

# ВІСНИК ПРОКУРАТУРИ



9'2013

# ВІСНИК ПРОКУРАТУРИ

№ 9 (147) вересень 2013

Загальнодержавне фахове  
юридичне офіційне видання  
Генеральної прокуратури України

---

## ЗАСНОВНИКИ

Генеральна прокуратура України

Національний університет  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»

Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка

---

**Журнал включено до переліку  
наукових фахових видань**  
(постанова президії ВАК України  
від 10.02.2010 р. № 1-05/1);

**надано статус офіційного видання**  
наказом Генерального прокурора України  
від 19.04.2012 р. № 38

**Заснований**  
10 червня 1999 року

**Свідомство про державну  
реєстрацію**  
серія KB № 10791

**Головний редактор**  
БОЙЧЕНКО  
Юрій Васильович

**Адреса**  
МСП, 01601, Київ-11,  
вул. Різницька, 13/15  
тел.: (044) 288-87-61

**Видавець**  
ТОВ «Видавництво «ІСТИНА»  
04108, м. Київ,  
проспект Правди, 31-А,  
офіс 511,  
тел.: (044) 468-31-31,  
(044) 464-14-42  
e-mail: istina\_bk@ukr.net  
www.istina-books.com.ua

© Генеральна прокуратура  
України, 2013

**Олена ДРАГАН**  
Адміністративно-юрисдикційна діяльність у сфері виявлення та запобігання корупційним правопорушенням.....101

**Олексій ШЕМЯКІН**  
Участь прокурора в дисциплінарних провадженнях.....108

**Віталій СОРОКІН**  
Особливості процесуального керівництва досудовим розслідуванням злочинів проти безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту, вчинених співробітниками правоохоронних органів .....116

## ЗОНА ОСОБЛИВОЇ УВАГИ

**Діана АЛХІМОВА**  
Ключові позиції у реформуванні прокурорського нагляду щодо охорони дитинства.....121

**Руслан ОЛІЙНИК**  
Прокурорський нагляд за дотриманням законів про захист прав дітей .....125

## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

**Олександр ЄГОРОВ, Андрій КРАМЧАНІНОВ**  
Взаємодія структурних підрозділів прокуратур обласного рівня в умовах дії нового КПК України .....130

**Олександр ТОЛОЧКО, Алла СЛОБОДЗЯН**  
Закриття кримінального провадження у формі приватного обвинувачення.....138

**Віталій ГОЛОЩАК**  
Забезпечення принципу розумності строків кримінального судочинства при продовженні досудового розслідування .....145

**Федір КРАЄВСЬКИЙ**  
Нагляд за додержанням податкового законодавства у світлі нового КПК України.....152

**Сергій ШУЛЬГІН**  
Доручення здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування: проблеми правового регулювання та практичного застосування .....157

## КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

**Андрій ГЕЛЬ, Ольга ВІТКОВСЬКА**  
Правова регламентація застосування інституту умовно-дострокового звільнення до осіб, позбавлених волі: проблеми процесуального аспекта .....162

## ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**Євген БЕЗКРОВНИЙ**  
Розмежування понять «звернення громадянина» та «інформаційний запит» .....170

## ПРОБЛЕМА

**Олексій ГОМАНЮК**  
Проблемні аспекти функціонування підрозділу спеціального призначення Державної пенітенціарної служби України.....177

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

**Вікторія КОЗАЧЕНКО**  
Розвиток основних засад кримінального процесу ФРН .....186

# Адміністративно-юрисдикційна діяльність у сфері виявлення та запобігання корупційним правопорушенням

Проблемі боротьби з корупцією приділяли увагу К. Абдієв, Л. Аркуша, Л. Астаф'єв, Б. Волженкін, М. Камлик, А. Кіріпчіков, М. Мельник, О. Терещук та інші дослідники. Багато висловлених та обґрунтованих ними зауважень були враховані законодавцем, наслідком чого стало внесення змін до нормативно-правових актів, що регулюють питання боротьби з корупцією; значна частина пропозицій щодо вдосконалення роботи правоохоронних органів були взяті ними «на озброєння».



Олена ДРАГАН,

заступник начальника відділу захисту прав громадян та інтересів держави при застосуванні законів про адміністративні правопорушення Генеральної прокуратури України, старший радник юстиції, кандидат юридичних наук

Серед наукових досліджень, що розкривають суть антикорупційної політики держави, можна виділити праці В. Борисова, О. Кальмана, П. Добродумова, Є. Невмержицького, О. Прохоренка. Аналізу законодавства про корупцію були присвячені дослідження М. Азарова, І. Бондаренка, А. Редьки, М. Хавронюка.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність у сфері боротьби з корупцією має ряд особливостей, визначених законодавством: а) наявність кількох правоохоронних органів, які спеціально уповноважені вести боротьбу з корупцією; б) справи про корупцію та інші правопорушення, пов'язані

з корупцією, розглядаються винятково в судах; в) місце розгляду справ про корупцію та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, є безальтернативним; г) наявність спеціальних строків провадження в справах про корупцію та інші правопорушення, пов'язані з корупцією (строки накладення стягнення, строки направлення справи, можливість зупинення перебігу строку розгляду справи), відмінних від тих, які визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення (КпАП); г) наявність багатьох особливостей юридичного складу корупційного правопорушення, що суттєво впливають на кваліфікацію дій суб'єктів корупції<sup>1</sup>.

Наказом Генерального прокурора України від 25 червня 2013 р. № 10гн «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» робота органів прокуратури у цій сфері визначена одним з пріоритетних напрямів її діяльності. Критеріями оцінки її ефективності визначаються: своєчасність виявлення та запобігання корупційним правопорушенням, притягнення до відповідальності винних посадових і службових осіб, реальне усунення негативних наслідків цих протиправних діянь та відшкодування завданої ними шкоди.

У першому півріччі 2013 р. органи прокуратури направили до суду 593 протоколи про адміністративні корупційні правопорушення. За результатами їх розгляду на 439 осіб був накладений

штраф, до 78 з них застосована конфіскація. Було закрито 31 справу, з яких 11 – за відсутністю події і складу правопорушення, 3 – за малозначністю, 4 – у зв'язку із закінченням строків давності. Слід зазначити, що на кількість закритих судами справ вплинули зміни у законодавстві. Так, Законом України від 18 квітня 2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією», який набрав чинності 18 травня 2013 р., з КпАП виключені ст. 172-2 та ст. 172-3. У зв'язку з цим справи цієї категорії, які знаходились на розгляді судів, було закрито на підставі пункту 6 ст. 247 КпАП – внаслідок скасування акта, що встановлює адміністративну відповідальність.

У цілому по державі за протоколами усіх правоохоронців постали перед судом 7 держслужбовців 4 категорії, з яких 2 – за протоколами прокурорів Житомирської та Івано-Франківської областей. Так, за протоколом прокурора Брусилівського району Житомирської області притягнуто до відповідальності за ст. 172-7 «Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів» КпАП першого заступника голови райдержадміністрації, який надав свій дружині дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки орієнтовною площею 70 га в оренду на 49 років для ведення фермерського госпо-

дарства. Посадовця звільнено із займаної посади.

Збитки, завдані корупційними правопорушеннями, у поточно-му році становили понад 238 тис. грн., з них було відшкодовано майже 169 тис. грн. За результатами проведених перевірок було внесено 538 актів прокурорського реагування, за наслідками розгляду яких до відповідальності було притягнуто 540 посадових осіб, 224 особи звільнено із займаних посад. У зв'язку з притягненням до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень звільнено 136 осіб. Не звільнено 99 осіб, які перебувають на виборних посадах.

Як свідчать результати прокурорських перевірок, переважна більшість осіб, які притягаються до відповідальності за корупційні правопорушення, звільняються в період провадження у справі про адміністративне правопорушення, до набрання законної сили рішенням суду.

Безпрецедентним прикладом цинічного ставлення до виконання вимог закону є звільнення особи за власним бажанням у Житомирській області. Так, 23 листопада 2012 р. щодо головного державного інспектора Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК) області, який прийняв обіцянку про надання йому матеріальної винагороди в розмірі 3 тис. грн. за непритягнення особи до адміністративної відповідальності за порушення будівельних норм, ВБКОЗ УСБУ був складений про-

токол за ч. 2 ст. 172-2 КпАП. Постановою суду від 12 грудня 2012 р. інспектора визнано винним у вчиненні корупційного правопорушення, та на нього був накладений штраф на суму 2 тис. 450 грн.

Ухвалою Житомирського апеляційного суду від 16 січня 2013 р. апеляційну скаргу залишено без задоволення, у зв'язку з чим рішення районного суду набрало законної сили, а ухвалу суду було направлено за місцем роботи.

Проте напередодні правопорушника було затримано у порядку ст. 208 Кримінального процесуального кодексу України за одержання поєданого із вимаганням хабара у сумі 20 тис. грн. Рішенням суду від 17 січня 2013 р. останньому було обрано запобіжний захід – застава, і його відсторонено від займаної посади. Оскільки станом на 18 січня 2013 р. ухвала апеляційного суду до Інспекції ДАБК не надійшла, правопорушника звільнено з посади за власним бажанням.

Разом з тим прокурори вживають необхідних заходів з метою неухильного виконання вимог ст. 22 Закону України від 7 квітня 2011 р. «Про засади запобігання і протидії корупції» щодо звільнення осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення. Неправомірні дії органів місцевого самоврядування щодо невжиття заходів до звільнення із займаних посад осіб зазначеної категорії оскаржуються у судовому порядку.

Прокурор Радомишльського району Житомирської області щодо голови однієї з сільрад, визнаного

винним у вчиненні адміністративного корупційного правопорушення, передбаченого ст. 172-2 КпАП, вніс подання на сесію щодо його звільнення. Проте сесія прийняла рішення про залишення правопорушника на займаній посаді. Постановою Житомирського окружного адміністративного суду від 6 червня 2013 р. позов прокурора був задоволений, сільську раду зобов'язано прийняти рішення про дострокове припинення повноважень сільського голови.

Завдяки принциповій позиції прокурора звільнено з посади особу, яка, намагаючись приховати факт притягнення до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, до розгляду справи в апеляційній інстанції працевлаштувалась на посаду в іншу державну установу. Так, Новоград-Волинський міжрайонний прокурор (Житомирська область) вніс подання міському голові щодо незаконного призначення на посаду інспектора управління міськради особи, яка раніше, обіймаючи посаду районного державного інспектора рибохорони, судом була визнана винною в учиненні корупційного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-3 КпАП. За результатами розгляду подання трудова угода з цією особою була розірвана.

Законом України від 7 квітня 2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» були внесені зміни до ст. 257 КпАП. Зокрема, новою редак-

цією цієї статті передбачено, що особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, одночасно з направленням його до суду направляє прокурору, органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено.

Відповідно до ч. 1 ст. 22 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» (з урахуванням змін до неї, внесених Законом від 16 травня 2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства у відповідність з Кримінальним процесуальним кодексом України») особа, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом.

Як свідчать результати проведених перевірок, заходи щодо відсторонення правопорушників від займаних посад слідчими вживаються в найкоротші строки після повідомлення особам про підозру. Так, одразу після вручення повідомлення про підозру слідчий прокуратури Запорізької області звернувся до суду з клопотанням про відсторонення від посади начальника управління капітального будівництва Запорізької обласної державної адміністрації, який вимагав та

одержав хабар в розмірі 50 тис. грн. Клопотання судом було задоволено, підозрюваного відсторонено від виконання службових обов'язків.

Частиною 2 ст. 22 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» також передбачено, що особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

Прокуратурою Перечинського району Закарпатської області 19 лютого 2013 р. було складено протокол за ч. 1 ст. 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» КпАП щодо майстра лісу філії «Перечинське ЛАГ». В день складання протоколу прокурором керівнику філії внесено подання про відсторонення майстра від займаної посади та – у разі визнання судом винним у вчиненні правопорушення – про звільнення відповідно до вимог ст. 22 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції». За результатами розгляду подання було задоволено. Після набрання чинності постанови суду наказом директора філії «Перечинське ЛАГ» від 1 квітня 2013 р. правопорушника звільнено на підставі пункту 7-1 ст. 36 Кодексу законів про працю України.

Відповідно до Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затвер-

дженого Указом Президента України від 18 липня 2011 р. № 769/2011, Нацдержслужба України контролює в межах своїх повноважень додержання в державних органах вимог Закону України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу», Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», здійснює заходи щодо запобігання проявам корупції серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

На виконання вимог пункту 2 Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1072, інформація від керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, сільських, селищних, міських, районних рад щодо осіб, які звільнені у зв'язку із притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, надходить безпосередньо до Нацдержслужби. У подальшому на виконання вимог пункту 3 зазначеного Порядку така інформація надсилається до Міністерства юстиції для проведення звірки переліку осіб з відомостями, що містяться в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Протягом II кварталу 2013 р. до Нацдержслужби надійшла інформація щодо 69 осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які притягнені до відповідальності за корупційні правопорушення, із них 53 особи – уповноважені на виконання функцій держави, 16 посадових осіб – органів місцевого самоврядування. 27 осіб працювали в територіальних органах Міністерства внутрішніх справ України, 4 особи – на посадах у місцевих державних адміністраціях, 22 особи – на посадах у територіальних управліннях центральних органів виконавчої влади. Серед посадових осіб місцевого самоврядування – 9 осіб, які працювали в сільських радах та були звільнені з посад у зв'язку із притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення.

Станом на 4 липня 2013 р. 7 посадових осіб органів місцевого самоврядування, які були визнані винними в учиненні корупційного правопорушення та притягнуті до адміністративної відповідальності згідно з вимогами КпАП, не звільнені з посад у Волинській, Житомирській, Рівненській областях<sup>2</sup>.

Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 була схвалена Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, основними напрямками якої визнані зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування

у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур.

Відповідно до ст. 5 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» органи державної влади здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції або беруть участь у їх здійсненні у межах повноважень, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами.

На виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240, облдержадміністрації затвердили відповідні програми в областях, регіональні програми розроблені і прийняті райдержадміністраціями.

Проте, незважаючи на наявність нормативно-правового забезпечення, фактичне виконання вимог антикорупційного законодавства та заходів, передбачених зазначеними програмами, перебуває на низькому рівні. Прокурорські перевірки засвідчили, що передбачені регіональними програмами заходи у повному обсязі не виконуються, їх не конкретизовано, в своїй більшості вони мають декларативний характер.

Дублювання положень антикорупційного законодавства, відсутність розумних строків та конкретизації притаманні для затверджених 26 грудня 2011 р. головою Херсонської облдержад-

міністрації регіональних заходів із виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки. Строк виконання більшості заходів сягає 4 років, що перешкоджає їх швидкому впровадженню та сприяє тяганині з реалізацією. Окремі з них повторюють положення Закону «Про засади запобігання і протидії корупції». Зокрема, Херсонському управлінню Державної судової адміністрації доручено вжити організаційних заходів щодо надання судами державним чи виборчим органам постанов про накладення адміністративних стягнень за корупційні правопорушення. Проте такі дії судів є обов'язковими відповідно до вимог ст. 22 зазначеного Закону.

Розпорядженням голови Бердичівської райдержадміністрації (Житомирська область) був затверджений план заходів із виконання Державної програми на 2011–2015 роки, зміст пунктів 3 і 13 в якому повністю однаковий – своєчасне подання інформації Нацагенству про осіб, які звільнені з посад у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення.

На розширених апаратних нарадах та колегіях районних державних адміністрацій не проводяться заслуховування інформацій щодо виконання Закону «Про засади запобігання і протидії корупції». Не

аналізується стан практичної реалізації положень Закону України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації». Інформаційний обмін між об'єднаннями громадян, засобами масової інформації та органами виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо запобігання і протидії корупції належним чином не здійснюється.

Посадові особи районних державних адміністрацій не виконують передбачені програмами вимоги щодо здійснення перевірок відомостей, внесених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру особами, уповноваженими на виконання функцій держави, які працюють у структурних підрозділах райдержадміністрацій. Як наслідок – мають місце порушення при заповненні державними службовцями зазначених декларацій.

Порушується встановлений ч. 2 ст. 12 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» 30-денний термін опублікування в офіційних друкованих виданнях відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування відомостей, зазначених у деклараціях керівників органів місцевого самоврядування та їх заступників. На ці та інші порушення прокурори відповідно реагували і реагуватимуть надалі.

<sup>1</sup> Див.: Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2007.

<sup>2</sup> Див.: Контрольна діяльність Нацдержслужби України та здійснення заходів щодо запобігання проявам корупції серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за II квартал 2013 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=745626&cat\\_id=255111](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=745626&cat_id=255111)