



**ОКРЕМІ АСПЕКТИ ІНСТИТУТУ
ГРОМАДСЬКОГО ОБВИНУВАЧА ВІДПОВІДНО
ДО ЗАКОНОПРОЕКТУ №1165 «ЩОДО
ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ГРОМАДЯНСЬКОГО
СУСПІЛЬСТВА В БОРОТБІ З КОРУПЦІЙНИМИ
ЗЛОЧИНАМИ» ТА НЕОБХІДНІСТЬ
ЙОГО ВСТАНОВЛЕННЯ У ЧИННОМУ
ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

ДЕНИСЕНКО Григорій Вячеславович - юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка, спеціалізація «Виконавче право та процес»

В статті розглядається інститут громадянського обвинувачення в представленні авторів Законопроекту № 1165, а також проводиться аналіз його позитивних і негативних черт з урахуванням міжнародного досвіду.

Ключові слова: *інститут громадянського обвинувачення, громадянський обвинувач, антикорупційна політика, інститут приватного переслідування кримінальних злочинів.*

Актуальність теми

Коли держава опиняється у ситуації неспроможності ефективно боротися із корупцією, вона дуже часто вдається до надзвичайних заходів. Такі заходи зазвичай є дуже різними. Наприклад, у Сингапурі було створено спеціальний орган «Corrupt Practices Investigation Bureau» – «Бюро з розслідування корупції». Зазначене Бюро підпорядковується виключно прем'єр-міністрові, а розслідування провадить із власної ініціативи, і жоден чиновник не в змозі наказати припинити його. При цьому перевіряється майно та банківські рахунки як самих чиновників, так і членів їх родин та навіть друзів [7, с.364].

Україна йде іншим шляхом, долучаючи до боротьби із корупцією широкі верстви населення. Зараз у нашій країні склалася унікальна для пострадянських країн ситуація, коли громадянське суспільство виявляє дуже велику активність та нетерпимість до таких злочинних проявів, як корупція, хабарництво та інші корисливі зловживання з боку службових осіб. Законодавець ціл-

ком логічно бажає скористатися ситуацією, увівши у правове поле інститут громадянського обвинувача, та тим самим надати громадянськості легальну можливість захищати суспільство від корупційних зловживань. Проте ця можливість, як слушно зазначив Президент України, повинна бути надана із певними застереженнями, оскільки це може призвести до зловживань з боку суспільних та громадянських діячів [2].

Усе вищезазначене зумовило актуальність подальшого вивчення інституту громадянського обвинувачення та його втілення у життя в нашій державі.

Ступінь дослідженості

Наразі ґрунтовних наукових досліджень інституту громадянського обвинувачення проведено не було. Тема, головним чином, досліджується лише журналістами. При цьому деякі вчені та журналісти плутають інститут громадянського обвинувачення та інститут приватного обвинувачення [6, с.80; 2, с.23-27], які не є тотожними поняттями.

Новий законопроект більш-менш ретельно досліджено О.Ю. Татаровим, І.А. Мізрах, С.В. Штурхецьким та низкою інших дослідників та журналістів [1,3]. Міжнародний досвід боротьби із корупцією, який, у тому числі, включає у себе залучення широких кіл громадянськості, досліджував також О.В. Шкуропат [1]. Проте, оскільки зазначений інститут є принципово новим для українського законодавства, більшість

дослідників обмежується коротким оглядом законопроекту.

Метою статті є комплексне вивчення інституту громадського обвинувачення, як такого, що дає можливість покращити ситуацію із запобіганням корупційним злочинам в Україні.

Постановка проблеми

На станом на сьогодні боротьба із корупцією в Україні, хоча й посилена відповідно до вимог Європейського Союзу та української громадськості, проте, все ж таки провадиться недостатньо. Корупцією просякнуте усе суспільство, вона існує геть на усіх рівнях державного чиновництва, від найвищих рівнів до керівництва окремих державних закладів на місцях.

Прийняття законопроекту № 1165 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі громадянського суспільства в боротьбі з корупційними злочинами» [1] може вивести боротьбу із корупцією серед чиновництва на якісно новий рівень, проте також може породити низку проблем, пов'язаних із зловживаннями під час кримінального процесу.

Крім того, зазначений законопроект значно зближує законодавство України із законодавством передових країн, які досягли великих успіхів у боротьбі зі злочинністю через послідовне проведення у життя принципу змагальності кримінального процесу. Цей принцип, будучи головним принципом й українського кримінального правосуддя, у провідних країнах ЄС застосовується значно ширше не в останню чергу й через широке залучення громадськості до обвинувачення злочинців.

Вищевикладене свідчить про необхідність дослідження інституту громадського обвинувачення та його можливої ролі у кримінальному провадженні України.

Виклад основного матеріалу

Як говориться у Пояснювальній записці до Законопроекту №1165, якщо держава з різних причин неспроможна впоратися з підтриманням закону й порядку, допомогти

їй стає правом і навіть обов'язком громадян [3]. Проте вкрай важливо, аби громадяни здійснювали це своє право в неструктуривний для нашої держави та самого закону спосіб. Недавні події у Києві та інших місцях, коли розлючені громадяни вчинювали самосуд, викидаючи суддів та чиновників, підозрюваних натовпом у корупції, у сміттєзбірники, є неприпустимими у справжній правовій державі [3, с.22]. Отже, діяльність громадських структур вкрай необхідно ввести у відповідне правове русло, легалізувати та таким чином окреслити засоби, за допомогою яких громадяни отримують змогу боротися із корупційними явищами в українському суспільстві.

Приватне переслідування корупційних злочинів на сьогоднішній день може стати таким засобом та отримати належну оцінку громадянського суспільства. Якщо воно увійде в українські реалії позитивним чином, то можна буде спробувати увести такий інститут до інших сфер кримінального переслідування, проте діяти треба обережно, враховуючи усі недоліки змагального правосуддя та усіляко сприяючи та розвиваючи усі його позитивні риси.

Спробуємо спочатку проаналізувати схожі інститути у світовому кримінальному процесуальному досвіді.

Сама концепція органів влади, відповідальних за обвинувачення, що існує в Європі, є подвійною, тому що її коріння лежить у двох великих системах, створених на різних основах:

1) французької моделі *ministere public*, за якої посадові особи фактично мають монополію на обвинувачення в межах інквізиційної системи;

2) англосаксонської моделі, за якої обвинувачення ініціюється або потерпілим, або поліцією в межах змагальної системи.

Разом з тим цілком ефективним є функціонування змішаної системи, яка вбирає переваги обох методологій. До того ж у рафінованому вигляді ці моделі в європейських країнах вже майже відсутні. Тому для України як однієї з найбільших країн Старого світу цілком прийнятним є використання позитивного досвіду у цій сфері [3, с.13].

Отже, бачимо, що в цьому питанні законодавець не відійшов надто далеко від загальносвітових стандартів, адже система державного обвинувачення залишається непорушною й її ніхто жодним чином не збирається демонтувати. Як зазначається у Пояснювальній записці до законопроекту, приватне переслідування в кримінальних справах, тобто можливість висунування обвинувачень у злочині перед судом не уповноваженим державним органом, але приватною особою (фізичною насамперед, але не тільки), відоме праву багатьох країн.

Найширші можливості для приватного переслідування існують в Англії, де ще у 18 столітті практично всі кримінальні справи в судах велися за позовами потерпілих. В інших юрисдикціях такі можливості обмежені, але також присутні, у тому числі в країнах континентального права [2].

У зазначеному випадку український законодавець звертається до досвіду приватного переслідування кримінальних злочинів, пропонуючи увести деякі форми цього переслідування в українське правове поле. Зазвичай таке переслідування (та, відповідно, звинувачення у злочині) здійснюється у конкретних, обумовлених законодавством випадках, та має характер саме приватного обвинувачення – тобто класичної схеми «потерпілий проти злочинця». Воно застосовується зазвичай у справах, пов'язаних із нанесенням побоїв, у деяких випадках – у справах щодо зґвалтування. Інші види переслідувань такого роду зазвичай віднесені до цивільних або адміністративних. Проте існують випадки, коли громадськість бере участь саме у кримінальному обвинуваченні.

Як приклад, можна навести Нідерланди. Важливу роль у моніторингу корупції у сучасних Нідерландах відіграє інститут добровільних інформаторів, що повідомляють у контролюючі органи про відомі їм випадки підкупу посадових осіб. У той же час громадяни, які направляють для перевірки до органів влади повідомлення, що містять у собі відвертий наклеп, по-перше, втрачають суспільну довіру і репутацію до себе як до джерела достовірної інформації, а по-друге, можуть бути притягнуті за на-

клеп і приниження гідності особистості до суворого кримінального покарання.

Нідерланди - демократична країна, тому будь-який громадянин може висловити свою думку з приводу діяльності уряду та системи державних органів, не побоюючись переслідувань. Якщо якомусь індивідууму було завдано збитків внаслідок неправильного чи нечесного поводження з ним, то він має право подати скаргу до суду і вимагати компенсації через завдану шкоду [7, с.361].

Звісно, у цій схемі вбачається різниця із інститутом громадського обвинувачення, який запропоновано українським законодавцем. Можна дійти до висновку, що у теперішньому вигляді пропозиція, висунута авторами законопроекту, є унікальною. Проте, на нашу думку, її не можна вважати такою, що протирічить світовим стандартам, оскільки автори законопроекту врахували думку Президента України та експертів, встановивши запобіжні заходи проти зловживань, до яких можуть вдатися громадські обвинувачі.

Дискусія відносно належності та дієвості наведеної форми функціонування інституту громадського обвинувачення може бути достатньо широкою. Проте слід акцентувати увагу на цілій низці чинників, які можуть свідчити на користь цього логічного у нинішній кризовий період існування української держави доповнення до існуючої системи кримінально-правового обвинувачення.

Так, зменшаться ризики корупції в системі кримінально-правового обвинувачення, позаяк унеможливиться підкуп обвинувача, який отримує гонорар та бонус від держави за обвинувальний вирок суду. Громадський обвинувач, відповідно, буде позбавлений такого державного «бонусу».

Також у потерпілого або його близьких родичів буде право вибору обвинувача у справі, оскільки вони матимуть право не обмежуватися виключно державним обвинувачем. Вважаємо, що це посилить довірливість відносин. Ще одна позитивна зміна полягає в тому, що задіюється на повну потужність принцип змагальності кримінального провадження, оскільки лише

сильна позиція у справі, підтверджена системою доказів, зможе досягти потрібного результату.

Ще один плюс цих змін — зменшується тиск на суд та суддів з боку органів прокуратури. Бо часто виправдувальний вирок прокурорами трактується як надзвичайна ситуація, що начебто вимагає рішучих дій для притягнення судді до юридичної відповідальності [3, с.14-15].

Можна вважати, що введення інституту громадського обвинувачення призведе до позитивних наслідків, тому що для ефективно та дієвої протидії корупції виключно силами держави мають бути дотримані такі умови:

- 1) добросовісна та сумлінна судова влада;
- 2) добросовісні та сумлінні правоохоронні органи: прокуратура, органи дізнання та слідства тощо;
- 3) довіра суспільства до судової влади та правоохоронних органів.

Третій пункт є досить важливим, адже якщо у суспільстві й надалі спостерігатиметься недовіра до судових та правоохоронних органів (а в Україні, на жаль, ситуація зараз саме така), то усі зусилля із подолання корупції будуть марними, оскільки громадянське суспільство відмовлятиметься співпрацювати із органами, які вважатиме корумпованими. Потрібно докласти великих зусиль для відновлення довіри громадян України до зазначених органів, а для цього потрібно багато років бездоганної роботи судової влади, прокуратури, інших органів з оперативними та слідчими повноваженнями. На це потрібний час та дуже багато витрачених ресурсів. Якщо ж увести у дію інститут громадського обвинувачення, то, по-перше, досить на перших етапах проконтролювати чесність та порядність виключно судових органів. Тобто в уряді буде трохи часу для ґрунтовного реформування прокуратури й інших правоохоронних органів. По-друге ж, у суспільства з'являться реальні важелі для самостійної боротьби із корупційними та тіншовими схемами, а відповідно, й зацікавленість у зазначеній боротьбі.

Інститут громадського обвинувачення містить у собі елемент несподіваності: корупціонер не може передбачити, яка саме людина проведе власне розслідування, а отже, раціональніше буде утримуватися від корупційних діянь у цілому.

Антикорупційна боротьба із боку держави також дуже часто виявляється не ефективною через надзвичайну перевантаженість правоохоронних органів, недостатність матеріального забезпечення та людських ресурсів. У разі введення у дію інституту громадського обвинувачення виявляється можливим скористатися практично нескінченими ресурсами громадянського суспільства. Згадана юридична можливість одночасно сприятиме посиленню самого громадянського суспільства, адже саме воно передбачається найбільш зацікавленим у боротьбі із корупцією. Крім того, можливість домогтися кримінальної відповідальності, наприклад, для значного фіскального корупціонера повинна існувати для будь-якого, навіть найдрібнішого, платника податків, проте вочевидь потужна асоціація платників податків із власним юридичним апаратом, або поважна юридична фірма із відповідною спеціалізацією вбачатимуться значно ефективнішими під час здійснення громадського обвинувачення [3]. Для відповідних громадських організацій також буде відповідний ефект: як матеріальний (викорінення корупційних схем), так і піар-ефект (підтримання громадського обвинувачення може привернути увагу до відповідної організації, доставши їй славу борця із корупцією серед найширших верств населення). Журналісти також можуть виступати як громадські обвинувачі, збільшуючи власний авторитет та авторитет свого видання.

Також не слід забувати про великий та дуже важливий політично-виховний момент громадського обвинувачення. Якщо через громадське суспільство та інститут громадського обвинувачення можна домогтися покарання корупціонера, то з'являється сенс брати участь у роботі цього та інших інститутів громадянського суспільства. Крім того, чиновники, розуміючи настрої, що панують у громадянському су-

пільстві, коли інститут громадського обвинувачення корупціонерів працюватиме у повну силу, будуть принаймні обережнішими, ухвалюючи рішення отримати хабар чи здійснити інше корупційне правопорушення.

Оскільки саме приватний сектор (насамперед представники малого і середнього бізнесу) та активне зараз в Україні громадянське суспільство в цілому виявляються найменш схильними до потурання корупціонерам, слід саме їх наділити якомога ширшими можливостями для дієвого протистояння корупції, якою просякнуте українське чиновництво. Саме через це ми вважаємо доцільним та правильним увести в кримінальне процесуальне законодавство інституту громадського обвинувачення та запровадити зазначений інститут кримінального провадження у формі громадського обвинувачення перш за все у сфері службових злочинів з ознаками корупційних діянь.

Таким чином, інститут громадського обвинувачення в кримінальному провадженні слід трактувати як можливість ініціювання кримінального провадження будь-якими фізичними та юридичними особами, яким стало відомо про вчинення службових злочинів з ознаками корупційних діянь, а також подальше підтримання цими особами обвинувачення під час судового процесу.

Інститут громадського обвинувачення у сфері службових злочинів з ознаками корупційних діянь, який запропоновано законопроектом № 1165, характеризується:

- участю в ньому спеціального суб'єкта, який ініціює його початок, - громадського обвинувача як самостійного учасника та сторони кримінального провадження;
- особливим порядком початку кримінального провадження;
- особливим порядком доказування обставин, які свідчать про ознаки кримінальних правопорушень, щодо яких допускається громадське обвинувачення;
- відкритістю кримінального провадження та публічним розголошенням обставин та доказів, що стали підставою початку кримінального провадження та становлять суспільний інтерес;

- особливістю відшкодування громадським обвинувачем шкоди особі, щодо якої ним було ініційовано початок кримінального провадження [5].

Висновки

Таким чином, інститут громадського обвинувачення – це можливість ініціювання кримінального провадження будь-якими фізичними та юридичними особами, яким стало відомо про вчинення службових злочинів з ознаками корупційних діянь, а також подальше підтримання цими особами обвинувачення під час судового процесу.

Хоча інститут громадського обвинувачення у тій чи іншій мірі відомий західним державам, як один з кримінально-правових інститутів, проте у тому вигляді, як його пропонують автори законопроекту, він дотепер майже не зберігся. Виняток складають Нідерланди та (певною мірою) Великобританія, де такий інститут зберігався до 1985 року. Проте, на нашу думку, не можна вважати такий інститут цілковито застарілим. Він має певні позитивні риси, слугує викоріненню корупції, оскільки залучає до цього процесу ті кола, які більше за інших є зацікавленими у швидкому та ефективному знищенні корупційних проявів у сучасній Україні.

Отже, відновлений із деякими застереженнями, спрямованими на запобігання зловживаннями, та підтримуваний суспільством, інститут громадського обвинувачення може виявитися ефективним засобом боротьби із корупцією (а згодом, можливо, й з іншими негативними явищами нашого життя).

Перспективи подальших досліджень

Інститут громадського обвинувачення – це новий і багато в чому унікальний інститут, застосування якого в Україні має бути ретельно вивчене. Він, безперечно, має цілу низку переваг, проте слід усвідомлювати його потенційну небезпеку для існуючої правової системи України та правової держави у цілому. Отже, вважаємо, що слід зосередитися на дослідженні того, як отримати від інституту громадського обвинувачення якнайбільше переваг для пересічно-

АНОТАЦІЯ

В статті розглядається інститут громадського обвинувача, яким його уявляють собі автори законопроекту № 1165, а також проводиться аналіз його позитивних та негативних рис із урахуванням міжнародного досвіду.

SUMMARY

In this article we looked for the institution of civil prosecutor as draftsmen of the bill # 1165 imagine it. We analyze its positive and negative features, in view of the international experience.

го громадянина та системи громадянського суспільства у цілому, водночас запобігши зловживанням, які можуть мати місце під час використання зазначеного інституту.

Література

1. Проект Закону України № 1165 від 02.12.2014 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі громадянського суспільства в боротьбі з корупційними злочинами» (текст, підготовлений до другого читання) // Офіційний сайт Верховної Ради України. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52602&pf35401=343650>

2. Пропозиції Президента України до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі громадянського суспільства в боротьбі з корупційними злочинами» від 19.06.2015 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52602

3. Пояснювальна записка до Проекту Закону України № 1165 від 02.12.2014 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі громадянського суспільства в боротьбі з корупційними злочинами» (текст, підготовлений

до другого читання) // Офіційний сайт Верховної Ради України. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52602&pf35401=318303>

4. Кравчук В. Прокурор по требованию: возможно ли в Украине внедрение института негосударственных обвинителей и какие оно может иметь последствия // Закон и бизнес. – 2015. – 1-8 августа. – С. 12-17

5. Стоп корупція: Рада дозволила українцям ловити чиновників на хабарах // Обозреватель. – 2015. – 22 травня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukr.obozrevatel.com/politics/69523-stop-korupsiya-rada-dozvolila-ukraintsyam-loviti-chinovnikov-na-habarah/part2.htm>

6. Татаров О.Ю. До чого може призвести поширення інституту приватного обвинувачення на окремі службові злочини // Закон і бізнес. – 2015. – 19-25 вересня. – С.23-27

7. Шикшина М.Л. Деякі питання застосування норм чинного кримінально-процесуального законодавства України // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 23. – С. 77-82

8. Шкуропат О.В. Міжнародний досвід антикорупційної політики // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». – 2014. – Вип.1. – С.356-369