

8. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.reyestr.court.gov.ua

9. Баймуратов М. Актуальні проблеми національної імплементації Україною норм міжнародних конвенцій. *Юридична Україна*. 2013. № 1. С. 33-36.

УДК 343.9

Юрчишин Василь Миколайович

д-р юрид. наук, доцент,
почесний працівник прокуратури України,
завідувач кафедри кримінальної
юстиції Чернівецького юридичного інституту
НУ «ОЮА»

ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ

Публікація присвячена дослідженню повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в протидії корупції. Охарактеризовано нормативно-правову основу діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Проаналізовано її роль щодо протидії корупції в розрізі конституційних функцій прокуратури.

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. Прокуратура України посідає центральне місце в системі правоохоронних органів у сфері боротьби з корупцією. Вона здійснює протидію корупції шляхом реалізації

функцій процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення, представницьку діяльність у позакримінальній сфері, координацію дій правоохоронних органів у сфері протидії кримінальній корупції. Окремі елементи боротьби з корупційними виявами наявні також і під час реалізації функції нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних справах, застосування інших заходів примусового характеру, що обмежують особисту свободу громадян. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням варто розглядати в рамках і контексті єдиного цілого, у форматі виду прокурорського нагляду, покладаючи в такий спосіб край усім дискусіям навколо штучно створеної проблеми.

Ключові слова: протидія корупції, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, функції прокуратури, національне антикорупційне Бюро України.

The publication is devoted to the investigation of the powers of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office in combating corruption. The normative legal basis of the activity of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office is described. Its role in counteracting corruption in the context of the constitutional functions of the prosecutor's office is analyzed.

Corruption is considered a negative phenomenon that threatens national security, democratic development of the state and society, the constitutional order of Ukraine. Corruption acts undermine the authority of the country, impede the functioning of the state apparatus, limit the constitutional rights and freedoms of man and citizen, violate the rule of law, established the procedure for exercising authority by officials and officials of public authorities, governing structures of private sectoral private sector values, discredit the state internationally. The corruption of Ukrainian society is recognized as one of the obstacles to Ukraine's integration into the European space. The Prosecutor's Office of Ukraine is central to the law enforcement system in the fight against corruption. It counteracts corruption by exercising the functions of procedural guidance in pre-trial investigation and support of state prosecution, representation in the non-criminal sphere, coordination of law

enforcement agencies in the field of combating criminal corruption. Some elements of the fight against corruption are also present in the exercise of the function of supervising the enforcement of court decisions in criminal cases, the application of other measures of coercive nature, which limit the personal freedom of citizens. The procedural guidance of pre-trial investigation should be considered within the framework and context of a single whole, in the form of prosecutorial supervision, thus putting an end to all discussions around an artificially created problem.

Keywords: counteraction to corruption, Specialized Anti-corruption Prosecutor's Office, functions of the prosecutor's office, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

Постановка проблеми. 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 морально-етичних 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» [3], «Про запобігання корупції» [4], «Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [5] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» [6]).

Крім того, Законом України № 198-VIII від 12 лютого 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства запобігання корупції», частину першу статті 1 Закону України № 1700 від 14.10.2014р. «Про запобігання корупції» було доповнено новим абзацом такого змісту: «Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, органи внутрішніх

справ України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції». Таке законодавче визначення дозволяє стверджувати про те що у державі створена нова система спеціально уповноважених органів протидії корупції (чотири державні органи), у якій провідна роль відводиться органам прокуратури, і які займають у цій системі (названі законодавцем першими у їх переліку) особливе місце. Ці нововведення мають настільки велике значення що вимагають подальшого теоретичного осмислення і прийняття фундаментальних практичних заходів [1, с. 157].

Аналіз дослідженої теми. Теоретичні і практичні засади боротьби з корупцією досліджувались низкою вітчизняних фахівців: М. Мельником, Є. Невмержицьким, М. Хавронюком, О. Костенком, І. Даншиним, Ю. Бауліним, М. Бажановим та ін. Діяльність органів прокуратури у сфері корупції була предметом наукового аналізу таких учених, як Ю. Дьомін, Г. Середа, Є. Блажівський, М. Руденко, В. Тацій, О. Головкін, О. Литвак, В. Сухонос та ін. Водночас діяльність органів прокуратури України в антикорупційній сфері в умовах останніх законодавчих змін висвітлена недостатньо й вимагає подальших наукових досліджень.

Мета статті – характеристика і критичний аналіз сучасного стану прокурорської діяльності у сфері боротьби з корупцією; визначення ступеня відповідності законодавства та практики діяльності прокуратури рекомендаціям міжнародних інституцій; розробка шляхів подальшого вдосконалення функціонування прокуратури України в антикорупційній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з дослідженнями індексу CPI (Corruption Perception Index, Індекс сприйняття корупції) міжнародної організації Transparency International, за 2015 р. Україна набрала лише 26 балів зі 100 можливих у цьому дослідженні (чим більша цифра, тим негативніше населення ставиться до корупції), отримавши лише один додатковий бал, порівняно з 2014 р., і посіла 142 місце з-посеред 175 досліджуваних країн світу [7]. Указане прямо пов'язано з неповнотою і фрагментарністю проведення антикорупційної реформи, у тому числі в частині діяльності

правоохоронних органів. Саме ефективність реформування прокуратури України в умовах тотального зростання правового нігілізму та корупції прямо визначає перспективи зміцнення правопорядку й законності, стає базовим чинником позитивної динаміки суспільних процесів.

Нормативно-правову основу діяльності органів прокуратури України у сфері боротьби з корупцією становлять Закони України: «Про прокуратуру» від 14.10.2014, «Про запобігання корупції», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993; Кримінальний процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Накази Генерального прокурора України: «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 № бгн, «Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України» від 22.09.2014 № 17гн тощо.

На виконання рекомендацій європейських правових інститутів Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014, у якому було запроваджено принципово нову модель прокуратури, наближену до правових систем країн-членів Європейського Союзу, – з широкими повноваженнями у сфері кримінального процесу та обмеженим обсягом компетенції в позакримінальній сфері.

На думку О. Михайленка, органи прокуратури, кожен у межах своєї компетенції, відіграють реальну й конкретну роль у виконанні завдань і здійсненні функцій, покладених на прокуратуру. Їхня система та структура побудовані так, щоб вплив прокуратури на забезпечення законності, правопорядку, прав і законних інтересів був ефективним, усеохопним на всій

території України й на всіх напрямках соціальних відносин, урегульованих законами [9, с. 58].

Особливу роль у боротьбі з корупцією органів прокуратури відіграє координація діяльності правоохоронних органів. Указана функція в процесі реформування органів прокуратури зазнала значних змін. Так, згідно зі ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності й корупції координували діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції [10]. Тобто, корупція розглядалась законодавцем як самостійний об'єкт координаційної діяльності поряд зі злочинністю, відповідно, координаційні повноваження поширювались і на ту її частину, яка пов'язана з адміністративними корупційними правопорушеннями. Що стосується ч. 2 ст. 25 нового Закону України «Про прокуратуру», то в цій статті корупція є об'єктом координаційної діяльності виключно в її злочинних формах [11]. Отже, законодавець вивів із координаційної компетенції прокуратури тих суб'єктів, які діють поза межами кримінального переслідування: Національне агентство з питань запобігання корупції, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики тощо. Фактично це може призвести до розбалансування системи боротьби з корупцією й неузгодженості дій окремих антикорупційних інституцій, як наслідок, погіршення стану законності та правопорядку в державі.

Важливим етапом реформування системи органів прокуратури України стало створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП), статус якої врегульовано ч. 5 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру». Функціональне навантаження цього самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України є наскрізним і включає як кримінальну, так і позакримінальну сфери: САП здійснює нагляд за діяльністю Національного антикорупційного бюро України та позовну діяльність за наслідками кримінальних правопорушень.

Основними конституційними функціями органів прокуратури (в тому числі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) у відповідності до ч.1 ст. 131-1 є: підтримання публічного обвинувачення в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [8].

У відповідності до п.5 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» Спеціалізована антикорупційна прокуратура входить в систему органів прокуратури України, а тому усі вищезазначені конституційні функції їй притаманні [11].

Зокрема, на конституційному рівні, на прокуратуру згідно ст. 131-1 Конституції України, покладається прямий обов'язок з організації та процесуального керівництва досудового розслідування. Якщо щодо функції процесуального керівництва не виникає жодних сумнівів, оскільки, відповідно до ст. 36 КПК України та ч. 1 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру покладено здійснювати нагляд у формі процесуального керівництва, то функція здійснення організації досудового розслідування є вельми суперечливою та дискусійною, адже ні в КПК України, ані в Законі України «Про прокуратуру» ніякими чином функція прокуратури з організації досудового розслідування не згадується.

У цьому зв'язку видається за необхідне здійснити семантико-лінгвістичний аналіз терміна «організація» й визначити, у який спосіб це поняття корелюється з повноваженнями прокурора на стадії досудового розслідування. В українській мові дієслово «організовувати» можна розуміти в таких значеннях: 1. Створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них. 2. Здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення. Забезпечувати, влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні можливості. 3. Згуртувати, об'єднувати кого-небудь із певною метою. Зосереджувати, мобілізувати, спрямовувати когось на що-небудь. 4. Чітко

налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь. А «організатор» є особою, яка організовує, засновує, налагоджує або впорядковує що-небудь [2, с. 853]. Зважаючи на буквальне тлумачення поняття іменника «організатор» і виходячи зі змісту дієслова «організовувати», можна припустити, що прокурор на стадії досудового розслідування мусить здійснювати заходи, спрямовані на створення, згуртування, об'єднання, зосередження й мобілізуванню сил і засобів слідчих підрозділів, що є абсолютно абсурдним у силу того, що ці повноваження процесуально та логічно притаманні керівникові органу досудового розслідування. Свідченням на підтвердження висвітленої думки є положення самого кримінально-процесуального закону, зокрема ч. 1 ст. 39 КПК України, де на керівника органу досудового розслідування покладається обов'язок з організації досудового розслідування. На наше переконання, наділення прокурора повноваженнями з організації досудового розслідування прямо суперечить функціональному призначенню та повноваженням відповідного керівника органу досудового розслідування. У цьому зв'язку можна стверджувати, що прокурорський нагляд за законністю досудового розслідування цілком не погоджується з його діяльністю щодо організації, адже нагляд та організація є абсолютно різними видами діяльності, які передбачають діаметрально протилежні види за своєю юридичною природою заходи, спрямовані на досягнення різних цілей із застосуванням різних методів і засобів.

Отже, виходячи зі структурної будови законодавчого формулювання повноважень прокурора, можна сформулювати логічний умовивід: процесуальне керівництво досудовим розслідуванням потрібно розглядати в рамках єдиного цілого, у такий спосіб можна запобігти штучному поділу повноважень прокурора на наглядові та контрольні. Варто вести мову виключно про єдиний вид діяльності в межах однієї діяльній системи під егідою прокурорського нагляду.

Тому вважаємо, що процесуальне керівництво досудовим розслідуванням варто розглядати в рамках і контексті єдиного цілого, у форматі виду прокурорського нагляду, покладаючи в

такий спосіб край усім дискусіям навколо штучно створеної проблеми.

Висновки. Отже, з огляду на системний аналіз положень закону, доктринальних позицій науковців, на наше тверде переконання, конституційне положення нормативної конструкції ст. 133-1 Конституції України в контексті повноваження прокурора з організації досудового розслідування має бути ліквідоване, оскільки вносить у побудову кримінального процесу деструкційний дисбаланс і не відповідає логічним засадам розподілу кримінально-процесуальних функцій між учасниками кримінального процесу, зокрема між керівником органу досудового розслідування

За таких обставин прокурор має виступити як процесуальний наглядач, який мусить мати виключно наглядові повноваження за законністю проведення досудового розслідування з позбавленням права організаційних повноважень. Звідси випливає, що організаторська діяльність прокурора досудовим розслідуванням має бути виключена з його повноважень і передана виключно керівникові органу досудового розслідування.

Література:

1. Антонов С. Нові правоохоронні органи у системі боротьби з корупцією: науковий підхід / С. Антонов // Право України. - 2015. - № 5. - С. 157-161.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
3. 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://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>.
4. Закон України «Про запобігання корупції» : від 14.10.2014 р., № 1700-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
5. 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://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

6. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» : від 14.10.2014 р., № 1698-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

7. І через рік після Майдану Україна залишається найкорумпованішою країною Європи [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/corruption-perceptions-index-2014/press-release.html>.

8. Конституція України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

9. Михайленко О.Р. Прокуратура України : [підручник] / О.Р. Михайленко. - 2-ге вид., перероб. і допов. - К. : Юрінком Інтер, 2011. - 336 с.

10. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.

11. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.