

Die Rechtsgrundlagen der staatsanwaltlichen Tätigkeit bei der gerichtlichen Behandlung im Zusammenhang mit Korruption in der Ukraine

Igor Nesterovych Hrabets

Doktorand der nationalen Akademie der Staatsanwaltschaft der Ukraine

Erster Stellvertreter des Staatsanwalts des Oblasts Kiew

Ukraine

In diesem Beitrag geht es um die Besonderheiten der Verfahren über Straftaten, die im Zusammenhang mit Korruption stehen und um Verstöße nach den Artikeln 164-14 des ukrainischen Ordnungswidrigkeitengesetzes – OWiG.

Ist bei der Einstellung eines Strafverfahrens offensichtlich, dass ein Verstoß gegen das ukrainische OWiG vorliegt, kann ein Bußgeldbescheid innerhalb eines Monats, gerechnet ab dem Einstellungsbeschluss erlassen werden. Die Person, die zur Verantwortung gezogen werden soll, andere Personen und der Staatsanwalt werden über den gerichtlichen Verhandlungstermin nicht später als 72 Stunden vorher informiert. Die Sache wird innerhalb der Fristen gemäß Art. 277 Abs. 1 des ukrainischen OWiG behandelt, also innerhalb von 15 Tagen ab dem Zugang zu Gericht.

Der Fristablauf dieser OWiG-Sache wird unterbrochen, wenn die Person, die wegen Korruption zur Verantwortung gezogen werden soll, vorsätzlich der Verhandlung fernbleibt oder aus rechtfertigenden Gründen nicht erscheinen kann (Krankheit, Dienstreise, Heilbehandlung, Urlaub, Art. 277 Abs. 2 OWiG).

Der Staatsanwalt als Verfahrensbeteiligter die Tatbestandsmäßigkeit des Verstoßes gegen das ukrainische OWiG vorträgt ist auch an allen anderen Verfahren beteiligt, die dem OWiG-Verfahren vorausgehen. Dabei muss der Staatsanwalt nicht nur die Fristen und die Rechtmäßigkeit des Verfahrens gegenüber dem der Korruption oder mit ihr verbundenen Handlungen Beschuldigten kontrollieren, sondern auch die Zulässigkeit und Vollständigkeit der Beweise. Der Staatsanwalt als Vertreter des Staates hat die Aufgabe, die Schuld der beschuldigten Person nachzuweisen, die im Gesetz vorgesehenen Verfahrensschritte anzuwenden und so die Durchsetzung der Antikorruptionsgesetzgebung zu einzuleiten und zu kontrollieren.

Правові засади діяльності прокурора на стадії судового розгляду адміністративних проваджень, пов'язаних з корупцією в Україні.

*Грабець Ігор Несторович,
аспірант Національної академії
прокуратури України,
перший заступник прокурора
Київської області
Україна*

Найбільшою перепоною до економічного зростання та демократичного розвитку будь-якої держави, здатною поставити під загрозу будь-які позитивні зрушення та перетворення в ній, є корупція, яка нівелює принцип верховенства права, заважає повноцінній реалізації прав і свобод громадян, свободи слова, розвитку громадянського суспільства тощо.

Прояви цього явища мають місце в усіх сферах державного управління.

Корупція як негативне соціальне та політичне явище породжує та створює загрозу зростанню та нормальному функціонуванню демократичної, правової держави, обмежує конституційні права і свободи людини та громадянина, порушує принципи права, руйнує моральні та суспільні цінності, дискредитує державу на міжнародній арені.

Проблема боротьби з корупцією залишається однією з найактуальніших та найважливіших аспектів діяльності кожної держави, життєвою необхідністю для подальшого розвитку.

В Україні цьому питанню останнім часом приділяється дуже багато уваги. Зокрема, слід відмітити прийняття пакету антикорупційних законів, створення нових органів, покликаних на виявлення, боротьбу та профілактику корупції, перегляд компетенції інших державних інституцій, які вели або були задіяні у такій боротьбі.

Слід зазначити, що серед спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері боротьби з корупцією особову роль продовжують відігравати органи прокуратури. Не дивлячись на те, що останнім часом їхня компетенція значно звужена, все ж таки в сфері боротьби з корупцією вони займають особливе місце.

Наприкінці 2014 року органи прокуратури України були позбавленні повноваження розслідування корупційних злочинів та функції досудового розслідування взагалі; права складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією; координації у сфері протидії корупції тощо. Але за органами прокуратури

залишилися функції нагляду у кримінальному провадженні у формі процесуального керівництва; представницькі повноваження; обов'язок обов'язкової участі у адміністративних провадженнях, пов'язаних з корупцією тощо.

Відповідно до ч.2 ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення участь прокурора у розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, судом є обов'язковою, незалежно від органу, який склав протокол про адміністративні правопорушення.

Згідно з ст.268 цього Кодексу при розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є також обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді, цю особу може бути органом внутрішніх справ (міліцією) піддано приводу.

Порядок провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення визначається виключно Кодексом України про адміністративні правопорушення, тому при підготовці справи до розгляду судді слід керуватися вимогами ст. 278 цього Кодексу, а при її розгляді – ст. 280.

Особливістю розгляду справ про правопорушення, пов'язані з корупцією, а також правопорушення, передбаченого статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, є термін, протягом якого можливе накладення адміністративного стягнення за вчинення таких правопорушень. Адміністративне стягнення за ці адміністративні проступки може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.¹

У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше, як через місяць після прийняття такого рішення.²

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, інші особи, які беруть участь у провадженні по справі, у тому числі і прокурор,

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року № 8073-X // ВВРУ, 1984, додаток до № 51, ст.1122.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року № 8073-X // ВВРУ, 1984, додаток до № 51, ст.38.

повідомляються про день розгляду справи в суді не пізніше, як за три доби.³

Справи розглядаються у строки, встановлені ч.1 ст. 277 Кодексу, протягом 15 днів з часу їх надходження до суду.

Строк розгляду адміністративних справ про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією, зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо ч.2 ст.277 Кодексу).

Прокурор як сторона процесу, яка доводить склад адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, задіяний також в усіх інших процесах, що передували адміністративно-деліктному, починаючи від нагляду у формі процесуального керівництва за органами досудового розслідування в своєчасному і повному переданні матеріалів адміністративного провадження до судів, і закінчуючи випадками застосування інших важелів

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року № 8073-X // ВВРУ, 1984, додаток до № 51, ст. 277-2.

адміністративного, цивільного та дисциплінарного законодавства до правопорушників. При цьому прокурор повинен відслідковувати не тільки дотримання термінів та законності процедури притягнення винних в скоєнні корупційних правопорушень, або правопорушень, пов'язаних з корупцією осіб, а і допустимість та повноту представлених доказів. На прокурорі як на представнику держави інколи лежить тягар доказування вини винних осіб, застосування передбачених законом заходів забезпечення відповідних проваджень, ініціювання та контроль за виконанням антикорупційного законодавства.

У розгляді справ про адміністративні правопорушення, як правило, беруть участь працівники прокуратур районного рівня за місцем знаходження суду, у якому розглядається справа, а в апеляційній інстанції – працівники підрозділів прокуратур обласного рівня.

Про дату та час розгляду протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією, суди також повідомляють відповідного прокурора.

Згідно зі ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення прокурор, який бере участь у розгляді

справи, уповноважений надавати висновок у справі про адміністративне правопорушення.⁴

Будь-які норми процесуального права, які б регламентували форму та зміст такого висновку (внутрішнього узагальнюючого документу, складеного під час підготовки до судового засідання), у чинному законодавстві відсутні.

Враховуючи загальні вимоги до будь-якого офіційного документа підсумкового характеру, особливості розгляду справ про правопорушення, пов'язані з корупцією, пропонується, щоб у такому висновку обов'язково зазначалося, крім усіх необхідних реквізитів для такого типу документів, і аналіз матеріалів адміністративного провадження; пропозиції щодо вирішення питання про відшкодування шкоди (ст. 40 Кодексу), якщо таку заподіяно адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією; подальша доля речей та документів (ст. 283 Кодексу), якщо такі вилучались; направлення копії постанови суду у 3-денний строк (ст.285 Кодексу) до відповідного державного чи виборного органу, щодо доцільності

внесення у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, громадську організацію або посадовій особі пропозиції в порядку ст. 282 Кодексу про вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушення тощо.

Такий висновок підписується прокурором та зберігається в контрольних (наглядових) провадженнях в прокуратурі, може долучатись до матеріалів розгляду справи судом.

Для підготовки такого висновку прокурор повинен бути активною стороною у судовому процесі розгляду справи про адміністративне правопорушення, пов'язаного з корупцією: ставити запитання учасникам процесу, висловлювати свої міркування щодо можливості задоволення їх клопотань, вчиняти дії, спрямовані на дослідження доказів і матеріалів справи та встановлення інших фактів, які мають значення для об'єктивного і своєчасного вирішення справи.

Заздалегідь підготовлений висновок прокурора під час судового розгляду справи може бути змінено, доповнено, надано суду в усній формі. В такому випадку його зміст фіксується секретарем судового засідання у протоколі, який ведеться під час розгляду справи судом.

⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року № 8073-X // ВВРУ, 1984, додаток до № 51, ст. 250 ч.1

Ураховуючи специфіку суб'єктів корупційних правопорушень, прокурор при проголошенні висновку повинен виважено підходити до оцінки доказів вини, характеристики особистості порушника, викладення об'єктивної сторони правопорушення, не допускати неточностей у трактовці та застосуванні формулювань чи понять.

Це пов'язано з тим, що правопорушники (керівники установ, співробітники правоохоронних органів інші особи) мають високий рівень освіти, мають відповідні спеціальні знання у сфері, в якій ними вчинено адміністративне правопорушення, у зв'язку з публічністю посади можуть мати великий практичний досвід у веденні полеміки, а також користуватись допомогою адвокатів високого фахового рівня.

Ураховуючи наведене, попередньому ретельному опрацюванню спеціальних нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у цій сфері, в якій вчинено адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, повинна приділятися особлива увага.

Прокурор повинен принципово реагувати на рішення судів у адміністративних провадженнях, пов'язаних з корупцією. У разі, якщо він не згоден з деяким висновками суду або з

рішенням в цілому, він повинен використовувати усі важелі надані йому законом для встановлення істини та законності у адміністративних провадженнях.

Зокрема, деякими судами неоднозначно тлумачиться час виявлення правопорушення, оскільки окремі суди вважають моментом виявлення правопорушення надіслання запитів або отримання інформації (відповіді) на них, пояснення свідків тощо. Іншими – момент складання протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, що, на наш погляд, більш ґрунтовно, так як тільки після надходження повної інформації можна зробити ґрунтовний, об'єктивний висновок про наявність або відсутність правопорушення.

Слід також зазначити, що Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами України чітко не врегульовані процесуальні повноваження суду повертати адміністративну справу для належного оформлення суб'єкту, який склав протокол, але Верховний Суд України у постанові Пленуму №8 від 26.06.1992 року, №3 від 15.05.1998р. та інших Пленумах зобов'язав суди повертати справи, які оформлені без додержання вимог статті 256 цього Кодексу. Вважаємо, що таке право

повинне бути надано судам, хоча у зв'язку з не врегулюванням порядку повернення справ для належного оформлення, конкретних підстав та строків здійснення такої процесуальної дії, деякими судами вказані повноваження можуть бути використані для безпідставної відмови в розгляді протоколів про адміністративні правопорушення.

При повторному направленні справи до суду притягнення корупціонера до відповідальності значно ускладнюється або виключається взагалі.

Згідно ч.7 ст.285 Кодексу України про адміністративні правопорушення постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення, пов'язаного з корупцією у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її згідно із чинним законодавством від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення

причин та умов, що сприяло вчиненню цього правопорушення.

На постанову по справі про адміністративне правопорушення прокурором може бути внесено подання упродовж десяти днів з дня винесення постанови.⁵

Суди не вправі відмовити у прийнятті подання прокурора на постанову суду (судді) по справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, навіть у випадку, коли цей прокурор не брав участі в її розгляді (п. п. 3, 4 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 5 грудня 2003 року №10 «Про деякі питання перегляду постанов суддів у справах про адміністративні правопорушення»).

Оцінюючи обґрунтованість прийнятого судом рішення, прокурорам необхідно з'ясувати:

- чи відповідним судом розглянуто справу;
- чи відповідає застосоване до правопорушника адміністративне стягнення санкціям, передбаченим ст.ст.172-2 – 172-9 Кодексу;

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року № 8073-X // ВВРУ, 1984, додаток до № 51, ст. 290.

- чи відповідають викладені у такій постанові висновки суду наявним у матеріалах справи даним про особу правопорушника (чи є притягнута до відповідальності особа суб'єктом, визначеним ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»), доведеність її вини (наявність складу відповідного правопорушення за відсутності ознак злочину, правильність кваліфікації), законність притягнення цієї особи до адміністративної відповідальності (дотримання встановлених для цього строків, додержання, викладених у ст. 268 Кодексу прав правопорушника, наявність не скасованої постанови суду за цим же фактом тощо).

Якщо прокурор дійде висновку про наявність підстав для скасування постанови суду, у тому числі при встановленні обставин, які не були відомі на момент постановлення судом відповідного рішення, і суперечать йому, він повинен внести подання на таку постанову.

Подання прокурора на постанову суду по справі про адміністративне правопорушення з урахуванням вимог ст. 290 Кодексу України про адміністративні правопорушення складається з:

- дати його принесення та вихідного номера відповідно до вимог

діловодства в органах прокуратури України;

- найменування суду (судді), у який приноситься протест;

- назви документа;

- посилання на постанову, на яку вноситься подання, із зазначенням всіх необхідних її даних (дата постанови, прізвища та ім'я, по батькові судді, номер справи, прізвища та ім'я, по батькові правопорушника, суть прийнятого судом рішення тощо);

- викладення встановлених прокурором обставин, які суперечать прийнятому судом рішенню з посиланням на фактичні дані та на норми законодавчих актів, які не були враховані судом при винесенні постанови (при цьому викладення обставин, за яких прокурором виявлено такі дані, не є обов'язковим);

- посилання на норми Кодексу України про адміністративне правопорушення або Закон України «Про запобігання корупції», недотримання яких під час розгляду справи призвело до винесення судом незаконної постанови;

- мотивації необхідності скасування постанови;

- резолютивної частини з вимогою про скасування всієї постанови або її частини (приведення постанови у відповідність з вимогами закону за

наявності такої можливості), перегляд справи у встановленому законом (ст. 293 Кодексу) порядку. Резолютивна частина подання повинна містити прохання про повідомлення про дату і час розгляду подання для забезпечення участі прокурора у його розгляді (з метою участі у судовому засіданні та надання суду необхідних доказів тощо);

- найменування посади, підпису та прізвище, ім'я та по батькові прокурора, що вніс дане подання.

Вирішуючи питання про принесення подання до відповідного суду, прокурори обов'язково враховують судову практику Європейського суду з прав людини, вимоги ст. 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Не слід також забувати, що прокурор як спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції, починаючи зі стадії підготовки матеріалів, з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконання вимог Закону України від 14.10.2014р. «Про запобігання корупції», за ухилення від законних вимог прокурора (ст.185-8 Кодексу), може внести подання керівнику органу, підприємства, установи, організації, в

якому працює особа, яка вчинила правопорушення.⁶

Також слід враховувати, що прокурори, наділенні представницькими повноваженнями, як і інші спеціально уповноваженні суб'єкти у сфері протидії корупції, мають право звертатися з позовами (заявами) до судів про скасування незаконних актів та правочинів, відшкодування збитків, шкоди, завданих державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення або пов'язаного з корупцією, в межах повноважень клопотати про відсторонення винної в скоєнні правопорушення, пов'язаного з корупцією особи від посади, про повернення в Україну коштів та іншого майна, одержаних внаслідок корупційних правопорушень тощо.

Таким чином, можна стверджувати, що органам прокуратури в сфері протидії корупції відведена важлива роль, не дивлячись, що окремі функції органів прокуратури України були передані новоствореним спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року № 8073-X // ВВРУ, 1984, додаток до № 51, ст.65.

Для успішної реалізації такого пріоритетного напрямку, визначеному державою Україна як протидія корупції та пов'язаними з нею правопорушеннями, на наш погляд, слід використовувати усі надані спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції важелі, у тому числі повноваження органів прокуратури, які мають досвід за дотриманням законодавства, є суб'єктом, який відслідковує увесь ланцюг цієї боротьби, з можливістю регулювання правовідносин в будь-якій галузі законодавства. Тільки за політичною волею та замісними зусиллями, як свідчить світовий досвід, можна подолати таке негативне явище.