

12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність / Юрчишин В.М. – Запоріжжя, 2017. – 442 с.

5. Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань. - Наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 №139 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16>

УДК 343(477)

Юрчишин Юрій Васильович

прокурор відділу процесуального керівництва слідчих
регіональної прокуратури Чернівецької області,
молодший радник юстиції

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРОРА У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Публікація присвячена дослідженню повноважень прокурора спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі - САП) в протидії корупції в Україні. Розкрито особливості реалізації кримінально-правових і процесуальних повноважень прокурора у сфері антикорупційної діяльності, які переважно проявляються у процесуальному керівництві досудовим розслідуванням корупційних правопорушень. З'ясовано, що нині прокурорський нагляд за додержанням законів здійснюється не у всіх сферах протидії корупції, а лише при проведенні оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства.

Ключові слова: спеціалізована антикорупційна прокуратура, процесуальний керівник, слідчий, досудове слідство.

Публикация посвящена исследованию полномочий прокурора специализированной антикоррупционной прокуратуры (далее - САП) в противодействии коррупции в Украине. Раскрыты особенности реализации уголовно-правовых и процессуальных полномочий прокурора в сфере

антикоррупційної діяльності, які проявляються в процесуальному керівництві досудебним розслідуванням корупційних правопорушень. Встановлено, що в наші часи прокурорський нагляд за дотриманням законів здійснюється не в усіх сферах протидії корупції, а тільки при проведенні оперативно-розшукової діяльності і досудебного слідства.

Ключові слова: спеціалізована антикорупційна прокуратура, процесуальний керівник, слідчий, досудебне розслідування.

The publication is devoted to the investigation of the powers of the prosecutor of the specialized anti-corruption prosecutor's office (hereinafter - SAP) in counteracting corruption in Ukraine. The peculiarities of realization of criminal-law and procedural powers of the prosecutor in the field of anti-corruption activity are revealed, which are mainly manifested in procedural guidance by pre-trial investigation of corruption offenses. It was clarified that at present prosecutor's supervision of observance of laws is carried out not in all spheres of combating corruption, but only in carrying out operative-search activity and pre-trial investigation.

Key words: specialized anti-corruption prosecutor's office, procedural director, investigator, pre-trial investigation.

Постановка проблеми. Корупція вважається негативним явищем, яке загрожує національній безпеці, демократичному розвитку держави та суспільства, конституційному ладу України. Корупційні прояви підривають авторитет країни, перешкоджають функціонуванню державного апарату, обмежують конституційні права і свободи людини та громадянина, порушують принципи верховенства права, встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, управлінських структур приватного сектору, знищують морально-етичні цінності, дискредитують державу на міжнародному рівні. Корумпованість українського суспільства визнана однією з

перешкод на шляху до інтеграції України в європейський простір.

Успішна реалізація державної антикорупційної політики вимагає створення злагодженого інституціонального механізму, що складається з органів, спеціально уповноважених на запобігання корупційним правопорушенням, їх встановлення та розслідування, викриття і притягнення до юридичної відповідальності винних у їх вчиненні осіб. Важливе місце у складі такого механізму посідають органи прокуратури, передусім в особі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі — САП). Разом із тим організація і діяльність останньої має низку проблем, притаманних етапу становлення, що потребують відповідної теоретичної уваги й обумовлюють актуальність обраної теми.

Аналіз дослідження даної проблеми. Теоретичною основою дослідження антикорупційної діяльності прокуратури стали праці відомих вітчизняних та зарубіжних фахівців, зокрема: В. С. Бабкової, Є. М. Блажівського, В. М. Гарашука, О.В. Головкина, І. Н. Грабець, Л. Р. Грицаєнко, Ю. М. Дьоміна, З. А. Загинеї, М. В. Косюти, А. В. Линника, О.М. Литвака, О. М. Литвинова, Є. В. Невмержицького, І.С. Нуруллаєва, М. І. Руденко, Г.П.Середа, В. Я. Тація, М. І. Хавронюка, О. Н. Ярмиша та багатьох інших. У той же час на сучасному етапі динаміка розвитку як інституційної, так і функціональної складових суб'єктів у сфері протидії корупції зазнає швидких змін і перетворень, що вимагає постійного аналізу цих нововведень на науковому рівні та вироблення пропозицій щодо подальшого вдосконалення антикорупційної діяльності прокуратури.

Метою даної статті є висвітлення існуючих проблем здійснення прокурором кримінально-правових повноважень у сфері протидії корупції, а також вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності антикорупційної діяльності органів прокуратури з урахуванням їх реформування та перебудови.

Виклад основного матеріалу. Одним із пріоритетів сучасної держави є визначення і закріплення цивілізованих засад функціонування державної системи протидії корупції,

встановлення правових процедур застосування антикорупційних механізмів превентивного та репресивного впливу, артикуляції та легітимізації високих моральноетичних імперативів професійної діяльності суб'єктів владних повноважень тощо. Ваговим здобутком у зазначеній царині стала ухвала Верховною Радою України у жовтні 2014 році низки антикорупційних законодавчих актів (зокрема, Законів України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1], «Про запобігання корупції» [2], «Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [3] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» [4]).

Новелізація вітчизняного антикорупційного законодавства об'єктивно зумовлює суттєву інституційно-функціональну трансформацію прокуратури. Упродовж останнього часу в Україні сформувалася консолідована суспільна позиція щодо необхідності запровадження антикорупційної спеціалізації прокурорів. Результати цієї дискусії значною мірою були враховані при ухвалі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12.02.2015 року [5]. Цим Законом внесено зміни до ст. 17-1 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 року щодо призначення Генеральним прокурором України прокурорів Національного антикорупційного бюро України для здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, яке здійснюється детективами Національного антикорупційного бюро України [6]. Натомість новелізація Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року полягає в інституціоналізації спеціалізованої антикорупційної прокуратури як складової системи прокуратури України. Відповідно до ч.5 ст.8 цього Закону, на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру як структурний підрозділ Генеральної прокуратури України покладаються такі функції: здійснення нагляду за додержанням

законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Згідно зі ст.8 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року, визначено особливості організації і діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (призначення прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на підставі результатів відкритого конкурсу, підпорядкування керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури безпосередньо Генеральному прокурору України, розташування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в службових приміщеннях Національного антикорупційного бюро України або в службових приміщеннях Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень, розміщення територіальних філій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у тих самих місцях, в яких розташовані територіальні управління Національного антикорупційного бюро України, тощо) [7].

Необхідність запровадження антикорупційної спеціалізації прокурорів закріплена в низці міжнародних актів, а саме: ст.36 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (наголошено на обов'язку держави щодо створення спеціалізованого органу чи органів, уповноважених на боротьбу з корупцією за допомогою правоохоронних заходів, спроможних виконувати свої функції самостійно, без будь-якого неналежного впливу [8]); ст.20 Кримінальної конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію від 27.01.1999 року № ETS 173 (визначена необхідність забезпечення спеціалізації персоналу і органів у сфері боротьби з корупцією; у пояснювальному меморандумі до Конвенції визнана пріоритетність забезпечення спеціалізації та незалежності осіб чи органів, відповідальних за протидію корупції, які повинні «мати адекватні знання і юридичні й матеріальні засоби для

отримання та централізованого використання інформації, необхідної для запобігання і виявлення корупції» [9]); п.8 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № (2000)19 «Роль прокуратури в системі кримінальної юстиції» (констатовано, що спеціалізація повинна розглядатися як пріоритетний напрям організації прокуратури, навчання і професійної діяльності прокурорів) [10]; п.4 рекомендації Україні в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку від 21.01.2004 року (перспектива інституціоналізації спеціалізованої антикорупційної прокурорської служби розглядалася у контексті визнання необхідності створення національного антикорупційного органу) [11]; пп.86-87 звіту групи держав проти корупції Ради Європи (ГРЕКО) в рамках об'єднаних першого та другого раундів оцінювання України 2007 року (наголошено на потребі «спеціалізації на ширшій основі» у «ситуації, коли Україна фактично вражена корупцією на всіх рівнях», а також важливості зосередження прокуратури на здійсненні кримінального переслідування та підвищенні компетентності працівників прокуратури [12, с. 8]). У Концепції реформування кримінальної юстиції України йшлося про спеціалізацію прокурорів (державних обвинувачів) з кримінального переслідування корупційних правопорушень [13].

Розглянемо особливості компетенції САП більш детально. Так, на неї покладається організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону час кримінального Провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями НАБУ відповідно до підслідності останнього. Таку діяльність у науковій юридичній літературі обґрунтовано відносять до спеціалізованого процесуального керівництва, покликаного гарантувати забезпечення законності реалізації усіх аспектів кримінальних процесуальних відносин, що виникають під час досудового розслідування кримінальних проваджень щодо окремих категорій злочинів [14, с. 94]. Підслідність НАБУ, що

становить предметну сферу процесуального керівництва САП, визначена у ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України [16]. Водночас А. Савченко та О. Клименко слушно звертають увагу на те, що перелік безпосередньо підслідних детективам НАБУ кримінальних правопорушень не збігається із переліком корупційних злочинів, про які йдеться у примітці до ст. 45 Кримінального кодексу України (далі — КК України), що становить певну парадоксальну ситуацію [15, с. 141]. Тому підслідність НАБУ, а разом із тим сфера процесуального керівництва САП мають бути законодавчо розширені.

Логічним продовженням здійснення прокурорами САП процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке проводиться детективами НАБУ, є підтримання публічного обвинувачення у відповідних провадженнях. Таким чином, лише прокурори цієї прокуратури можуть підтримувати публічне обвинувачення у кримінальних провадженнях, розслідуваних НАБУ. Іншою особливістю цієї діяльності є те, що в перспективі вона має здійснюватися у ВАС. Таким чином, прокурори САП виступають з'єднуючою ланкою між іншими спеціально уповноваженими у сфері протидії корупції суб'єктами — НАБУ і ВАС. Без їхньої участі відповідне кримінальне провадження не може бути закінчене НАБУ і розглянуте ВАС. У свою чергу, це створює потенційну загрозу блокування роботи обох цих органів внаслідок невиконання або неналежного виконання обов'язків прокурорами САП. Це підкреслює важливість САП у механізмі протидії корупції та зумовлює необхідність пошуку додаткових гарантій забезпечення ефективності її діяльності.

Висновки. Отже, з огляду на інтегруючу роль закону в процесі регулювання протидії корупції та на підставі викладеного можна стверджувати, що прокуратура відіграє окрему, самостійну й водночас системо об'єднуючу роль. Як особливий державний орган вона не протистоїть іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, а навпаки, сприяє реалізації їхньої компетенції з використанням власних визначених законом повноважень і правових засобів (нагляд, представництво).

Література:

1. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» : від 14.10.2014 р., № 1698-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

2. Закон України «Про запобігання корупції» : від 14.10.2014 р., № 1700-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

3. Закон України «Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 року» : від 14.10.2014 р., № 1699-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» : від 14.10.2014 р., № 1701— VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>.

5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» : від 12.02.2015 р., № 198—Vin [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-19/page2>.

6. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.

7. Закон України «Про прокуратуру» : від 14.10.2014 р., № 1697-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>.

8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : від 31.10.2003 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_cl6.

9. Кримінальна конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію : від 27.01.1999 р., № ETS 173 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101.

10. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи №(2000)19 «Роль прокуратури в системі кримінальної юстиції» / ухвалені на 724-му засіданні заступників міністрів від 06.10.2000 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>.

11. Рекомендації Україні в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та

Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку : від 21.01.2004 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.oecd.org/countries/ukraine/43846543.pdf>.

12. Матеріали міжнародного науково-практичного семінару «Запровадження антикорупційної спеціалізації прокурорів: європейський досвід і перспективи в Україні» : від 08.10.2008 р. - К. : Нац. акад, прокуратури, 2008. - 147 с.

13. Указ Президента України «Концепція реформування кримінальної юстиції України» : від 08.04.2008 р., № 311 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>.

14. Черноусько М.М. Феномен спеціалізованого процесуального керівництва, у кримінальному процесі України // Підприємництво, господарство і право. — 2016. -- № 5. — С. 90-95.

15. Савченко А. Клименко О. Питання національної моделі спеціальних антикорупційних органів // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. — , 2015. — № 4. — С. 136—146.

16. Кримінальний процесуальний кодекс України : чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 груд. 2018 р. : (ОФЦ, ТЕКСТ). – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2018. – 408 с. – (Кодекси України)