

Ференець О. Б.,
аспірант

Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України, директор ТОВ «Балтіка»

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ПОЗА МЕЖАМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICES FOR FIGHT AGAINST CORRUPTION OUT OF THE SPHERE OF CRIMINAL JUSTICE

У статті проаналізовано основні аспекти діяльності органів прокуратури України щодо боротьби з корупцією поза межами кримінальної юстиції. Визначено проблеми реалізації прокуратурою представницької функції з огляду на нове антикорупційне законодавство та реформу її органів.

Ключові слова: прокуратура, представництво, інтереси громадянина або держави, корупція, законодавство.

В статье проанализированы основные аспекты деятельности органов прокуратуры Украины по борьбе с коррупцией вне сферы уголовной юстиции. Определены проблемы реализации прокуратурой представительской функции с учетом нового антикоррупционного законодательства и реформы ее органов.

Ключевые слова: прокуратура, представительство, интересы гражданина или государства, коррупция, законодательство.

In article the main aspects of activity of bodies of prosecutor's office of Ukraine for fight against corruption out of criminal justice are analysed. Problems of realization by prosecutor's office of representative function are defined considering the new anti-corruption legislation and reform of her bodies.

Key words: prosecutor's office, representation, interests of the citizen or state, corruption, legislation.

Керівництво України проголосило курс на безкомпромісну та комплексну боротьбу з корупцією, що протягом усього періоду незалежності України роз'їдає основи державного устрою і паралізує соціальний та економічний розвиток держави.

Згідно з індексом сприйняття корупції (CPI), який вираховується однією з найвпливовіших міжнародних організацій, що досліджують стан корупції у світі, – Transparency International, у 2016 році Україна посіла 131 місце із 176 позицій, набравши 29 балів зі 100 можливих. Це на 2 бали більше, ніж у минулому році. Так, у 2015 році країна була на 130 місці зі 168 позицій, набравши 27 балів. Для порівняння: індекс сприйняття корупції в Україні щороку збільшується. Приміром, протягом трьох років (2012, 2013, 2014) він тримався приблизно на одному й тому самому рівні, в межах 25-26 балів [1].

Здійснити невелике зростання індексу Україні вдалося завдяки збільшенню суспільного осуду корупціонерів, створенню антикорупційних органів та появі руху викривачів корупції. А ось затримка із реальним покаранням хабарників, а також збільшення корупційної складової в стосунках бізнесу та влади не дають Україні зробити рішучий крок вперед за показниками CPI», як йдеться в повідомленні організації.

Поряд із цим, за даними зазначеної організації, Україна станом на 2016 рік, посідаючи 131 місце із 176 за рівнем корупції, стабільно залишається у групі «підвищеного ризику» разом з Іраном, Казахстаном, Непалом та Росією [1].

Як зазначає відомий фахівець із проблем протидії корупції Сар. Дж. Пундей, корупція «не є інфекцією, яку раптом може підхопити здорове суспільство. Вона

є наслідком явищ і тенденцій політики, економіки та загалом розвитку конкретної держави» [2, с. 43].

Вищевказане зумовлює необхідність покращення антикорупційної політики в державі та ефективності боротьби з корупцією правоохоронними органами. Центральне місце серед останніх на сьогодні належить прокуратурі, що підтверджується не лише її координаційними повноваженнями, а й статистичними даними по боротьбі з корупцією в порівнянні з іншими новими антикорупційними інституціями, зокрема: Національною поліцією, Національним антикорупційним бюро України, Національним агентством із питань запобігання корупції та Державним бюро розслідувань.

Окреме місце у викоріненні аналізованого негативного соціального явища відводиться антикорупційній діяльності прокуратури поза сферою кримінальної юстиції, що проявляється, в тому числі, у відшкодуванні шкоди, завданої корупційними діями та діями, пов'язаними з корупцією.

Діяльність органів прокуратури у сфері боротьби з корупцією поза межами кримінальної юстиції була предметом наукового аналізу таких вчених, як Є. Блажівський, О. Головкін, Ю. Дьомін, Н. Рибалка, М. Руденко, Г. Середа, М. Стефанчук, В. Сухонос, В. Тацій та ін. Однак у зв'язку з трансформацією функції представництва інтересів громадянина і держави в суді згідно з новим Законом «Про прокуратуру» та інтенсивним процесом реформування антикорупційної політики держави дослідження аспектів відшкодування шкоди, завданої корупцією, шляхом представницької діяльності набуває особливої ваги та наукової цінності.

Мета статті полягає в дослідженні питань представницької діяльності органів прокуратури у сфері

боротьби з корупцією з урахуванням реформування органів прокуратури, а також формулюванні пропозицій щодо вдосконалення такої діяльності.

Із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року можливості прокуратури щодо ефективного заявлення позовів значно звужились, що виражено в змісті ст. 23 аналізованого закону. Так, якщо в ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» в редакції від 05 листопада 1991 року визначено, що підставою представництва в суді інтересів держави є наявність порушень або загрози порушень інтересів держави, то в новому законі дана підстава обтяжена важливою умовою: орган державної влади чи місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, має бути відсутнім або не здійснювати чи неналежним чином здійснювати захист інтересів держави. Перелік підстав для представництва інтересів громадянина також зазнав радикальних змін – порівняно з попереднім Законом скасовано такі підстави, як неспроможність громадянина захистити свої інтереси у зв'язку з фізичним станом та похилим віком.

У той же час із набранням чинності Закону України «Про запобігання корупції» значних змін зазнало регулювання питань відшкодування шкоди, завданої корупційними діями. Так, якщо в ч. 2 ст. 24 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 року зазначалось, що правочин, укладений внаслідок корупційного правопорушення, є нікчемним, то в новому Законі України «Про запобігання корупції» у ч. 2 ст. 67 йдеться лише про те, що такий правочин може бути визнаний недійсним (тобто відповідно до ч. 3 ст. 215 Цивільного кодексу України є оспорюваним). Таким чином, роль прокурора щодо представництва інтересів держави і громадян у сфері корупції стає ще важливішою, оскільки тепер недійсність кожного правочину, вчиненого внаслідок корупції, має доводитися в судовому порядку на загальних підставах.

Законом України «Про прокуратуру» функція представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, покладається на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП), статус якої врегульовано ст. 8 та 8-1 Закону України «Про прокуратуру».

До речі, Україна є однією з перших на пострадянському просторі країн, які запровадили прокурорську спеціалізацію щодо боротьби з корупцією. Наприклад, як зазначає Р. Мельник, у Грузії відсутня спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією, а також відповідні спецпідрозділи в прокуратурах [3, с. 91].

Представництво інтересів громадянина або держави в суді здійснюється САП у межах кримінального провадження, а також у порядку цивільного, господарського та адміністративного судочинства. Повноваження щодо позовної діяльності, які раніше належали загальним прокуратурам, перейшли до САП.

У межах кримінального провадження прокурор має право пред'являти позов, керуючись п. 12 ч. 2 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу Укра-

їни (КПК України), згідно з яким він, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений пред'являти цивільний позов в інтересах держави та громадян, які через фізичний стан чи матеріальне становище, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права. Ті ж самі підстави зазначені у ч. 3 ст. 128 КПК України. Однак очевидно, що дана норма закону не узгоджується із ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», якою не передбачено представництво інтересів громадянина у зв'язку із фізичним станом, матеріальним становищем та похилим віком. Оскільки обидва нормативні акти мають однакову юридичну силу, це створює конкуренцію правових норм, тому що вищевказані закони регулюють тогочасні правовідносини.

Як зазначає Н. Свідлов, спеціальними нормами є правила поведінки, встановлені для зміни способу, а в інших випадках і зміни меж регулювання певного виду суспільних відносин, рід яких регулюється іншою (загальною) кримінально-правовою нормою [4, с. 6]. Однак ні КПК України, ні Закон України «Про прокуратуру» не можна визнати спеціальним актом стосовно іншого. Отже, на практиці це може призвести до неоднакового застосування закону в подібних ситуаціях.

У процесі пред'явлення позову прокурором у кримінальному провадженні виникають також інші проблеми. Так, П. Томіленко зауважує, що важливим питанням є співвідношення права прокурора на заявлення позову на захист інтересів держави в межах кримінального провадження і аналогічної правомочності державного органу, який визначений цивільним позивачем у кримінальному провадженні і заявив позовні вимоги про відшкодування майнової шкоди, заподіяної злочином. Зокрема, підставою представництва інтересів держави прокурором є ч. 5 ст. 128 КПК України, а державний орган може керуватися ч. 3 ст. 61 КПК України, оскільки є юридичною особою, і, відповідно, може бути позивачем у кримінальному провадженні.

У такій ситуації ці позови конкурують, взаємно виключаючи один одного, оскільки мають єдину підставу й предмет. Законодавча вказівка на пріоритет перед державним органом у вирішенні питання про відшкодування державі майнової шкоди, заподіяної злочином, відсутня. Відтак інтереси держави в кримінальному судочинстві не мають одноосібного захисника і, як наслідок, ніхто не несе відповідальності за реальне відшкодування майнової шкоди [5, с. 111–112].

Останнім часом Верховною Радою України прийнято низку законів, що в тій чи іншій мірі стосуються представницької діяльності прокуратури у сфері боротьби з корупцією. До них відносяться Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо окремих питань накладення арешту на майно з метою усунення корупційних ризиків при його застосуванні» від 10 листопада 2015 року (далі – Закон від 10.11.2015), а також Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо вико-

нання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно вдосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації» від 18 лютого 2016 року (далі – Закон від 18.02.2016).

Вказаними законами в кримінальній процес введено нову сторону кримінального провадження – третю особу, щодо майна якої вирішується питання про арешт, а також поширено на таких осіб можливість накладення арешту майна як заходу забезпечення кримінального провадження. Однак якщо згідно із Законом України від 10.11.2015 в ст. 170 КПК України вносилися зміни, які передбачали можливість накладення на майно третьої особи арешту, в тому числі з метою забезпечення цивільного позову, то Законом України від 18.02.2016 у ст. 170 КПК України таку можливість скасовано – арешт майна третьої особи застосовується виключно для збереження речових доказів та спеціальної конфіскації.

З одного боку, дане нововведення певним чином обмежує потенціал відшкодування шкоди, завданої злочинцем, оскільки в корупціонера виникає можливість передати своє майно третій особі за фіктивними правочинами з метою уникнення цивільно-правової відповідальності за свої дії. З іншого боку, створення необґрунтованих правових підстав для вилучення майна третіх осіб може спричинити зловживання з боку правоохоронних органів, а також буде суперечити ст. 41 Конституції України в частині права кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю. У будь-якому разі, станом на сьогодні прокурор не наділений правом арештовувати майно третіх осіб з метою забезпечення цивільного позову в кримінальному провадженні.

У цілому згідно із статистичними даними стан відшкодування збитків, завданих корупційними кримінальними правопорушеннями, з кожним роком погіршується. Це підтверджують статистичні дані Генеральної прокуратури України за 2014–2016 рр. Так, якщо в 2014 році було відшкодовано 77 млн. 395 тис. грн. із 153 млн. 789 тис. грн. (50,3%), то в 2015-му році із встановлених 3,6 млрд. грн. відшкодовано лише трохи більше 548 млн. грн., або лише 15%. У 2016-му із встановлених 3,3 млрд. грн. зусиллями прокуратури відшкодовано 119 млн. грн., або менше 5% [6]. Зазначені показники занижені, що може бути одним із показників поспішної та не завжди обґрунтованої реформи органів прокуратури.

Водночас у розрізі областей існують різкі диспропорції в ефективності представницької роботи – якщо прокуратури Закарпатської та Чернігівської областей забезпечили стовідсоткове відшкодування завданої шкоди, то прокуратури Харківської, Черкаської, Тернопільської, Полтавської, Волинської, Херсонської, Запорізької та Луганської областей не відшкодували жодної гривні [7]. Отже, збитки, завдані державі, не відшкодовуються в повному обсязі, що свідчить про існування недоліків у позовній діяльності прокуратури.

Дані статистики Генеральної прокуратури України за 2016 рік вказують, що в поточному році під час

розслідування кримінальних корупційних правопорушень всього правоохоронними органами встановлено збитків на суму 4,8 млрд. грн., із них Національним антикорупційним бюро України – 900 млн. грн., Національною поліцією – 400 млн. грн. та Фіскальною службою – 9 млн. гривень. При цьому у 2016 році під час розслідування кримінальних корупційних правопорушень всього правоохоронними органами відшкодовано 201 млн. грн., із них НАБУ – 50 млн. грн., Нацполіцією – 32 млн. грн. та Фіскальною службою – 800 тис. гривень [6]. Незважаючи на замалі показники в роботі органів прокуратури з відшкодування шкоди, завданої кримінальними корупційними правопорушеннями, порівняно з іншими правоохоронними органами зазначені цифри встановленої та відшкодованої шкоди підтверджують статус прокуратури як ключового серед них у сфері боротьби з корупцією.

Окремою проблемою діяльності прокуратури є те, що хоча Спеціалізована антикорупційна прокуратура створена для здійснення нагляду за Національним антикорупційним бюро України переважно в частині кримінальних процесуальних повноважень, однак функція представництва, яка також покладена на САП, включає і подання позовів у позакримінальній сфері. Таким чином, даний підрозділ уповноважений заявляти позови не лише в межах кримінального провадження або в позакримінальному судочинстві за наслідками злочинів, а ще й за наслідками скоєння адміністративних корупційних правопорушень.

При цьому повноваження у сфері адміністративної відповідальності за корупцію покладаються на відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної прокуратури України, а також регіональні та місцеві прокуратури. Однак даний відділ ГПУ позбавлений представницьких повноважень – згідно з п. 4.12 Положення про відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної прокуратури України він лише організовує та безпосередньо здійснює підготовку матеріалів для вжиття заходів, у тому числі цивільно-правового характеру, щодо відшкодування збитків, скасування актів, рішень органів (посадових осіб), відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [8].

Таким чином, відбувається штучний розрив між процесом притягнення корупціонера до адміністративної відповідальності та процесом відшкодування шкоди за наслідками правопорушення. Про неефективність представницької діяльності прокуратури на даному напрямі свідчать і статистичні дані, наведені в Аналітичній довідці про стан протидії злочинності, корупції та прокурорсько-слідчу роботу на території України за 2015 рік. Так, у 2015 році згідно з протоколами органів прокуратури адміністративними корупційними правопорушеннями завдано збитків на суму 147 тис. 36 грн., з яких відшкодовано 28 тис. 870 грн., або 19,6%. Для порівняння, за протоколами Служби безпеки України встановлено 14 тис. 113 грн. шкоди, з яких відшкодовано 13 тис. 834 грн., або 98%. [7]. Таким чином, Служба безпеки України домоглась відшкодування майже 100% шкоди, завданої адміністративною

корупцією в межах своєї підвідомчості, тоді як прокуратура змогла повернути лише 1/5 частину завданих збитків за складеними нею протоколами.

У зв'язку із цим вбачається за доцільне виключити із компетенції САП право на заявлення позовів за наслідками адміністративних корупційних правопорушень та передати це право до виключної компетенції Відділу організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної прокуратури України, а також обласних та місцевих прокуратур.

Поза межами кримінального провадження під час здійснення представницької діяльності основною проблемою стало те, що Законом України від 22 травня 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» на прокуратуру покладено обов'язок сплачувати судовий збір при поданні до суду позовів. Це створило значну проблему в частині фінансування органів прокуратури, оскільки в загальнодержавному масштабі йдеться про сотні мільйонів гривень. Так, Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25 грудня 2015 року передбачалося фінансування органів прокуратури України в розмірі 3 289 009,4 тис. грн., що на 369 635,5 тис. грн. більше, ніж у 2015 році (тоді обсяг фінансування становив 2 919 373,9 тис. грн.). Однак виділених коштів недостатньо для ефективного захисту інтересів держави і окремих громадян як на антикорупційному напрямі, так і під час реалізації функцій представництва в цілому.

Раніше на практиці саме відсутність обов'язку зі сплати судового збору органами прокуратури була однією з ключових причин, через які велика кількість громадян зверталася саме до прокуратури з метою представництва своїх інтересів у суді.

Як зазначає Н. Рибалка, в реаліях сьогодення серйозне занепокоєння викликає збільшення ставок судового збору, які доведеться сплачувати фізичній особі під час звернення до суду. Пропоновані зміни є не лише не виправданим, але й у разі їх запровадження створять

умови, за яких більшість людей в Україні буде позбавлено права на судовий захист. І особливо негативно зазначене зростання позначиться на можливості людей відстоювати свої права в спорах із суб'єктами владних повноважень. [9, с. 22–23].

Позиція вказаного науковця є досить спірною, зважаючи на те, що в Законі України «Про прокуратуру» відсутня така підстава представництва, як скрутне матеріальне становище особи. Однак у цілому включення прокурора до суб'єктів сплати судового збору досить сильно обмежує його можливості під час представництва інтересів громадянина в разі його неповноліття, недієздатності та обмеженої дієздатності.

Зазначимо слушну думку М. Стефанчук, яка наголошує, що, попри вагомий теоретичний напрацювання, питання реалізації прокуратурою України функцій представництва інтересів громадянина або держави в суді є предметом дискусії, яка з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» перейшла в стадію вироблення пропозицій щодо механізму практичної реалізації прокуратурою України цієї функції [10, с. 23].

До ключових проблем реалізації прокурорської діяльності у сфері боротьби з корупцією поза сферою кримінальної юстиції належать: неузгоджений організаційний механізм пред'явлення позовів, особливо щодо відшкодування шкоди, завданої адміністративними корупційними правопорушеннями; недосконалість кримінального процесуального законодавства в частині пред'явлення позову в кримінальному провадженні; покладення на прокуратуру обов'язку зі сплати судового збору під час пред'явлення позовів у господарському, адміністративному та цивільному судочинстві та ін.

Вказане ставить на порядок денний необхідність пошуку оптимальної моделі реалізації представницької функції прокуратури, оскільки саме від неї залежить усунення суспільно небезпечних наслідків корупційних діянь, а відповідно, поновлення стану законності та правопорядку в суспільстві та державі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Офіційний сайт «Transparency International – the global coalition against corruption» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.
2. Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровнях. Текст. / В.Я. Пекарев. – М. : Издательство РУДН, 2001. – 328 с.
3. Мельник Р. Реформування інституцій з протидії корупції у Грузії / Р. Мельник // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 4. – С. 85–93.
4. Свідлов Н.М. Спеціальні норми в кримінальному праві: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Н.М. Свідлов. – М., 1979. – 19 с.
5. Томіленко П. Цивільний позов прокурора в порядку захисту інтересів держави у кримінальному провадженні / П. Томіленко // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 3. – С. 107–114.
6. Результати діяльності органів прокуратури за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=202201 – Заголовок з екрану.
7. Аналітична довідка про стан протидії злочинності, корупції та прокурорсько-слідчу роботу на території України за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir_id=112651&libid=#. – Заголовок з екрану.
8. Положення про відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної прокуратури України, затверджене наказом Генеральної прокуратури України від 25.11.2015 № 363 (зі змінами, внесеними наказом Генеральної прокуратури України від 30.12.2016 № 418) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>. – Заголовок з екрану.
9. Рибалка Н. Пільги зі сплати судового збору прокуратурою варто повернути / Н. Рибалка // Вісник прокуратури. – 2015. – № 12. – С. 19–27.
10. Стефанчук М. Практична реалізація прокуратурою України функцій представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених Законом / М. Стефанчук // Вісник прокуратури. – 2015. – № 1. – С. 22–35.