повного задо-волення вимог кредиторів. Сформульовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

Артем ВОЛОДИН

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ БАНКРОТСТВА  
К ПРЕДПРИЯТИЮ-ДОЛЖНИКУ, КОТОРОЕ ЛИКВИДИРУЕТСЯ СОБСТВЕННИКОМ

**Резюме**

Выявлены недостатки и пробелы в законодательстве о банкротстве и внесены предложения по их устранению. Доказано, что упрощенный порядок признания предприятия-должника банкротом, применяемый к предприятию-должнику, которое ликвидируется собственником, может использоваться недобросовестными субъектами хозяйствования с целью устраниния полного удовлетворения требований кредиторов. Сформулированы предложения по усовершенствованию законодательства в этой сфере.

Artem VOLODIN

CERTAIN ASPECTS OF BANKRUPTCY PROCEDURE FOR DEBTOR LIQUIDATED BY OWNER

**Summary**

The author reveals defects and gaps in Bankruptcy legislation and suggests the ways of their elimination. It's proved that simplified procedure for recognition of debtor's bankruptcy might be used by unfair economic agent with the aim of reducing creditor's demands. The propositions of improving legislation in this field are given.



Яна РІЗАК,  
асpirант кафедри кримінально-правових дисциплін  
Інституту підготовки кадрів  
Національної академії прокуратури України

**ПРЕДМЕТ КОМЕРЦІЙНОГО ПІДКУПУ  
ЗА КРИМІНАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ**

**Ключові слова:** предмет злочину; комерційний підкуп; неправомірна вигода; хабар.

З даними неурядової міжнародної організації Transparency International Україна в 2011 році посіла 152 місце серед 182 країн світу за рівнем поширення корупції, перебуваючи у цьому рейтингу поряд із Таджикистаном і Конго [1]. Така ситуація вже давно викликає занепокоєння. З метою забезпечення ефективної протидії корупційним проявам та посилення відповідальності за вчинення корупційних діянь 7 квітня 2011 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» та інші пов'язані з ним законодавчі акти. Ці закони суттєво змінюють загальнодержавний підхід до розуміння корупції та антикорупційних заходів, містять низку новел, невідомих вітчизняним правовим традиціям. Зокрема, Законом України

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» Кримінальний кодекс України (КК України) доповнено ст. 368-3 «Комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми». Предметом цього злочину названо неправомірну вигоду, поняття якої є новим для вітчизняного законодавства, а тому потребує ґрунтовного вивчення.

Оскільки шлях становлення нового антикорупційного законодавства України виявився досить тривалим і непростим, на кожному етапі появи чергової редакції проектів законів чи, власне, вже самих законів вони вивчались і досить активно обговорювались фахівцями. Так, серйозної критики з боку

М.І. Мельника та М.І. Хавронюка зазнала «перша спроба» антикорупційних законів зразка 2009 року. Дослідники називали чимало законодавчих недоліків, зокрема тих, що стосуються формулування предмета корупційних злочинів і правопорушень, визначення форми вини і суб'єкта корупційних правопорушень, допущених законодавцем прогалин [2]. В.І. Тютюгін звертав увагу на співвідношення понять «хабар» і «неправомірна вигода» [3], а Л.П. Брич висвітлювала питання кримінально-правової кваліфікації корупційних діянь, в контексті чого неправомірна вигода розглядалась як розмежувальна ознака певних правопорушень [4].

Метою пропонованого дослідження є аналіз положень антикорупційного законодавства України, які стосуються предмета комерційного підкупу, розкриття поняття неправомірної вигоди та визначення його основних ознак.

Вважаємо, що вивченню предмета злочину в науці кримінального права приділено значну увагу, а тому в межах цього дослідження воно додаткового розгляду не потребує. Погоджуємося з Є.В. Лашуком, який предмет злочину визначає як факультативну ознаку об'єкта злочину, що проявляється у матеріальних цінностях (людина може сприймати їх органами чуття чи фіксувати спеціальними технічними засобами), з приводу яких та (або) шляхом безпосереднього впливу на які вчиняється злочинне діяння [5, 3].

У порядку аутентичного тлумачення закону в примітці до ст. 364-1 КК України роз'яснюються, що під неправомірною вигодою слід розуміти грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову. Викладене визначення дублює відповідні дефініції, наведені у ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та у примітці до ст. 72-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Передусім зауважимо, що ст. 21 Конвенції ООН проти корупції (ратифікована із застереженнями Законом України від 18 жовтня 2006 року), яка стала основою для нового антикорупційного законодавства України, в офіційній редакції українською мовою предметом комерційного підкупу називає неправомірну перевагу. В офіційному тексті

англійською мовою вжито термін «*undue advantage*», що можна перекласти і як «неправомірна вигода». Таким чином, український законодавець допускає непослідовність, вживаючи різні терміни для позначення одного і того ж поняття, вносячи непотрібну плутанину, адже згідно з наведеним вище визначенням неправомірної вигоди переваги є лише одним із можливих її різновидів. Отже, вважаємо, офіційний переклад Конвенції ООН проти корупції необхідно привести у відповідність до нового антикорупційного законодавства України.

Вжитий у примітці до ст. 364-1 КК України термін «грошові кошти» за своєю етимологією походить від російськомовного звороту «денежные средства», що дослівно означає «грошові засоби». У словниках вказане словосполучення перекладається як кошти [6, 67], звідси випливає доцільність вживання терміна «грошові засоби», що буде правильним з лексичної точки зору. Щоправда, термін «грошові кошти» вже давно став загальнозважаним у нормативно-правових актах України, зокрема і ухвалених Міністерством фінансів України й Національним банком України.

Гроші – особливий товар, що є загальною еквівалентною формою вартості інших товарів. Вони виконують функції мірила вартості та засобу обігу, нагромадження та платежу. Гроші перебувають і в готівковій, і в безготівковій формах у вигляді коштів на рахунках у банку та депозитах, при цьому можуть бути як національною валютою, так і іноземною. Визначення останньої закріплено у ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

Слушною, на наш погляд, є думка І.А. Кузнецової, яка вказує, що для визнання грошей предметом комерційного підкупу їх форма та тип валюти значення не мають; головне, щоб на момент вчинення злочину гроші перебували в обігу, тобто виконували функцію загального еквівалента, могли бути використані як універсальний засіб платежу [7, 44]. Також предметом комерційного підкупу можуть визнаватись грошові знаки, вилучені з обігу, або такі, що підлягають вилученню, але підлягають обміну. Що ж стосується іноземної валюти, то вона визнається предметом комерційного підкупу, якщо може бути використана як засіб платежу, незалежно від того, чи було дотримано поря-

док здійснення валютних операцій, встановлений законодавством. Якщо предметом злочину, що розглядається, виступають старовинні монети, які мають нумізматичну цінність, грошими з точки зору кваліфікації за ст. 368-3 КК України вони не визнаються, однак належать до категорії «майно».

Визначення поняття «майно» закріплено у Цивільному та Господарському кодексах України, проте, вважаємо, що для більш повного його розуміння варто передусім звернутись до норм міжнародного законодавства. Відповідно до ст. 2 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності (ратифікована Законом України від 4 лютого 2004 року) майно означає будь-які активи, матеріальні чи нематеріальні, рухомі або нерухомі, виражені в речах чи у правах, а також юридичні документи або акти, які підтверджують право на такі активи чи інтерес у них. Вказане визначення відтворено у ст. 2 Конвенції ООН проти корупції.

Цивільне законодавство України як особливі види майна виділяє тварин, підприємство як єдиний майновий комплекс, гроші, валютні цінності, цінні папери, майнові права, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформацію, а також інші матеріальні і нематеріальні блага. Враховуючи зазначене, на нашу думку, для кваліфікації комерційного підкупу не має значення характеристика майна, яке пропонується, надається, передається або отримується.

Незважаючи на вживання такого слова-сполучення, як торгівля людьми (зокрема, у ст. 149 КК України), людина не може бути майном і, відповідно, предметом комерційного підкупу. Разом із тим до предмета комерційного підкупу слід віднести предмети, вилучені з обігу або обіг яких обмежений (наприклад, наркотичні засоби, зброя). Дії винних у такій ситуації повинні кваліфікуватись за правилами сукупності злочинів.

До категорії «майно» належать і майнові права, у зв'язку з чим у випадках переуступки майнового права від службової особи юридичної особи приватного права іншій особі та «пробачення» боргу має місце предмет комерційного підкупу у вигляді майна.

Переваги – це додаткові матеріальні чи інші вигоди, можливості, які суб'єкт має порівняно з іншими особами, які ставлять його в нерівне становище з іншими особами. Синонімами терміна «переваги» є слова

«привілеї», «пріоритет», «виключне право», «першість». Як зазначає М.І. Хавронюк, переваги можуть полягати, зокрема, у праві на позачергове або першочергове одержання матеріальних благ чи послуг або пільг, які належать особі за законом. Надання незаконних переваг означає, що вони надаються особі, яка не має на них права, і при цьому порушуються інтереси інших осіб [8, 35].

Під пільгами слід розуміти різноманітні пільги, встановлені законодавством для різних категорій осіб, що полягають у звільненні їх від певних обов'язків або у наданні додаткових можливостей майнового чи немайнового характеру. До майнових належать пільги, які надаються у вигляді додаткових виплат, повного або часткового звільнення окремих категорій осіб від обов'язкових платежів. Немайновими вважаються пільги у вигляді додаткових оплачуваних відпусток, скорочення робочого часу тощо; як бачимо, немайновими ці пільги названо досить умовно. Предметом комерційного підкупу вважаються обидва названі види пільг, оскільки закон не робить з цього приводу жодних винятків чи уточнень.

Послугами вважається діяльність суб'єктів, яка не набуває матеріально-речової форми і задовольняє певні потреби замовників. Послуги є результатом різnorідної діяльності, що здійснюється виробником на замовлення будь-яких споживачів (окремих громадян, підприємств, організацій, підприємців). Специфіка послуг як продукції полягає в тому, що послуги не накопичуються (за винятком окремих видів), не транспортуються, не існують окремо від виробників, тобто вони споживаються здебільшого в момент їх надання. Загалом послуга – це насамперед трудова доцільна діяльність, результати якої виражаються в корисному ефекті, особливій споживчій вартості. Як види послуг можна назвати: транспортні; технічного сервісу; електрозв'язку; мобільного зв'язку та з доступом до Інтернету; з наданням персоналу; з управління будинком; із розроблення, документації та запровадження системи управління; поштового зв'язку; ресторанного господарства; з відпочинку; з оздоровлення; з працевлаштування; з тимчасового розміщення (проживання); освітні; ритуальні тощо.

Особливу увагу слід звернути на таку категорію витрат підприємства, як: представницькі; на рекламу; підготовку і перепідго-

товку кадрів [7, 57–59]. Такі види витрат існують на підприємствах та в організаціях в усіх цивілізованих країнах з ринковою економікою. Представницькі витрати – це витрати підприємства із прийому та обслуговування представників інших підприємств, які прибули для проведення перемовин з метою підписання взаємогідних контрактів. Зокрема, до зазначених витрат належать транспортні послуги, витрати, пов'язані з організацією офіційних прийомів (сніданок, обід, фуршетне обслуговування), послуги перекладачів.

Таким чином, не завжди такі послуги, як безкоштовний обід в ресторані, оплата проживання в готелі чи безкоштовне перевезення містом службової особи юридичної особи приватного права, набувають ознак незаконності. Адже вказані дії, хоч і пов'язані з витратами однієї сторони та отриманням матеріальної вигоди другою, є проявом ділового етикету, що сприяє налагодженню партнерських зв'язків між суб'єктами підприємницької діяльності. А відтак, перелічені правомірні послуги, незважаючи на те, що спрямовані, аби викликати у протилежній стороні бажання прийняти певне управлінське рішення, ні до чого не зобов'язують потенційних партнерів і не суперечать інтересам комерційної організації. Відповідно, про склад злочину, передбаченого ст. 368-3 КК України, у такій ситуації не йдеся.

Останнім у переліку різновидів неправомірної вигоди у примітці до ст. 364-1 Кримінального кодексу України названо нематеріальні активи. Згідно зі ст. 14 Податкового кодексу України нематеріальні активи – це право власності на результати інтелектуальної діяльності, зокрема і промислової власності, а також інші аналогічні права, визнані об'єктом права власності (інтелектуальної власності), право користування майном та майновими правами платника податку в установленому законодавством порядку, у тому числі набуті в установленому законодавством порядку права користування природними ресурсами, майном та майновими правами. У Податковому кодексі України виділено кілька груп нематеріальних активів, а саме: права користування природними ресурсами; права користування майном; права на комерційні позначення; права на об'єкти промислової власності; авторське право та суміжні з ним права; інші

нематеріальні активи (право на ведення діяльності, використання економічних та інших привілеїв тощо).

Як окрема група нематеріальних активів виділяється гудвл – нематеріальний актив, вартість якого визначається як різниця між ринковою ціною та балансовою вартістю активів підприємства як цілісного майнового комплексу, що виникає в результаті використання кращих управлінських якостей, домінуючої позиції на ринку товарів, послуг, нових технологій тощо.

Для визнання перелічених вище благ неправомірною вигодою як предметом злочину, передбаченого ст. 368-3 КК України, вони повинні набути певних властивостей.

Першою з них є те, що вказані різновиди неправомірної вигоди обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Це означає, зокрема, що суб'єкт злочину отримує їх, не маючи визначених для цього безпосередньо у законі підстав у формі прямого дозволу. Вказівка на прямий дозвіл відображені, наприклад, у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції». Стаття 8 цього Закону визначає, що особи (наприклад службові особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми) можуть одержувати загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси, приймати дарунки від інших осіб. Аналогічні дозволи можуть бути визначені і у колективних договорах, додатках до контрактів чи в інших актах, що приймаються на підприємствах і є обов'язковими для його працівників.

Наступною властивістю неправомірної вигоди як предмета злочину є те, що її обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову ціну. Безплатність означає безкоштовність, тобто відсутність умов про оплату, чим зазвичай характеризується більшість цивільно-правових договорів. Однак при цьому безоплатність не завжди свідчить про вчинення злочину, адже цивільне та господарське законодавство передбачає можливість укладення і виконання договору про безоплатне надання послуг, безоплатне користування майном, його безоплатну передачу тощо.

Як пояснює М.І. Хавронюк, йдеся про обіцянку, пропозицію надання чи одержання

неправомірної вигоди за фіктивною вартістю, внаслідок чого одержувач залишається у вигрashi матеріально. Він не сплачує за предмет неправомірної вигоди ту ціну, яку за нього зазвичай сплачують інші особи. При цьому зменшення для нього вартості цього предмета відбувається у зв'язку з виконанням ним певних службових обов'язків та наявності в нього специфічних можливостей [8, 40].

Обіцянка, пропозиція, надання і одержання за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, стосується майна, переваг, пільг, послуг і нематеріальних активів. Такі дії з грошовими коштами неможливі, адже саме у грошовому еквіваленті визначається ціна будь-якої речі.

Єдина згадка про мінімальну ціну, що важливо з точки зору з'ясування суті неправомірної вигоди, міститься у Законі України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту», в якому зазначається, що мінімальна ціна – це ціна товару, за якою його продаж не заподіює шкоду національному товаровиробнику. Однак вказаний Закон регулює лише питання імпорту продукції національного виробництва, а предметом комерційного підкупу можуть бути й інші категорії товарів і послуг.

Для роз'яснення поняття «цина, нижча за мінімальну ринкову» варто звернутись до Закону України «Про ціни і ціноутворення», а також Податкового кодексу України, які визначають поняття ціни (зокрема, вільної ціни, державної фіксованої та регульованої, звичайної і ринкової). Та обставина, що поняття мінімальної ринкової ціни національним законодавством не визначене, може привести до проблем застосування ст. 368-3 КК України.

Згідно зі ст. 14 Податкового кодексу України ринковою є ціна, за якою товари (роботи, послуги) передаються іншому власникам за умови, що продавець бажає передати такі товари (роботи, послуги), а покупець – їх отримати на добровільній основі, обидві сторони є взаємно незалежними юридично та фактично, володіють достатньою інформацією про такі товари (роботи, послуги).

Отже, мінімальною ринковою ціною доцільно визнати найнижчу ціну, за якою продавець бажає передати свій товар за умови добровільності встановлення такої ціни. У науковій літературі ціною, нижчою за мінімальну ринкову, пропонується визнавати

вірогідну ціну на конкурентному ринку в даній місцевості, за яку майно може бути продане, а послуга надана на час вчинення злочину [9, 259].

Проаналізувавши нове антикорупційне законодавство, зазначимо, що поняття неправомірної вигоди як предмета комерційного підкупу і поняття хабара, вочевидь, є тотожними. Їх відмінність полягає лише у тому, що вони використовуються у різних нормах кримінального закону. Російська кримінально-правова наука вважає комерційний підкуп різновидом хабарництва, що вчиняється особою, яка виконує управлінські функції в комерційних чи інших організаціях. Стверджується також, що предмет комерційного підкупу цілком допустимо описувати терміном «хабар» [10, 48–49].

У Конвенції ООН проти корупції та Кримінальній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією вжито терміни «хабар» та «неправомірна вигода (перевага)» як синоніми. Тому погоджуємося з М.І. Хавронюком, який використання поняття «хабар» у чинному кримінальному законодавстві називає лише даниною традиції [8, 42], і вважаємо, що у КК України для позначення предмета злочинів, які уособлюють корупцію, варто використовувати словосполучення «неправомірна вигода».

Як відомо, звичним для кримінально-правової науки і правозастосовної практики є підхід, згідно з яким предмет хабара (та, як уже зазначалося, предмет комерційного підкупу) має майновий характер. У п. 4 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» з цього приводу зазначено: оскільки одержання хабара є корисливим злочином, його предмет має винятково майновий характер та означає майно, право на нього чи будь-які дії майнового характеру. Послуги, пільги і переваги, які не мають майнового характеру (похвальні характеристика чи виступ у пресі, надання престижної роботи тощо), не можуть визнаватися предметом хабара. При цьому майнова вигода як предмет хабара може полягати не лише в одержанні майна, а й у звільненні від майнових зобов'язань і скороченні витрат, які у конкретній ситуації є звичними або необхідними. Принагідно звернемо увагу на те, що роз'яснення Пленуму Верховного Суду України, згідно з яким

отримання немайнових послуг, пільг чи переваг за наявності для цього підстав може кваліфікуватись як зловживання службовим становищем (абз. 2 п. 4 постанови Пленуму «Про судову практику у справах про хабарництво»), виходить з того, що факт отримання зазначених благ може і повинен бути доказаний у порядку, визначеному кримінально-процесуальним законодавством.

Варто також зазначити, що останнім часом в юридичній літературі (у тому числі у зв'язку із становленням нового антикорупційного законодавства України) вельми загострилось питання про визнання предметом одержання хабара (ст. 368 КК України) немайнових благ на кшталт схвалного виступу у ЗМІ, статевого зв'язку, надання престижної роботи, підвищення у службовій кар'єрі, включення до виборчого списку, сприяння у вступі до ВНЗ, визнання особи переможцем конкурсу тощо. Зрозуміло, що позитивна або негативна відповідь на вказаний запитання залежить від сприйняття того чи іншого тлумачення хабара.

Об'єктивне розуміння, що його, зокрема, відстоює Пленум Верховного Суду України, полягає у тому, що предметом хабара вважа-

ються блага, наявність яких піддається більш-менш точному, об'єктивному встановленню. Хабар – це винагорода, здатна покращити майнове становище хабароодержувача, предмет, який має певну мінову і споживчу вартість. Натомість суть суб'єктивного розуміння зводиться до того, що предметом хабара можуть бути блага, які задовольняють найрізноманітніші потреби, бажання, примхи людини, а отже, здатні вплинути на службову поведінку особи [11, 518–521].

Проведене дослідження дає змогу зробити висновок по те, що неправомірна вигода як предмет комерційного підкупу має майновий характер і повинна діставати грошову оцінку. Саме поняття неправомірної вигоди, яке фігурує у міжнародно-правових документах, присвячених протидії корупції, має вживатися у тексті КК України для позначення предмета злочинів, що становлять собою кримінально карану корупцію. Нагальним також є розроблення та ухвалення Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ рекомендаційних роз'яснень щодо новел антикорупційного законодавства взагалі та розуміння неправомірної вигоди зокрема.

#### **Список використаних джерел:**

1. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/#CountryResults>
2. Мельник М. Нові антикорупційні закони: пил в очі чи граната в руках мавпи? / М. Мельник, М. Хавронюк // Дзеркало тижня. – 2009. – № 50. – 19–25 грудня.
3. Тютюгін В. Новели кримінального законодавства щодо посилення відповідальності за корупційні злочини: вирішення проблеми чи проблеми для вирішення? / В. Тютюгін // Юридичний вісник України. – 2010. – № 6. – 6–12 лютого.
4. Брич Л. Кримінально-правова кваліфікація корупційних діянь з врахуванням нового антикорупційного законодавства України / Л. Брич // Юридичний вісник України. – 2010. – № 19. – 8–11 травня.
5. Лашук Є.В. Предмет злочину в кримінальному праві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.08. / Є.В. Лашук. – К., 2005. – 19 с.
6. Непийвода Н. Практичний російсько-український словник: найуживаніші слова і вислови / Непийвода Н. – К.: Основа, 2000. – 376 с.
7. Кузнецова И.А. Ответственность за коммерческий подкуп: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Кузнецова И.А. – М., 2003 – 200 с.
8. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М.І. Хавронюк. – К.: Атика, 2011. – 424 с.
9. Кримінальне право України: Особлива частина: підруч. / за ред. В.В. Стасиса, В.Я. Тація. – Х.: Право, 2010. – 4-те вид., перероб. і доп. – 608 с.
10. Тумаркина Л.П. Коммерческий подкуп: моногр. / Тумаркина Л.П. – М.: ИД Камерон, 2005. – 176 с.
11. Дудоров О.О. Вибрані праці з кримінального права / Дудоров О.О.; переднє слово д-ра юрид. наук, проф. В.О. Навроцького. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 952 с.

Яна РИЗАК

ПРЕДМЕТ КОМЕРЦІЙНОГО ПІДКУПУ ЗА КРИМІНАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

**Резюме**

Розкривається зміст неправомірної вигоди як предмета злочину, передбаченого ст. 368-3 Кримінального кодексу України. Обґрунтовується положення про доречність використання цього поняття у новому антикорупційному законодавстві та з'ясовується його співвідношення з предметом одержання хабара.

Яна РИЗАК

ПРЕДМЕТ КОММЕРЧЕСКОГО ПОДКУПА ПО УГОЛОВНОМУ КОДЕКСУ УКРАИНЫ

**Резюме**

Раскрывается содержание неправомерной выгоды как предмета преступления, предусмотренного ст. 368-3 Уголовного кодекса Украины. Обосновывается положение об уместности использования этого понятия в новом антикоррупционном законодательстве и выясняется его соотношение с предметом получения взятки.

Yana RYZAK

COMMERCIAL BRIBERY AFTER THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE

**Summary**

Gaining illegal advantage is defined as the subject of crime, determined by article 368-3 of the Criminal code of Ukraine. Provision of the appropriateness of the use of this concept in the new anticorruption legislation and its correlation with the corresponding article are grounded.

---

## ЖИТТЯ АКАДЕМІЇ

---

### ХРОНІКА МІЖНАРОДНИХ ЗВ'ЯЗКІВ

**У період з січня по березень 2012 року в Національній академії прокуратури України відбулися такі події міжнародного характеру.**

**17 січня, 23 лютого та 22 березня 2012 року** радник з правових питань Посольства США в Україні, керівник проекту боротьби з корупцією **Джон Енгстром** виступив з лекцією на тему «Кримінальне переслідування та розслідування складних злочинів: міжнародний досвід протидії корупції» перед слухачами Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України. Розглядались питання ролі прокуратури у кримінальному судочинстві, а також співробітництва зі спеціальними державними службами фінансового моніторингу, захисту свідків у кримінальному судочинстві, організації розслідування складних злочинів, методи розслідування корупційних злочинів та спеціальні слідчі дії, наводилися приклади з практики роботи органів прокуратури в США.

**24 січня 2012 року** заступник директора Інституту підвищення кваліфікації кадрів Академії **Іван Присяжнюк**, начальник відділу міжвузівських та міжнародних зв'язків **Владислав Якименко** і провідний спеціаліст цього відділу **Альона Мамушкіна** зустрілися в офісі Представництва Європейського Союзу в Україні з координатором сектору з питань юстиції та внутрішніх справ Представництва

**Андрієм Співаком**, завідувачем сектору координації проектів TWINNING Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу/Адміністративного офісу програми TWINNING **Олеєсю Цикалюк** та головним консультантом цього відділу **Юлією Мотрюк**. Темою зустрічі було підтвердження заявики Національної академії прокуратури України на участь у проекті TWINNING, що минулого року пройшла конкурсний відбір, а також підготовка технічного завдання для експертів.

**25 січня 2012 року** в Генеральній прокуратурі України відбулася зустріч заступника Генерального прокурора України **Григорія Середи** з президентом Коледжу кримінального правосуддя імені Джона Джексона **Джеремі Тревісом** (США, м. Нью-Йорк), професором цього коледжу, доктором юридичних наук **Сергієм Шелухіним** та президентом фірми IBE Trade Corp., доктором економічних наук **Алексом Ровтом**. У заході взяли участь ректор Національної академії прокуратури України **Юрій Дъюмін** і начальник відділу міжвузівських та міжнародних зв'язків Академії **Владислав Якименко**.

Під час зустрічі **Григорій Середа** поінформував гостей щодо функцій та завдань органів прокуратури України, розповів про діяльність Національної академії прокуратури України у сфері підготовки кадрів для органів прокуратури та підвищення

## ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 1'2012

їх кваліфікації і представив ректора Академії **Юрія Дьоміна**.

У свою чергу, **Джеремі Тревіс** розповів про Коледж кримінального правосуддя, у якому здійснюється підготовка федеральних правоохоронців і державних службовців за програмами бакалавра та магістра права. Повідомив, що у навчальному закладі діють такі програми: кримінальне правосуддя, міжнародне кримінальне право, судова психологія і право, криміналістика та інші. Ган президент запросив **Григорія Середу і Юрія Дьоміна** взяти участь у міжнародній конференції на тему «Глобальні перспективи правосуддя, безпека та права людини», яка відбудеться у червні цього року в Нью-Йорку на базі Коледжу.

Сторони обговорили можливі шляхи співробітництва Коледжу кримінального правосуддя і Національної академії прокуратури України у сфері професійної підготовки прокурорів і правоохоронців.

Наступного дня, **26 січня 2012 року**, на запрошення ректора Академії **Юрія Дьоміна** президент Коледжу кримінального правосуддя **Джеремі Тревіс** разом із **Сергієм Шелухіним** та **Алексом Ровтом** відвідали Національну академію прокуратури України. Відбулись переговори з керівництвом Академії про можливості співпраці між навчальними закладами. Американська делегація запропонувала вже цього року впровадити обмін студентами магістерської програми.

По завершенні переговорів президент Коледжу виступив перед студентами та викладачами Академії з презентацією про освітню і міжнародну діяльність Коледжу.

**10 лютого 2012 року** в Національній академії прокуратури України у рамках проекту міжнародної технічної допомоги «Справедливе правосуддя», який реалізується в Україні за сприяння Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) для підтримки завершення судової реформи і утвердження верховенства права в Україні, відбулась зустріч з іноземними експертами проекту за оцінки інституційних та навчальних потреб Національної школи суддів України, колишнім проректором Національного суддівського коледжу **Мері Френсіз Едвардз** і генеральним секретарем Національної школи магістра прокуратури Франції **Даніелем Шаль**. Проректор Академії –

директор Інституту підготовки кадрів **Олександр Толочко** ознайомив експертів з діяльністю Національної академії прокуратури України у сфері підготовки і підвищення кваліфікації кадрів для органів прокуратури, відповів на їхні численні запитання та поділився досвідом організації навчального процесу щодо професійної підготовки прокурорів.

**6 березня 2012 року** Академію відвідали представники Ради Європи: керівник відділу Управління правового співробітництва Департаменту правосуддя і правового співробітництва Директорату правосуддя і захисту людської гідності Генерального директорату з прав людини і верховенства права **Арташес Мелікян** і регіональний координатор спільної програми Європейського Союзу і Ради Європи «Посилення боротьби з жорстким поводженням і безкарністю» **Божена Маланчук** з метою обговорення можливостей співпраці та обміну думками стосовно змістовних складових нового проекту Ради Європи щодо модернізації системи органів прокуратури в Україні. Проректор Академії – директор Інституту підготовки кадрів **Олександр Толочко** і проректор з наукової роботи Академії – директор Науково-дослідного інституту **Ігор Козяков** зустрілись із гостями та надали детальну інформацію про можливі напрями такої співпраці, в тому числі в рамках вивчення нового Кримінального процесуального кодексу України, що буде незабаром прийнятий.

**20 березня 2012 року** завідувач кафедри представництва інтересів громадян і держави у суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Академії **Тетяна Мироненко** і науковий співробітник відділу міжвузівських та міжнародних зв'язків **Владислава Іринеєва** взяли участь у семінарі для контактних осіб інструменту інституційної розбудови TWINNING в Україні «Впровадження інструменту TWINNING в Україні: особливості, етапи підготовки проектів, практичні аспекти реалізації проектів». Обговорювались також питання підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців у сфері європейської інтеграції, практичний досвід реалізації таких проектів в Україні.

**Відділ міжвузівських та міжнародних зв'язків  
Національної академії прокуратури України**

Над випуском працювали:

Редактори

**Світлана Барандич**, **Зоя Пономаренко**,  
**Тетяна Рябокінь**, **Ірина Байдачна**

Переклад англійською

**Владислав Якименко**, **Тетяна Погорєлова**

Технічне оформлення

**Ольга Буряченко**, **Максим Лимонченко**

Комп'ютерна верстка **Світлана Ткаченко**

Дизайн обкладинки **Тетяна Малишева**

Оригінал-макет виготовлено  
ЗАТ «ВІПОЛ»

Підписано до друку 22.03.12.

Формат 70x100 1/16.

Папір офсетний. Друк офсетний.

Ум. друк. арк.10,32. Обл.-вид. арк. 13,5.

Наклад 1000 прим.

Зам. № 12-283.

Віддруковано ЗАТ «ВІПОЛ».

03151, Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру

Серія ДК № 752 від 27.12.01.