

*Ключевые слова:* налоговое планирование, уклонение от уплаты налогов, обход налогов, налоговая оптимизация, налоговая минимизация.

**Bondarenko M.O. The concept, nature and limits of tax planning in Ukraine.** The present article is concerned with identifying the definition, essence, and boundaries of the tax planning. It is noted on the absence of the definition and mechanism of the tax planning in the Ukrainian legislation despite the global positive experience of determining the tax planning in the national legislation. It is emphasized on the indisputable right of the taxpayer to the tax planning. Attention is focused on the fact that not every taxpayer activity, based on the legitimate means, is aimed to reduce the amount of the tax debt can be named as the tax planning. There is also noted on the characteristics of the tax planning, according to which the tax planning activity does not change the essence of the business, its purpose; it should be an auxiliary tool to achieve business results, to support the operation and development of the economic entity as a whole. It is analyzed various scientific positions on the definition of the tax planning. It is noted that the essence of the tax planning activity is to use not only directly regulated by the law norms that provide the taxpayer with the opportunity to reduce the amount of its tax debt legally, but also the use of gaps in the legislation, regulations and opportunities that (although not expressly enshrined in laws or regulations) derived from the content the legislative framework, i.e. regulate tax relations indirectly. It is analyzed the difference between the tax optimization and the tax minimization. Attention is focused on the phenomenon of tax circumvention. The last one is defined as the formal observance of the law provisions by the taxpayer in carrying out its activities aimed at reducing the tax debt, but at the same time there is an infringement of the idea and principle of law. It is noted that each individual situation, in which there are doubts about its attribution to the tax planning or to circumvent tax should be the subject of litigation.

*Keywords:* tax planning, tax evasion, tax avoidance, tax optimization, tax minimization.

Надійшла до редакції 24.03.2016

**Глуховеря О.В.**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

## **ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СВОЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНОЮ КОМІСІЄЮ ПРОКУРОРІВ**

Розглянуто питання удосконалення правового регулювання дисциплінарного провадження в органах прокуратури України, а саме проблеми реалізації своїх повноважень у досліджуваній сфері Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. Обґрунтовано, що питання реалізації відповідних норм потребують чіткого правового регулювання та прийняття відповідних підзаконних правових актів, в яких слід передбачити конкретні повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії із реалізації своїх повноважень.

*Ключові слова:* прокуратура, прокурор, дисциплінарне провадження, дисциплінарна відповідальність, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія.

**Постановка проблеми.** У ст. 3 Конституції України зазначено, що людина, її права і свободи є найвищою соціальною цінністю, а їх захист представляє собою одне з пріоритетних завдань держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Ці конституційні положення актуалізують функціонування правового механізму забезпечення основних прав і свобод громадян.

Особливе місце в зазначеному механізмі відведено органам прокуратури України. Діяльність органів прокуратури спрямована на захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, у тому числі шляхом підтримання державного обвинувачення в суді, здійснення наглядових повноважень за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство тощо.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Незважаючи на велике значення необхідності дослідження особливостей застосування до прокурорів заходів дисциплінарної відповідальності, слід зазначити, що в сучасних умовах реформування цього відомства, комплексного наукового дослідження цих питань не було.

Окремі проблеми щодо дисциплінарного провадження стосовно прокурорів були предметом наукових досліджень таких фахівців: О. В. Агеєв, Н. М. Вапнярчук, В. В. Долежан, Р. А. Жоган, О. С. Іщук, М. Ю. Івчук, С. А. Кулініч, П. М. Каркач, І. І. Крилов, Т. В. Корнякова, М. В. Косюта, В. А. Миколенко, С. В. Подкопаєв, А. В. Пшонка, Є. М. Попович, Д. М. Романяк, Г. П. Середа, В. В. Сухонос, Ю. В. Ударцов та інші. Проте комплексних досліджень актуальних питань удосконалення дисциплінарного провадження в органах прокуратури в сучасних умовах не проводилося.

**Метою** статті є дослідження проблем, пов'язаних з удосконаленням правового регулювання дисциплінарного провадження в органах прокуратури.

**Виклад основного матеріалу.** Виконання покладених на органи прокуратури завдань є можливим лише за умови належного виконання прокурорами службових обов'язків. Випадки порушення службової дисципліни завдають шкоди авторитету прокуратури, ставлять під сумнів, а іноді й унеможливають, виконання її соціальної ролі – захисника законних прав і свобод людини. У цьому зв'язку підвищення й підтримання авторитету прокуратури, як гаранта законності в суспільстві, найтіснішим чином пов'язано із забезпеченням дисципліни її посадових осіб [1].

Дисциплінарна відповідальність реалізується в кожному конкретному випадку порушення особою дисципліни в результаті правозастосовної діяльності, шляхом встановлення події правопорушення, збирання необхідних матеріалів і доказів, їх перевірки, визначення наявності юридичних і фактичних підстав відповідальності [2, с. 84].

Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [3] визначено, що дисциплінарне провадження щодо прокурорів здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, яка, крім іншого, має повноваження не лише проведення добору прокурорів на відповідні посади, а й

розгляду скарг (заяв) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення безпосередньо дисциплінарного провадження.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, як незалежний виборний орган в системі прокуратури, згідно із законодавством, здійснює неупереджений розгляд відомостей та обставин дисциплінарного провадження щодо прокурора.

Згідно зі ст. 45 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [3], право на звернення до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із скаргою (заявою) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів розміщує на своєму веб-сайті рекомендований зразок скарги (заяви).

Секретаріат Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у день надходження скарги (заяви) реєструє її та за допомогою автоматизованої системи визначає члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів для вирішення питання про відкриття дисциплінарного провадження.

Прийняття рішення про відкриття дисциплінарного провадження здійснюється членом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Після відкриття дисциплінарного провадження член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів проводить перевірку в межах обставин, повідомлених у скарзі (заяві). У разі виявлення під час перевірки інших обставин, що можуть бути підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, інформація про це включається у висновок члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів за результатами перевірки.

Член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів має право звернутися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із клопотанням про необхідність відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження.

Під час здійснення перевірки член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів має право ознайомлюватися з документами, що стосуються предмета перевірки, отримувати їх копії, опитувати прокурорів та інших осіб, яким відомі обставини вчинення діяння, що має ознаки дисциплінарного проступку, отримувати за письмовим запитом від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадян, громадських об'єднань необхідну для проведення перевірки інформацію. Прокурор, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, має право надавати пояснення або відмовитися від їх надання стосовно себе.

Член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів за результатами перевірки готує висновок, який повинен містити інформацію про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та виклад обставин, якими це підтверджується.

Розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступ-

ку прокурора відбувається на засіданні Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. На засідання запрошуються особа, яка подала скаргу (заяву), прокурор, стосовно якого відкрито дисциплінарне провадження, їхні представники, а у разі необхідності й інші особи. Повідомлення про час та місце проведення засідання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів має бути надіслано не пізніше як за десять днів до дня проведення засідання.

Висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора розглядається за його участю і може бути розглянутий без нього лише у випадках, коли належним чином повідомлений прокурор:

- 1) повідомив про згоду на розгляд висновку за його відсутності;
- 2) не з'явився на засідання, не повідомивши про причини неявки;
- 3) не з'явився на засідання повторно.

Рішення про можливість розгляду висновку за відсутності відповідного прокурора приймає Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів приймає рішення в дисциплінарному провадженні більшістю голосів від свого загального складу. Перед прийняттям рішення Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів за відсутності прокурора, стосовно якого здійснюється провадження, і запрошених осіб обговорює результати розгляду висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора.

Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів викладається в письмовій формі, підписується головою і членами Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, які брали участь у розгляді висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку, і оголошується на засіданні цього органу.

Це загальні засади здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів. З наведеного вище ми бачимо, що Закон України «Про прокуратуру» передбачає якісно нові підходи до формування засад притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності та функціонування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Дослідження адміністративно-правового статусу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів в умовах реформування прокуратури, створення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії на даний момент належить до малорозроблених та неоднозначних у сучасній юридичній науці. Водночас відповідно до Закону України «Про прокуратуру», Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів наділена особливими повноваженнями, які мають важливе значення для кадрового забезпечення прокуратури в цілому, тому ви-значення структури адміністративно-правового статусу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у юридичній науці є актуальним [4].

Колегіальність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів обумовлюється особливостями формування її складу. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є най-більш важливою ланкою у роботі з кадрами в органах прокуратури України. Від ефективності організації її роботи залежить ефективність комплектування місцевих прокуратур працівни-

ками, які повинні мати високий рівень фахової підготовки, та Генеральної прокуратури України прокурорами, які повинні відповідати вимогам, визначеним у ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» [4].

Наступне, на що необхідно звернути увагу, це те, що дисциплінарне провадження, яке здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, проводиться на засадах змагальності та має багато спільних рис із судовим провадженням. Незважаючи на задекларовану змагальність дисциплінарної процедури щодо встановлення обставин вчинення прокурором дисциплінарного проступку в ч. 5 ст. 47 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, необхідно зазначити, що з теоретико-прикладної точки зору вона такою не є.

Член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, що порушує дисциплінарне провадження та проводить дисциплінарне розслідування, є одночасно і слідчим (проводить перевірку), і прокурором (доводить свої висновки до відомого дисциплінарного органу), і суддею (коли готує висновок та присутній на вирішенні справи як суддя). Це порушує принцип змагальності та безсторонності. Відповідно до європейських стандартів, дисциплінарна процедура має бути аналогічною до визначеної п. 1 ст. 6 Європейської конвенції з прав людини та в повному обсязі гарантувати право на захист [5].

Дисциплінарне провадження має ряд спільних рис із судовим провадженням, оскільки повинне проводитися на засадах змагальності та колегіально у відкритому засіданні з дотриманням особливої процедури винесення рішення (збір додаткових матеріалів, можливість винесення окремої думки тощо), прокурор, який притягається до дисциплінарної відповідальності, наділений комплексом процесуальних прав (право заявити відвід, надати пояснення, ставити запитання учасника провадження, висловлювати заперечення, заявити клопотання, оскаржити прийняте рішення). Такий особливий порядок, з одного боку, спрямований на поліпшення діяльності прокурорів, а з іншого – на захист їх прав, прокурорської незалежності, виключення необґрунтованого притягнення їх до дисциплінарної відповідальності [6, с. 68].

Наступний проблематичний момент, на який хотілося б звернути увагу, це наявність права у будь-якої особи, згідно з ч. 2 ст. 45 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, звернутися зі скаргою на прокурора. У зв'язку з цим слід підтримати А.П. Горзова, який вважає, що треба передбачити запобіжну норму, яка б не допускала випадків зловживання правом на звернення до уповноваженого органу без достатніх підстав, та передбачити юридичну відповідальність осіб, які зловживають таким правом [4].

Законом «Про прокуратуру» встановлено й певні гарантії незалежності прокурора та уникнення випадків безпідставного притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Зокрема прокурора не може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за скаргою (заявою чи повідомленням), що не містить відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора, а також за анонімними заявами (скаргами). Таким чином, підста-

вою для відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора повинна бути заява (скарга) фізичної чи юридичної особи, в якій містяться конкретні відомості про порушення прокурором вимог щодо його статусу, посадових обов'язків чи присяги.

Наступне питання, яке потребує удосконалення правового регулювання, це відсутність чіткої та детальної процедури застосування до прокурора заходів дисциплінарної відповідальності. У Законі України «Про прокуратуру» повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів вписано у загальному вигляді.

Таким чином, і в цьому варто підтримати С.В. Подкопаєва, зазначивши, що новий Закон України «Про прокуратуру» містить низку логіко-структурних недоліків у регламентації організації та діяльності КДКП. Зокрема, можна вказати на відсутність урегульованості низки процедурних моментів (неповнота правового регулювання); невідповідність назв статей їхньому змісту; суперечливість деяких положень; недостатню чіткість і зрозумілість [7, с. 152].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене слід зазначити, що хоча Законом України «Про прокуратуру» й змінено загальні засади та принципи дисциплінарного провадження, однак окремі питання реалізації відповідних норм потребують чіткого правового регулювання та прийняття відповідних підзаконних правових актів, в яких слід передбачити конкретні повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії із реалізації своїх повноважень.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Пшонка А. В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / А. В. Пшонка. – Х., 2006. – 22 с.
2. Подкопаєв С. Проблеми законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності судді / Подкопаєв С., Сирай М. // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 83-86.
3. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Горзов А.П. Дисциплінарна відповідальність прокурора як елемент його адміністративно-правового статусу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.П. Горзов. – К., 2015. – 226 с.
5. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, прийнята Радою Європи 4 листопада 1950 р. (ратифікована 17.07.1997; набрання чинності для України 11.09.1997) // Голос України. – 2001. – № 3.
6. Толочко О. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: недоліки правового регулювання / О. Толочко, С. Подкопаєв // Юридичний журнал. – 2006. – № 6. – С. 65-69.
7. Подкопаєв С. В. Проблеми законодавчої регламентації організації та діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів / С. В. Подкопаєв // Науковий часопис Нац. акад. прокуратури України. – 2014. – № 4. – С.145-153.

**Глуховець А.В. Некоторые особенности реализации своих полномочий Квалификационно-дисциплинарной комиссией прокуроров.** Рассмотрены вопросы усовершенствования правового регулирования дисциплинарного производства в органах проку-

ратуры Украины, а именно проблемы реализации своих полномочий в исследуемой сфере Квалификационно-дисциплинарной комиссией прокуроров. Обосновано, что вопросы реализации соответствующих норм нуждаются в четком правовом регулировании и принятии соответствующих подзаконных правовых актов, в которых следует предусмотреть конкретные полномочия Квалификационно-дисциплинарной комиссии по реализации своих полномочий.

*Ключевые слова:* прокуратура, прокурор, дисциплинарное производство, дисциплинарная ответственность, Квалификационно-дисциплинарная комиссия.

**Hlukhoverya O.V. Some features of the exercise of its powers by the Qualificatory-disciplinary commission of prosecutors.** The article is sanctified to the questions of improvement of the legal adjusting of disciplinary production in the organs of office of public prosecutor of Ukraine, namely to the problems of realization of the plenary powers in the field of investigated by the Qualificatory-disciplinary commission of public prosecutors. Grounded, that the questions of realization of corresponding norms need the clear legal adjusting and acceptance of corresponding підзаконних legal acts in that it follows to envisage concrete plenary powers of Qualificatory-disciplinary commission on realization of the plenary powers.

Implementation of the tasks fixed on the organs of office of public prosecutor maybe only on condition of the proper implementation by the public prosecutors of official duties. The cases of violation of official discipline harm to authority of office of public prosecutor, put under a doubt, and sometimes and do impossible implementation of her social role of -захисника of legal rights and freedoms of man. In this connection of increase and maintenance of authority of office of public prosecutor as a guarantor of legality in society is by the closest character related to providing of discipline of her public servants.

Qualificatory-disciplinary commission of public prosecutors – as the independent elected body in the system of office of public prosecutor, in compliance with the legislation, carries out неупереджений consideration of information and circumstances of disciplinary production in relation to a public prosecutor.

After opening of disciplinary production the member of Qualificatory-disciplinary commission of public prosecutors conducts verification within the limits of the circumstances put in a fame in a complaint (to the statement). In case of exposure during test of other circumstances that can be founding for bringing in of public prosecutor to disciplinary responsibility, information about it joins in the conclusion of member of Qualificatory-disciplinary commission of public prosecutors on results verification.

Next question that needs the improvement of the legal adjusting it is absence of clear and detailed procedure of application to the public prosecutor of measures of disciplinary responsibility. In Law of Ukraine "On the office of public prosecutor" of plenary powers Qualificatory – of disciplinary commission public prosecutors it is written in a general view.

*Keywords:* office of public prosecutor, public prosecutor, disciplinary production, disciplinary responsibility, Qualificatory-disciplinary commission.

*Надійшла до редакції 22.03.2016*