

Юридичні науки

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП



МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Засновано у 2001 р.

Випуск 4(23)

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2009

УДК 330-339; 321.7; 159.9
ББК 65.9(4УКР)я43
М43

Редакційна колегія

Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф. — головний редактор
Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф. — заступник головного редактора
Саєвич І. Г., канд. філол. наук — відповідальний редактор
Чирков В. М. — відповідальний редактор за випуск

Економічні науки

Баєва О. В., д-р біол. наук, проф., Дахно І. І., д-р екон. наук, проф., Дмитренко Г. А., д-р екон. наук, проф., Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф., Куроченко О. В., д-р екон. наук, проф., Радзієвський О. І., д-р екон. наук, Федоренко В. Г., д-р екон. наук, проф., Швець В. Я., д-р екон. наук, проф.

Політичні науки

Антонюк О. В., д-р політ. наук, проф., Бабкіна О. В., д-р політ. наук, проф., Бідзюра І. П., д-р політ. наук, Варзар І. М., д-р політ. наук, проф., Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф., Хижняк І. А., д-р іст. наук, проф., Храмов В. О., д-р політ. наук, проф., Шуба О. В., д-р політ. наук, проф.

Психологічні науки

Балл Г. А., д-р психол. наук, проф., Лігоцький А. О., д-р пед. наук, проф., Ложкін Г. В., д-р психол. наук, проф., Приходько Ю. О., д-р психол. наук, проф., Синьов В. М., д-р пед. наук, проф., Чернуха Н. М., д-р пед. наук, проф., Чуприков А. П., д-р мед. наук, проф.

Юридичні науки

Александров Ю. В., канд. юрид. наук, проф., Ануфрієв М. І., канд. юрид. наук, проф., Бородин І. Л., д-р юрид. наук, проф., Бандурка О. О., д-р юрид. наук, проф., Корнієнко М. І., канд. юрид. наук, проф., Марчук В. М., д-р юрид. наук, проф., Подоляка А. М., канд. юрид. наук

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 9 від 28 жовтня 2009 р.)

Міжрегіональна Академія управління персоналом.

Наукові праці МАУП / Редкол.: В. Б. Захожай (голов. ред.) та ін. — К. : МАУП, 2001. — Вип. 1. —

ISBN 966-608-120-2

К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2009. — Вип. 4(23). — 288 с.: іл. — Бібліогр. в кінці ст.
ISBN 978-617-02-0026-6

У збірнику наукових праць публікуються статті науковців, які займаються проблемами розвитку економіки, політології, психології і права.

Для науковців, викладачів, студентів, а також усіх, кого цікавить розвиток науки в Україні.

Збірник “Наукові праці МАУП” зареєстровано Державним комітетом інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України (свідоцтво від 11.04.02 за № 6048, серія КВ) як наукове видання, в якому висвітлюються результати наукових досліджень в галузях економіки, політології, соціології, психології, права, матеріалів наукових конференцій.

Вищою атестаційною комісією України “Наукові праці МАУП” визнано як фахове видання з економічних і психологічних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/6 від 14 червня 2007 р.).

ББК 65.9(4УКР)я43+88я43

ISBN 966-608-120-2
ISBN 978-617-02-0026-6

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2009
© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2009

ЗМІСТ

ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ	5	Миронюк Т. О. <i>Імперативи сталого розвитку і глобальні тенденції на міжнародних ринках туристичних послуг</i>	78
Альошін В. І. <i>Соціальна природа явищ системної кризи в Україні</i>	5	Калачова Т. А. <i>Сутність і методи оптимізації оподаткування: деякі аспекти</i>	87
Дікарев О. І. <i>Сек'юритизація політичних ризиків енергетичних проєктів у регіонах Балтійського, Каспійського, Чорного морів: глобалізація, регіоналізація, локалізація</i>	12	Діденко Є. О. <i>Чинники вдосконалення управління якістю послуг пасажирського автотранспорту</i>	92
Юсеф Н. Н., Гараханлу Фарназ <i>Аналіз розвитку економіки Ірану та її перспективи в умовах світової кризи</i>	20	Товст О. М. <i>Зарубіжний досвід досягнення соціального забезпечення та ефективного економічного управління</i>	96
Дурбало О. В. <i>Формування молодіжної сімейної політики в Україні</i>	25	Палиця О. В. <i>Ринок праці: сутнісні ознаки, структура і механізми державного регулювання</i>	106
Задорожний В. П. <i>Загальна характеристика та визначення процесів інвестування в сучасній економіці</i>	34	Нельга В. В. <i>Экономическая природа и факторы экономической эффективности производства и хозяйствования в рыночной экономике</i>	114
Баклагов Ю. Б. <i>Формування основ місцевого самоврядування і перспективи їх розвитку в Україні</i>	40	Каримли Эльмир Байрам оглы <i>Влияние различия культур на ведение внешнеэкономической деятельности</i>	120
Будяков М. О. <i>Державне управління зовнішньоекономічною діяльністю: світовий досвід для України</i>	46	Бердянська А. В. <i>Становлення, розвиток і сегменти іпотечного ринку України</i>	123
Дукоскі С. <i>Тіньова економіка: природа, концептуальні підходи та історичні етапи</i>	50	Ейсмонт В. С. <i>Особливості державного регулювання економіки і зовнішнього сектора США</i>	132
Грозов Г. Д. <i>Соціально-економічна інфраструктура регіону як об'єкт державного управління</i>	59	Дрига С. Г. <i>Макрорівневі та інструментальні функції малого підприємництва як сценарні драйвери державної політики його розвитку</i>	138
Боєва Т. І. <i>Велика роль земств у розвитку Донеччини наприкінці XIX — на початку XX ст.</i>	66		
Наумчук О. В. <i>Капітал підприємства як об'єкт управління</i>	70		

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ 147

Типанський Гжегож

Теоретичні концепції впливу засобів
масової інформації на політичні процеси 147

Мусали Ерол Салех огли

Порівняльний аналіз політичної влади
в Азербайджані та Грузії на етапі
перемоги антиноменклатурних сил 153

Гараєв Шахид Шакир огли

Трансформація інституційних процесів
в Україні та Азербайджані:
особенности інститута президентства 160

Ярова Є. В.

Проблеми розвитку та управління
кар'єрою державних службовців 167

Гаврилюк Д. Ю.

Криза консолідації в Європейському
співтоваристві та умови
євроінтеграції України 172

Тавлуй Д.

Євроінтеграційні перспективи України
у світлі сьогоденних реалій генез Євросоюзу 176

Стаднік О. В.

Методологія інтерпретації
політичної дійсності за працями
Ерика Гобсбаума і Жана Бодріара 179

Крупко С. М.

Історичний аспект становлення теорії
політичного прогнозування в системі
забезпечення державного управління 183

Лук'янова Н. Л.

Соціальні проблеми дітей, сім'ї
та молоді в новітній Україні в умовах
світових глобалізаційних процесів 189

ПСИХОЛОГІЧНІ НАУКИ 194

Богач О. В.

Дослідження концепцій розвитку
моральної поведінки особистості
у світлі основних психологічних підходів 194

Брагіна Н. В.

Модель еґо-станів суб'єкта
і його життєва позиція 200

Бараннік В. А., Волянчук Н. Ю.,

Ложкін Г. В.
Сучасні погляди на причини
сексуального насильства 206

Чепорнюк Є. Г.

Особливості паттернів поведінки
при захворюваннях серцево-судинної системи 210

Львовичкіна А. М.

Застосування дискусійних методів
під час викладання дисциплін
екологічного циклу 217

Литвинчук О. М.

Дослідження маніпуляції
в педагогічному спілкуванні 222

Фоменко А. Г.

Самозвіт як різновид проєктивного
методу в структурі професійно-
психологічної підготовки менеджерів 227

Смирнова Т. К.

Соціально-психологічні проблеми
професійної адаптації випускників
вищих навчальних закладів 231

Коссек Марчин

Психологічні аспекти використання
системи активних технік при підготовці
висококваліфікованих кадрів
для спеціальних служб 235

ЮРИДИЧНІ НАУКИ 239

Побережний В. І.

Проблеми банкрутства в Україні
та подолання механізму правового регулювання 239

Бернадський Б. В.

Система заохочень співробітників
Департаменту поліції МВС
Російської імперії 245

Романченко С. Г.

Загальнопроцесуальні категорії
у податковому праві 255

Алієв Ісабала Алі огли

Створення в системі Ради Європи
міжнародного правового механізму
боротьби з корупцією 260

Сінозацька Ю. М.

Конституційні функції прокуратури України 266

Кузьменко О. П.

Проблеми боротьби з корупцією 273

Чечельницька Ю. О.

Боротьба з легалізацією (відмиванням)
коштів, отриманих злочинним шляхом,
як чинник економічної безпеки країни 278

Відомості про авторів 284

УДК 343.535

В. І. ПОБЕРЕЖНИЙ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ПРОБЛЕМИ БАНКРУТСТВА В УКРАЇНІ ТА НЕДОЛІКИ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 4(23), с. 239–244

Розглядаються проблеми становлення правового інституту банкрутства в Україні.

Формування економіки України, побудованої на принципах ринкових відносин, потребує створення нових, невідомих або мало відомих українському суспільству правових інститутів, що регулюють правовідносини в цій сфері життя держави.

Одним з таких інститутів є інститут банкрутства, а від нього такі похідні, як фіктивне банкрутство та умисне доведення до банкрутства.

Незважаючи на широке використання в науковому обігу кримінально-правових і кримінологічних термінів “фіктивне банкрутство” та “доведення до банкрутства”, відповідних загальноприйнятих понять у світі ще не вироблено. Це обмежує можливості конструктивного діалогу з метою вдосконалення, уніфікації та адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, як це визначено Законом України “Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18 березня 2004 р.

Однак, з іншого боку, складність самого явища — кримінального банкрутства, динамічна зміна кримінальної практики в економічній сфері, значні розбіжності, поєднані з плюралізмом до-

слідницьких підходів у різних країнах, обумовлених методологією та національними особливостями, не дозволяють розраховувати на остаточне вирішення цього завдання в принципі. Це пов'язано не з недосконалістю механізмів наукового пізнання чи неефективною організацією наукового спілкування, а з природою самої проблеми.

Механізм кримінально-правового захисту майнових прав та інтересів в економічній сфері формувався впродовж століть. Тому й норми про банкрутство відіграють у названому механізмі особливу роль. Окрім виконання головного завдання — захищати права і законні інтереси кредиторів та інвесторів, сьогодні ці норми захищають інтереси інвесторів господарських організацій, їх працівників, а також економічні інтереси суспільства.

Як свідчить практика, застосування норм, що встановлюють кримінальну відповідальність за злочини, пов'язані з банкрутством, викликає певні складнощі. Справи за цими злочинами до суду майже не доходять, “розпадаючись” уже на стадії досудового слідства, тому зафіксовані лише одиничні випадки притягнення осіб до кримінальної

відповідальності за фіктивне банкрутство чи умисне доведення до банкрутства.

Одна з причин, що перешкоджає розкривати такі злочини, здебільшого полягає в нерозумінні співвідношення цивільного та кримінального права при розслідуванні цих злочинів.

Слід також взяти до уваги те, що за планової соціалістичної економіки потреби в кримінальному переслідуванні зловживань, пов'язаних з банкрутством, не існувало, тому і відповідальність кримінальним законодавством не передбачалася. Крім того, на відміну від законодавства держав, що мають досвід боротьби з такими видами злочинів, у нас склад цих злочинів сконструйований таким чином, що перше місце займає матеріальна форма: злочин вчинений, якщо завдано “великої матеріальної шкоди державі чи кредитору”. Але матеріальну форму доцільно застосовувати для злочинів, де наслідки видно відразу. У випадках кримінальних банкрутств наслідки виявляються через декілька років після банкрутства, лише після завершення конкурсного процесу. До цього часу документи вже зникають, докази втрачені, “фірми-одноденки”, через які виведені активи, давно ліквідовані. Природно, що такі норми Кримінального кодексу України не спрацюють, справи не мають судової перспективи. Тому для розкриття цього питання доцільно звернутися до його історії і передусім визначити, що таке банкрутство у прямому розумінні цього поняття.

Злочини, пов'язані з банкрутством, є одними з найпоширеніших злочинів у сфері економіки, суспільна небезпечність яких полягає у заподіянні матеріальної шкоди кредиторам, інвесторам та іншим особам (працівникам підприємств-банкрутів), при цьому позбавляючи державу важливого фінансового джерела — кредитів та інвестицій. Тому з метою зменшити, а в деяких випадках і уникнути можливих фінансових втрат зацікавлених осіб український законодавець вводить інститут кримінально-карного банкрутства. В сучасних умовах причинами банкрутства можуть бути різні об'єктивні чинники (несприятлива економічна кон'юнктура, форс-мажорні обставини, вплив макроекономічної та регуляторної політики держави) та суб'єктивні (умисні неправомірні діяння деяких осіб).

Термін “банкрутство” походить від латинського слова *bancarotta* — зламаний ослин або *banca rotta* — розбитий банк. Під ним розуміють неспроможність юридичної особи (тобто суб'єкта підприємницької діяльності) задовольнити у

встановлений для цього термін пред'явлені їй кредиторами вимоги й виконати зобов'язання перед бюджетом [7; 9].

У римському праві неповернення боргу визначалося як небезпечне для життя боржника та призводило до захоплення його майна кредиторами. В Київській Русі неплатник або злісний банкрут прирівнювався до злодія. Кредитори мали право продавати неплатоспроможного боржника разом з його майном. За часів середньовіччя гарантом забезпечення повернення боргу був сам боржник — його життя, особиста свобода та недоторканність [6].

В юридичній науці первісне розуміння банкрутства або неспроможності зводилося до отождолення з неплатоспроможністю. Наприклад, поняття “неспроможність” і “банкрутство” в законодавстві переважної більшості держав вживаються як абсолютні синоніми. Аналогічною є ситуація з номінацією цього правового інституту і в Україні.

У правовій літературі намітилось три підходи до розуміння терміна “неспроможність”.

Державна статистика свідчить, що з часу набрання чинності Закону України “Про банкрутство” (1992 р.) [1] через процедуру банкрутства пройшло понад 80 тис. підприємств, у тому числі у 2008 р. — 7,9 тис. підприємств.

За даними Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, тільки за останні два роки порушено майже 13 тис. справ про банкрутство, за якими банкрутами визнано 8,8 тис. підприємств. Лише у 2007 р. заявлена сума майнових вимог кредиторів становила 10 млрд грн, з яких судами визнано 2,7 млрд грн.

Найбільша кількість банкрутств в Україні спостерігалася впродовж 1996–1998 рр. Так, якщо у 1992 р. було порушено 20 справ про банкрутство, то у 1996 р. вже — 9478, у 1997 р. — 12306, у 1998 р. — 12281 справа [8]. При цьому банкрутували не лише окремі суб'єкти господарювання, а й цілі галузі економіки.

Аналіз чинників, що сприяли збільшенню кількості банкрутств суб'єктів господарювання, свідчить, що до головних причин, які призвели до збільшення в Україні кількості фінансово-неспроможних підприємств, належать такі: кризові явища в економіці країни; інфляція, загальне падіння обсягів виробництва; криза неплатежів і, як наслідок, існування значної взаємозаборгованості; недоліки у приватизації; зростання масштабів “тіньової” економіки; недосконалість законодавства у галузі господарського права і

податкової політики та неефективний фінансовий менеджмент; затримка у здійсненні реальних економічних реформ; прагнення кримінальних елементів використовувати цей інститут для прикриття кримінально караних учинків, коли факт заподіяння матеріальної шкоди в результаті господарських операцій заперечувати неможливо, та ін.

Вже починаючи з 1999 р. кількість справ про банкрутство стала зменшуватися і становила у 1999 р. — 9358, у 2000 р. — 8282, у 2001 р. — 7277, у 2008 р. — 5698. Цьому певною мірою сприяла зміна у законодавстві, а саме прийняття у новій редакції Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом”, який кардинально змінив процедуру банкрутства [1]. Цим Законом були змінені підстави для порушення справи про банкрутство; строки провадження справи; визначено судові процедури, які застосовуються до боржника; передбачено участь у справі арбітражного керуючого та ін. Незважаючи на те, що метою Закону є відновлення платоспроможності господарюючого суб’єкта із прокредиторського, він змінився на продебіторський, цей Закон не вирішив багато принципових питань. З його прийняттям реформа законодавства у сфері банкрутства не закінчилася. В Україні, як і раніше, мають місце факти банкрутства.

Неплатоспроможними стають як малі, так і великі підприємства. Переважну більшість їх умисно доводять до банкрутства, а отримані від цієї процедури кошти не надходять до бюджету України. Сьогодні за формальними ознаками банкрутами можна визнати 40 % українських підприємств, оскільки, за офіційними даними, вони працюють збитково [5]. Станом на 1 січня 2008 р. до інформаційної бази даних Державного комітету статистики України включено 6,1 тис. підприємств державної форми власності та з часткою державної власності у статутному фонді, з них 3,8 тис., або 62 %, є неплатоспроможними, у тому числі понад 2,9 тис. (77,5 %) — стійко неплатоспроможні та 296 (7,7 %) — потенційні банкрути.

Однією з причин такого жахливого стану є не врегульованість законодавства. Закон України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” містить низку суперечностей, які ускладнюють провадження у справах. Наприклад, в окремих його статтях наводяться різні визначення ознак неплатоспроможності — починаючи з того, що такою ознакою є просто неспроможність підприємства в

якийсь конкретний момент розрахуватись із боргами і закінчуючи тим станом, коли вже є підстави для порушення справи про банкрутство, тобто коли неплатоспроможного підприємця вже можна визнати боржником на законних підставах. У Законі зазначено, що відновлена платоспроможність вважається такою, коли відсутні ознаки банкрутства. Поняття “банкрутства” визначається як неплатоспроможність боржника, що може бути відновлена лише через ліквідаційну процедуру. Таким чином, маємо три різні визначення неплатоспроможності.

Через недосконалість законодавства про банкрутство у судовій практиці виникають проблеми з його застосуванням. Однією з таких причин є неузгодженість між окремими приписами Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо банкрутства гірничих підприємств” від 6 березня 2003 р. № 597-IV, яким було внесено низку доповнень до Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом”. У Законі недостатньо точно визначені ознаки кола гірничих підприємств, на які має поширюватись його чинність, та наявні прогалини, що виникли у механізмі провадження зі справ про банкрутство гірничих підприємств.

Про наявність серйозних проблем у сфері правовідносин, зростання кількості порушень законодавства свідчить і практика роботи правоохоронних та контролюючих органів. У 2008 р. із закінчених провадженням справ про банкрутство лише за 35,5 % таких справ господарськими судами були винесені окремі ухвали або направлені повідомлення органам прокуратури та внутрішніх справ про порушення чинного законодавства і недоліки у господарській діяльності. Такі злочини є досить поширеними, однак кримінальні справи цієї категорії порушуються лише в поодиноких випадках.

З часу доповнення Кримінального кодексу України [4] статтями, які чітко передбачають відповідальність за банкрутство, зафіксовані лише поодинокі прецеденти притягнення осіб до кримінальної відповідальності за фіктивне банкрутство, доведення до банкрутства, незаконні дії у разі банкрутства. Проведений аналіз свідчить, що справи за цими злочинами до суду майже не доходять і закриваються на стадії досудового слідства.

За фіктивне банкрутство (ст. 218 КК), починаючи з 2000 р., засуджено (за вироками, які набрали законної сили) лише 4 особи, а за доведен-

ня до банкрутства (ст. 219 КК) не засуджено жодної особи. Основна причина цього полягає не тільки в тому, що відповідальність за їх вчинення встановлена недавно, а й у так званих “відсутності” потерпілих та осіб, зацікавлених у викритті цих злочинів. Понад 75 % злочинів, пов’язаних з банкрутством, мають латентний характер і ретельно приховуються суб’єктами підприємницької діяльності під виглядом цивільних правовідносин.

На ефективність боротьби із зазначеними злочинами негативно впливають розбіжності в окремих положеннях, що регулюються нормами кримінального і господарського права. Так, згідно зі статтями 218–221 КК України, великою матеріальною шкодою вважається сума, яка в п’ятсот і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, тобто сума більше 8,5 тис. грн. Водночас справа про банкрутство порушується господарським судом, якщо безспірні вимоги кредитора до боржника сукупно становлять не менше трьохсот мінімальних розмірів заробітної плати, що складає 61,5 тис. грн [2].

Наведені взаємопов’язані показники різняться у сім разів. Така неузгодженість між нормами статей 218–219 КК України та ст. 6 Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” дає підстави не вважати злочином, передбаченим статтями КК України, випадок, коли заява не є підставою для порушення справи про банкрутство. За таких умов значна частина фіктивних банкрутств і доведень до банкрутства не підпадає під дію кримінального закону, а особи, винні в їх вчиненні, залишаються безкарними. До того ж критерієм оцінки матеріальної шкоди у кримінальному законодавстві обирається така досить стабільна економічна категорія, як неоподатковуваний мінімум доходів громадян (17 грн) [3], а при визначенні величини безспірних вимог кредитора до боржника в Законі України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” застосовується гнучка в бік збільшення категорія — мінімальний розмір заробітної плати, що періодично призводить до збільшення розриву між вказаними величинами.

Порушенню справи про банкрутство чи визнанню підприємства банкрутом у переважній більшості передують певні некоректні чи навмисні дії керівників боржника. Проте довести вину зловмисників не завжди вдається. Майже неможливо встановити причинно-наслідковий зв’язок

між деякими господарськими операціями підприємства, його подальшим тяжким становищем і матеріальним збагаченням окремих осіб за рахунок цього.

Тому нерідко для припинення зловживань у процедурах банкрутства правоохоронними органами практикується порушення кримінальних справ за суміжними статтями Кримінального кодексу, за якими вже існує досвід доказів і застосування норм про зловживання владою або службовим становищем, службову недбалість, службове підроблення, ухиляння від сплати податків, хабарництво, розкрадання і т. ін.

Сама процедура визнання підприємств банкрутами передбачена Законом України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом”. Ключову роль у цих процесах відведено арбітражним керуючим, які одноособово уповноважені судами розпоряджатися майном банкрута, проводити розрахунки за зобов’язаннями перед державою та іншими кредиторами.

Проте недостатня законодавча врегульованість діяльності арбітражних керуючих та відсутність системного аналізу стану справ у цій сфері створюють умови для порушення Закону та зловживань при проведенні процедур банкрутства, упередженості дій арбітражних керуючих на користь окремих кредиторів. Співробітниками МВС України впродовж 2006–2008 рр. за вчинення злочинів порушено 38 кримінальних справ відносно арбітражних керуючих і представників регіональних підрозділів Агентства з питань банкрутства. Найбільшого поширення набули факти хабарництва, зловживання службовим становищем при заниженні оцінки та незаконному переданні майна, умисне невиконання рішень суду, порушення процедур продажу майнових комплексів.

Аналіз справ про банкрутство свідчить, що зловживають інститутом банкрутства як боржники, так і кредитори.

Зловживання з боку боржників полягають у тому, що вони намагаються ухилитися від оплати своїх грошових зобов’язань, при цьому вдаються до навмисних, фіктивних банкрутств, зменшують конкурсну фінансову масу. Суспільна небезпека цих дій полягає не тільки в тому, що вони порушують інтереси конкретних осіб, а й у тому, що підривають основи позики й кредиту.

Найтиповіший спосіб зловживань з боку боржників — це ухиляння від сплати податків через банкрутство. Широкі можливості для цього

надає мораторій на задоволення вимог кредиторів, на час дії якого зупиняється виплата боржником податкових зобов'язань, при цьому до нього не застосовуються податкові санкції. Якщо до комітету кредиторів не увійшли представники податкової служби, боржник може домогтися списання всього податкового боргу чи розрахуватися по ньому неліквідним майном. А у разі ліквідації боржника, від якого залишилися одні лише неліквідні активи і борги, податковим органам треба лише списати його податковий борг як безнадійний.

Таким самим способом є виведення активів підприємства-боржника або незаконне їх заміщення. Цьому сприяє непрозорість процедури оцінювання та реалізації активів боржника, які у ході банкрутства надають можливість для виведення їх в іншу структуру, підконтрольну керівництву чи власникам боржника. Наприклад, ціна ліквідного майна боржника може бути дуже занижена. Таке майно, як правило, реалізується "своїй" структурі боржника практично за безцінь. Вигоду від цього можуть отримати керівники боржника, які не є його власниками, але своїми діями фактично призвели підприємство до навмисного банкрутства.

Аналіз судово-слідчої практики свідчить про те, що найчастіше при банкрутстві реалізуються схеми, які передбачають акумулювання всіх пасивів на підприємстві-боржнику з метою збільшення його неплатоспроможності та виведення його активів на новостворене підприємство ще до початку процедури банкрутства.

З метою вдосконалення інституту банкрутства суб'єктів господарювання в Україні доцільно було б передбачити:

- адміністративну відповідальність — за свідомо неправдиве оголошення громадянином-засновником або власником суб'єкта господарської діяльності, а також службовою особою суб'єкта господарської діяльності, а так само громадянином-суб'єктом підприємницької діяльності про свою неспроможність, у тому числі звернення цих осіб до суду із заявою про визнання боржника банкрутом за наявності у нього можливості задовольнити вимоги кредиторів у повному обсязі; створення або збільшення фінансової неспроможності суб'єкта господарської діяльності;
- кримінальну відповідальність — за втручання у діяльність суб'єкта господарської діяльності з метою створення фінансової

неспроможності та погрозу або насильства щодо власника чи службової особи суб'єкта господарської діяльності, а також щодо їхніх близьких родичів у зв'язку з виконанням чи невиконанням ними службових обов'язків.

Таким чином, за своєю суттю банкрутство є невід'ємною частиною і нормальним явищем ринкової економіки, природним процесом конкурентної боротьби, у процесі якої слабкі підприємства вибувають із гри. Це нове для нашої держави поняття, яке щораз частіше нагадує про себе судовими процесами, в результаті яких підприємства, що не в змозі виконати зобов'язання перед кредиторами і бюджетом, оголошуються банкрутами.

Зазначимо, що головним завданням і змістом господарської діяльності у наступному десятилітті буде докорінна структурна перебудова економіки та її інтенсивна капіталізація. Це забезпечить системну модернізацію виробництва і надасть можливість подолати технологічне старіння на основі активізації процесів інноваційного характеру. Завдяки цьому будуть сформовані нові умови для розвитку нових секторів економіки, що належать до п'ятого і шостого технологічних укладів.



Література

1. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14 травня 1992 р. // ВВР України. — 1999. — № 42–43. — Ст. 378.
2. Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2003 р.: Закон України від 13 грудня 2002 р. № 2896 — III // ВВР України. — 2002. — № 15. — Ст. 99.
3. Про деякі питання застосування судами України адміністративного та кримінального законодавства у зв'язку з набранням чинності Закону України "Про податок на доходи фізичних осіб": Пост. Пленуму Верховного Суду України № 9 від 28 травня 2004 р. // Закон і бізнес. — 2004. — 29 лип.
4. Кримінальний кодекс України // ВВР України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.
5. Гєга П. Т. Порівняльний аналіз інституту банкрутства (окремі країни світу та Україна) // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика): Наук.-практ. журн. — 2004. — № 9. — С. 128–138.
6. Грушевський М. С. Історія України-Русі: У 11 т., 12 кн. / Редкол.: П. С. Сохань (голова) та ін. — К.: Наук. думка, 1992. — Т. 3. — 1993. — 592 с.
7. Правові основи підприємницької діяльності / За ред. В. І. Шакуна, П. В. Мельника, В. М. Поповича. — К.: Правові джерела, 1997. — 780 с.

8. Примаченко А. Судьи меньше попадали бы в затруднительное положение // Зеркало недели. — 2008. — № 22. — 5–11 июня.

9. Юридична енциклопедія: У 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т. 1: А-Г. — 672 с.

Завдання структурної перебудови української економіки та її інтенсивної капіталізації будуть вирішуватися також за допомогою правового інституту банкрутства. У зв'язку з цим необхідна чітка наукова розробка цього інституту.

Задачи структурной перестройки украинской экономики и ее интенсивной капитализации будут решаться также с помощью правового института банкротства. В связи с этим необходима четкая научная разработка данного института.

Problems of structural reorganisation of the Ukrainian economy and its intensive capitalisation will be solved including by means of legal institute of bankruptcy. Therefore accurate scientific working out of this institute is necessary.

Надійшла 5 вересня 2009 р.

СИСТЕМА ЗАОХОЧЕНЬ СПІВРОБІТНИКІВ ДЕПАРТАМЕНТУ ПОЛІЦІЇ МВС РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 4(23), с. 245–254

Розглядаються окремі аспекти соціального захисту посадових осіб органів поліції царської Росії, зокрема деякі види матеріального та морального стимулювання їхньої діяльності.

Початок ХХ ст. став періодом глибоких соціальних катаклізмів в Російській імперії, що обумовило пошук більш ефективних моделей управління та організації у всіх сферах суспільного життя. Особливо актуальним цей пошук був щодо діяльності правоохоронних органів, на які безпосередньо покладалась обов'язки із забезпечення правопорядку і боротьби зі злочинною та революційною діяльністю.

Інтенсивний розвиток капіталізму в Росії після відміни кріпосного права супроводжувався загостренням соціальних суперечностей у місті та на селі. Це обумовлювало і загострення криміногенної обстановки в країні. Цей період був одним із тих, що “особливо яскраво демонструють обумовленість структури і розвитку правоохоронної діяльності проблемами суспільного розвитку” [13, 163].

У цих умовах діяльність поліції набула особливо актуального значення. Різні аспекти її діяльності були досить непогано висвітлені у літературі. Однак зазвичай в наукових працях розглядалися лише ті ланки системи органів загальної та політичної поліції, що стосувались її організації та функціонування. Зважаючи на ту увагу, що останнім часом стала приділятися людському фактору, доцільно було б розглянути таке питання, як соціальний захист співробітників правоохоронних органів, зокрема таку складову, як матеріальні та моральні стимули у роботі.

Якщо ретельно проаналізувати категорію “життєвий рівень”, то побачимо, що одним з її ключових чинників є зайнятість населення та величина робочого дня. Щодо чинів і співробітників

Департаменту поліції, то при ненормованому робочому дні варто зважити на матеріальну винагороду такої праці. В цьому аспекті цікаво буде поглянути на розмір грошового утримання київських поліцейських на початку ХХ ст. (таблиця) [9, 50].

Посада	Заробітна платня (крб. на рік)
Архіваріус, журналіст, помічник столоначальника	700
Секретар	1600
Казначей	800
Пристав	1500
Обер-поліцмейстер	8500
Чинovníк з особливих доручень	2000–2300
Помічник поліцмейстера	2500
Городові тимчасові	190
Письмоводитель, околоточний наглядач	600
Столоначальник	900
Кінний стражник, городові молодші	190
Поліцмейстер	5500
Городові старші	250
Керівник канцелярії	3000
Начальник розшукової поліції	2000
Помічник пристава	1000
Городові резервні	120
Наглядач резервної команди	400

Вся територія Російської імперії поділялась на генерал-губернаторства, губернії, повіти, міста, волості, сільські товариства. Характерною ри-

сою губерній було безпосереднє підпорядкування діючих у них органів влади центральній владі. Інші ж органи підпорядковувались губернським, а у стосунках між собою характеризувались ієрархічністю. Міста становили самостійні адміністративні одиниці у політичному відношенні і стосовно самоуправління. Окремішність поліцейського управління характеризувало губернські міста, на чолі яких стояв поліцеймейстер, що призначався губернатором. Місто поділялось на підрозділи (частини), якими керували пристави. В кожному з них були помічники пристава і поліцейські наглядачі [11, 135–136].

Центральна влада постійно спрямовувала зусилля на посилення поліцейських органів. 5 травня 1903 р. був прийнятий закон про створення в 46 губерніях поліцейської стражі для «охорони благочиння, загального спокою і порядку в місцевостях, що входять до компетенції повітової поліції». Її головною функцією було припинення заворушень місцевого значення, щоб не відволікати основні сили поліції. Замість виборних від селянських соцьких, котрі по традиції несли допоміжну службу, були введені штатні посади сільських стражників. Останні були державними службовцями, нижніми чинами поліції. Гроші на оплату їхньої праці надходили в казну за рахунок того, що натуральна поліцейська повинність для селян замінювалась спеціальним грошовим збором. Із сільських стражників у випадку необхідності могли формуватися загони сільської охорони, котрі становили збройний резерв у розпорядженні повітових справників. Ці заходи пояснювались ненадійністю соцьких. У лютому 1906 р. завідування стрійовою частиною поліцейської стражі було передане чинам Окремого корпусу жандармів [11, 137].

Нормативно-правові акти кінця XIX — початку XX ст. визначали основні завдання органів таємної поліції, розкривали їх компетенцію. Департамент поліції здійснював загальне керівництво через відомчі акти, які значно розширювали можливості місцевих жандармсько-поліцейських органів. Та попри увагу, що приділялась організаційним реформам, соціальний аспект діяльності правоохоронних органів часто залишався поза увагою центральних властей.

Зважаючи на природні інфляційні процеси, заробітна платня поліцейських, звичайно ж, зростала, проте недостатньо. Істотним фактором була вислуга. Так, для городових, залежно від вислуги, грошове утримання коливалось від 50 до 100 крб. на рік.

Найбільші виплати за вислугу років отримували філери. Зважаючи на небезпечність професії, для цієї категорії розшукових агентів передбачалася надбавка від 10 до 20 крб. за службу понад один рік. Істотним фактором було і знання іноземних мов.

Певним стимулом службової діяльності була і виплата грошових винагород за успішне виконання отриманих завдань. Зазвичай їх обсяг не перевищував 100–120 крб., у виняткових випадках — 500 крб. Важливою статтею доходів були витрати на відрядження. Добові обраховувались у розмірі 2,5–3 крб. [9, 51].

Тим не менше, впродовж усього існування Російської імперії актуальною залишалась значна плінність кадрів, що пояснювалось зростаючою небезпекою професії при незмінному грошовому забезпеченні. Нижні чини поліції, передусім філери, не мали ніяких службових прав, а їхні сім'ї не отримували пенсії у випадку втрати годувальника. Як курйоз, можемо зазначити 20 % знижку при відвіданні ними будинків розпусти. Однак зменшити плінність кадрів це, звичайно ж, не могло [9, 52].

Якими ж були види матеріального заохочення? Заробітна платня отримувалась щомісячно. Крім цього, чиновник отримував квартирні гроші, столові, роз'їзні, прогонні, фуражні. Розмір цих виплат, окрім іншого, залежав від службової старанності. Чиновники, що служили на окраїнах, отримували додаткові надбавки та доплати «на підйом і обзаведення». Департамент поліції виплачував також спеціальні відомчі грошові суми. У разі виконання чиновником відповідального доручення, часто пов'язаного з ризиком для життя, він отримував посилену доплату.

Досить різноманітні форми заохочення службової старанності поліцейських чиновників були вироблені в бюрократичній практиці XIX — початку XX ст. Це висловлена в імператорському Указі подяка («Височайше благовоління» або просто «Подяка»), що давала підставу на скорочення терміну вислуги до отримання чергового класного чину або належного за ним ордену. Практикувалось пожалування почесним званням, цінним подарунком або одноразовою грошовою виплатою.

Предбачалась і досить широка система заохочень з боку губернатора. Наприкінці XIX — початку XX ст. останній без перебільшення був господам губернії. Особливо великі права мали губернатори у тих місцевостях, на які поширювалась дія «Положення про заходи до охорони де-

ржавного порядку і суспільного спокою” від 14 серпня 1881 р. Це положення поширювалось на більшість українських губерній і давало місцевим губернаторам майже необмежені права, в тому числі у сфері заохочень правоохоронної діяльності.

Губернатор призначав і земського ісправника, котрий здійснював поліцейське управління повітом. Повіт поділявся на стани (по 3–5 на повіт) на чолі із становим приставом. У розпорядженні останнього були поліцейські урядники, які керували поліцейською охороною.

Попри нагород від імені губернського керівництва (зазвичай грошових виплат) поліцейські чиновники могли претендувати і на державну нагороду. За тогочасною шкалою соціальної значущості нагороди розміщувались наступним чином: 1) оголошення височайших подяк і благоволінь; 2) присвоєння чергових і позачергових чинів; 3) вручення орденів; 4) призначення оренд; 5) вручення цінних подарунків від імператорського імені; 6) заохочення шляхом вручення одноразових грошових виплат; 7) присвоєння звання особистого і спадкового почесного громадянства; 8) вручення медалей; 9) нагородження кафтанамі¹; 10) як окремий різновид нагороди розцінювалось зараховування в державну службу часу, проведеного за приватною роботою в урядових і громадських установах, а також часу перебування на державній службі без права на провадження в чини; 11) надання права державної служби тим особам, що таких прав не мали; 12) прийняття рішення про те, що судимість не є перешкодою до нагород та інших переваг по службі [1, 21].

Дещо осторонь цього переліку стоїть така надзвичайно приваблива нагорода, як возведення у дворянське достоїнство. Попри певне падіння престижу дворянського звання у ХХ ст., його соціальний статус залишався досить високим, до того ж він давав підстави сподіватись і на істотні матеріальні пільги.

Більшість службовців Департаменту поліції були цивільними особами, тому система їхнього морального та матеріального заохочення здійснювалась згідно з “Табеллю про ранги”. Розмір і статус того чи іншого заохочення, згідно з цим нормативним актом, значною мірою залежав від

вислуги. Передусім саме вислуга давала право на отримання дворянства. Закони, прийняті 11 червня 1845 р. та 9 грудня 1856 р., зазначали, що для отримання спадкового дворянства необхідно було дослужитись до 4-го класу цивільної служби, тобто отримати чин Дійсного статського радника (прирівнюється до військового звання “генерал-майор”). До речі, у військовій службі ця вимога стосувалась 6-го класу (полковник). Особисте ж дворянство закон давав чиновникам лише при досягненні 9-го класу.

Заохочення цього виду стосувалось лише чиновників Департаменту поліції, а не офіцерів Окремого корпусу жандармів. Адже, згідно із законодавством, останніми могли бути лише спадкові дворяни [14]. Втім, у ХХ ст. цю вимогу, зважаючи на кадровий голод, все частіше стали ігнорувати.

Згідно з ідеєю Петра I, чиновник міг стати дворянином уже при отриманні першого класного чину. Та притік у дворянство чиновників за вислугою викликав незадоволення старого і стовбового дворянства, особливо аристократії. Тому чиновницьку планку було піднято. Тепер 10–14-й класи давали лише звання почесного громадянства [5, 48].

Тривалий час поширеною була думка про те, що чин є “особливо почесним званням, великою царською милістю” [4, 5]. Відповідно чин перетворився на самостійний правовий феномен, а на потяг до чинів, як на суспільний феномен, вказували всі російські письменники, починаючи від М. Гоголя.

Отож просування по чиновницькій драбині, навіть без зайняття керівних посад, було не лише різновидом морального заохочення, а й давало досить серйозні пільги. До речі, у військовій службі співробітник Департаменту мав право розраховувати на дворянство вже з отриманням першого офіцерського чину. Тут петровські вимоги збереглися без змін. Як відомо, у підпорядкуванні цивільної організації — Департаменту поліції була військова структура — Окремий корпус жандармів. Відповідно великою була кількість чиновників, що мріяли змінити цивільний мундир на військовий.

Згідно із Законом 1856 р., затверджувались і строки вислуги чиновників, їхнє просування по драбині бюрократичної ієрархії. В Департаменті поліції, як і в цивільних установах, передбачались наступні строки вислуги для провадження в черговий чин: з 14-го в 12-й клас — 3 роки, з 12-го у 10-й — 3 роки, з 10-го у 8-й — по 3 роки, з 8-го у 5-й — по 4 роки. Строки вислуги за поданням

¹ Цей анахронізм офіційно залишався чинним у системі правових норм, що регламентувала порядок нагородження чиновників та офіцерів, однак випадки практичного застосування такого виду заохочень наприкінці ХІХ — початку ХХ ст. нам невідомі.

керівництва могли скорочуватись на один рік [2, 16]. Вищі класи “Табелі про ранги” давалися лише за розглядом імператора.

Одним із головних організаційних принципів державної служби полягав у тому, що державний службовець змушений був пройти кар’єрні сходини знизу вверх повністю, починаючи з вислуги нижчого класного чину. Це обумовлювалось як необхідністю заміщення всіх посад, так і набуттям необхідних професійних навичків. У кожному класі необхідно було прослужити певний строк (у нижчих класах він зазвичай становив 3–4 роки). За особливі заслуги по службі цей строк скорочувався, в інших випадках перехід до наступного класу був результатом зайняття відповідної вакансії.

Зважаючи на високі строки вислуги, скорочення їх терміну було досить істотним стимулом. При отриманні першого класного чину враховувались вік, освіта і походження. Потомственому дворянину для отримання чину достатньо було попрацювати у Департаменті рік, особистому — 2, а не дворянину — 12. Відповідно встановлювалось своєрідне регулювання просування по службі у вигляді “старанного і похвального виконання службових обов’язків, засвідченого керівництвом”.

Окрім позитивних моментів, пов’язаних з регулюванням службового просування чиновництва, в “Табелі про ранги” коренився і корінь зла системи матеріального забезпечення службовців поліції та стимулювання їхньої діяльності. Пільгове право поступати на державну службу надавалось дворянам. Це право виявлялось, поперше, у пільгових умовах самого вступу на службу, по-друге, у більш швидкому просуванні за рангами. Ставка на дворян враховувала не тільки значення цього класу як соціальної опори режиму, а й його більш високий освітній рівень і майнову забезпеченість. Останнє було важливим фактором, зважаючи на низьку матеріальну винагороду за державну службу, котра вважалась становим обов’язком дворянства. Існувало переконання, що залежність державного службовця від отримуваної ним матеріальної винагороди позбавляє його необхідної свободи суджень і поведінки [18, 15]. В умовах пореформеної Росії це судження виглядало відвертим анахронізмом.

“Табель про ранги” передбачала можливість вступу на державну службу і представників інших станів з отриманням відповідних класних чинів. Однак аж до кінця XIX ст. цей крок розглядався як вимушений.

У царській Росії найбільш престижною вважалася військова служба. Соціальний престиж поліцейської служби був не надто високим, навіть цивільний статус її чиновників значущості їй не додавав. Однак у зв’язку з тим, що в цивільній службі посад було більше, ніж у воєнній, набагато більше було і вакансій, а тому і швидшим було просування по службі. З часом і мінімум вислуги років став розглядатись як максимум, що давав право на зайняття посади більш високого класу. Певним фактом стимулювання службової діяльності було підвищення в класі із залишенням на попередній посаді при відсутності вакансій. Таким чином, клас як ранг посади перетворився в самостійний правовий феномен — ранг без посади, що отримав назву класного чину.

На початку XX ст. отримання чину більш високого класу, ніж це давав клас фактично займаної посади, став у поліцейській службі звичним явищем. На підставі цього було розроблено ще один стимулюючий фактор. Згідно із законом, той, хто отримав наступний клас, ставав кандидатом на посаду, що йому відповідала. З кількох претендентів старшим вважався той, хто раніше отримав цей клас. Останньому надавалось надзвичайне значення. Особливо яскраво це виявлялось у військових колах.

Траплялись і випадки зворотного варіанта — призначення на посаду більш високого класу, ніж чин. Певного поширення це явище набуло у роки Першої російської революції, коли престиж поліцейської служби (причому не тільки в загальній, а й у жандармській поліції) знизився до мінімуму, ставши ще й небезпечним для життя. Тому на посаду вищих класів доводилось призначати людей, що не встигли вислужити відповідні чини. Зростання в чинах при цьому, як правило, прискорювалось. Істотним було уточнення, що службовець, призначений на посаду, клас якої був вищим, ніж клас його чину, мав право лише на “почесті” за посадою, однак не отримував тих переваг, що були прямо пов’язані із класом чину, наприклад дворянство [8, 180].

Статус особистого дворянства, створений якраз спеціально для таких випадків, мав на меті стримати і сповільнити поповнення рядів спадкового дворянства за рахунок колишніх не дворян. Звідси і клас, що давав право на спадкове і особисте дворянство, постійно підвищувався. Так, 1 серпня 1898 р. були введені нові обмеження. Чин 4-го класу став даватись лише після 5 років перебування в попередньому чині і перебування на посаді не нижче 5-го класу. А 2 серпня

1900 р. до цього було додано ще одну умову — загальний строк служби в класних чинах мав бути не менше 20 років [18, 19].

Окрім старшинства рангів по кожному роду служби, як вже згадувалось, встановлювалось старшинство військової служби над цивільною і придворною. Це було істотним фактором у випадках, коли реалізовувались права, що випливали із законодавства про державну службу, особливо права на зайняття посади. Цей принцип був обов'язковим і в усіх без винятку офіційних урочистих церемоніях. Зазначене положення відіграло певну позитивну роль у комплектуванні штатів органів загальної поліції. Значна частина офіцерства полишала військову службу і йшла в поліцію, сподіваючись зробити кар'єру. Зворотним боком цієї медалі було те, що чимало осіб, котрі перейшли з військової на поліцейську службу, були просто невдахами.

Принцип старшинства поширювався також на жінок і дочок чиновників. У цьому випадку істотним моральним фактором були і ордени, що давали право на вищі привілеї, ніж належні за чином.

Провадження в чини встановлювалось: “1. Взагалі за старання і похвальне здійснення службових обов'язків. 2. За відзнаки, що відображались в якихось особливих відзнаках або справах, здійснених на користь служби або таких, що доводили особливі досягнення чиновника” [2, 10].

Щодо строків вислуги зазначалось, що вислуга років без заохочення керівництва не давала право на кар'єрний ріст. Як не дивно, але закон зазначав, що раніше передбаченого терміну провадження в наступний чин не допускається. Недопустимим вважалося і порушення порядку черговості.

Втім, винятки з цього правила наприкінці XIX — початку XX ст. все ж були. Так, у 1906 р. П. Столипін був призначений міністром внутрішніх справ і головою Ради Міністрів, будучи в чині 4-го класу. Звичайно, невдовзі він отримав і 3-й, і 2-й класи. Як абсолютний виняток, розцінював своє зростання С. Вітте, котрий, перебуваючи на приватній службі та маючи чин 9-го класу, відразу очолив Департамент, отримавши чин 4-го класу.

У тогочасному законодавстві зазначалось, що чиновники, котрі перебувають під слідством і судом, вилучаються із загального права на провадження в чини до закінчення суду. Однак у випадку виправдання продовжують службове зростання на загальних підставах.

Щодо порядку старшинства досить істотним було уточнення про те, що особи, представлені до наступного чину за відзнаку, отримують чин без огляду на правила старшинства або на пільгових умовах [2, 10]. Істотним фактором контролю за підлеглими було те, що при визначенні старшинства звертали увагу не тільки на вислугу років, а й на підтвердження керівництва. Чиновники, котрі у свій час не надавали відповідного підтвердження, отримували старшинство в чинах лише з часу подання цього документа.

Чиновники отримували чини відповідно до класів займаної посади і не могли отримувати підвищення вище одного чину займаної посади. Чиновник, який займав посаду одним класом нижчу свого чину, не міг отримати наступний, інакше як за умови зміни посади. Не допускалось навіть і за видатні заслуги представляти до чину, котрий був вищим займаної посади більше як на один клас. Однак ця поправка стосувалась цивільної служби взагалі. Для чиновників окремих відомств було зроблено виняток. Однак цей дозвіл стосувався лише провадження в чини до статського радника включно [2, 13].

Чиновники, які займали посаду в кількох місцях, представлялись до наступного чину по вищій по класу посаді, а у випадку рівнозначності посад — по тому місцю, де вони раніше поступили на службу. Це уточнення було важливим для працівників так званих “чорних кабінетів”, котрі рахувались одночасно за двома відомствами. Причому основною установою для них вважалося Міністерство внутрішніх справ, а до поштового відомства вони вважались відрядженими. Таке уточнення давало можливість легально вивести службовців за межі кримінальної відповідальності, передбаченої за проникнення в чужу кореспонденцію.

При представленні службовців до провадження в чин за відзнаку керівництво одночасно мусило виходити з клопотанням про призначення нагороджуваним старшинства в чинах із дотриманням наступних правил: “1. Клопотання про призначення повного старшинства по строках за відзнаку допускалось лише в тих випадках, коли особи, що отримали чини, між строком вислуги і часом пожалування не отримали іншої нагороди; у разі їхнього нагородження давалось старшинство не більше одного року. 2. У цьому випадку призначення старшинства обов'язковим не вважалося і залишалося на розгляд керівництва”. Таку відзнаку отримували ті, “хто за своєю діяльністю, старанністю і відмінними здібностями

приносять істинну користь службі, звертають на себе особливу увагу” [2, 12].

Із системи заохочень випадали службовці, котрі не мали класного чину. Така нагорода, як представлення до чину, для них передбачена не була, тому чин вони отримували лише за вислугу років. Була категорія осіб, котрі поступали на службу без права провадження в чини. Указом від 28 грудня 1879 р. для них було передбачено, що вони могли отримати перший класний чин, якщо прослужили на посаді не менше 10 років.

Особи, котрі були нагороджені дворянським званням, подальшу вислугу років отримували за новим дворянським званням. Пільги для провадження в перший класний чин були передбачені для осіб, що закінчили гімназію або прирівняні до них навчальні заклади [2, 16].

При представленні за відзнаки до чину, що був вищим статського радника, необхідно було, щоб особа прослужила у цьому чині не менше 5 років, займала посаду не нижчу від 5-го класу і не менше 20 років прослужила в класних чинах.

Для залучення на службу досвічених кандидатів були передбачені пільги при їхньому вступі на посаду та у службовому просуванні. Досить швидко могли отримати перший класний чин особи, що закінчили гімназію та реальне училища. Ті ж особи, що пройшли курс наук, однак не мали відповідного свідоцтва, здавали відповідний іспит. Досить серйозні пільги на початку служби мали випускники вищих навчальних закладів. У Російській імперії для осіб, які закінчили вузи без захисту випускної кваліфікаційної роботи, було введено термін “дійсний студент”. Така особа в “Табелі про ранги” прирівнювалась до чиновника 12-го класу [3].

Важливою особливістю зростання в чинах офіцерів Окремого корпусу жандармів був той факт, що чисельність всіх офіцерських чинів лімітувалась штатними розписами, а тому провадження в наступний чин здійснювалось не тільки за вислугою років, а й за наявності вакансій.

Головною особливістю і характерною рисою російських жандармів була та обставина, що вони створювались в системі військового міністерства і весь час підтримували з ним міцний зв'язок. При цьому жандарми переважно виконували функції, притаманні цивільним органам державної влади. Фактично жандарми були військовими на цивільній службі. З цього впливали і всі особливості їхнього соціального захисту, у тому числі матеріального і морального заохочення.

Однак тут ми мусимо зазначити, що специфіка російського законодавства дозволяла підзаконним актам стояти вище законів, йти врозріз із загальноприйнятими нормами [15, 8]. Відповідно до вимог підзаконних актів матеріальне забезпечення військовослужбовців Департаменту поліції, тобто чинів Окремого корпусу поліції, було значно кращим, ніж у чиновників та інших військовослужбовців. Але стимулювання їхньої службової діяльності було таким самим, як і в інших чиновників. На цьому тлі різко вирізняються співробітники “охранок”. Зважаючи на екстремальні умови, в яких їм доводилось працювати, законодавець встановив, що до чергових і позачергових чинів і орденів офіцери цих підрозділів мають представлятися поза всякими правилами. Цей указ носив гриф “Таємно”. Однак неофіційно він став відомим у широких департаментських колах, стимулюючи надзвичайне зростання бажаючих перевестись до цих підрозділів і заздрість тих, кому це не вдалося. А правила справді не дотримувались ніякі. Так, відомий М. Герасимов за 5 років служби в охоранці у мирний час виріс з ротмістра до генерал-майора, отримавши всі належні йому за чином ордени до Станіслава I ступеня включно.

Із системою чинів, хоча і не надто жорстко, було пов'язано пожалування різного роду почесних звань, передусім зумовлених близькістю їх носіїв до Двору. Втім, це стосувалося лише вищих представників Департаменту поліції. В усякому випадку нами поки що не знайдено інформації про присвоєння, скажімо, чинам нижче 5-го класу звання статс-секретаря. Цей зв'язок був двостороннім. Звання могло даватись лише власникам чинів певних класів, водночас отримання звання прискорювало просування по класах у “Табелі про ранги”. Коли відомий жандармський підполковник Г. П. Судейкін отримав почесне звання флігель-ад'ютанта, в Департаменті поліції відкрито стали говорити про швидке отримання ним позачергового генеральського чину. І справді, невдовзі той став віце-директором Департаменту поліції, тобто зайняв генеральську посаду. І лише передчасна смерть завадила його подальшій стрімкій кар'єрі жандарма.

Вкрай рідкісним способом заохочення було додавання приставок до прізвищ або зміни прізвища. Переважна більшість таких випадків у царській Росії стосувалась військових, інколи вчених. Інші поодинокі випадки такого стимулювання стосувались якраз діяльності Департаменту поліції. Однак відомі нам випадки стосувались

30–60-х років XIX ст. Так, приставку до прізвища отримав Шервуд-Вірний, котрий викрив діяльність декабристів і в подальшому досяг значних успіхів у боротьбі з революційним рухом. Доповнення до прізвища Костромський і дворянство отримав селянин О. Комісаров за врятування у 1866 р. Олександра II.

Досить поширеним видом заохочення були нагороди орденами та медалями. За винятком орденів св. Георгія і Володимира, нагородження якими проводилось за конкретні здобутки, всі інші давались за цивільну та військову службу в порядку їх старшинства. Нагороджені орденами, починаючи з Володимира 3-го ступеня, отримували право спадкового дворянства. Орден Володимира 4-го ступеня давав особисте дворянство і спадкове почесне громадянство. Ми не згадуємо тут про пільги, пов'язані з нагородженням орденом святого Георгія, оскільки не маємо даних про нагородження цією виключно бойовою нагородою поліцейських чиновників. Втім, ми знайшли дані про нагородження іншою георгіївською відзнакою — георгіївськими хрестами та медалями нижчих поліцейських чинів у роки Першої світової війни [17]. До 1913 р. ці нагороди орденами не вважались. Та й пізніше їх статус орденським не був. Однак повні кавалери мали право на безкоштовне навчання своїх дітей. Були також грошові й моральні пільги. Особистих дворян також нагороджували орденами св. Анни та Станіслава 2-го і 3-го ступенів.

Особливо часто поліцейських чиновників нагороджували орденом Анни 3-го ступеня: за бездоганну службу на посаді, не нижчій 8-го класу, впродовж 12 років, та за бездоганну службу дрібного чиновника строком понад 40 років.

За виняткові заслуги чиновників та офіцерів Департаменту поліції могли нагороджувати орденом св. Володимира. Зазначалось, що орден вручає імператор за заслуги йому особисто відомі. Причому нагороджувались як службовці, так і особи, що не перебували на дійсній державній службі. До 1906 р. на цей орден не могли розраховувати особи колишніх податкових станів, а з часу Першої російської революції він став ще більш демократичним.

Найнижча ступінь ордена св. Володимира давалась за виконання завдання, пов'язаного з ризиком для життя, або важливого досягнення у справі захисту держави. Наприклад, за припинення масових заворушень “одними розумними умовляннями, не вдаючись до жодних інших заходів” [6, 696–697]. Такого роду нагороду отримав

чиновник Департаменту, що вдосконалив систему перлюстрації. Така відзнака увійшла в легенди поліцейського середовища царської Росії. Орден св. Володимира 3-го ступеня отримав начальник Санкт-Петербурзького карного розшуку за успішне провадження і розкриття справи злочинної організації, що здійснювала злочини у справі фальшивомонетництва і загрожувала своєю діяльністю підірвати стабільність імперії [10].

Окрім того, за особливі заслуги для кавалерів ордена святого Володимира встановлювались пенсії. Втім, у подальшому виділених коштів стало не вистачати, тому пенсійні виплати стали здійснюватись у порядку черги [7, 47–48].

З кожного нагородженого брався одноразовий грошовий внесок, котрий на початку XX ст. становив: для кавалерів 1-го ступеня — 450 крб., 2-го — 225, 3-го — 45, 4-го — 40 крб. Нагороджені орденом за 25–35-літню службу за особливі заслуги від виплати звільнялись. До речі, з цих внесків формувався капітал, що використовувався на благочинні потреби. Після смерті одруженого кавалера, що отримував пенсію за орденом, його вдова могла нею користуватись ще рік після смерті чоловіка.

На всіх публічних заходах кавалери нижніх ступенів мали право займати місця поряд із персонами 6-го класу, якщо у них не було більш високого чину. Крім того, нагородження орденом св. Володимира зменшувало 3 роки до вислуги.

Для того щоб привабити осіб на службу в райони з особливо важким кліматом, передбачались пільги на нагородження цим орденом. Скажімо, тим особам, котрі послужили 9 років у даній місцевості, за що були нагороджені орденом св. Анни 3-го ступеня, і прослуживши стільки ж, знову претендували на цей орден. Таку ж нагороду вручали особам, які згідно із статутом отримали орден св. Анни 3-го ступеня за успішне провадження надмірно запущених справ і знову здійснили подібну відзнаку.

Як уже зазначалось, орден св. Анни вручався за приведення в порядок запущеного діловодства. Нагороджували ним і за особливо успішне розслідування важкої кримінальної справи, обвинуваченими по якій проходила група осіб (в сучасній термінології — припинення діяльності ОЗГ чи ОЗУ), в результаті чого державі повернено значні кошти у розмірі не менше 30 тис. крб. Височайшими указами 5 жовтня 1906 р. усувались також обмеження на нагородження, що стосувались колишніх податних станів [6, 697].

Орден св. Анни можна було отримати і за вислугу років за умови бездоганної служби. Для цього варто було прослужити безперервно 12 років на одній посаді не менше чину 8-го класу. Ще одним видом заохочення було скорочення терміну представлення до державної нагороди. Найменший строк між нагородами був трирічний. Не вважалося перешкодою для представлення до нагород раніше зазначених термінів: оголошення височайшого благовоління і подяки, чину за вислугою років, ордену за статутом, продовження ордену без збільшення її розміру, подарунки і одноразові грошові виплати [2, 17]. Для осіб, що отримали іменне Височайше благовоління, цей термін знижували на один рік [16, 459].

По за отриманням порядку старшинства дозволялось нагороджувати осіб орденом св. Станіслава 2-го ступеня, якщо особа вже мала орден Георгія 4-го ступеня. В окремих випадках цей орден отримували навіть ті чини, що раніше нагороджувались георгіївськими хрестами. Так було із жандармським ротмістром Кульчицьким, батьком відомого радянського поета. Усі ці уточнення стосуються лише офіцерського складу.

Як окреме заохочення розцінювалось нагородження старшим орденом. Це допускалось у випадках, коли особа займала посаду і перебувала в чинах колезького радника. Її могли нагородити орденом св. Анни 3-го ступеня. Статський радник міг претендувати на орден св. Станіслава або орден св. Анни 2-го ступеня. Особи, які займали посади 5-го класу і перебували в чині дійсного статського радника, могли розраховувати і на орден св. Володимира 4-го ступеня. На такий же орден могли розраховувати і особи класом нижче [2].

За видатні заслуги, окрім скорочення трирічного терміну між нагородами, допускалось нагородження через один орден до Володимира 3-го ступеня включно. Хоча не допускалось одночасне нагородження двома орденами і нагородження однієї і тієї ж особи двічі за 5 років. Це уточнення не стосувалося чинів охоранки.

Хоча ордени формально і не були прирівняні до "Табеля про ранги", в орденських статутах пояснювалось місце кавалерів серед чиновних осіб під час офіційних та урочистих церемоній. Орден найвищого гатунку були привілеєм вищих кіл імперії. Кавалери ж ордену св. Володимира 3-го та 4-го ступенів розцінювались нарівні з особами 6-го класу (якщо вони не мали більш високого чину). Винятковою за своїм значенням нагородою був орден св. Георгія. Але випадків нагороди ним поліцейських чиновників нам не відомі.

Можливість отримання ордену пов'язувалась також з класом чину нагороджуваного. Орден св. Анни 1-го ступеня вручався чинам не нижче 4-го класу, ордену св. Станіслава 1-го і св. Володимира 3-го ступеня — особам не нижче 6-го класу. У жандармському відомстві орден св. Володимира 3-го ступеня пов'язувався із полковницьким званням. Орден св. Станіслава та орден св. Анни 1-го ступеня були генеральськими нагородами. Воднораз нагородження орденом зазвичай скорочувало строк вислуги наступного чину.

Значне збільшення кількості чиновників обумовило і загальну кількість нагороджень орденами. Це викликало певне занепокоєння, зважаючи на можливість кавалерів орденів отримання дворянства. Тому ордени нижчі від Володимира 4-го ступеня, на відміну від практики початку та середини XIX ст., стали давати право претендувати лише на особисте дворянство. Натомість було збільшено видачу цінних подарунків у вигляді табакерок, перснів з портретами імператора.

Взагалі, до початку XX ст. потомствене дворянство легше, а тому і частіше отримувалося саме за орденом, а не за чином. Для отримання ордену св. Володимира 4-го ступеня потрібно було займати посаду не нижче 7-го класу, знаходитись в чині цього ж класу і мати 35 років бездоганної служби. Чин же дійсного статського радника, котрий давав спадкове дворянство цивільним, у тому числі поліцейським чиновникам, могли мати лише ті, хто займав генеральську посаду 5-го класу і вище. Тому з 28 травня 1900 р. спадкове дворянство почало даватись лише за орденом св. Володимира 3-го ступеня [18, 211]. Відповідно присвоєння дворянства окремим указом, незалежно від займаної посади, було ще одним стимулом службової діяльності.

При оцінюванні престижу орденські знаки давали можливість більш точно судити про ранг чиновника та його службові перспективи. У цьому плані можна згадати відоме оповідання А. Чехова "Товстий і тонкий".

Стосовно нагороджень орденами варто зазначити, що особи, котрі згідно зі своєю освітою набули права на отримання класного чину при вступі на державну службу, нагороджувались орденами і до затвердження в чині, нарівні з особами, що вже мали чини.

Нагородження орденами, окрім того, що дані про них вносились в послужний список, давало пільги у набутті особистого і спадкового дворянства, передбачало і низку інших пільг. Передусім це стосувалося жандармських та армійських офі-

церів. Так, якщо особа полишала службу і через певні проступки позбавлялась права на носіння мундиру, то у разі наявності у неї орденів вона мала право носити мундир за умови зайняття посад поліцейського ісправника або його помічника [2, 20]. Це був істотний фактор, що дозволяв залучати на службу в поліцію заслужених офіцерів. Нагородження орденами давало і пільги у набутті спадкового дворянства. Особи, нагороджені орденами, могли претендувати на орденську пенсію. Градація пенсій виглядала таким чином:

- орден св. Станіслава від 3-го до 1-го ступеня — 86–143 крб.;
- орден св. Анни від 4-го до 1-го ступеня — 50–350 крб.;
- орден св. Володимира від 4-го до 1-го ступеня — 100–600 крб.;
- орден св. О. Невського — 700 крб.;
- орден св. А. Первозванного — 1000 крб.

З невідомих нам причин не виплачувалась пенсія за орден Білого Орла [2, 22].

Окрім моральних переваг, капітул орденів за свій рахунок утримував дітей кавалерів орденів святих Георгія і Володимира та окремих ступенів св. Анни і Станіслава. Було зроблено і перелік навчальних закладів, в яких могли безкоштовно навчатись діти зазначених кавалерів, зважаючи на розмір їхніх доходів [2, 24].

Як відомо, в законодавстві Російської імперії обумовлювався той факт, що особам нижчого звання ордені не вручались. Ця категорія могла розраховувати лише на медалі. Відповідно чиновники та офіцери медалями не нагороджувались. Для уточнення градації у поліцейському відомстві законодавець уточнив, що “околоточні, портові і поліцейські наглядачі, що мають класні чини, медалями не нагороджуються” [6, 700].

Нагородження медалями здійснювалось у наступній послідовності: нагрудні срібні — на Анненській стрічці, золоті — на Станіславівській, золоті — на Анненській; шийні срібні — на Станіславівській, срібні — на Анненській, срібні — на Володимирській, срібні на Олександрівській, у такому ж порядку і золоті. Найвищою була шийна золота медаль на андріївській стрічці. Деякі відмінності були у нагородженні медаллю “За спасание погибавших”. Якщо особа здійснила подвиг, що не підходив під статус більш високої нагороди, вона отримувала права носіння банту на стрічці [2, 37–38].

Досить часто нижні чини Департаменту удостоювались медалі “За усердие”. Це була військова нагорода, що давалась як за досягнення по

службовій діяльності, так і за вислугу років. Порядок нагородження було встановлено у 1896 р. Першою видавалась медаль на стрічці ордена св. Станіслава (за чотири роки понад строкової служби). Далі йшли медалі на Анненській і Олександрівській стрічках. Після цього здійснювалось нагородження трьома видами шийних медалей. В поліції, на відміну від збройних сил, нагородження такого роду відзнакою давало підстави розраховувати і на певне доповнення до пенсії.

Такими золотими і срібними медалями для носіння на шиї могли нагороджуватись околоточні, портові і поліцейські наглядачі, городові, поліцейські урядники, земські і поліцейські стражники, нижні чини портових і річкових поліцій та поліцейських команд. Золота медаль — на Володимирській (надзвичайно престижній), а срібна — на Анненській стрічках. Такі нагороди вручались за виняткові здобутки. Неофіційно такі нагороди громадськість розцінювала як поліцейський аналог георгіївської медалі.

До срібної медалі представлялись поліцейські, які прослужили на цій посаді 10–15 років (для брандмейстерів — 5 років) і вже мали медаль “За бездоганну службу в поліції”.

Право на отримання срібної медалі на Анненській стрічці з написом “За бездоганну службу в поліції” для носіння на грудях жалувалось тим нижнім чинам і поліцейським урядникам, котрі, прослуживши не менше 5 років, погоджувались продовжити службу. За відзнаки ж по службі чини повітової поліцейської стражі нагороджувались медалями у встановленому порядку [6, 699].

Після проходження служби ще впродовж 5 років поліцейський отримував право носити медаль і після звільнення зі служби. Той, хто залишав службу раніше вказаного терміну, був зобов’язаний здати нагороду керівництву. З цього приводу в “Правилах про нагородження медалями осіб, що служать в поліції і пожежних командах” зазначалось, що всі без винятку поліцейські нижні чини можуть удостоюватись нагородження медаллю як з правом носіння на службі, так із залишенням нагороди, лише при дотриманні продовження безперервної для цього вислуги.

До речі, соціальний престиж цієї нагороди, попри всього лиш Анненську стрічку, був досить високим, оскільки закон їх видачу покладав на Капітул Орденів [12, 78]. Тобто на відміну від інших, що давались за вислугою років, або, як ми їх зараз називаємо, “піщаних” медалей, ця прирівнювалась до державних нагород.

Представляли до нагороди керівники поліції, котрі готували відповідні подання губернаторам і градоначальникам. Ті, у свою чергу, перевіряли відповідність подання чинному законодавству і те, чи гідний представлений до нагороди, після чого готували для Капітулу Орденів іменні списки нагороджуваних. В особливих винятках медалю нагороджувались без огляду на строк служби. В цих випадках вручалась медаль на Олександрівській та Станіславській стрічках.

До нагород не представлялись особи, що перебували під судом і слідством, притягнені до відповідальності, а також ті, що були понижені в посаді. При пожалуванні золотої медалі срібну не знімали, а також носили на шії нижче її [6, 700]. Це досить важливе уточнення, оскільки, згідно з правилами нагородження у Російській імперії, при врученні державної нагороди вищого ступеня нижча ступінь не носилась. Виняток було зроблено лише для георгіївських нагород і в окремих випадках для ордена св. Володимира. Отож, це уточнення вказує на надзвичайно високий престиж зазначених медалей.

Таким чином, попри серйозні недоліки, в Російській імперії існувала досить струнка система морального і матеріального заохочення особового складу правоохоронних органів. Певною мірою ми можемо її розглядати і як складову соціального захисту правоохоронців. Окремі положення дореволюційного законодавства у цій сфері знайшли застосування і в радянські часи.



Література

1. Блосфельдт Г. Правила об испрошении Высочайших наград на основании именных указов 1 августа 1898 г. и августа 1900 г. со всеми дополнениями и узаконениями по 1 октября 1910 г. — СПб., 1910.

2. Важнейшие узаконения о поступлении на государственную службу, производстве в первый классный чин, награждении орденами и медалями, приобретении дворянства и почетного гражданства / Сост. А. Н. Вандер, по позднейшим узаконениям проверил и дополнил Н. П. Двигудский. — СПб., 1904.

3. Волков Н. Правила поступления на должность. — СПб., 1913.

4. Евреинов В. А. Гражданское чиновничество в России: Ист. очерк. — СПб., 1887.

5. Ерошкин Н. П. Самодержавие накануне краха. — М.: Просвещение, 1975.

6. Законы о полиции / Сост. Н. Волков. — М., 1910.

7. Исторический очерк Российских Орденов и сборник основных Орденских статут. — СПб., 1891.

8. Коренин А. П. Дворянство в пореформенной России. 1861–1904 гг.: Состав, численность, корпоративная организация. — М.: Наука, 1959.

9. Молчанов В. Життєвий рівень міського населення Правобережної України (1900–1914 рр.). — К., 2005.

10. "Охранка": Воспоминания руководителей охранных отделений: В 2 т. — М.: Новое лит. обозрение, 2004.

11. Петров А. В. Проблемы организации общей полиции в Российской империи в начале XX века // Вестн. ОГУ. — 2004. — № 3. — С. 135–138.

12. Правила о награждении медалями лиц, служащих в полиции и пожарных командах. — М., 1910.

13. Рубцов С. Н. История российской полиции. — Иркутск, 1998.

14. Спиридович А. Записки жандарма. — М., 1991.

15. Стомилюк Л. В. Борьба таємної поліції Російської імперії проти українських політичних партій (1900–1914 рр.): Автореф. ... канд. іст. наук. — К., 2007.

16. Учреждение орденов и других знаков отличия. — СПб., 1908.

17. ЦДІА України у м. Києві. — Ф. 1335. — Оп. 3. — Спр. 222.

18. Шепелев Л. Е. Титулы, мундиры, ордена в Российской империи. — Л.: Наука, 1991.

У царській Росії було розроблено досить струнку систему матеріальних і моральних стимулів праці. Попри недостатнє грошове утримання, вона дозволяла підтримувати високий соціальний статус державного службовця в цілому і у правоохоронних органах зокрема.

В царской России существовала стройная система материального и морально-стимулирования труда. Невзирая на недостаточность заработной платы, она позволяла поддерживать высокий социальный статус государственного служащего в целом и в правоохранительной системе в частности.

In tsar Russia existed certain system of financial and moral stimulation of activity. So, the salary was small the system allowed to keep high social level of state serviceman in general and law keepi system in particular.

Надійшла 17 вересня 2009 р.

ЗАГАЛЬНОПРОЦЕСУАЛЬНІ КАТЕГОРІЇ У ПОДАТКОВОМУ ПРАВІ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 4(23), с. 255–259

Виокремлюються й аналізуються загальні категорії процесуального знання в галузі правової науки, що вивчає податкове право.

В теорії юридичного процесу можна виокремити загальні категорії процесуального знання, які простежуються чи необхідність у використанні яких назріває у податковому процесі. Вони вказують на єдність судового, правозастосовного і правореалізаційного процесів. Загальні поняття, категорії, інститути є не просто зовнішніми розрізненими ознаками подібності, які необхідно осмислити, вони не є лише доказами обґрунтованості існування загального процесуального знання, а становлять його каркас, основу, його зміст [8, 263].

Процесуальна відповідальність у податковому праві. В. Воложанін — один з небагатьох науковців, хто, досліджуючи проблематику процесуальної відповідальності, аргументовано першопричину її вбачає у такому: сама можливість виокремлення поняття “процесуальна відповідальність” ґрунтується на можливості виявити у правовій системі якісь несприятливі для особи наслідки її поведінки, що погіршують для неї порядок здійснення права, тобто не є по суті ні кримінальним покаранням, передбаченим за адміністративне правопорушення, ні іншим “матеріально-правовим” видом відповідальності [3, 114; 4, 107]. І. Зайцев вказує на наявність не просто окремих мір цивільної процесуальної відповідальності, а визначає їх як розвинену систему, представлену кількома різновидами — штрафна (накладання штрафу) і компенсаційна процесуальна відповідальність (відшкодування збитку), інші несприятливі процесуально-правові наслідки (видалення із залу судового засідання, відмова у прийнятті заяви та ін.) і застосування процесуальних фікцій (пов’язування несприятливих для

суб’єкта наслідків зі свідомо неіснуючими обставинами) [7, 93–96]. І якщо перші дві групи явно нагадують відповідальність карну, адміністративну й цивільно-правову, то стосовно останніх двох груп цього сказати не можна, вони, мабуть, не є аналогом якоїсь матеріально-правової відповідальності [8, 355]. А. Павлушина слушно зазначає, що, крім застосування процесуальних фікцій, до санкцій процесуальної відповідальності необхідно відносити й застосування деяких правових презумпцій як імовірних (із більшим або меншим ступенем імовірності) припущень, що існують за відсутності дійсного знання [8, 364]. Прикладом такої неспростовної презумпції є визначення вимог, що висуваються платником податку у скарзі до контролюючого органу в порядку адміністративного оскарження, задоволених у повному обсязі, якщо у встановлений законом термін контролюючим органом не надсилається відповідь або рішення про подовження строків розгляду скарги (п. 5.2.2 ст. 5 Закону “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами”). В такому випадку правомірно припускається, що орган, який розглядає скарги, не знаходить контраргументів проти доводів скаржника, оскільки ситуація правової невизначеності з приводу встановлення обґрунтованості скарги не може тривати нескінченно.

Порушення правил податкових процедур може мати місце як з боку суб’єктів владних повноважень у сфері оподаткування, так і з боку зобов’язаних осіб. Єдиними за характером для них несприятливими наслідками у площині процесуальної відповідальності є погіршення проце-

суального становища, ускладнення порядку використання суб'єктивних прав чи повноважень. Крім того, для владних суб'єктів негативним наслідком може бути відміна (скасування) чи визначення недійсним акта, винесеного з порушенням податкової процедури чи за результатами процедури, при проведенні якої мали місце порушення процесуальних норм. Виникає питання: чи будь-яке порушення правил податкової процедури має наслідком визнання прийнятого за її результатами рішення недійсним (чи навіть нікчемним), чи такі порушення мають бути досить серйозними для постановлення під сумнів правомірності такого рішення. Поки що ці питання почасти вирішуються лише судовою практикою. Недодержання вимог правових норм, які регулюють порядок прийняття акта, у тому числі стосовно його форми, строків прийняття тощо, може бути підставою для визнання такого акта недійсним лише у тому разі, коли відповідне порушення спричинило прийняття неправильного акта. Якщо ж акт в цілому узгоджується з вимогами чинного законодавства і прийнятий відповідно до обставин, що склалися, тобто є вірним по суті, то окремі порушення встановленої процедури прийняття акта не можуть бути підставою для визнання його недійсним, якщо інше не передбачене законодавством [9].

Отже, питання про нікчемність/заперечність актів контролюючих органів має бути вирішене на рівні податкового закону (податкового кодексу) в залежності від характеру (ступеня серйозності) порушення правил податкових процедур. Можливим способом вирішення проблеми є використання конструкції “істотних порушень правил податкової процедури, що тягнуть за собою скасування чи зміну рішення, прийнятого контролюючим органом”, аналогічну використаній у ст. 370–371 КПК України. До істотних порушень, зокрема, належать такі: проведення перевірки контролюючим органом без належних підстав; невручення акта перевірки посадовим особам платника податку; підписання акта перевірки особам, що не брали участі у перевірці чи не підписання акта перевірки особам, що брали у ній участь, прийняття рішень неповноважною особою, прийняття рішень з недотриманням судового порядку його прийняття (затвердження) тощо.

У процесуальній науці пропонується вирізняти формальні і змістовні категорії юридичного процесу. До першої групи, тобто до категорій формальних, належать, на думку А. Павлушиної, крім загальної категорії процесуальної форми,

такі: процесуальна функція, процесуальна дія, процесуальні впровадження, процесуальні режими, процесуальні стадії, процесуальні акти, процесуальні гарантії, процесуальний статус та ін. Всі ці поняття широко вживаються як у науковій літературі, присвяченій галузевому або предметному процесу, так і в загальній теорії процесу. Змістовними загальними категоріями теорії процесу, хоча й різного ступеня спільності, є практично не згадувані або ті, що згадуються рідко, у своїй загальній процесуальній якості категорії — голосування, розсуд, спрощені провадження, провадження з додатковими гарантіями учасників, процесуальне представництво, підвідомчість і підсудність, мирові процедури, безпека учасників процесу, відводи, процесуальні угоди, забезпечувальні заходи, сторони, оскарження та його форми, категорії доказового права — презумпції, преюдиції, загальновідомі факти, імунітети, істина, тягар доведення й визнання в їх процесуальній частині і т. ін. [8, 291]. Багато з них вже на цей час тією чи іншою мірою знайшли відбиття в “термінології” податкового права.

Розглянемо структурні елементи податкового процесу — стадії, провадження, процедури. Для податкового процесу характерним є застосування забезпечувальних заходів і наявність проваджень з додатковими гарантіями учасників.

Доказування в податковому процесі. Ще одна виявлена спільність процесу, як правило, розглядається як правовий інститут — таким є доказове право — комплекс правових норм, що регламентують відповідну діяльність. Будучи значною мірою нормативно-галузево оформлене, воно як сукупність відповідних норм іменується традиційно правовим інститутом. Тим часом теорія доказування як безумовна складова загальнопроцесуальної теорії знає чимало загальнотеоретичних наукових понять, категорій, а не тільки “комплексів норм”. До них, на думку А. Павлушиної, належать доказові презумпції, імунітети, преюдиціальні факти, категорія процесуальної істини, поняття доказу, тягара доведення та ін. [8, 271]. Доказове право — і як правовий інститут, і як систему наукових категорій і понять — С. Алексєєв фактично вважає приналежністю не тільки юрисдикційного застосування, а й правозастосовного процесу в цілому [2, 233–299].

Деякі з цих категорій та конструкцій вже використовуються у діючому податковому законодавстві. Хоч це явище і має фрагментарний характер, але логіка розвитку процесуальної складової податкового права України дозволяє

прогнозувати набуття більшої системності в регулюванні кола питань, пов'язаних з теорією доказування, судова практика вирішення податкових спорів уже виявила нагальні потреби у законодавчому вирішенні, зокрема, проблем допустимості доказів, поданих суду, за відсутності (непред'явлення) їх під час проведення перевірок контролюючими органами, у використанні спеціальних знань при збиранні доказів у податкових справах та ін.

Докази використовуються для встановлення фактичних обставин юридичної справи. Не можна розв'язати жодної юридичної справи, не встановивши її обставин. Державний орган у кожному конкретному випадку повинен установити (з'ясувати) спірні правовідносини. З огляду на те, що права й обов'язки не виникають самі по собі, а їх виникнення, зміну й припинення закон пов'язує з настанням певних юридичних фактів, державному органу для з'ясування спірних правовідносин необхідно спочатку встановити, які юридичні факти відбувалися в дійсності [5, 174].

В. Додін слушно стверджує, що фактичні дані, на підставі яких приймаються управлінські рішення, не повною мірою вписуються в існуючу конструкцію юридичних доказів, що використовуються у цивільному і кримінальному процесі, але за своєю природою і службовою роллю вони є доказами [6, 46], тобто категорії “докази”, “доказування” властиві не лише при розгляді справ, що тягнуть за собою застосування санкцій.

Позитивне податкове право містить низку норм стосовно збирання, оцінювання й використання доказів не тільки в рамках розгляду податкових спорів у порядку адміністративного оскарження, а й норм, що конкретизують, доповнюють чи навіть містять спеціальні правила стосовно кримінально-процесуального чи іншого процесуального законодавства (правил іншого судочинства). “У разі, коли платник вважає, що контролюючий орган невірно визначив суму податкового зобов'язання або прийняв будь-яке інше рішення, що суперечить законодавству з питань оподаткування або виходить за межі його компетенції, встановленої законом, такий платник податків має право звернутися до контролюючого органу із скаргою про перегляд цього рішення, яка подається у письмовій формі та може супроводжуватися документами, розрахунками та доказами, які платник податків вважає за потрібне надати”, якщо платник податків оскаржує рішення податкового органу до суду, обвинувачення особи в ухиленні від сплати податків не

може ґрунтуватися на такому рішенні контролюючого органу до остаточного вирішення справи судом, за винятком, коли таке обвинувачення не тільки базується на рішенні контролюючого органу, а й доведено на підставі додатково зібраних доказів відповідно до вимог кримінально-процесуального законодавства України”, “при оцінюванні доказів судом, наданих органом стягнення, податкові роз'яснення не мають пріоритету над іншими доказами або іншими експертними оцінками (стверджується у п. 4.4.2 ст. 4, п. 5.2.2 ст. 5, п. 5.2.6 ст. 5 Закону України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами”).

Досить істотним для юридичного процесу є питання про те, хто повинен подавати докази в державний орган, на кого покладається обов'язок або “тягар” доведення. Для цивільного процесу характерним є існування принципу змагальності, тобто обов'язок доведення покладений на сторони. Загальне правило про обов'язок доведення полягає у тому, що кожна зі сторін повинна довести ті факти, на яких вона засновує свої вимоги або заперечення. Зазначений закон розподіляє й тягар доведення правильності (неправильності) нарахування суми податкових зобов'язань між платником податку і контролюючим органом залежно від того, чи використовувалися непрямі методи визначення суми податкових зобов'язань.

Процесуальна “угода” в податковому процесі. Працівник податкового органу, який уповноважений розглядати скаргу платника податків у межах адміністративної апеляційної процедури, має право пропонувати такому платникові податків компромісне рішення спору, яке полягає у задоволенні частини скарги платника податків під зобов'язання останнього погодитися з рештою податкових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом. Саме як процесуальну угоду можна кваліфікувати інститут “податкового компромісу”. Рельєфно простежується паралель з угодою про визнання вини у карному процесі США та деяких інших країн угоди між обвинуваченням і захистом (обвинувачуванним), відповідно до яких в обмін на визнання провини останнім сторона обвинувачення зобов'язується пере-кваліфікувати обвинувачення на більше “м'які” статі карного закону [12]. Не вдаючись до оцінювання доцільності й ефективності введення в механізм оподаткування згаданого шляху вирішення податкового спору [6], варто зазначити, що законодавець надав перевагу “процесуальній істині” над “об'єктивною” у сфері оподаткування,

керуючись, очевидно, пріоритетом оперативного поповнення державної скарбниці. Платник податку “домовляється” з контролюючим органом у процесі вирішення суперечки про суму податкового зобов’язання.

Строки в податковому процесі. Одним із традиційних процесуальних інститутів, що активно використовується у податковому процесі, є інститут “строків”. Під строком у праві зазвичай розуміють визначений законом, договором, юридичним актом період, встановлений для здійснення відповідних дій, реалізації прав або виконання зобов’язань, із настанням чи закінченням якого пов’язується певна дія або подія, що має юридичне значення.

Строки зумовлюються юридичними фактами (діями або подіями), настання або перебіг яких викликає певні правові наслідки щодо виникнення, зміни або припинення правовідносин та захисту порушених прав [1, 149]. Юридичні строки — це визначений нормативним актом відрізок часу, що обчислюється за встановленими правилами, впродовж якого уповноважені особи вправі вчиняти процесуальні дії, виконати обов’язок, або момент часу, в який належить учинити процесуальну дію. При спливанні строків давності провадження закривається, прийняті акти втрачають юридичну значущість (стають недійсними) [1, 186].

Податковим законодавством встановлені правила обчислення, відліку, зупинення строків, врегульовані питання щодо граничних строків нарахування податкового зобов’язання, стягнення узгодженого податкового зобов’язання, граничних строків для подання заяв про повернення надміру сплачених або невідшкодованих податків і зборів (обов’язкових платежів). Темпоральна ознака є однією з формальних характеристик будь-якого юридичного процесу. Податковий процес вирізняється чіткою часовою обмеженістю здійснення конкретних юридично значущих дій учасниками податкових правовідносин, у чому можна перекоонатися при розгляді конкретних податкових процедур і проваджень.

Процесуальні акти-документи. Документальне закріплення отриманих результатів — це невід’ємний компонент будь-якого процесуального провадження [11, 114]. Традиційно зазначається, що правова діяльність, пов’язана з розглядом індивідуальних справ, супроводжується відповідним документальним оформленням. Це стосується не тільки фіксації результатів такої діяльності, а й винесення документів, що виконують допоміжні функції, засвідчують ті чи інші об-

ставини просування юридичного процесу (розгляду юридичної справи).

В. Горшеньов серед процесуальних актів-документів персоніфікованого характеру за функціональними ознаками виокремлює такі: правозастосовні документи, що містять приписи підсумкового характеру; документи, що виконують допоміжну, проміжну функцію; документи, що виконують інформаційну функцію [11, 120].

Якоюсь мірою така класифікація (хоч вона і є досить умовною) доречна і до документів, що складаються при реалізації податкових правовідносин.

Так, документами, що містять підсумкові результати, є податкова декларація (розрахунок), уточнюючий розрахунок, податкове повідомлення (документи, що визначають суму податкового зобов’язання), податкове повідомлення-рішення (документи, що визначають розмір штрафних санкцій, пені), довідка про взяття на облік платника податку та ін.

Проміжними документами, що засвідчують окремі обставини, підтверджують факт здійснення дій учасниками податкових процедур, є, наприклад, рішення податкового органу про залік зустрічних вимог, платіжні доручення на сплату податку, квитанції прибуткового касового ордеру (документи, що засвідчують погашення податкового зобов’язання (боргу)), заяви, скарги платників податків (податкових агентів), акти податкових перевірок та ін.

Інформативним навантаженням володіють вимоги, оскільки вони висуваються в силу закону, серед обов’язкових реквізитів містять інформацію щодо негативних наслідків непогашення податкового боргу, елементи такого документа зазначені в законі, а їх зміст принципово не залежить від фактичних обставин (у частині, що не стосується нарахування штрафних санкцій).

Окремі, суттєві моменти діяльності зі сплати податків фіксуються не лише під час вирішення контролюючими органами юридичних справ (стосовного надання розстрочки податкового зобов’язання, відміни рішення щодо застосування забезпечувального заходу тощо), а й в рамках процедур правореалізації. Важко переоцінити значення в процесі оподаткування такого документа, як податкова декларація (податковий рахунок). Тому не можна цілком погодитись із твердженням зазначеного автора, що сутність процесуального документа зводиться передусім до того, що в ньому оформляється владне волевиявлення тих суб’єктів і учасників юридичного

процесу, які у вирішенні юридичної справи виконують лідируючу функцію.

Податкова декларація, крім власне функції визначення суми податкового зобов'язання, є її предметом податкового контролю, оскільки зазначені в ній дані порівнюються з даними інших документів, що містять відомості про окремі елементи оподаткування (переважно базу оподаткування), чи даними, що отримуються у ході податкових перевірок.

Форма декларації за кожним податком затверджується центральним органом відповідного контролюючого органу. Важливою для платника податку гарантією є можливість подавати звітність нетипової форми, певною мірою ігноруючи офіційно затверджені форми звітності.

Процесуальне представництво. Невирішеною є проблема визначення ролі та уніфікації правового статусу представників платників різних видів податків. Але, видається, що “процесуальне представництво” посяде належне місце в майбутньому податковому кодексі України. С. Пархоменко-Цирочиянц, розглядаючи проблеми оподаткування фізичних осіб, вважає, що представники платника податку можуть бути законними і уповноваженими. Але ці особи самостійно не можуть вступати до податкових правовідносин, оскільки вони вступають до них виключно через те, що не тільки податкове зобов'язання виникло у платника податків, а й певні обов'язки щодо реалізації цього зобов'язання, оскільки він вступає у правовідносини як особа, яка зобов'язана реалізувати обов'язок платника податків [10, 30].

Таким чином, очевидним є факт, що податковому законодавству в його процесуальній (процедурній) частині вже “відомі” деякі загальнопроцесуальні категорії, такі як “процесуальне провадження”, “провадження з додатковими гарантіями його учасників”, “процесуальні строки”, “процесуальні угоди”, “докази”, “тягар доведення фактів”, “процесуальні презумпції і фікції”, “за-

безпечувальні заходи” тощо. В перспективі розвитку податкового процесу необхідним видається вдосконалення інститутів “податкової процесуальної відповідальності”, “процесуального представництва”, теорії доказування в податкових справах, зокрема, визначення джерел доказування, формулювання правил належності і допустимості доказів у податкових справах та ін.



Література

1. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Парашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
2. Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. — Свердловск, 1973. — 401 с.
3. Воложанин В. П. Санкции в гражданском процессуальном праве // Рос. юрид. журн. — 1997. — № 3. — С. 112–115.
4. Воложанин В. П., Солдатова Л. А. Применение санкций при совершении правонарушений // Рос. юрид. журн. — 1998. — № 4. — С. 107–110.
5. Гражданское процессуальное право России: Учебник для вузов / Под ред. М. С. Шакарян. — М.: Былина, 1998. — 504 с.
6. Додин В. Е. Доказательства в административном процессе. — М.: Юрид. лит., 1973. — 192 с.
7. Зайцев И. М. Гражданская процессуальная ответственность // Государство и право. — 1999. — № 7. — С. 93–96.
8. Павлушина А. А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: Дис. ... д-ра юрид. наук. — Самара, 2005. — 459 с.
9. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів: Розв'язання Вищого арбітражного суду від 26 січня 2000 р. № 02-5/35 (із змін. і допов.) // Юрид. вісн. України. — 2002. — № 25.
10. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — М.: Юрид. лит., 1964. — 158 с.
11. Теория юридического процесса / Под общ. ред. В. М. Горшенева. — Харьков: Выща шк., 1985. — 192 с.
12. <http://zakony.com.ua/dict-12217.html>

Важливою умовою розвитку податкового законодавства є вдосконалення інститутів податкової процесуальної відповідальності, процесуального представництва, теорії доведення в податкових справах.

Важным условием развития налогового законодательства является совершенствование институтов налоговой процессуальной ответственности, процессуального представительства, теории доказывания в налоговых делах.

The important of development of tax laws is perfection of institutes of tax remedial responsibility, remedial representation, the proof theory in tax affairs.

Надійшла 7 вересня 2009 р.

СТВОРЕННЯ В СИСТЕМІ РАДИ ЄВРОПИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ БОРотьБИ З КОРУПЦІЄЮ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 4(23), с. 260–265

Аналізується антикорупційна стратегія Європейського Союзу.

Боротьба з корупцією ведеться не лише на універсальному, а й на регіональному рівні. Рада Європи впродовж свого існування неодноразово демонструвала занепокоєність поширенням корупції. Відповідна активність цієї впливової європейської міжнародної організації має не лише політичне забарвлення. Звернення Ради Європи до проблеми боротьби з корупцією ґрунтується на її повноваженнях, закріплених у Статуті: “Метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу. Ця мета досягається шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та вживання спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини та основних свобод” [12]. Зазначені у Статуті повноваження надають можливість розглядати їх у контексті повноважень організації “сприяти міжнародному співробітництву у сфері кримінального права через уніфікацію законів, що передбачають кримінальну відповідальність за злочини у сфері економіки” [5, 115–116; 14]. Таким чином, держави — члени Ради Європи мають юридичне зобов’язання сприяти такому співробітництву.

Найбільш важливими кроками Ради Європи у боротьбі з корупцією слід вважати розробку сучасних антикорупційних стандартів, підготовку трьох проектів європейських антикорупційних конвенцій, з яких дві конвенції було укладено і

вони є чинними, та створення спеціалізованого контрольного органу за дотриманням антикорупційних стандартів у державах — членах Ради Європи — Групи держав проти корупції (GRECO). Одночасно згаданий антикорупційний контрольний механізм спирається на політико-правові органи Ради Європи, які підтримують його своїм авторитетом та повноваженнями. У такому вигляді міжнародний механізм Ради Європи з боротьби з корупцією є певною мірою унікальним у сучасному світі.

Основу антикорупційної діяльності Ради Європи було закладено Комітетом міністрів Ради Європи у 1996 р. у Програмі дій проти корупції [1, 118].

Програма дій проти корупції надала поштовх до досить активних заходів організаційного характеру з боку Ради Європи. Багатодисциплінарна група Ради Європи з боротьби з корупцією та Робоча група з кримінального права на своїй 10-й зустрічі (4–6 листопада 1997 р.) надали Генеральному секретареві Ради Європи проект Конвенції Ради Європи проти корупції [4]. Цей проект став у подальшому основою для Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією. Проект увібрав в себе всі можливі на той час новели міжнародно-правового антикорупційного співробітництва. Зокрема, надавалось визначення для цілей боротьби з корупцією “публічної посадової особи” та “юридичної особи” (ст. 1), чим закладалося підґрунтя для міжнародно-правового визнання корупції у приватному секторі (ст. 7). Проект Конвенції Ради Європи передбачав криміналізацію корупції у законодавчих органах (ст. 4), пропонував запровадити

кримінальну відповідальність посадових осіб міжнародних організацій, включаючи суддів міжнародних судів (ст. 11), за корупційні правопорушення (ст. 9) та ін.

Водночас проект Конвенції Ради Європи проти корупції не передбачав створення будь-яких контрольних органів з дотримання державами вимог Конвенції. Ініціативи зі створення такого органу, очевидно, реалізовувалися паралельно із розробленням проекту Конвенції і, зважаючи на невизначеність перспективи її укладення, пов'язувалися передусім з іншими контрольними повноваженнями.

Саме з Програмою дій проти корупції було пов'язане створення Радою Європи у 1997 р. першого міжнародного спеціалізованого організаційно-правового контрольного антикорупційного органу. Ідея створення координаційного органу у сфері міждержавного співробітництва у запобіганні корупції вперше була висловлена Комітетом міністрів Ради Європи у 1996 р. саме у Програмі дій проти корупції. Проте про необхідність пошуку належних форм антикорупційного співробітництва в Європі до того часу встигли висловитися декілька авторитетних європейських інституцій. Зокрема, у 1994 р. цю проблему піднімали під час мальтійської зустрічі міністрів юстиції європейських країн, про це йшлося у спільному проекті “Ocorpus” Ради Європи та Європейського Союзу [16, 118]¹, ця ідея знайшла підтримку під час саміту голів держав та урядів держав — членів Ради Європи та Європейського Союзу у жовтні 1997 р.

На той час серед держав Ради Європи не було жодного міжнародного договору у сфері антикорупційного співробітництва. Тому не можна було сподіватись на ефективні міжнародно-правові заходи у цьому напрямку, яких Європа вже потребувала. Єдиним авторитетним міжнародним антикорупційним документом була Програма дій проти корупції, затверджена Комітетом міністрів

Ради Європи. Саме з нею було пов'язане створення Комісії по запобіганню корупції.

Повноваження цієї Комісії визначалися її Статутом. Відповідно мета Комісії по запобіганню корупції полягала у поліпшенні можливостей її членів у боротьбі з корупцією шляхом контролю за дотриманням керівних принципів у цій галузі та застосуванні міжнародно-правових інструментів у сфері боротьби з корупцією [11]. Як видно, забезпечення контролю за дотриманням неправових документів Комісією було поставлено на перше місце. На другому місці був контроль за дотриманням міжнародно-правових антикорупційних актів, які на той момент у Раді Європи ще не були розроблені та укладені [9, 204–205].

Для досягнення мети Комісія була зобов'язана відповідно до ст. 2 свого Статуту:

1. Спостерігати за дотриманням керівних принципів боротьби з корупцією, схвалених Комітетом міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 р.
2. Контролювати застосування міжнародних правових інструментів, які мають бути задіяні під час виконання Програми дій з боротьби з корупцією, відповідно до положень цих інструментів.
3. Брати участь у підготовці програми боротьби з корупцією, у формуванні людської свідомості та її захисті від корупційного впливу.
4. Сприяти співробітництву державних служб з питань боротьби з корупцією з міжнародними інститутами, які займаються цією проблемою.
5. Провести дослідження корупції та підготувати відповідні документи.
6. У документах врахувати вимоги Комітету міністрів Ради Європи, Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних органів влади, Генерального Секретаря ООН або будь-якої держави — учасниці Комісії.
7. Запобігати завданню шкоди відповідним органам Ради Європи, Комісії та Комітету міністрів при розробленні законів, рекомендацій та міжнародних угод. Будь-яка пропозиція Комісії може бути обговорена та затверджена відповідними органами Ради Європи [11].

Як видно з наведеного документа, Комісія мала не лише контролювати дотримання *рекомендаційних* норм Ради Європи [7, 124] (що само по собі не мало прецедентів до цього часу), а й за-

¹ У 1996 р. Європейська Комісія та Рада Європи започаткували спільну програму під назвою “Ocorpus project” з метою боротьби з корупцією та організованою злочинністю у країнах перехідного типу. Впродовж першої фази проекту (1996–1998) були оцінені антикорупційні заходи на урядовому рівні у 16 країнах, в тому числі в Україні. Кожній з країн були надані відповідні експертні рекомендації. Метою програми “Ocorpus II” (1999–2000) було здійснення моніторингу імплементації державами рекомендацій першої фази та допомога країнам-кандидатам з Центральної та Східної Європи у підготовці до вступу в ЄС. “Ocorpus III” продовжує справу, започатковану першими двома фазами [16, 366–367].

охочувати держави до спеціалізованої міжнародної співпраці в антикорупційній сфері. На нашу думку, саме цей другий напрямок діяльності Комісії був найважливішим, оскільки розвиток цього вектора, очевидно, був моделлю створення у майбутньому Групи держав проти корупції. Проте, зокрема, можуть свідчити повноваження Комісії щодо здійснення контрольних візитів до країн та складання за їх результатами відповідних звітів. Зокрема, ст. 10 Статуту було встановлено, що Комісія здійснює візити до держав — членів Комісії, збирає інформацію про закони та положення стосовно боротьби з корупцією, особливо про їх практичну реалізацію. До обов'язків кожної держави — члена Комісії, до якої міг бути здійснений візит, належали співробітництво з Комісією та полегшення її роботи. Представники Комісії під час візитів до країн користувалися пільгами та особистою недоторканністю (привілеї та імунітети) відповідно до ст. 2 Протоколу Угоди з питань пільг та недоторканності в Раді Європи [2].

Найважливішим серед повноважень згаданої вище Комісії було, на нашу думку, право надавати членам “низку рекомендацій щодо покращання законодавства в країні та практичної боротьби з корупцією” [11]. Жоден документ Ради Європи не пояснював правової сили таких рекомендацій та наслідків їх невиконання [9, 206].

Очевидно, що відсутність достатньої міжнародно-правової бази повинна була обмежувати діяльність Комісії по запобіганню корупції. Підготовка у 1999 р. у рамках Ради Європи двох антикорупційних конвенцій створила передумови для здійснення більш ефективних кроків у напрямку міжнародного співробітництва у боротьбі з корупцією з точки зору як уніфікації кримінального законодавства та здійснення міжнародної правової допомоги, так і здійснення юридично обов'язкових міжнародних контрольних заходів [3, 12].

Кримінальну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією було укладено 27 січня 1999 р. [6, 11–30] у Страсбурзі. Вона нині залишається єдиним міжнародно-правовим документом Ради Європи, що визначає міжнародно-правові підстави криміналізації корупційних дій, їх перелік, види та обсяги міжнародної правової допомоги, а також заходи з міжнародного контролю.

Відповідно до Конвенції заходи, що мають бути вжитими на національному рівні, передбачають уніфікацію законодавства щодо криміналізації корупційних злочинів. Конвенція містить

найбільш широкий перелік корупційних злочинів порівняно з іншими міжнародними договорами. Відповідно в Конвенції міститься вимога вважати корупцією активне та пасивне хабарництво державних посадових осіб (ст. 2, 3), у тому числі іноземних (ст. 5), хабарництво депутатів представницьких органів (ст. 4), активне та пасивне хабарництво у приватному секторі (ст. 7–8), хабарництво персоналу міжнародних міжурядових організацій (ст. 9–11), зловживання впливом (ст. 12), відмивання доходів, отриманих від злочинів, пов'язаних з корупцією (ст. 13), виписування чи використання рахунка або будь-якого іншого облікового документа чи запису, що містить недостовірну чи неповну інформацію (ст. 14 (а)), незаконне неоформлення запису про сплату (ст. 14 (b)), забезпечення відповідальності юридичних осіб за передбачені Конвенцією кримінальні злочини — давання хабара, зловживання впливом та відмивання доходів (ст. 18).

Кримінальна Конвенція передбачила створення у державах спеціалізованого антикорупційного органу: кожна держава-учасниця “вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів з боротьби із корупцією. Для того щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинновданого тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи Сторони. Сторони забезпечуватимуть персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань” (ст. 20). Зобов'язання держави створити певні спеціалізовані органи у боротьбі зі злочинністю вперше у міжнародному праві було закріплене саме у Кримінальній Конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією.

Кримінальна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією передбачила низку заходів, які держави зобов'язані вжити задля забезпечення розслідування корупційних злочинів та вилучення доходів, одержаних злочинним шляхом, надання міжнародної правової допомоги.

Конвенція також передбачила, що контроль за її виконанням Сторонами здійснюватиме Група держав проти корупції (GRECO).

Цивільну Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією було укладено 4 листопада 1999 р. [13]. На відміну від Кримінальної Конвенції про боротьбу з корупцією вона не містить вказівок на заходи з уніфікації цивільного законодавства, проте ця Конвенція, безумовно, має

антикорупційну спрямованість. Її метою є запровадження моделей ефективних засобів “правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду” (ст. 1) [15, 31].

На відміну від Кримінальної Конвенції Цивільна Конвенція вперше у міжнародній правовій практиці надає загальне визначення корупції: це “прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, давання або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов’язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи” (ст. 2) [15, 31–32]. Це визначення відповідно до зобов’язань за Конвенцією має бути уніфікованим державами-учасниками в їх цивільному законодавстві з метою однакового розуміння поняття корупції у разі здійснення цивільного провадження. Конвенція зобов’язує держави-учасниці передбачити у своєму внутрішньому законодавстві “для осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, право на порушення судової справи з метою отримання повної компенсації за заподіяну шкоду. Така компенсація може охоплювати матеріальні збитки, втрачену вигоду та немайнову шкоду” (ст. 3).

Як і Кримінальна Конвенція, Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією передбачила, що контроль за її виконанням Сторонами здійснюватиме Група держав проти корупції (GRECO).

Таким чином, Кримінальна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією та Цивільна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією є, на нашу думку, одними з небагатьох сучасних міжнародно-правових договорів і єдиними серед регіональних договорів, що покликані забезпечити системну боротьбу з певною категорією злочинів, визначаючи не лише перелік таких злочинних дій, а й засоби боротьби з ними та забезпечення законних прав осіб, що постраждали від корупції.

Проте система міжнародних антикорупційних договорів спрямована, на нашу думку, передусім на імплементацію у національне законодавство міжнародно-правових антикорупційних норм і на створення ефективного міжнародного контрольного механізму (універсального та регіональних) за такою імплементацією. Тому і участь України у міжнародно-правовому співробітництві у бо-

ротьбі з корупцією пов’язана передусім з реалізацією цих напрямків [10, 149].

Одним з яскравих прикладів такої діяльності є створення у межах Ради Європи спеціалізованого договірною організаційно-правового контрольного органу із запобігання корупції — Групи держав проти корупції (GRECO). Групу було створено замість Комісії по запобіганню корупції. Проте значна кількість норм із Статуту Комісії знайшла відбиття і у Статуті Групи.

Дослідження сучасних міжнародних контролюючих органів стало в останні десятиліття одним з пріоритетів у міжнародно-правовій науці. Це пов’язано передусім з тим незаперечним фактом, що ці органи перетворюються в один з основних засобів зовнішнього впливу на держави та поступового створення інтегрованої міжнародної спільноти. В Україні такі дослідження проводили, зокрема, М. Буроменський, І. Кудас. Проте кількість міжнародних контролюючих органів постійно зростає, зростає їх авторитет, а їхня діяльність охоплює нові сфери [8, 98]. Одним з таких нових органів є Група держав проти корупції.

Слід також зазначити, що рішення про створення Групи держав проти корупції було адекватною відповіддю європейських країн на виклик часу.

Комітет міністрів Ради Європи утворив GRECO 1 травня 1999 р. своєю резолюцією (99)5 [17, 4]. Першими членами цієї інституції стали 15 держав: Бельгія, Болгарія, Естонія, Ісландія, Іспанія, Ірландія, Кіпр, Литва, Люксембург, Німеччина, Румунія, Словаччина, Фінляндія, Франція, Швеція.

Відповідно заснування GRECO відбулося з одночасним визначенням перших її членів, що жодним чином не позначається на їхніх повноваженнях. Проте склад членів Групи є певною характерною особливістю цієї інституції. Він може не збігатися зі складом держав — членів Ради Європи. Він може бути ширшим, що знову таки можна пояснити поширеністю корупції у різних країнах світу та їх бажанням протидіяти цьому негативному соціальному явищу.

Відповідно до ст. 4 Статуту Групи [18, 10] держав проти корупції набуття у ній членства державами, що не є членами Ради Європи, залежить від готовності таких держав дотримуватися керівних принципів Ради Європи щодо боротьби з корупцією, прийнятих Комітетом міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 р., чи від участі таких держав у антикорупційних договорах Ради Євро-

пи. Крім того, Комітет міністрів Ради Європи може запросити державу до участі у Групі держав проти корупції. Набуття членства відбувається шляхом нотифікації, а для держав — учасниць антикорупційних конвенцій Ради Європи — автоматично після ратифікації будь-якої із згаданих конвенцій.

Можливість набуття членства у Групі для держав, що не є членами Ради Європи, може бути досягнута також унаслідок приєднання до будь-якої з антикорупційних конвенцій. Така можливість закріплена у ст. 16 Цивільної Конвенції та у ст. 33 Кримінальної Конвенції: "...Комітет міністрів Ради Європи після консультацій із учасниками Конвенції може запропонувати будь-якій державі, яка не є членом Ради і яка не брала участі у розробленні Конвенції, приєднатися до цієї Конвенції у рішенні, що приймається більшістю голосів, передбаченою у ст. 20d Статуту Ради Європи, і одностайним голосуванням представників Сторін, які мають право засідати в Комітеті".

Таким чином, Групу держав проти корупції можна розглядати як відкриту міжнародну інституцію, членство в якій обумовлене чітко визначеними правилами співробітництва в антикорупційній сфері, що визначені керівними органами Ради Європи чи міжнародними угодами Ради Європи [9, 207]. На практиці членство у Групі набули і держави, що не є членами Ради Європи, наприклад США.

Набуття членства у Групі держав проти корупції відбувається шляхом нотифікації. Крім членів, у роботі Групи можуть брати участь без права голосу представники міжнародних органів та організації, визначені у Статуті Групи чи запрошені Комітетом міністрів Ради Європи [18, 13].



Література

1. Бугаев В. А. Таврический национальный университет. Международно-правовой и организационный опыт борьбы с коррупцией и организованной преступностью // Ученые зап. Таврического нац. ун-та. Сер. "Юрид. науки". — 2005. — Т. 18(57), № 2. — С. 115–121.
2. Генеральна угода про привілеї та імунітети Ради Європи від 2 вересня 1949 р. з протоколами, 1952 р., 1956 р., 1961 р., 1990 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 8. — Ст. 483–485.
3. Домбругова А. Міжнародне співробітництво у сфері боротьби з корупцією // Юрид. вісн. України. — 2007. — № 2 (13–19 січ.). — С. 12.
4. Конвенція Ради Європи проти корупції. — Док. 994_140, ред. від 6 листоп. 1997 р.
5. Корупція. Глосарій міжнародних стандартів. — Париж: ОЕСР, 2007.
6. Кримінальна Конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р.: ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 р. — №252-V // Офіц. вісн. України, 2006. — № 44. — Ст. 2939, Ст. 41.
7. Миронов Н. В. Международное право: нормы и их юридическая сила. — М.: Юрид. лит., 1980. — 160 с.
8. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. — М.: Юрид. лит., 1991. — 160 с.
9. Нуруллаєв І. С. Контрольний механізм Ради Європи у сфері запобігання корупції // Пробл. законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008. — Вип. 93. — С. 204–208.
10. Пронюк Н. В. Актуальні питання міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції // Наук. вісн. Дипломат. акад. України. — Вип. 10: Зовнішня політика і дипломатія: погляд із XXI століття. — Ч. 2. — К.: Демід, 2004. — С. 140–155.
11. Статут комісії по запобіганню корупції. — Док. 994_147, ред. від 7 листоп. 1997 р. — http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_147&c=1#Current
12. Статут Ради Європи від 5 трав. 1949 р. / Офіц. вісн. України. — 2004. — № 26. — Ст. 1733.
13. Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листоп. 1999 р.: ратифікована Законом України від 16 березня 2005 р. № 2476-IV, набирає чинності з 1 січня 2006 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 9. — Ст. 592.
14. Bernhard R. Thoughts on Interpretation of Human Rights Treaties // Protecting of Human Rights. — Berlin, 1990. — 234 p.
15. Civil Law Convention on Corruption (ETS No 174). — Combating Corruption. Anti-corruption instruments of the Council of Europe, 2007. — P. 31–40.
16. De Vel Guy, Csonka Peter. The Council of Europe Activities against Corruption // Corruption, Integrity and Law Enforcement / Ed. by Cyrille Fijnaut, Leo Humberts. — Hague; L.; N. Y.: Kluwer Law Int., 2002. — P. 361–380.
17. Establishing the Group of States against Corruption (GRECO) / Council of Europe. Committee of Ministers. Resolution (99)5 — 1 May, 1999/ Doc.CE/ GRECO(99) 1E. — 35 p. — <http://www.greco.coe.int>
18. Statute of the Group of States against Corruption (GRECO) / Council of Europe. Committee of Ministers. Resolution (99) 5. Appendix. / Doc. CE/GRECO (99) 1E. — P. 9–21.

Міжнародні органи контролю стають важливим апаратом зовнішнього впливу на держави і сприяють створенню інтегрованого міжнародного співтовариства. Їх вивчення є одним із пріоритетів сучасної правової науки.

Международные органы контроля становятся важным аппаратом внешнего влияния на государства и способствуют созданию интегрированного международного сообщества. Их изучение является одним из приоритетов современной правовой науки.

The international bodies of the control become the important device of external influence on the states and gradual creation of the integrated international community. Therefore their studying is one of priorities of a modern legal science.

Надійшла 21 вересня 2009 р.

КОНСТИТУЦІЙНІ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 4(23), с. 266–272

Розглядаються конституційні функції прокуратури України.

Однією з основних функцій діяльності прокуратури України і гарантією винесення законного, обґрунтованого вироку й додержання передбачених законом прав та інтересів громадян є підтримання державного обвинувачення в суді. Конституція України визначає зазначену функцію як одну із конституційних функцій прокуратури [1, п. 1 ст. 121]. Ця функція знайшла своє закріплення в Законі України “Про прокуратуру” [4, ст. 5], а також у Кримінально-процесуальному кодексі України [2, ст. 264].

Державне обвинувачення завжди спрямоване проти конкретної особи. Його сутність полягає в сукупності дій прокурора з відстоюванням перед судом обвинувального висновку про передбачений законом злочин, що вчинила особа, яка перебуває на лаві підсудних. Діяльність органів дізнання та досудового слідства, зусиллями яких особа, викрита як така, що вчинила злочин, у зв’язку з чим має постати перед судом, є джерелом державного обвинувачення.

Відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України “Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя” від 1 листопада 1996 р. судам було запропоновано “у всіх справах, що надійшли до суду з обвинувальним висновком, визнавати обов’язковою на підставі п. 1 ст. 253 Кримінально-процесуального кодексу України (далі КПК) участь у судовому засіданні прокурора” [9, п. 18].

Прокурор зобов’язаний реагувати на незаконний вирок (постанову) суду незалежно від того, чи суперечить це інтересам обвинуваченого чи відповідає їм. Також прокурор району або міста повинен таким чином організувати роботу з підтримання державного обвинувачення, щоб мати можливість реагувати на кожне необґрунтоване

та незаконне рішення суду шляхом внесення апеляційного або окремого подання до апеляційного суду.

В суді першої інстанції, де прокурор виконує функцію підтримання державного обвинувачення від імені держави, він користується процесуальним статусом сторони і виконує обов’язки з обґрунтування та доказування обвинувальної тези або відмови від обвинувачення, якщо воно не підтвердилося. Таке становище прокурора впливає із положень КПК України. Підтримуючи державне обвинувачення в суді, прокурор привселюдно обвинувачує підсудного та наполягає на застосуванні до нього справедливого покарання, допомагає суду в кваліфікованому вирішенні справи, привертає увагу до причин і умов, що сприяли вчиненню злочину.

При розгляді судом питань, пов’язаних з виконанням вироку, прокурор, який бере участь у судовому засіданні, дає свій висновок. У стадії судового розгляду прокурор, керуючись вимогами закону і своїм внутрішнім переконанням, підтримує перед судом державне обвинувачення. Водночас прокурор може відмовитися від підтримання державного обвинувачення, коли в результаті судового розгляду дійде до переконання, що дані судового слідства не підтверджують пред’явленого підсудному обвинувачення. Прокурор також може звернутися до суду із пропозицією про виправдання підсудного або направлення справи на додаткове розслідування. Крім того, державний обвинувач бере участь у допитах підсудного, потерпілого, свідків, у дослідженні речових доказів і висновків експертів.

Після судового слідства прокурор розпочинає судові дебати, виступаючи з обвинувальною промовою, яка є підсумком усієї роботи прокурора.

У зазначеній промові прокурор аналізує матеріали справи, характеристику особистості підсудного, докази, висловлює свою позицію з питання призначення міри покарання.

Обвинувальна промова повинна впливати із матеріалів судового слідства і містити висновок, який одержаний в результаті судового слідства.

Висновок прокурора має містити підсумки судового процесу, у ньому може йтися про складність дослідження істини в справі, впевненість, що справедливий вирок сприятиме зміцненню правопорядку.

Після закінчення промов учасники судових дебатів мають право обмінятися репліками. Право останньої репліки належить підсудному.

Ст. 348 КПК надає право на апеляцію “прокурору, який брав участь у розгляді справи судом першої інстанції, а також прокурору, який затвердив обвинувальний висновок — у межах обвинувачення, що підтримав прокурор, який брав участь у розгляді справи судом першої інстанції”, а ст. 37 Закону України “Про прокуратуру” стверджує, що “право внесення апеляційного, касаційного і окремого подання на вирок, рішення, ухвалу і постанови судів надається прокурору і заступнику прокурора в межах їх компетенції, незалежно від їх участі в розгляді справи в суді першої інстанції”. З викладеного випливає, що зазначені норми законодавства не врегульовані між собою, тому їх потрібно привести до відповідності.

Помічники прокурора, прокурори управлінь і відділів можуть вносити апеляційні, касаційні та окремі подання тільки у справах, в розгляді яких вони брали участь. При розгляді справи в апеляційній та касаційній інстанціях прокурор повинен сприяти виконанню вимог закону про об’єктивний та повний розгляд справи і ухваленню законного й обґрунтованого рішення. Проблеми державного обвинувачення завжди перебували в центрі уваги фахівців. Відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України, п. 2 ст. 5, ст. 36¹ Закону України “Про прокуратуру” на прокуратуру покладається функція представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Це представництво прокуратура має право здійснювати у всіх судах загальної юрисдикції з урахуванням підвідомчості розгляду справ. Метою представництва доцільно вважати захист державних (публічних, загальносупільних) інтересів, а й передусім прав і свобод людини та громадянина. Прокурор, виконуючи функцію представництва, представляє інтереси громадянина або де-

ржави в цивільному, господарському судочинстві та адміністративному суді України. Він звертається до суду з заявою або позовом, коли порушуються інтереси держави, або з вимогою про визнання незаконними правових актів, рішень чи дій органів та посадових осіб, про захист прав і законних інтересів громадян, прав юридичних осіб. Значна роль у представницькій функції належить участі прокурора у розгляді справ, які за його ініціативою порушуються.

Законом України “Про прокуратуру”, нормами ЦПК і ГПК, а також наказами Генерального прокурора України “Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень” від 29 листопада 2006 р. № 6-гн [8] та “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів” від 19 вересня 2005 р. № 3-гн [6] регламентовано діяльність прокурора щодо здійснення представництва в суді інтересів громадянина або держави.

Таким чином, у правовому плані ми маємо справу по суті з новою сферою прокурорської діяльності, яка потребує додаткового законодавчого регулювання. Законодавець при цьому має виходити з того, що вказана форма представництва не означає, що прокурор є представником лише однієї сторони. Прокурор виступає як посадова особа державного органу — прокуратури, діє без спеціальних доручень цього органу, на підставі Конституції України, і згідно зі своїм службовим становищем виконує покладені на органи прокуратури функції. Конституція та чинні процесуальні кодекси не конкретизують, коли прокурор може представляти в суді інтереси громадянина або держави. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави у суді є ефективним інструментом реалізації правоохоронної функції прокуратури і, згідно з п. 1 ст. 36¹ Закону України “Про прокуратуру”, полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом.

Зазначена вище функція прокуратури має низку особливостей:

- прокурорське представництво ґрунтується безпосередньо на нормі Конституції України, а інші види представництва здійснюються на підставі адміністративних або законодавчих актів, доручень;

- відмінністю прокурорського представництва є те, що його здійснює орган, який завжди виступає на варті законності і не має свого інтересу.

Право прокурора на позов регламентовано господарсько-процесуальним, цивільно-процесуальним законодавством (щодо захисту прав фізичної особи), іншими нормативними актами, а також наказами Генерального прокурора України. Прокурор звертається до суду для того, щоб захистити права і законні інтереси громадян, держави, підприємств та інших юридичних осіб. Зазначені вище повноваження закріплено п. 6 ч. 2 ст. 20 Закону України “Про прокуратуру”, де стверджується, що “при виявленні порушення закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право: звертатись до суду із заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб”, а також п. 2 ст. 121 Конституції України. Проте із норм ст. 5 Закону України “Про прокуратуру”, п. 2 ст. 121 Конституції України випливає, що прокурор представляє інтереси тільки громадян і держави, при цьому у жодній із статей не йдеться про захист підприємств та інших юридичних осіб. З викладеного тут випливає, що законодавство потрібно привести у відповідність.

Суб’єктами реалізації представництва інтересів громадян і держави, а також контролю за його здійсненням є Генеральний прокурор України та його заступники, а також прокурори Управління представництва інтересів громадян і держави в судах, Головного управління військових прокуратур Генеральної прокуратури України, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових регіонів і Військово-морських сил, прокурори міських, районних, міжрайонних прокуратур, військових прокуратур гарнізонів та інших спеціалізованих прокуратур.

Предметом прокурорського звернення до суду можуть бути перегляд незаконних актів органів місцевого самоврядування та державної влади, відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої правопорушенням, припинення противоправної діяльності чи покладення обов’язку вчинити дії, передбачені законом.

Форми представництва прокурора в цивільному і господарському процесах [10, 50]:

- звернення до суду із заявами або позовами про захист інтересів громадянина, держави або про визнання незаконними правових

актів, дій чи рішень органів і посадових осіб;

- участь прокурора в суді при розгляді цивільних і господарських справ про захист прав і законних інтересів окремих громадян або держави;
- внесення апеляційного, касаційного подання або заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими та винятковими обставинами та участь у цих процесах.

Обов’язковими складовими функції представництва є дві форми представництва: досудове провадження, яке включає в себе підготовку і звернення до суду з заявами та позовами; участь у розгляді в судах господарських, цивільних або адміністративних справ.

Третя форма — внесення апеляційного та касаційного подання або заяви про перегляд за нововиявленими та винятковими обставинами — застосовується прокурором тоді, коли виникають певні обставини при розгляді справ у суді. Враховуючи особливості здійснення функції представництва у формах, наведених вище, роботу з її здійснення потрібно організовувати відповідно до кожної форми. Зазначені вище обставини вимагають від прокурора в наказі про розподіл службових обов’язків передбачити оперативних працівників, які були відповідальні за виконання кожної форми представництва.

Приводами до дій прокурора стосовно здійснення представництва можуть бути звернення до прокуратури громадянина, юридичних і посадових осіб, повідомлення у засобах масової інформації, виявлення прокурором порушеного права держави або громадянина.

Підставами представництва у суді інтересів громадянина, як визначає ст. 36¹ Закону України “Про прокуратуру”, є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан або з якихось інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права, або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави — наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів унаслідок противоправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.

Прокурор, реалізуючи визначені Конституцією України (п. 2 ст. 121), Законом України “Про прокуратуру” (п. 2 ст. 5) повноваження, вчиняє в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів держави.

Виходячи з викладеного можна зробити висновок, що підтримання державного обвинувачення в суді — це процесуальна діяльність прокурора — обвинувача в установлених кримінально-процесуальним законом формах, яка складається з аналізу матеріалів справи та доказування вини особи за вчинений злочин у судових органах, сприяння винесенню законного, справедливого та обґрунтованого вироку, а представництво інтересів громадянина або держави в суді прокуратурою — це самостійний вид діяльності прокуратури, що одержав статус конституційної функції прокуратури, який полягає у здійсненні прокурами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у законодавчо передбачених випадках.

Особливістю прокурорського представництва є те, що воно ґрунтується безпосередньо на положеннях Конституції України, водночас як всі інші види представництва здійснюються на підставі доручення, адміністративного акта, закону.

Другою ознакою прокурорського представництва у суді є те, що воно здійснюється особливим державним органом — прокуратурою, яка не має власного інтересу у справі.

Варто зазначити, що вітчизняна правова система не є прецедентною, тому необхідно детально узагальнити судову практику, законодавчо закріпити підстави участі прокурора в господарському процесі в інтересах держави.

Відповідно до чинного законодавства України до наглядових функцій прокуратури належать: нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

З 1 січня 2006 р. набув чинності Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р., яким передбачено конституційне закріплення за прокуратурою функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [3]. Відповідно до Перехідних положень Конституції України 1996 р. прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства — до введення у дію законів, що

регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення у дію законів, що регулюватимуть її функціонування.

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

Відповідно до Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” нагляд за дотриманням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності здійснюється Генеральним прокурором України, прокурором Автономної Республіки Крим, прокурорами областей, міст Києва і Севастополя [5, ст. 14]. Повноваження прокурора з нагляду за проведенням оперативно-розшукової діяльності визначаються ст. 14 зазначеного закону та кримінально-процесуальним законодавством (ст. 25, 227–233 КПК) і Законом України “Про прокуратуру”. Здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, які виконують розшукові, розвідувальні та контррозвідувальні заходи, прокуратура України відповідно до ст. 30 Закону України “Про прокуратуру” та Наказу Генерального прокурора України “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність” від 19 вересня 2005 р. № 4/1 [7] сприяє дотриманню законності, прав та законних інтересів громадян.

Перевірка законності в діяльності оперативно-розшукових органів проводиться за заявою слідчого про невиконання його доручень і вказівок, за власною ініціативою прокурора з огляду на неналежне розслідування справи, за наявності скарг про допущені цими органами порушення. Прокурор має право під час здійснення нагляду вживати заходів до притягнення винних у порушенні законів до дисциплінарної або кримінальної відповідальності; висувати керівникам чи начальникам обов'язкові до виконання вимоги про проведення ними перевірки законності оперативно-розшукових заходів. Здійснюючи свої повно-

важення, прокурор повинен сприяти виявленню та усуненню причин, що сприяли скоєнню злочинів, охороні прав і законних інтересів громадян, що перебувають під слідством, тому, щоб невинна особа не була притягнута до кримінальної відповідальності, розкриттю злочинів, захисту громадян, їхніх прав і свобод, власності, прав юридичних осіб від злочинних посягань, виконанню вимог закону про невідворотність покарання за вчинений злочин.

Додержання законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство, складають предмет прокурорського нагляду.

У ч. 2 ст. 29 Закону “Про прокуратуру” сформульовані завдання прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання і досудове слідство.

Для здійснення завдань нагляду за виконанням законів органами дізнання та досудового слідства прокурор наділений повноваженнями, які мають розпорядчий характер і регламентовані ст. 227 КПК.

При виявленні порушень закону прокурор зобов'язаний реалізувати свої права щодо їх усунення, поновити порушені права і притягнути до відповідальності осіб, які допустили ці порушення.

Відповідно до ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладено обов'язок здійснення нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Це положення також закріплено у ст. 415 КПК. Зазначена функція покликана забезпечити законність перебування затриманих, заарештованих, осіб, які за вироком суду перебувають у місцях відбування покарань у вигляді арешту, обмеження та позбавлення волі, а також законність діяльності закладів для виконання судових рішень у кримінальних справах і закладів, що застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян. Прокурор, виконуючи цю функцію, не тільки перевіряє законність правових актів, які видає адміністрація установи виконання покарань, а й здійснює нагляд за законністю всієї діяльності цієї установи. Функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень (у широкому значенні) передбачає можливість їх оскарження до судів вищої інстанції. Предмет нагляду і повноваження прокурора визначені у ст. 44 Закону України “Про

прокуратуру”. Предметом нагляду прокурора є додержання законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в установах виконання покарань, інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами у цих установах, їхніх прав і виконання ними своїх обов'язків.

Прокуратура, здійснюючи зазначену вище функцію, наглядає за законністю виконання судових рішень в арештних домах, кримінально-виконавчих і спеціальних виховних установах.

Прокурор, здійснюючи функцію нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян, має такі завдання:

- 1) стежити, щоб примусові заходи медичного і виховного характеру застосовувалися лише до суспільно небезпечних осіб за наявності достатніх медичних підстав;
- 2) не допускати незаконних обмежень особистої свободи громадян тільки тоді, коли для невідкладного захисту інтересів громадян або держави інші заходи будуть визнані малоефективними чи недостатніми;
- 3) не допускати незаконних обмежень особистої свободи громадян, гарантованої Конституцією України.

Виконання прокуратурою конституційної функції з нагляду за належним і своєчасним виконанням вироку сприяє ефективному виконанню кримінального покарання.

Новелою конституційного законодавства є доповнення функцій прокуратури функцією загального нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. З метою здійснення зазначеної вище функції прокуратура має обмежувати неправомірні або такі, що межують з правопорушеннями, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, передбаченими Конституцією та законами України засобами в межах своєї компетенції.

Напрямки діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод громадянина:

- захист прав неповнолітніх, запобігання наркоманії;
- захист громадської моралі, захист прав на інформаційну діяльність;
- нагляд за додержанням і застосуванням законів органами влади, місцевого самоврядування при прийнятті, виданні правових актів стосовно прав і свобод громадян, нагляд за додержанням і застосуванням законів органами управління, відомчого контролю та міжгалузевого контролю виконавчої влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- захист прав людини і громадянина на працю, її оплату і охорону;
- захист прав людини і громадянина на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування;
- захист прав людини на соціальне та пенсійне забезпечення, захист прав пільгових категорій громадян на соціальне забезпечення, захист прав споживачів;
- захист прав і свобод біженців на міграцію населення, захист прав і свобод людини і громадянина в міжнародних та міжконфесійних відносинах;
- захист прав громадян при притягненні їх до адміністративної відповідальності.

Перевірка виконання законів проводиться за повідомленнями та заявами про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів — також з власної ініціативи прокурора.

Прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.

На даний час предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є:

- 1) додержання законів, що стосуються економічних, міжнародних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності;

- 2) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;

- 3) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їхньої честі і гідності, якщо законом не передбачено інший порядок захисту цих прав.



Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. із змін. та допов. від 8 грудня 2004 р. // ВВР України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. // ВВР України. — 1961. — № 2. — Ст. 15.
3. Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. // Офіц. вісн. України. — 2004. — № 49. — Ст. 3201.
4. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. // ВВР України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
5. Закон України "Про оперативно-розшукову діяльність" від 18 лютого 1992 р. // ВВР України. — 1992. — № 22. — Ст. 303.
6. Наказ Генерального прокурора України "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних і публічних інтересів" від 19 вересня 2005 р. № 3-гн.
7. Наказ Генерального прокурора України "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність" від 19 вересня 2005 р. № 4/1.
8. Наказ Генерального прокурора України "Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень" від 29 листопада 2006 р. № 6 гн.
9. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. (1972–2004). — Офіц. вид. Т. 1 / За заг. ред. В. Т. Маляренка. — К.: Вид. дім "Інюре", 2004. — 420 с.
10. Сухонос В. В., Звірко О. Є., Грицаєнко Л. Р. Прокуратура України у схемах, таблицях і діаграмах: Навч. посіб. / За заг. ред. В. В. Сухоноса. — Суми: ВТД "Університетська книга", 2006. — 256 с.

Теоретично всі передбачені Основним Законом функції прокуратури України можна поділити на постійні конституційні (ст. 121 Конституції України) і тимчасово конституційні (п. 9 Перехідних положень Конституції) і на такі, що в Конституції не зазначені (координація діяльності, ст. 10 Закону України "Про прокуратуру"). Викладені проблемні питання потребують вирішення під час опрацювання нової редакції Закону України "Про прокуратуру" і обов'язкового узгодження з чинним законодавством. Це дасть змогу скоригувати діяльність прокуратури відповідно до потреб суспільства.

Теоретически все предусмотренные Основным Законом функции прокуратуры Украины можно разделить на постоянные конституционные (ст. 121 Конституции Украины) и временно конституционные (п. 9 Переходных положений Конституции) и на те, что в Конституции не указаны (координация деятельности, ст. 10 Закона Украины “О прокуратуре”). Изложенные проблемные вопросы нуждаются в решении во время проработки новой редакции Закона Украины “О прокуратуре” и обязательного согласования с действующим законодательством. Это даст возможность откорректировать деятельность прокуратуры в соответствии с потребностями общества.

In theory, all functions of office public of prosecutor of Ukraine statutory Basic can be divided into permanent constitutional (item 121 of Constitution of Ukraine) and temporally constitutional (n. 9 of Transitional positions of Constitution) and on those, that in Constitution not marked (co-ordination of activity, item 10 of Law of Ukraine “About an office public of prosecutor”). Foregoing problems questions need decision during working of new release of Law of Ukraine “About an office” public of prosecutor and obligatory concordance with the current legislation. It will enable to correct activity of office public of prosecutor in accordance with the necessities of society.

Надійшла 5 вересня 2009 р.

ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 4(23), с. 273–277

Розглянуто актуальні питання поняття корупції, звертається увага на основні засади протидії корупції, його поняття, зміст і напрями, проблеми нормативно-правового регулювання протидії корупції в Україні.

Упродовж існування України як незалежної держави поняття корупції та протидія корупції є однією з найактуальніших соціальних проблем країни, для якої корупція стала чинником, що реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу держави. Корупція негативно впливає на різнобічність суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Вона є однією з основних перешкод побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, утвердження принципу верховенства права.

Проблема визначення поняття “корупція” має надзвичайно важливе теоретичне і практичне значення. Важливість її в науковому плані обумовлюється тим, що її розв’язання дає змогу визначитись з правовою сутністю корупції, колом діянь, які охоплюються цим поняттям, відмежуванням корупції від інших суспільно небезпечних явищ, зокрема, таких, як хабарництво, організована та економічна злочинність, тіньова економіка та ін. Важливість розв’язання цієї проблеми у прикладному аспекті зумовлюється тим, що, поперше, використання того чи іншого терміна у правовому значенні передбачає такий, що відповідає його правовому (нормативному) змісту; по-друге, проблема визначення цього поняття безпосередньо пов’язана з проблемою дослідження зазначеного явища, розробкою стратегії і тактики протидії цьому злу.

Поняття “корупція” є дуже широким. Уперше на території нинішньої України (на той час у складі Російської імперії) термін “корупція” у науковий обіг на початку ХХ ст. ввів А. Я. Естрин,

розглядаючи і адміністративно-, і кримінально-карні вияви корупції. Однак широковживаним у нашому суспільстві він став із середини 90-х років минулого століття. З того часу він не сходить зі шпальт газет, постійно звучить в інших ЗМІ, використовується працівниками правоохоронних органів, ученими, державними діячами, політиками. Цей термін почали вживати у нормативно-правових актах, у тому числі законах. Не обходиться без згадування про корупцію практично жодний документ, в якому дається загальна характеристика соціально-економічної, політичної та криміногенної ситуації в Україні.

Аналіз вживання терміна “корупція” в юридичній літературі засвідчує, що вченими висловлюється надзвичайно широке розмаїття думок щодо розуміння суті цього явища [11, 86].

Автори вітчизняного юридичного словника-довідника пропонують розглядати корупцію як одну з форм зловживання владою, пов’язану з підкупом посадових осіб [15].

Деякі енциклопедичні видання пояснюють корупцію як процес, пов’язаний з прямим використанням посадовою особою прав (повноважень), наданих їй за посадою, з метою особистого збагачення, включаючи в цей процес підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів, давання хабарів і т. ін. [16]. Найчастіше під корупцією пропонують розуміти підкуп і продажність службових (посадових) осіб, що відображається кримінально-правовим поняттям “хабарництво”, але є й такі, що вважають помилковим зведення корупції до хабарництва. Так, на думку В. С. Лукомського, підкуп посадових осіб (хабарництво) є лише однією зі складових корупції [14, 142].

Широке розуміння корупції як явища, що не зводиться лише до хабарництва (підкупу), притаманне також й іншим авторам, які представляють школи права західних країн, у тому числі США. Так, на думку Д. Бейлі, корупція являє собою зловживання владою як результат її використання в особистих цілях, які не обов'язково повинні бути матеріальними. К. Фрідріх вважає, що корупція — це поведінка, що відхиляється, поєднується з приватною мотивацією і означає, що приватні (індивідуальні, групові) цілі досягаються за публічний рахунок [12, 156].

Поняття корупції, яке безпосередньо визначалось у законі, за багатьма ознаками було близьким до наведеного вище, хоча водночас і суттєво відрізнялось від нього. У прийнятому 5 жовтня 1995 р. Законі України “Про боротьбу з корупцією” (ст. 1) воно сформульовано таким чином: “Під корупцією в цьому Законі розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг”.

Поняття “корупція” має нормативно-правовий характер. Сутність корупції відзначається низкою ознак:

- 1) корупція розглядається як діяльність;
- 2) така діяльність пов'язується із протиправним використанням службових повноважень;
- 3) сфера цієї діяльності обмежується сферою державного управління;
- 4) її відзначає чітко визначена корислива (матеріальна) спрямованість.

За формою вияву вона є близькою до одержання хабара, зловживання владою або службовим становищем, хоча і не тотожна їм.

Розглядаючи питання про корупцію як правове явище, неодмінно постає питання про співвідношення її з організованою злочинністю. Часто корупцію та організовану злочинність пропонують розглядати в одному контексті, як надзвичайно близькі за змістом явища, деякі вчені взагалі схильні розглядати корупцію та організовану злочинність або як одне ціле, або як структурний елемент одне щодо іншого.

У Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності від 21 липня 1997 р. безпосередньо у визначенні поняття організованої злочинності вказується на те, що корупція є одним із трьох основних засобів (два інші — насильство і залякування), які дають можливість ватажкам організованої злочинності от-

римувати прибуток, контролювати території, зовнішні і внутрішні ринки, продовжувати свою злочинну діяльність і проникати в легальну економіку [12, 274].

Відзначимо, що використання представниками організованих злочинних об'єднань можливостей корупції полягає у наступному:

- щоб забезпечити надійне прикриття з боку владних структур злочинної діяльності організованих злочинних об'єднань;
- проникнути або розширити свою присутність в легальній економіці, політиці, правоохоронній та інших сферах;
- взяти під свій контроль найважливіші й найприбутковіші сфери соціального життя;
- створити систему нейтралізації соціального контролю над організованою злочинністю і забезпечення ухилення від передбаченої законом відповідальності лідерів та інших членів злочинних угруповань;
- лобіювати свої інтереси в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- використовувати владні можливості для розправи зі своїми конкурентами по злочинній діяльності.

Для досягнення своєї мети організована злочинність використовує такі засоби, як підкуп представників влади, вирішення їхніх особистих питань, фінансування виборчих кампаній окремих політичних діячів чи діяльності політичних партій та інших громадських організацій, проникнення у владу шляхом висунування своїх представників на різні посади, у тому числі виборні, у структурах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Констатуючи тісний зв'язок корупції та організованої злочинності, все ж корупцію та організовану злочинність слід розглядати, безумовно, як органічно взаємопов'язані, але все ж самостійні соціальні і правові явища, яким притаманні специфічні ознаки, закономірності розвитку, кримінологічні та кримінально-правові характеристики. Якщо говорити про роль корупції у функціонуванні організованої злочинності, то необхідно констатувати, що корупція — це лише один із засобів, що використовуються організованою злочинністю.

З огляду на викладене можна зробити деякі важливі в теоретичному і практичному аспектах висновки.

Корупцію та організовану злочинність необхідно розглядати як органічно пов'язані, але вод-

ночас самостійні соціальні і правові явища, які справляють вплив на розвиток один одного [7].

Корупція якісно змінює організовану злочинність, дозволяє їй не тільки існувати, а й зміцнювати свої позиції в суспільстві і державі, політизує її. Під політизацією організованої злочинності розуміється усвідомлення представниками організованих злочинних угруповань власних політичних інтересів, відмінних від інтересів інших соціальних прошарків, постановки політично значущих завдань. Сучасна організована злочинність переслідує не лише економічну (одержання надприбутків, контроль за певними галузями економіки, регіонами, окремими підприємствами та ін.), а й політичну мету — отримання владних можливостей для лобіювання своїх інтересів, для політичного забезпечення злочинної діяльності.

Корупція щодо організованої злочинності виконує три основні функції:

- 1) формує захисний механізм організованої злочинності;
- 2) є одним з основних засобів досягнення головних цілей злочинної діяльності організованих злочинних угруповань;
- 3) є формою легалізації організованої злочинності: вона дозволяє представникам організованих злочинних угруповань набути легального соціального статусу, а також легалізувати доходи, здобуті злочинним шляхом.

Саме тому терміни “корупція” і “організована злочинність” в офіційних документах нашої держави, у тому числі нормативно-правових актах, у багатьох випадках вживаються поряд, ідуть в одному синонімічному ряду. Для протидії ним пропонується один і той самий комплекс заходів, а для здійснення правоохоронної діяльності, її координації та здійснення контролю за нею створені і діють одні і ті самі державні органи або їх спеціальні підрозділи.

Звертаючи увагу на такий важливий аспект, як протидія корупції, передусім слід визначити її поняття, а також охарактеризувати зміст і напрямки її діяльності.

“Протидія” визначається як “дія, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй” [8, 67]. У широкому розумінні “протидія корупції” — це будь-яка діяльність у сфері соціального управління, яка, не переслідуючи спеціальної мети, сприяє зменшенню можливостей для коруптування суспільних відносин, зокрема, шляхом забезпечення верховенства права, реалізації інших

принципів права, розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави.

У вузькому розумінні протидія корупції — це система заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, що мають цільове спрямування на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних виявів, обмеження взаємовпливу корупції та інших соціальних явищ і процесів, збільшення ризику для осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, нейтралізацію дії та усунення факторів корупції, виявлення, припинення та розслідування виявів корупції, притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Протидія корупції є безпосереднім виразом антикорупційної політики, яка визначає ідеологію і стратегію антикорупційних заходів.

Зміст і спрямованість антикорупційної політики як складової антикриміногенної (кримінально-правової) політики держави визначається багатьма факторами об'єктивного і суб'єктивного характеру:

- 1) особливостями соціально-економічної форми, політичної системи;
- 2) рівнем, структурою та динамікою корупційних процесів;
- 3) економічною ситуацією;
- 4) вибором стратегічного напрямку протидії корупції;
- 5) наявністю науково обґрунтованих програм декриміналізації економіки, політики, інших соціальних сфер;
- 6) станом антикорупційного законодавства;
- 7) станом правоохоронної системи;
- 8) наявністю сильної незалежної судової влади;
- 9) рівнем розвитку демократичних інститутів суспільства;
- 10) культурними і політичними особливостями суспільства;
- 11) наявністю політичної волі щодо протидії корупції та характером її вияву.

Таким чином, антикорупційна політика є своєрідною реакцією на ті корупційні процеси, які мають місце у даний період в державі та/або які прогнозуються у майбутньому. Ефективність здійснення антикорупційної політики, а отже, і антикорупційної діяльності, залежить від наукового розуміння соціальної та правової сутності

корупції, соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, правильного визначення змісту основних корупційних процесів, закономірностей їх розвитку, а також від адекватності обраних засобів протидії корупції.

Залежно від характеру та основної мети застосування антикорупційних заходів можна виокремити такі основні напрями протидії корупції:

- 1) запобігання корупції;
- 2) виявлення, розслідування, розгляд фактів корупційних діянь, забезпечення передбаченої законом відповідальності за корупційні правопорушення в усіх випадках їх вчинення;
- 3) вдосконалення антикорупційного законодавства;
- 4) поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Як будь-який інший вид діяльності у сфері соціального управління протидія корупції потребує відповідної координації та здійснення за нею контролю з боку держави та суспільства.

Ефективна протидія корупції можлива за умови створення та реалізації належної системи забезпечення цієї діяльності. Система забезпечення протидії корупції — це комплекс узгоджених і взаємопов'язаних заходів кадрового, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, просвітницького, матеріально-технічного характеру, спрямованих на належне забезпечення практичної реалізації стратегічних завдань у сфері протидії корупції. Елементами такої системи є також міжнародне співробітництво та використання зарубіжного досвіду протидії корупції [15].

Кожна із зазначених вище складових успішної антикорупційної діяльності відіграє у справі протидії корупції свою особливу роль, однак базовою все ж є перша з них (наявність належного антикорупційного законодавства), оскільки протидія корупції у правовій демократичній державі можлива лише на правовій основі — це стосується як правозастосовчої діяльності, вияву політичної волі, так і всіх інших заходів, що вживаються у сфері протидії корупції. Вихід за межі правових рамок в антикорупційній діяльності — це шлях до службових зловживань, свавілля, за яких протидія корупції здійснюватиметься тими ж корупційними засобами.

Антикорупційне законодавство — термін певною мірою умовний. Адже значна частина чинного законодавства (конституційного, цивільного, адміністративного, господарського, фінансового

та ін.) є за своєю сутністю антикорупційною, оскільки спрямована на встановлення та регулювання нормальних суспільних відносин, у тому числі у сфері здійснення публічної влади [15]. Як доводить Е. В. Невмержицький, “антикорупційний зміст повинен мати кожен економічний закон”. Є підстави поширити таке твердження і на законодавчі акти, які регулюють суспільні відносини в інших сферах — політики, управління, соціальній, правовій.

Сутність антикорупційного законодавства здебільше полягає в наступному:

- 1) обмежити, нейтралізувати чи усунути фактори корупції, запобігти конфлікту інтересів (особистих і службових), нормативно визначити рамки правомірної та етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави, зробити вчинення корупційних правопорушень справою невинною і ризикованою, досягти того, щоб така особа чесно і сумлінно виконувала свої службові обов'язки;
- 2) чітко визначити ознаки корупційних правопорушень, передбачити адекватні заходи відповідальності за їх вчинення, належним чином врегулювати діяльність органів державної влади та їх окремих підрозділів, які безпосередньо протидіють корупції.

Таким чином, аналізуючи корупцію як різнопланове явище, можна переконатися, що діапазон наукового інтересу тут дуже широкий, він простягається від вивчення корупції як окремого протиправного діяння до розуміння глобальних якостей її як соціально-політичного явища, яке найбільше виявляється у трьох аспектах:

- політичному — виявляється у протиправних діяннях осіб, що здійснюються для досягнення політичних цілей та суттєво впливають на формування і функціонування політичних інститутів держави;
- соціально-економічному — виявляється у викривленні (спотворенні) корумпованими особами соціально-економічних рішень держави, а також у допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління;
- правовому — виявляється у конкретних протиправних діяннях.

Отже, “корупція” — значно ширше поняття, ніж тільки діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави і спрямованих лише на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг,

пільг або інших переваг, як це зазначено у ст. 1 Закону України “Про боротьбу з корупцією”. Таке “матеріальне” розуміння корупції залишає за його межами політичний і культурний аспект корупції. Корупція виявляється по-різному, вона охоплює економіку, політику, культуру, етику, мораль, всю соціальну сферу, тобто за своєю сутністю це багатоскладне соціально-політичне явище, важливою ознакою якого є обумовлена цими обставинами поведінка суб’єкта правопорушення. Тобто корупція не зводиться до конкретного злочину, це хвороба більш глибока і має у своїй основі, крім правових, багато інших факторів, що впливають на поведінку людини та її діяння.

Визначальний вплив на рівень і динаміку корупції в Україні мають економічні фактори, передусім неврегульованість відносин власності, “тіньова” економічна діяльність. Саме в них коріняться матеріальні підґрунтя корупції, це те середовище, заради якого чиновник і вступає у корупційні зв’язки, де корупція живиться, де найбільші прибутки.

Корупція з’являється насамперед там, де є перешкоди: що більше держава втручається у сферу економіки, у приватне життя людини, то виникає більше умов і потенційних можливостей для корупції. І навпаки, там, де виробник і споживач залишаються один на один, — нема підстави для корумпованих відносин.



Література

1. Азаров М. Феномен корупції та шляхи її подолання // Налоговый вестник Донбасса. — 2002. — № 8–9. — С. 6–9.
2. Алексеев А. И., Герасимов С. И., Сухарев А. Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы: Монография. — М.: НОРМА, 2001.
3. Аркуша Л. І. Основи методики виявлення і розслідування організованої злочинної діяльності при наявності корумпованих зв’язків: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2002.
4. Багрий-Шахматов Л. В. Організована злочинність та корупція // Вісн. Одеського ін-ту внутрішніх справ. — 1999. — № 2.
5. Горбань С. Борьба с коррупцией: осеннее обострение // Новый век. — 2000.
6. Закалюк А. П. Нормативне визначення організованої злочинної діяльності: теоретичне та практичне значення // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2001. — № 4. — С. 20–28.
7. Кальман О. Взаємозв’язок організованої злочинності та корупції у сфері економіки // Вісн. Академії правових наук (Харків). — 1997. — № 4.
8. Мельник М. Антикорупційна діяльність в органах державної влади та її наукове забезпечення // Право України. — 2000. — № 3. — С. 67–71.
9. Мельник М. Корупція як соціальне явище // Підприємство, господарство і право. — 2001. — № 1. — С. 63–68.
10. Мельник М. І. Корупційна злочинність // Курс кримінології: Особлива частина: Підручник: У 2 кн. / М. В. Корнієнко, Б. В. Романюк, М. І. Мельник та ін.; За заг. ред. О. М. Джужи. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 24.
11. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. — К.: Атіка, 2001. — 304 с.
12. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / Упоряд. М. І. Камлик та ін. — К.: Школяр, 1999. — 480 с.
13. Шалгунова С. А. Кримінально-правові та кримінологічні заходи попередження хабарництва серед співробітників органів внутрішніх справ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Нац. акад. внутріш. справ України. — К., 1999.
14. Шалгунова С. А. Питання попередження хабарництва та корупції в органах внутрішніх справ. — К., 1999.
15. Юридичний словник-довідник. — К.: Феміна, 1996. — 696 с.
16. Юридический энциклопедический словарь. — М.: ИНФРА-М, 1997.

На підставі комплексного дослідження визначений сучасний зміст і національні особливості корупції, причини і джерела зростання, вплив на розвиток нашої країни (політичний, соціально-економічний, правовий, культурний та організаційний).

На основе комплексного исследования определено современное содержание и национальные особенности коррупции, причины и источники роста, влияние на развитие нашей страны (политическое, социально-экономическое, правовое, культурное и организационное).

On the basis of complex research definitely modern contents of corruption, its national features, the reasons and growth sources, influence on development of ours are strange (political, social and economic, legal, cultural and organizational).

Надійшла 17 вересня 2009 р.

**БОРОТЬБА З ЛЕГАЛІЗАЦІЄЮ (ВІДМИВАННЯМ)
КОШТІВ, ОТРИМАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ,
ЯК ЧИННИК ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ**

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 4(23), с. 278–283

Розглянуто актуальні питання боротьби з легалізацією (відмиванням) коштів, вивчено генезис інституту та кримінологічну характеристику осіб, що здійснюють легалізацію (відмивання) доходів. Наукова постановка проблеми ґрунтується на аналізі праць вітчизняних і зарубіжних учених та злочинів, передбачених ст. 209 ККУ.

Соціально-економічна криза в Україні, суттєвими ознаками якої є спад виробництва, розбалансування державних фінансів, бюджетний дефіцит, інфляція, напружена ситуація на ринку кредитних ресурсів, призвела до різкого зростання ступеня криміналізації життєво важливих сфер функціонування держави, передусім економіки. Сучасна криміналізація економіки, недосконалість законодавства щодо протидії економічній злочинності, відсутність дієвої системи державного контролю за діяльністю комерційних структур та недостатня наукова розробленість проблеми запобігання цим злочинам перетворили кредитно-фінансову систему України на зону, сприятливу для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, яка, у свою чергу, є однією з найпоширеніших зон правопорушень у сфері економіки, вчинюваних організованою злочинністю.

Теоретичні й практичні проблеми запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів злочинного походження останніми роками досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як П. Андрушко, Б. Болотський, Д. Брандоліно, Л. Виноградова, Б. Волженкін, А. Волобуєв, В. Голіна, О. Джужа, Л. Доля, В. Журавель, О. Кальман, Х. Кернер, М. Коржанський, К. Котке, Н. Кузнєцова, О. Київець, В. Лавров, В. Мандибура, Г. Матусовський, В. Нікуліна, В. Попович, Є. Стрельцов, В. Тацій, Є. Фесенко, Х. Фрімен, Л. Чуніхіна, В. Шепітько, П. Яні та ін.

Не зменшуючи ролі й значущості праць цих науковців, слід відзначити відсутність комплексних досліджень, присвячених проблемам діяльності органів внутрішніх справ щодо запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та її вдосконалення. Отже, вивчення практики діяльності органів внутрішніх справ щодо запобігання зазначеним злочинам та вироблення пропозицій щодо її вдосконалення, підвищення ефективності взаємодії з іншими правоохоронними органами є досить актуальними питаннями з наукової та практичної точок зору.

Детальний аналіз злочинів, що передбачені ст. 209 КК України, дав нам змогу обґрунтувати низку висновків, подати пропозиції і рекомендації щодо подальшого вдосконалення практики запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Генезис інституту кримінальної відповідальності за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні в цілому відповідає етапам розвитку міжнародного законодавства у цій сфері. Його основою можна визнати кримінальну відповідальність за використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, передбачену ст. 229¹² Кримінального кодексу України у редакції 1960 р.

Кримінальне законодавство України стосовно легалізації (відмивання) доходів, одержаних зло-

чинним шляхом, змінюється переважно в напрямку поступової диференціації та криміналізації різних видів діянь, пов'язаних з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом.

Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, посягає на незалежність фінансової системи від злочинної діяльності, з одного боку, та на справедливість розподілу фінансових ресурсів у господарській системі — з іншого. Дві зазначені складові розкривають собою поняття безпеки системи господарювання. Тому вважаємо, що родовим об'єктом легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, є безпека системи господарювання, а видовим — суспільні відносини, що регулюють фінансову систему держави.

Безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ст. 209 КК України, є встановлений чинним законодавством порядок запобігання та протидії залученню в економіку доходів, одержаних в результаті злочинної діяльності, а також правові умови здійснення підприємницької та іншої господарської діяльності на засадах обігу коштів та майна, отриманих в результаті законної діяльності та рівних умов здійснення такої діяльності [2, 17].

Факультативним об'єктом аналізованого злочину є порядок здійснення цивільно-правових угод у частині особистого та іншого використання майна, не пов'язаного з господарською діяльністю, а також інтереси потерпілих (фізичних осіб) і цивільних позивачів (громадян, підприємств, установ, організацій).

Низький рівень практичного застосування ст. 209 КК України обумовлений неоднозначністю її конструкції, складністю встановлення обставин, зазначених у диспозиції ст. 209 КК України, зокрема доказування перед судом того, що легалізації (відмиванню) передував предикатний злочин і були відмиті саме доходи, одержані від його вчинення. Усунення зазначених недоліків вбачається у внесенні певних змін до чинної редакції ст. 209 КК України, зокрема:

- з метою узагальнення термінології та уникнення розбіжностей у розумінні цих термінів доцільно замінити в диспозиції ч.1 ст. 209 КК України поняття “кошти або інше майно” на поняття “майно”, що використовується в Цивільному кодексі;
- законодавець не визначив мінімального розміру предмета легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, виходячи з положень, закріплених у ч. 2 ст. 11

КК України, хоча такий підхід не сприяє та не гарантує однозначності тлумачення малозначущості діяння різними судами. Тому пропонується виключити неоднозначність тлумачення малозначущості діяння шляхом визначення в диспозиції ч. 1 ст. 209 КК України конкретного мінімального розміру злочинних доходів, за наявності якого наставала б кримінальна відповідальність, а саме: якщо предметом злочину були кошти або інше майно на суму, що перевищує десять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- доповнити редакцію ст. 209 КК вказівкою на те, що особа, яка здійснює легалізацію злочинних доходів, повинна знати або мати підстави припускати, що кошти або інше майно, з якими вона оперує, є доходами від злочинної діяльності;
- існує достатньо підстав щодо необхідності виключення з числа злочинів, що не визнаються предикатними легалізації злочинних доходів, тих, що передбачені ст. 207 і 212 КК України;
- з набуттям чинності (з 1 січня 2004 р.) нового Цивільного кодексу України, де поняття “угода” замінено поняттям “правочин”, необхідно внести відповідні зміни у диспозицію ст. 209 КК, а також виключити поняття “фінансова операція” як таке, що повністю охоплюється поняттям “правочин”;
- з огляду на необхідність забезпечення послідовного та системного підходу до запобігання легалізації злочинних доходів видається за доцільне передбачити відповідальність за використання доходів (майна), одержаних злочинним шляхом, у розділі “Злочини проти власності” КК України, зокрема в новій ст. 198¹ КК України;
- з метою вдосконалення правозастосування пропонується передбачити в диспозиції ч. 1 ст. 209 КК визначення мети дій, які становлять об'єктивну сторону цього злочину, а саме: надання коштам або іншому майну ознак правомірного походження (легального статусу);
- наведено аргументи щодо необхідності законодавчого вирішення питання про доцільність і умови звільнення від кримінальної відповідальності за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Запропоновано доповнити ст. 209 КК України окремою частиною такого змісту: “Звіль-

няється від кримінальної відповідальності особа, яка вчинила легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, якщо вона добровільно повідомила компетентні органи про вчинений нею злочин до порушення кримінальної справи, сприяла його розкриттю і добровільно видала доходи, одержані злочинним шляхом”;

- з урахуванням підвищеної суспільної небезпечності легалізації злочинних доходів порівняно з іншими злочинами та змін у визначенні розміру заподіяної шкоди (згідно з новими положеннями законодавства) пропонується зменшити встановлений п. 2 примітки до ст. 209 КК України великий розмір легалізації злочинних доходів з 6000 до 600 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та встановлений у п. 3 примітки особливо великий розмір — з 18000 до 1800 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- через підвищену суспільну небезпечність легалізації злочинних доходів службовими особами необхідно доповнити ч. 3 ст. 209 КК України такою особливо кваліфікованою ознакою, як вчинення легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, службовою особою з використанням свого службового становища.

За сучасних умов формування Україною ефективного законодавства щодо боротьби з легалізацією злочинних доходів фактично відсутній досвід його кваліфікованого застосування, а тому впровадження кримінальної відповідальності за легалізацію (відмивання), вчинене через необережність, було б, на нашу думку, виявом соціально надмірної та необґрунтованої криміналізації.

Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, посідає специфічне місце серед інших типів злочинності, оскільки є складовою структури організованої та транснаціональної злочинності і має свої особливі закономірні риси існування і розвитку.

Особливістю легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, є той факт, що вона займає особливе місце серед інших злочинів, що вчиняються в кредитно-фінансовій системі; часто носить організований характер; має високий рівень латентності та негативні тенденції.

Можна визначити три типи злочинців, які займаються легалізацією злочинних доходів [1, 15–30]:

- а) злочинець з чітко вираженими антигромадськими поглядами й прагненнями — це переважно особи, які вчиняють як саму легалізацію, так і предикатний злочин;
- б) злочинець, який не має яскраво виражених антигромадських позицій, але все-таки не виключає можливості здійснення легалізації в ситуаціях, що мають типовий характер, зокрема, це суб'єкти підприємницької діяльності, які не відмовляються “заробити” на легалізації, необхідній переважно злочинцям першого типу;
- в) злочинець, у якого не сформоване попереднє ставлення до тих або інших можливих ситуацій, злочин скоює у виняткових випадках і відповідно до ситуації — такі особи переважно є співучасниками легалізації або заздалегідь необізнаними суб'єктами її вчинення, зокрема, це працівники банків, страхові агенти та ін.

Причини та умови легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, формуються на трьох рівнях: загальносоціальному, спеціальному та індивідуальному. На загальносоціальному рівні це соціально-економічні, політичні та морально-психологічні чинники. На спеціальному рівні найбільш важливими є незадовільний стан боротьби з економічною злочинністю, “тінізація” економіки, недоліки законодавчого регулювання (або нормативно-правові), організаційно-управлінські прорахунки; недоліки в організації запобіжних заходів правоохоронними органами. На індивідуальному рівні причини та умови загальносоціального та спеціального рівня трансформуються через корисливу мотивацію особистості, її матеріальні потреби, особистісні ознаки, безвідповідальне ставлення до оточення, ігнорування правових норм, а це, у свою чергу, зумовлює вчинення легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, ми розуміємо як державну систему заходів, спрямовану на протидію цьому виду злочинності шляхом усунення та нейтралізації причин та умов, що їй сприяють (профілактика), а також через відвернення та припинення конкретних злочинів.

До елементів системи запобігання легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, належать правові норми, що встановлюють порядок функціонування та взаємодію суб'єктів, які протидіють легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, їх повноваження; мета функціонування сис-

теми запобігання легалізації злочинних доходів та досягнення певних цілей; об'єкти протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; суб'єкти, які уповноважені протидіяти легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, в усіх організаційно-правових формах; діяльність таких суб'єктів; методи та заходи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Органи внутрішніх справ розглядаються нами як один з найважливіших спеціальних суб'єктів запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Саме вони здійснюють запобігання цим злочинам як на загально-соціальному, так і спеціально-кримінологічному рівнях. Аналізуючи загальносоціальний рівень, слід зазначити, що запобігання легалізації злочинних доходів на загальнодержавному рівні ОВС здійснюють шляхом підтримання правопорядку у країні як у цілому, так і в окремих сферах життєдіяльності, що, у свою чергу, сприяє значному зменшенню передумов легалізації злочинних доходів. Спеціальна діяльність органів внутрішніх справ щодо ефективного запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, має складатись із системи *загальних та індивідуальних* заходів спеціально-кримінологічної спрямованості.

Система загальних заходів спеціально-кримінологічного запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, спрямована на реалізацію певних взаємопов'язаних завдань:

- 1) оперативно-розшукова профілактика легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- 2) контроль за криміногенною ситуацією в економічному середовищі;
- 3) планування та проведення цільових і комплексних операцій, спрямованих на запобігання та припинення правопорушень у сфері економіки;
- 4) попередження, виявлення, розкриття та розслідування злочинів, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- 5) аналіз результативності проведеної роботи та усунення причин і умов цього виду злочинності;
- 6) формування у суспільстві негативного ставлення до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Найважливішу роль у спеціально-кримінологічному запобіганні відіграють підрозділи по бо-

ротьбі з організованою злочинністю ОВС, які виявляють та викривають організовані злочинні групи та організації, особливо ті, що мають між-регіональні, міжнародні, а також корумповані зв'язки і займаються "відмиванням" доходів у вигляді промислу. Крім того, на ці підрозділи покладено обов'язки щодо організації та ведення боротьби зі зловживаннями у фінансово-кредитній сфері. Вони зобов'язані створювати спеціальні інформаційно-пошукові системи, які акумулюють дані щодо організованої злочинності, і використовувати їх з метою викриття організаторів та інших співучасників злочинних груп.

Не менш важливу роль у спеціально-кримінологічному запобіганні відіграють підрозділи Державної служби боротьби з економічною злочинністю, які попереджують, виявляють, припиняють та розкривають злочини у сфері економіки, в тому числі пов'язані з легалізацією коштів, одержаних злочинним шляхом. Тому на сучасному етапі серед основних завдань Державної служби боротьби з економічною злочинністю у сфері протидії відмиванню доходів злочинного походження є встановлення схем легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, насамперед у результаті зловживань в банківській, фінансово-кредитній, енергетичній сферах, при роздержавленні власності, при поверненні до бюджету викрадених коштів.

Підрозділи по боротьбі з незаконним обігом наркотиків вживають оперативно-профілактичні заходи, спрямовані на відвернення, виявлення, припинення та розкриття діяльності "ділків" наркобізнесу та інших осіб, причетних до незаконного обігу наркотичних, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, тобто усувають умови, сприятливі легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Співробітники органів досудового слідства здійснюють розслідування кримінальних справ та забезпечують невідворотність покарання. Важливими формами допомоги підрозділам ДСБЕЗ та БОЗ у запобіганні досліджуваному виду злочинів з боку підрозділів досудового слідства є такі:

- проведення аналізу та узагальнення причин і умов легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;
- узагальнення практики реагування на такі злочини, розроблення єдиної методики їх запобігання;
- вивчення практики реагування на подання слідчих щодо усунення причин і умов ле-

галізації злочинних доходів та інформування з цього приводу підрозділів ДСБЕЗ та БОЗ;

- надання підрозділам ДСБЕЗ та БОЗ інформації, отриманої в ході розслідування кримінальних справ, що має оперативно-профілактичне значення для запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Важливого значення набуває індивідуальне запобігання ОВС легалізації злочинних доходів, яке включає в себе діяльність з виявлення осіб, схильних до такої діяльності, їх вивчення, прогнозування ймовірності вчинення злочину, планування запобіжних заходів, безпосереднє проведення профілактичної роботи.

У проведенні індивідуально-профілактичної роботи ОВС рекомендується акцентувати увагу на певних кримінологічних ознаках поведінки злочинця, що займається легалізацією злочинних доходів, та інших особливостях потенційних правопорушників. Такі оперативно-значущі ознаки поведінки особи можуть виявлятися у непомірному рівні власних потреб, які перестають бути суспільно обумовленими; прагненні до задоволення особистих потреб за рахунок майна, одержаного від злочинної діяльності; ігноруванні норм законів.

Вкрай важливим є підвищення ефективності та розширення практичної взаємодії між підрозділами МВС, СБУ, Генеральною прокуратурою України, ДПА та іншими правоохоронними органами шляхом створення єдиної електронної інформаційної системи збору, накопичення, обробки, аналізу та узагальнення інформації, яка може становити оперативний інтерес для запобігання злочинів, у тому числі легалізації доходів злочинного походження.

Координуюча роль діяльності ОВС та інших суб'єктів покладається на прокуратуру і полягає в об'єднанні зусиль та активізації роботи правоохоронних органів у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, усуненні дублювання і паралелізму в їх діяльності, розробленні і здійсненні ними узгоджених заходів щодо своєчасного виявлення, розкриття, розслідування та припинення цих злочинів, усуненні причин і умов, які сприяють їх вчиненню.

На тлі надприбутків злочинної діяльності у сфері економіки надто скромними виглядають відокремлені і не завжди послідовні зусилля органів внутрішніх справ щодо розшуку й наклад-

дення арешту на кошти або інше майно, одержане злочинним шляхом. Тобто втрата єдиної правоохоронної системи на пострадянському просторі призвела до неготовності новоутворених держав до боротьби з міжнародною злочинністю, в тому числі з легалізацією (відмиванням) злочинних доходів. Ця обставина знижує ефективність протидії таким злочинам зусиллями однієї держави. Це, у свою чергу, викликало необхідність в укладенні главами держав співдружності відповідних конвенцій, прийнятті програм спільних заходів у боротьбі зі злочинністю. Однак сама по собі їх наявність ще не свідчить про існування ефективної системи заходів протидії злочинам.



Література

1. Алимов С. Б. Проблема взаимодействия "личность — ситуация" в свете задач криминологической классификации преступников // Теоретические проблемы учения о личности преступника. — М., 1979. — С. 15–30.
2. Андрушко П. П., Короткевич М. Є. Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом: кримінально-правова характеристика. — К.: Юрисконсульт, 2005. — 292 с.
3. Антонян Ю. М., Еникеев М. И., Эминов В. Б. Психология преступника и расследование преступлений. — М.: Юрист, 1996. — 511 с.
4. Бандурка О. М. Деякі проблеми застосування норм Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом" // Вісн. Академії правових наук України (Харків). — 2003. — № 2–3 (33–34). — С. 669–677.
5. Берлін. Проблеми законодавчого забезпечення запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом // Законодавство України: Наук.-практ. коментарі. — 2003. — № 8. — С. 33.
6. Білецький В. Відмивання грошей і діри в законі // Юрид. вісн. України. — 1995. — № 13. — С. 3.
7. Бондарева М. В. Кримінально-правові аспекти відповідальності за легалізацію грошових коштів та іншого майна, одержаного незаконним шляхом: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2000. — 18 с.
8. Варналій З. Проблеми протидії легалізації доходів злочинного походження у контексті фінансової безпеки України // Фінанси України. — 2003. — № 7. — С. 34–43.
9. Джуа О. М., Моїсєєв Є. М., Василевич В. В. Кримінологія. — К.: Атіка, 2001. — 368 с.
10. Директива ЄС (91/308/ЄЕС) "Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей" від 19 червня 1991 р. // Законодавчі і нормативні акти Національного банку України. — 1998. — № 7. — Ст. 56.
11. Закон України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" від 30 червня 1993 р. № 3341-XII // ВВР України. — 1999. — № 34. — Ст. 274.

12. Звіт про результати боротьби зі злочинністю в Україні у 2005 році. — К.: МВС України, 2006. — 25 с.

13. Звіт Уряду України щодо розвитку національної системи боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму, підготовлений до Пленарного засідання FATF, черв. 2004 р., м. Київ, Україна. — www.sdfm.gov.ua

14. Качка Т. Боротьба з відмиванням грошей: Комплексний порівняльно-правовий аналіз відповідності законодавства України законам Європейського Союзу в сфері боротьби та запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. — К.: Реферат, 2004. — 288 с.

15. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К.: Україна, 1996. — 129 с.

16. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар / За заг. ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. — 4-те вид., переробл. та допов. — К.: Юрид. думка, 2007. — 1184 с.

17. Кримінально-процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / За заг. ред. В. Т. Маляренка, В. Г. Гончаренка. — К.: Форум, 2003. — 938 с.

18. Наказ Державного департаменту фінансового моніторингу Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України "Про затвердження Порядку надання Держфінмоніторингом МВС України узагальнених матеріалів щодо фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів або фінансуванням тероризму, та отримання інформації про хід їх опрацювання" від 30 липня 2003 р. № 83/787 // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 32. — Ст. 1726.

19. Ніколаюк С. І., Никифорчук Д. Й., Семчук А. Г. та ін. Протидія злочинам, що пов'язані з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом: Наук.-практ. посіб. — К.: КНТ, 2006. — 376 с.

20. FATF (Група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей): Річний звіт 2000–2001 / Секретаріат FATF, OECD. — 2 rue. — Andre Pascal 75775. — Paris, Cedex, 16 (France), 2001. — С. 44.

Запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, ми розуміємо як державну систему заходів, спрямовану на протидію цьому виду злочинності шляхом усунення і нейтралізації причин та умов, що їй сприяють (профілактика), а також через відвернення та припинення конкретних злочинів.

Предупреждение легализации (отмывания) денег, полученных преступным путем, мы понимаем как государственную систему методов, направленных на противодействие этому виду преступности путем устранения и нейтрализации причин и обстоятельств, которые ей способствуют (профилактика), а также посредством предотвращения и раскрытия конкретных преступлений.

Warning of legalization (washings) of money, got a not legal way, we understand yak state system of methods of,napravlennykh on counteraction to this type of criminality by a removal and neutralization of reasons and circumstances which are preceded (prophylaxis) them,an also through prevention and opening of concrete crimes.

Надійшла 21 вересня 2009 р.