

РОЗДІЛ 10

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.163

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В МЕЖАХ ПРОВАДЖЕННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Беляков М.С.,
помічник адвоката адвокатського об'єднання
Бучанська міська колегія адвокатів

У статті розкрито основні положення щодо реалізації прокурором повноважень суб'єкта провадження про адміністративні правопорушення. Охарактеризовано нормативно-правові аспекти регулювання адміністративної відповідальності за корупційні та пов'язані з ними діяння. Обґрунтовано необхідність ліквідації інституту адміністративної відповідальності у сфері корупції, доведено необхідність включення окремих складів правопорушень до Кримінального кодексу України та інших розділів КУпАП. Проаналізовано діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, запропоновано шляхи вдосконалення правоохоронного законодавства. Акцентовано увагу на взаємодії органів прокуратури і Національного агентства з питань запобігання корупції.

Ключові слова: адміністративне корупційне правопорушення, діяння, пов'язане з корупцією, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, корупційний протокол, адміністративна відповідальність.

Belyakov M.S. / ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В РАМКАХ ПРОИЗВОДСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ / Бучанская городская коллегия адвокатов, Украина

В статье раскрыты основные положения относительно реализации прокурором полномочий субъекта производства об административных правонарушениях. Охарактеризованы нормативно-правовые аспекты регулирования административной ответственности за коррупционные и связанные с ними деяния. Обоснована необходимость ликвидации института административной ответственности в сфере коррупции, доказана необходимость включения отдельных составов правонарушений в Уголовный кодекс Украины и иные разделы КУпАП. Проанализирована деятельность Специализированной антикоррупционной прокуратуры, предложены пути усовершенствования правоохранительного законодательства. Акцентируется внимание на взаимодействии органов прокуратуры и Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции.

Ключевые слова: административное коррупционное правонарушение, деяние, связанное с коррупцией, Специализированная антикоррупционная прокуратура, коррупционный протокол, административная ответственность.

Belyakov M.S. / ACTIVITIES OF THE ANTI-CORRUPTION PROSECUTOR IN THE PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE OFFENSES / Bucha city bar association, Ukraine

In article basic provisions concerning realization by the prosecutor of powers of the subject of production about administrative offenses are opened. Standard and legal aspects of regulation of administrative responsibility for corruption and related acts are characterized. The attention is focused on division of illegal acts in the sphere of corruption on directly corruption and the acts connected with corruption.

Need of liquidation of institute of administrative responsibility for the sphere of corruption by cancellation of the Section XIII of the Code of Ukraine on administrative offenses is proved, need of inclusion of separate structures of offenses in the Criminal code of Ukraine and other sections of the Code of Ukraine on administrative offenses is proved. In the latter case actually it is about liberalization of the anti-corruption legislation, in general it will allow to accumulate a attention of law enforcement agencies on fight against directly corruption acts.

Activity of Specialized anti-corruption prosecutor's office is analysed, ways of improvement of the law-enforcement legislation are offered. The attention is focused on interaction of bodies of prosecutor's office and National agency concerning prevention of corruption.

In particular, problem aspects of such interaction, such as inadmissibility of excessive concentration of powers by National agency concerning prevention of corruption are defined. Need to define through nature of competence of prosecutor's office in the sphere of fight against administrative corruption, from drawing up administrative reports before participation in judicial review is reasoned. It is specified imperfection of definition of prosecutor's office as specially authorized subject in the sphere of counteraction of corruption. Opinions of authoritative Ukrainian scientists concerning a place and a role of bodies of prosecutor's office of Ukraine in law-enforcement system of the state are characterized. The absence problem in the law «About Prosecutor's Office» of an accurate legal regulation of function of participation of the prosecutor in production on administrative corruption offenses is formulated. The specified is caused including elimination of function of supervision of observance and performance of laws according to complex reform of bodies of prosecutor's office according to the European standards.

Key words: administrative corruption offense, act connected with corruption, Specialized anti-corruption prosecutor's office, corruption protocol, administrative responsibility.

Боротьба із корупцією виступає одним із найважливіших компонентів побудови правової демократичної держави. Саме наявність такого суспільно небезпечного явища, як корупція в різних ешелонах влади, створює реальну загрозу трансформаційним процесам у вітчизняній правовій системі. Президент України П. Порошенко 02 квітня 2015 року під час візиту до Тернопільської області заявив, що боротьба із корупцією в Україні буде посилюватися і руйнуватимуться всі корупційні схеми: «І для тих, хто намагається корупцію влаштувати у військоматах, і для тих, хто намагається корупцію влаштувати в правоохоронних органах і в прокуратурі, і для тих, хто збирається влаштувати корупцію в органах місцевого самоврядування, на державних підприємствах, всюди – випалена земля буде

під тими, хто займається корупцією» [1]. Отже, дослідження ролі органів прокуратури України як суб'єкта адміністративного провадження у справах щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, сприяє збільшенню рівня розкриття адміністративних корупційних правопорушень та позитивно впливає на запобігання корупції.

Протидія корупції досліджується, зокрема, в працях наступних науковців: О. Кальмана, П. Андрушко, В. Куца, С. Ківалова, М. Хавронюка, Р. Комісарчук, Є. Стрельцова, О. Бантишева, С. Кузьміна, В. Бихалова, О. Гладуна, О. Дудорова, Т. Тертиченка, С. Мірошниченко, О. Камішова та ін. Діяльність органів прокуратури, в тому числі щодо протидії корупції, була предметом наукового аналі-

зу О. Литвака, Є. Блажівського, В. Долежана, М. Руденка, О. Головкина, Г. Середи, М. Косюти та ін. Водночас останні зміни в антикорупційному законодавстві актуалізують необхідність його детального наукового дослідження та пошуку шляхів підвищення ефективності діяльності прокуратури в нових умовах.

Завданням даної наукової розвідки є стисла характеристика проблемних питань адміністративної відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення, аналіз існуючих шляхів протидії корупції органами прокуратури України в контексті реформування прокурорської системи, а також вироблення результативних шляхів такої протидії.

Органи прокуратури посідають провідне місце в системі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Водночас в умовах комплексного реформування прокуратури, а також революційних змін антикорупційного законодавства діяльність прокуратури щодо протидії корупції наповнюється якісно новим змістом. Так, на думку Г. Середи, розвиток прокуратури, так само, як і інших державно-правових інститутів зумовлюється закономірностями і тенденціями загальних процесів розвитку нашої держави, політичними, соціальними та економічними умовами. Від самого початку формування української державності та юридичної легітимації прокуратури, її організаційно-правовий статус, обсяг і зміст повноважень прокурорів перебувають у стані перманентного реформування [2, с. 9]. О. Литвак та П. Шумський в свою чергу вважають, що розвиток і реформування прокуратури повинні мати комплексний, системний і науково обґрунтований характер, враховувати цінності демократичного суспільства та міжнародні зобов'язання України. Водночас реформування потрібно здійснювати виважено й поступово, щоб не втратити цінного, напрацьованого десятиріччями практичного досвіду [3, с. 6].

Говорячи про матеріально-правову складову антикорупційної діяльності прокуратури, слід зазначити, що склади адміністративних корупційних правопорушень передбачені главою XIII-A Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), до якої входять 6 статей, що передбачають відповідальність за корупційні правопорушення. Взагалі всі корупційні прояви, як адміністративні, так і кримінально карані, умовно можна поділити на дві групи: безпосередньо корупційні правопорушення (закріплені переважно в розділі XVII та частково в інших розділах КК України) та правопорушення, пов'язані із корупцією (містяться здебільшого у главі XIII КУпАП).

На наш погляд, корупція в силу особливо загрозливого характеру цього явища в загальнонаціональних масштабах має в усіх випадках бути кримінально караною. По суті, після виключення з глави XIII-A КУпАП ст. 172-2 та 172-3 більшість інших адміністративних правопорушень, які в ній залишилися, є правопорушеннями, пов'язаними із корупцією, а відповідно несуть значно меншу шкоду для суспільних відносин. Це ставить на порядок денний питання скасування всієї глави XIII-A із розміщенням складів правопорушень, які були нею передбачені, в інших розділах КУпАП. В той же час деякі склади правопорушень, передбачені КУпАП, за юридичною конструкцією, а також ступенем суспільної небезпечності наближаються до злочинів, тому можуть бути включені до КК України.

Так, наприклад, на увагу заслуговує ст. 172-9 КУпАП, в якій встановлено стягнення за невиконання заходів щодо протидії корупції посадовими та службовими особами у разі виявлення корупційного правопорушення [4]. Така бездіяльність стимулює подальше скоєння корупційних діянь, створює в соціумі негативне уявлення про систему державного управління, і таким чином завдає істотної шкоди державним та громадським інтересам. Нагадаємо, що згідно п. 6 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 2003 року № 15 «Про судову практику

у справах про перевищення влади або службових повноважень», зокрема, істотною шкодою можуть визнаватися підірив авторитету та престижу органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, приховування злочинів [5]. Таким чином, постає питання щодо наявності в даному випадку ознак складу злочину, передбаченого ст. 367 КК України, що ставить під сумнів існування ст. 172-9 КУпАП. Близькими до кримінально каранних діянь є також ст. 172-5 та ч. 3 ст. 172-6 КУпАП: в першому випадку очевидною є подібність до ст. 368 КК України, а в другому – до ч. 1 ст. 366 КК України.

Говорячи про інші склади корупційних правопорушень, передбачених КУпАП, необхідно дослідити можливість їх розміщення в інших главах кодексу. Фактично мова йде про лібералізацію антикорупційного законодавства, оскільки в такому випадку неможливо буде задіяти ч. 2 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року (далі – Закон), згідно якої особи, яких притягнуто до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, в усіх випадках притягаються до дисциплінарної відповідальності [6]. В той же час у цілому зазначені зміни принесуть позитивний ефект, оскільки акумулюють увагу спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції саме на корупційних діяннях, «розвантаживши» їх в частині виявлення і розкриття правопорушень, що хоча і пов'язані з корупцією, однак корупцією по своїй правовій природі не виступають. Виведення вказаних правопорушень зі складу корупційних дозволить правоохоронним органам повністю зосередитися на боротьбі з кримінальною корупцією і застосовувати для цього весь наявний арсенал оперативного розшукових заходів та слідчих дій.

Окремою проблемою правового регулювання притягнення осіб до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення є, на наш погляд, необхідність адаптації даної сфери до реформи органів прокуратури, започаткованої Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року (далі – Закон). Це обумовлено тим, що за своїм змістом повноваження прокурора в адміністративному провадженні є набагато ширшими, ніж компетенція будь-якого іншого правоохоронного органу.

Нагадаємо, важливим нововведенням вітчизняного законодавства стало створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. На наш погляд, незважаючи на те, що вона знаходиться лише на стадії формування, сам по собі цей крок вказує, що законодавець на нормативному рівні визнає важливість вжиття рішучих заходів по боротьбі з корупцією, до яких відноситься в тому числі запровадження принципу антикорупційної спеціалізації у прокурорській роботі.

З даною тезою погоджується і М. Руденко, зазначаючи, що утворення спеціалізованих прокуратур у системі органів прокуратури обумовлено об'єктивною закономірністю здійснення прокурорської діяльності у відповідних сферах правовідносин, що мають особливу вагу для суспільства і держави та характеризуються тією специфікою, котра не може бути повною мірою засвоєна територіальними прокуратурами [7].

Згідно п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Фактично дана норма ліквідує функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів і кардинально змінює роль і місце органів прокуратури у правовій системі суспільства в цілому. Внаслідок цього, як вважають В. Кіселичник та М. Стефанчук, згідно з положеннями Закону України «Про запобігання корупції» органи прокуратури хоч і віднесені до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, однак серед функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у ч. 5 ст. 8 Закону

України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» в контексті адміністративного провадження умовно можна виділити лише функцію представництва [8, с. 98].

Згідно п. 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП особою, уповноваженою на складання корупційних протоколів, є прокурор. Таким чином, правом скласти протокол про адміністративне корупційне правопорушення наділені працівники всіх ланок прокуратури [4]. Згідно даних Форми № 1-КОР «Звіт про стан протидії корупції» за 7 місяців 2015 року органи прокуратури склали 1118 протоколів про корупцію [9].

Водночас у зв'язку із формуванням Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка згідно ч. 5 ст. 8 Закону [10] наділена повноваженнями щодо нагляду за Національним антикорупційним бюро України, виникає питання щодо подальшої реалізації повноважень прокурора у сфері адміністративної корупції. Оскільки, як було зазначено вище, Спеціалізована антикорупційна прокуратура не наділена такими повноваженнями, протидією адміністративним корупційним діянням продовжать займатися територіальні прокуратури.

У структурі Генеральної прокуратури України на правах самостійного структурного підрозділу функціонував також відділ з питань запобігання та протидії адміністративним корупційним правопорушенням. У Наказі Генерального прокурора України від 16 липня 2015 року № 55-щц, яким затверджено нову структуру Генеральної прокуратури України, існування такої структурної одиниці свого відображення не знайшло [9]. Водночас замість нього у структурі Департаменту нагляду за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією створено відділ організації діяльності у сфері запобігання і протидії корупції з аналогічними функціями.

Екстраполюючи останні законодавчі зміни на площину адміністративної відповідальності, необхідно визнати, що нагляд за додержанням і застосуванням законів протягом усього часу свого існування був свого роду доказовим підґрунтям для складення прокурорами протоколів про адміністративні корупційні правопорушення. Відповідно, виявлення корупції під час проведення наглядових перевірок дозволяло більш ефективно організувати її розкриття та притягувати винних осіб до відповідальності.

Однак на сьогодні жодне з цих питань у законодавчому порядку не вирішене, тому виникає ситуація правового вакууму, коли діяльність прокурора на досудовій стадії адміністративного провадження деталізована лише в частині складення протоколу про адміністративне корупційне правопорушення, а питання збору доказової бази залишилось поза межами нормативного регулювання. По суті, в розпорядженні прокурора залишаються лише представницькі правові засоби, передбачені ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, однак їх явно недостатньо для ефективного виявлення корупції та правопорушень, пов'язаних із нею.

Окремо слід зупинитися на алгоритмі складання корупційних протоколів прокурорськими працівниками. Згідно ст. 255 КУпАП прокурор наділений правом складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення, передбачені ст. 172-4-172-9 КУпАП [4]. В той же час сам процес складання такого протоколу є не початковою, а середньою стадією притягнення винної особи до адміністративної відповідальності за корупцію – початковим етапом виступає виявлення такого правопорушення.

Іншими словами, в сучасних умовах прокурор у більшій частині випадків може виявити корупційне правопорушення лише отримавши відповідні матеріали з інших органів, наприклад, від Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Агентство). Однак, оскільки Агентство вправі самостійно складати адміністративні корупційні протоколи, то необхідність надсилати корупційні матеріали до прокуратури по суті втрачає будь-який сенс.

Фактично функція контролю у сфері запобігання корупції на докримінальному етапі перейшла саме до Агентства, яке наділене для цього досить широкими можливостями згідно ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» [6]. Як бачимо, виникає неоднозначна ситуація, коли Агентство повністю проводить профілактичну роботу, виявляє правопорушення, в тому числі, і адміністративні карані, наділене правом складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення, однак не має повноважень щодо доведення вини особи у судовому порядку. З огляду на це, вважаємо, що функції з притягнення особи до адміністративної відповідальності за корупцію (зокрема і в частині складання корупційних протоколів) доцільно централізувати в межах одного органу.

Проте концентрація такого масиву повноважень у межах компетенції Агентства або іншого органу, працівники якого мають право складати корупційні протоколи, на наш погляд, недоцільна, адже корупційні та пов'язані з ними правопорушення за своєю природою тяжіють до сфери кримінального законодавства, а, відповідно, для боротьби з ними необхідний організаційний апарат, кваліфіковані кадрові ресурси, сувора дисципліна, ієрархічна побудова та повноваження, які є в розпорядженні тільки правоохоронних органів. Агентство, незважаючи на значний адміністративний ресурс, так чи інакше залишається контролюючим органом і не здатне в повному обсязі замінити такі структури, як прокуратура, Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань чи Міністерство внутрішніх справ України. Тому вважаємо за доцільне зберегти на перехідний період, до втрати чинності главою XIII-А КУпАП, повноваження щодо складання корупційних протоколів за органами прокуратури, з одночасним затвердженням спільного Тимчасового положення про порядок передачі матеріалів про адміністративні корупційні правопорушення Національним агентством з питань запобігання корупції органам прокуратури України. Таке положення має передбачати обсяг відомостей, строки передачі, процедуру та суб'єктів передачі матеріалів, механізм взаємного інформування, а також інші питання, необхідні для повноцінного співробітництва Агентства і прокуратури в даній сфері.

В правовому регулюванні прокурорської діяльності боротьби із корупцією в галузі довкілля існують й інші недоліки. Так, згідно Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року, прокуратура, як і інші правоохоронні органи не фігурує в якості спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, хоча попередній Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 року у ст. 5 такий перелік визначав [11].

Отже, органи прокуратури в Україні посідають провідне місце в системі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Водночас їх діяльність в умовах реформування системи прокуратури, започаткованого Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, докорінно трансформується, що безпосередньо впливає на стан протидії корупції в Україні. Так, базовою віхою стало створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України.

Однією із ключових проблем матеріально-правового регулювання боротьби із корупцією є перспективи співвідношення адміністративних корупційних правопорушень та корупційних злочинів. Всі існуючі корупційні прояви можна поділити на безпосередньо корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією. Після виключення із глави XIII КУпАП ст. 172-2 та ст. 172-3 в ній залишились переважно правопорушення, пов'язані з корупцією, що обумовлює необхідність скасування всієї

глави XIII КУпАП та розміщення передбачених нею складів в інших розділах. Та частина адміністративних корупційних діянь, що за ступенем суспільної тяжкості наближаються до злочинів, може бути включена до КК України.

Після початку останнього етапу реформи прокурорської системи виник ряд практичних проблем. Так, зокрема, після ліквідації нагляду за додержанням і застосуванням законів єдиною законодавчо визнаною функцією прокуратури щодо боротьби з адміністративною корупцією залишилось представництво інтересів громадянина або держави в суді.

Ліквідація нагляду за додержанням і застосуванням законів значно звузила можливості прокуратури щодо збирання доказової бази для доведення вини правопоруш-

ника в суді згідно норм КУпАП. Як наслідок, прокурор у більшій частині випадків може виявити корупційне правопорушення, лише отримавши матеріали з інших органів, таких як Національне агентство з питань запобігання корупції. Отже, виникає необхідність у концентрації повноважень щодо складання корупційних протоколів та участі у судовому розгляді корупційних справ в межах одного органу, яким може стати саме прокуратура України.

За наслідками даної наукової розвідки пропонуємо удосконалити законодавство про адміністративні правопорушення в частині протидії корупції. Також в умовах реформування прокуратури необхідно деталізувати у законодавстві статус прокуратури як органу протидії корупції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Порошенко : Прикриття корупції в Україні больше не будет [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gordonua.com/news/politics/Poroshenko-Prikrytiya-korupcii-v-Ukraine-bolshe-ne-budet-74220.html>
2. Серета Г. Особливості сучасного етапу реформування прокуратури в Україні / Г. Серета. – Вісник прокуратури. – 2014. – № 5. – С. 9–14
3. Литвак О. Проблеми впровадження Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – С. 5–10.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
5. Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 2003 року № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0015700-03>
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
7. Руденко М. Спеціалізація як принцип побудови прокурорської системи / М. Руденко. – Юридичний вісник України. – 2012. – № 42.
8. Кіселичник В. Новели у законодавстві України про адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією / В. Кіселичник, М. Стефанчук // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – С. 93–100.
9. Офіційний сайт Генеральної прокуратури України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir_id=70889&libid=#
10. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/para56#n56>
11. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>