

УДК 342.5

Юрчишин Юрій Васильович
прокурор відділу процесуального керівництва слідчих
регіональної прокуратури Чернівецької області
молодший радник юстиції

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Публікація присвячена дослідженню організаційно-правових засад функціонування спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Розкрито її організаційну структуру, функціональні обов'язки, координаційні заходи, взаємодію з іншими владними органами. З'ясовано, що нині прокурорський нагляд за додержанням законів здійснюється не у всіх сферах протидії корупції, а лише при проведенні оперативно-розшукових заходів та досудового слідства.

Ключові слова: спеціалізована антикорупційна прокуратура, організаційна структура, функціональні обов'язки, взаємодія з іншими владними органами.

The publication is devoted to the study of organizational and legal foundations of functioning of specialized anti-corruption prosecutor's office. Its organizational structure, functional responsibilities, coordination activities, interaction with other authorities are disclosed. It has now been found that prosecutorial supervision of law enforcement is not carried out in all areas of combating corruption, but only in conducting investigative and pre-trial investigations.

Keywords: specialized anti-corruption prosecutor's office, organizational structure, functional responsibilities, interaction with other authorities.

Постановка проблеми. Корупція є складним і багатоаспектним соціальним явищем. Вона може розглядатися

в економічному, політичному правовому, моральному, спеціально-психологічному та інших аспектах. У правовому відношенні корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних правопорушень, а також порушень етики поведінки посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язаних з вчиненням цих правопорушень.

Корупційні правопорушення можуть виявлятися у різних формах (одержані неправомірної вигоди, неправомірному втручанні у діяльність інших державних органів або посадових осіб, наданні незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття відповідних рішень тощо), але вони завжди пов'язані з неправомірними використанням відповідними особами наданих їм влади або службових повноважень.

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 спеціалізованої прокуратури стали відомі праці вітчизняних та іноземних правознавців, зокрема: А. Аслунд, В.С. Бабкова, Ю.В. Баулін, Д. Брінкенхофф, О.Ю. Бусол, Є.В. Вандін, А. Вілсон, В.Д. Гвоздецький, Р.В. Гречанюк, М.В. Грищенко, Е.С. Дмитренко, В.М. Драган, С.В. Дрьомов, В. В. Долежан, О.О. Дудоров, О.О. Дульський, Д.Г. Заброта, З.А. Загинеї, О.Г. Кальман, П.М. Каркач, В.В. Карпунцов, М.М. Кінаш,

М.В. Косюта, В.Ю. Кобринський, А.В. Лапкін, А.В. Линник, Н.А. Липовська, І.Є. Марочкін, О.В. Мельник, А.М. Міхненко, О.П. Мусієнко, Д. Мюллер, Дж. Насм, Є.В. Невмержицький, С.В. Подкопаєв, М.В. Руденко, Б.В. Романюк, С.М. Серьогін, В.В. Сухонос, С.В. Сьомін, О.Б. Ференець, М.І. Хавронюк, С. Хантінгтон, Т.І. Чернявська, О.Н. Ярмиш та інші. Проте організаційні засади діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури в системі антикорупційних органів України висвітлені фрагментарно, що і спонукало до написання даної статті.

Метою даної статті є висвітлення існуючих проблем організаційних засад діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури в системі антикорупційних органів України.

Виклад основного матеріалу. Вивчення досліджуваної проблеми варто розпочати з визначення самого поняття «корупція». Нині не існує єдиного підходу до вивчення цього терміна та його сутності. Причину різних поглядів на природу корупції пов'язані з великою кількістю правових систем, а отже, їх відмінностей, різними оцінками ризиків, які спричиняє корупція, неузгодженістю правових норм тощо [1]. З латинської термін «корупція» означає «руйнувати щось, підкупляти, пошкоджувати цілісність чогось» тощо [5, с. 102]. Звертаючись до довідкової літератури, знаходимо визначення корупції як моральне розкладання, продажність; псування, гниття тощо [6, с. 170]. Окремі дослідники, визначаючи поняття корупції, виділяють три типи: фізичну, моральну та корупцію, яка проникає в державу, забруднюючи її чистоту [17, с. 12–13]. Сучасні правники розглядають корупцію як дисфункцію бюрократичного апарату, відстоювання державними службовцями групових та корпоративних інтересів тощо [13, с. 54]; як зловживання довірою до влади з метою отримання особистої вигоди [18, с. 14]; зловживання службовою владою з метою отримання нечесного доходу [2, с. 5]. Також у науці корупцію розглядають як індивідуальну поведінку службової особи, яка відхиляється від виконання своїх обов'язків та повноважень, маючи на меті отримання приватної вигоди для

збагачення та отримання статусних переваг [16, с. 234; 15, с. 214].

Основним в антикорупційній політиці України є розробка та інтеграція антикорупційного законодавства в суспільне життя. Антикорупційне законодавство як основа антикорупційної політики є збірником нормативно-правових актів, спрямованих на попередження та протидію корупції: законів, постанов Верховної Ради України, актів Президента та Кабінету Міністрів України, актів відомчого характеру тощо. На думку вчених, корупція викликана недосконалістю законодавчої бази та необґрунтованістю кадрової політики держави, а також тим, що інтереси відомства вище, ніж суспільні [4]. Протидія корупції посідає одне з перших місць у внутрішній політиці кожної держави, зокрема й України. Так, Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «України – 2020» реформа проти корупції визнана однією з найбільш пріоритетних [14]. Отже, для підвищення ефективності боротьби з корупцією необхідні реформи органів досудового розслідування та кримінального переслідування в справах про корупційні злочини. У боротьбі з корупцією країна має залучати велику кількість інститутів з визначеними межами та повноваженнями. Саме тому законодавцем було схвалено в жовтні 2014 року створення нових органів, метою яких стало виявлення та розслідування корупційних злочинів – Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) (Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р.) [7, с. 99-150].

Поряд з Національним антикорупційним бюро було створено центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом – Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Створенню Агентства сприяла вимога виконання рекомендацій I Групи держав проти корупції (GRECO), які були надані за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання та відповідних рекомендацій експертів Європейської комісії в межах реалізації Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Основним завданням агентства є повернення довіри

населення до влади. Національне агентство з питань запобігання корупції має попереджувальну функцію з перевірки декларацій державних службовців, розкриття фактів корупції чи зловживання посадовим становищем [7, с. 151-185].

Із прийняттям зазначених законів, відбулися зміни у структурній організації органів прокуратури. Так, відповідно до вимог Закону було створено новий структурний підрозділ Генеральної прокуратури України – Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. На новостворений підрозділ покладені такі функції: 1) нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування, здійснюваного Національним антикорупційним бюро; 2) підтримання публічного обвинувачення у відповідних провадженнях; 3) представництво інтересів держави чи громадянина в суді за чинним законодавством України [10]. Зауважимо, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура має також здійснювати нагляд за дотриманням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності детективами Національного антикорупційного бюро України. Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору, при цьому він є його заступником за посадою. До структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури належать центральний апарат і територіальні філії. Ці структурні підрозділи розташовуються в тих же містах, де і територіальні управління Національного антикорупційного бюро України. На адміністративні посади та прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури призначаються особи на конкурсній основі. У свою чергу, на посади заступника Генерального прокурора призначення здійснює Генеральний прокурор [3].

Відзначимо, що організаційні основи діяльності прокуратури як спеціалізованого антикорупційного органу закріплені в низці нормативноправових актів, зокрема, Законах України «Про запобігання корупції», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро

України та Національного агентства з питань запобігання корупції», Наказом Генерального прокурора: «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» від 25.06.2013 № 10гн, «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16.01.2013 № 1/1гн, «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19.12.2012 № 4гн, «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28.05.2015 № 6гн, «Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України» від 22.09.2014 № 17гн тощо. Варто зауважити, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура є не лише органом протидії корупції, а й має вживати заходів щодо її попередження (як у країні в цілому, так і в системі прокуратури зокрема). Особлива роль для забезпечення виконання цих функцій належить Положенню про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затвердженому наказом Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 р. № 149. Відповідно, нині Спеціалізована антикорупційна прокуратура є елементом системи прокуратури як самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України на правах Департаменту [8].

Серед організаційних засад діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури варто виділити такі: 1) організаційна структура антикорупційної прокуратури; 2) планування роботи; 3) функціональні обов'язки та їх розподіл; 4) координаційні заходи; 5) звітність; 6) робота з громадськістю; 7) контроль антикорупційної діяльності в цілому; 8) кадрове забезпечення; 9) взаємодія з іншими владними органами та міжнародними організаціями. До організаційної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат та територіальні філії, розташовані поряд з територіальними управліннями Національного антикорупційного бюро України. Для виконання службових обов'язків до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не можуть бути прийняті особи, які протягом п'яти років

працювали в інших антикорупційних підрозділах правоохоронних органів. Внутрішньо-організаційну структуру антикорупційної прокуратури визначено так: відділ управління процесуального керівництва, підтримання публічного обвинувачення та представництва в суді; відділ аналітично-статистичного забезпечення; відділ документального забезпечення. Аналізуючи нормативні документи щодо діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, було визначено, що прокурор вказаного державного органу реалізує свої повноваження в цілому за загальними правилами. Правове регулювання Спеціалізованої антикорупційної прокуратури забезпечується низкою нормативно-правових актів, серед яких основне місце посідає Конституція України. Головні функції та завдання Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначені Положенням про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 12.04.2016 № 149, та Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII (ч. 5 ст. 8). Зауважимо, що відділ управління процесуального керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, підтримання публічного обвинувачення та представництва в суді покликаний забезпечити підтримку та керівництво публічним обвинуваченням у кримінальному провадженні, що розслідують детективи першого відділу детективів Головного підрозділу детективів Національного антикорупційного бюро України. Аналогічні дії реалізують й інші відділи управління, здійснюючи підтримку та представництво відповідних відділів Національного антикорупційного бюро. Водночас ці відділи управління процесуального керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за відповідним дорученням керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його першого заступника та заступника мають право здійснювати процесуальне керівництво та підтримку публічного обвинувачення і в інших провадженнях. Зазначені відділи управління Спеціалізованої антикорупційної прокуратури виконують низку завдань та функцій, а саме: 1) нагляд за додержанням законів при оперативно-розшуковій діяльності та

досудовому розслідуванні Національного антикорупційного бюро України; 2) участь у судовому розгляді та досудових розслідуваннях детективів Національного антикорупційного бюро; 3) підготовка апеляційних та касаційних скарг на судові рішення в провадженнях у межах повноважень; 4) подання цивільного позову в кримінальному провадженні, яке розслідується детективами Національного антикорупційного бюро; 5) забезпечення представництва або захисту інтересів у суді згідно з положеннями Закону України «Про прокуратуру» щодо справ, пов'язаних з корупційними правопорушеннями; 6) внесення та контроль відомостей Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо кримінальних проваджень тощо [8]. Варто зазначити, що робота працівників відділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури організована шляхом розподілу відповідно до функціональних обов'язків згідно з предметним принципом. Розподіл обов'язків здійснює керівник відділу за погодженням з керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Окремо слід звернути увагу на функцію Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо поновлення порушених прав громадян чи законних інтересів держави в результаті вчинення корупційних правопорушень [8]. Гарантом законності досудового розслідування є прокурор. Прокурора призначає Генеральний прокурор з метою додержання законності досудового розслідування із числа заступників [12, ч. 7, ст. 8–1]. Зокрема, на керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як на заступника Генерального прокурора покладена низка функцій: 1) представництво Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) організація діяльності антикорупційної прокуратури; 3) призначення прокурора в конкретному кримінальному провадженні або групу прокурорів для особливо складного кримінального провадження (зокрема й старшого прокурора з метою керівництва групою); 4) погодження прийняття та звільнення з лав працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 5) здійснення організації, аналізу та збору статистичних даних щодо застосування законодавства тощо [12]. Але необхідно зазначити, що правовий статус цим Законом України

регламентовано нечітко, що не дає змоги оцінити організаційну модель антикорупційної прокуратури повною мірою. Зазначимо, що повноваження керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відображені й у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII Зокрема, згідно з ч. 5 ст. 5 прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є уповноваженим членом комісії, що створена за рішенням Директора Національного антикорупційного бюро. Коло питань такої комісії охоплює питання щодо усунення порушень прав осіб, які співпрацюють з Національним антикорупційним бюро. Рекомендації комісії є обов'язковими для виконання державними органами та органами місцевого самоврядування [11]. В організаційній діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури важливу роль відіграє саме професійна поведінка прокурорів. За кордоном є загальноприйнятою думка, що працівники прокуратури мають бути еталоном антикорупційної поведінки, оскільки саме вони здійснюють нагляд за розслідуванням корупційних злочинів. Тому до організаційноетичних факторів поведінки прокурора належать такі: 1) нетерпиме ставлення прокурора до корупції; 2) прокурор не може піддатися на спробу підкупу, а в разі виникненні такої має негайно повідомити відповідні органи та керівництво; 3) має залучати своїх колег у випадках конфлікту інтересів як свідків, а з метою уникнення такого конфлікту має розмежовувати особисту та професійну діяльність; 4) організація роботи має бути чіткою, щоб за необхідності її можна було легко перевірити тощо [10, с. 162–163]. Досліджуючи організаційні засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури варто зупинитися на принципах діяльності органу. Так, серед принципів виділимо такі: 1) верховенство права, цінність людського життя, здоров'я, честі та гідності; 2) законність та демократизм; 3) справедливість та неупередженість; 4) презумпція невинуватості; 5) незалежність прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 6) політичний нейтралітет; 7) гласність [12, ст. 3]. Умовно всі принципи діяльності можна розділити за двома критеріями: за джерелом закріплення та за

напрямом правового регулювання. Так, до принципів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за джерелом закріплення належать: 1) конституційні – принцип верховенства права; 2) галузеві – принципи, передбачені Законом України «Про прокуратуру» – незалежність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від інших владних органів; єдність та централізація органів прокуратури; 3) міжгалузеві – гласність, публічність, заборона сумісництва тощо. За напрямом правового регулювання принципи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можна розділити на організаційні, функціональні та змішані.

Висновок. Організаційні засади Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в системі спеціалізованих антикорупційних органів варто розуміти як узгоджений комплекс заходів з підготовки та здійснення запобігання та протидії корупційним діям.

Література:

1. Арутюнян Б. К вопросу понимания коррупционного поведения. URL: http://www.crrc.am/hosting/file/_static_content/fellows/fellowship05/B%2520Har_utyunyan/article%25201.pdf (дата обращения: 27.03.2019).
2. Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі: зб. прикладів (компендіум) позит. досвіду / ред. Т. Тагарев. Женева; Київ: ДКЗС, 2010. 384 с.
3. Закон України «Про прокуратуру»: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 верес. 2017 р. (ОФІЦ. ТЕКСТ). – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2017. – 136 с. – (Закони України).
4. Запобігання та протидія проявам корупції (для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I–VII категорії посад): посібник / С. Г. Братель [та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2012. 376 с.
5. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. Київ: Атіка, 2001. 304 с.
6. Мюллер В. К. Новый англо-русский словарь: 200 000 слов и словосочетаний. 12-е изд., стер. Москва: Рус. яз. Медиа, 2005. 945 с.
7. Нове антикорупційне законодавство України: збірник законів: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 10 трав. 2018 р.: (ОФІЦ. ТЕКСТ). – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2018. – 216 с.

8. Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: затв. наказом Ген. прокуратури України від 12.04.2016 р. № 149. URL : http://www.cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm (дата звернення: 27.03.2019).

9. Поляков М. М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры. Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 2-2. С. 160–171.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції: Закон України від 12.02.2015 р. № 198-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 17. Ст. 118.

11. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VI. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. Ст. 2051.

12. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 12.

13. Соловійов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія. Київ: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2012. 508 с.

14. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»: схвалено Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 4. Ст. 67.

15. Kramer John M. Political Corruption in U.S.S.R. Political Research Quarterly. 1997. № 30. P. 213–224.

16. Nye J. S., Zelikow P. D., King D. C. Why People Don't Trust Government. Harvard : Harvard University Press, 1997. 234 p.

17. Political Corruption: Concepts and Contexts / ed. A. J. Heidenheimer, M. Johnston. New Jersey, New Brunswick: Transaction Publishers, 2002. 970 p.

18. The Anti-Corruption Plain Language Guide / Transparency International the global coalition against corruption. Germany: Berlin, International Secretariat, 2009. 55 p.