

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА

УДК 343(477)

СПЕЦІАЛІЗОВАНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОКУРАТУРА ТА ЇЇ МІСЦЕ У ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Євгеній ДІДЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри права та безпеки підприємництва
Академії рекреаційних технологій і права

SUMMARY

In article the legal characteristic of the anti-corruption legislation of Ukraine and the anti-corruption bodies created on its basis is given. It is given a legal regulation of organizational and legal bases of coordination by the prosecutor of activity of law enforcement agencies in the sphere of anti-corruption. The role and the place of bodies of prosecutor's office in prevention of corruption in Ukraine is investigated.

Key words: corruption, reform, prosecutor's office, counteraction, anti-corruption policy, public prosecutor's activity.

АНОТАЦІЯ

У статті надано правову характеристику антикорупційного законодавства України та створених на його засадах антикорупційних органів. Наведено правову регламентацію організаційно-правових засад координації прокурором діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції. Досліджено роль і місце органів прокуратури у запобіганні корупції в Україні.

Ключові слова: корупція, реформа, прокуратура, протидія, антикорупційна політика, прокурорська діяльність.

Постановка проблеми. Одним із завдань української держави є мінімізація рівня корупційної злочинності, що є умовою вступу України до Європейського Союзу. Результатами спільної зустрічі експертної місії Ради Європи з українськими фахівцями з питань антикорупційної політики було створення плану антикорупційних реформ в Україні, які би враховували специфіку та стан корупції в державі, насамперед, її високий рівень, проникнення в усі сфери суспільного життя та єдність політичної влади і бізнесу [1].

Індекси сприйняття корупції, розраховані фахівцями Transparency International, показують, що впродовж останнього десятиріччя рівень корупції в Україні є високим. Найбільш корумпованими українці називають саме ті інституції, на які покладено обов'язки запобігання та протидії корупції, як-от: суди (66%), правоохоронні органи (64%), державна служба (56%), сфера охорони здоров'я (54%), Парламент (53%), політичні партії (45%), ЗМІ (22%), громадські організації (20%). У всесвітньому рейтингу сприйняття корупції Україна посідає 131 місце з 167 позицій.

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. Тому саме на органи прокуратури покладається основне завдання запобігання корупції, що супроводжується створенням спеціального органу – Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Актуальність теми. Теоретичні та практичні засади запобігання та протидії корупції здійснювали такі вчені: П.П. Андрушко, М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, О.Ю. Бусол, В.В. Голіна, О.М. Джужа, О.О. Дудоров, А.В. Савченко, В.В. Сташис, Т.М. Супрун, В.В. Топчій, В.І. Шакур, В.А. Шкелебей та інші. Водночас діяльність органів прокуратури України в антикорупційній сфері в умовах останніх законодавчих змін висвітлена недостатньо й вимагає подальших наукових досліджень.

Метою статті є 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. Боротьба з корупцією є одним із найважливіших компонентів побудови правової демократичної держави. Саме наявність такого суспільно небезпечного явища, як корупція в різних ланках влади, створює загрозу трансформаційним процесам у вітчизняній правовій системі та унеможливорює розвиток держави як єдиного правового механізму. Дослідження ролі органів прокуратури України, як суб'єкта запобігання корупції, сприяє збільшенню рівня розкриття корупційних правопорушень і позитивно впливає на запобігання корупції.

Формування засад прокурорського самоврядування дає змогу знизити ступінь централізації всередині прокурорської системи та підвищити рівень незалежності прокурорів від вищого керівництва. Реформа органів прокуратури мала на меті не лише вдосконалення антикорупційної діяльності, а й запобігання та протидію корупційним проявам усередині самої прокурорської системи.

Органи прокуратури в межах своєї компетенції відіграють значну роль у виконанні завдань і здійсненні функцій, покладених на прокуратуру. Як результат, система та структура органу побудована так, щоб вплив прокуратури на забезпечення законності, правопорядку, прав і законних

інтересів був ефективним, усеохоплюючим на всій території України і у всіх напрямках соціальних відносин, урегульованих законами [2, с. 58].

Законом 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 лютого 2015 року № 198-VIII [3] були внесені зміни до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII, згідно з якими було передбачено створення у Генеральній прокуратурі України Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (на правах самостійного структурного підрозділу – *Є.Д.*), на яку покладаються такі функції:

- здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

- підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом і пов'язаних із корупційними правопорушеннями;

- у межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП) здійснює міжнародне співробітництво [4].

Функціональне навантаження цього самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України (далі – ГПУ) є наскрізним і включає як кримінальну, так і позакримінальну сфери: САП здійснює нагляд за діяльністю Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) та позовну діяльність за наслідками кримінальних правопорушень.

Особливості організації і діяльності САП передбачені у ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру», згідно з якою призначення прокурорів САП здійснюється керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за результатами відкритого конкурсу, який проводить конкурсна комісія у складі керівника САП та визначених ним і Генеральним прокурором (далі – ГП) України осіб.

До загальної структури САП входять центральний апарат і територіальні філії, які знаходяться в тих самих містах, де розташовано територіальні управління НАБУ. Керівник САП підпорядковується безпосередньо ГП України.

У момент створення САП Україною було використано досвід передових європейських країн, як-от Німеччина, де в прокуратурах окремих земель можуть створюватися спеціальні відділи боротьби з корупцією (зокрема, це відповідний відділ у прокуратурі м. Вупперталь, спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією землі Північний Рейн-Вестфалія тощо – *Є.Д.*) [5, с. 51].

Подібна практика існує в Іспанії (Служба державного обвинувачення з протидії корупції та організованій злочинності – *Є.Д.*), Румунії (Національний антикорупційний директорат у системі прокуратури при Вищому касаційному суді – *Є.Д.*), Швеції (Національний антикорупційний відділ у складі прокуратури Швеції – *Є.Д.*) тощо [6, с. 263–265].

Основними ознаками спеціального антикорупційного органу є: незалежність та самостійність, структурна та операційна автономія; підзвітність, доступність, відкритість та прозорість; високий рівень професійної підготовки працівників, їх спеціалізація; наявність достатніх повноважень для ефективної роботи; наявність достатніх людських та матеріально-технічних ресурсів, а також фінансування за рахунок коштів державного бюджету.

Іншими ознаками спеціального антикорупційного органу є такі: порядок його створення та діяльності, компетенція, внутрішня організація закріплюються державою у правових нормах; має передбачені законодавством спе-

ціальні функції, які здійснює від імені держави; має державно-владні повноваження, що дають змогу приймати рішення, обов'язкові для виконання усіма суб'єктами, на яких поширюється його компетенція; видає нормативні та індивідуальні акти; функціонально взаємодіє з іншими органами в процесі реалізації своїх повноважень.

Міжнародною практикою засвідчено існування трьох моделей (типів) спеціалізованих інституцій: багаточільові спеціалізовані органи, наділені правоохоронними повноваженнями та превентивними функціями; служби протидії корупції у структурі органів кримінальної юстиції (служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів – *Є.Д.*); інституції із запобігання корупції, розробка політики і координації дій. Однак незалежно від моделі основним напрямом діяльності спеціального антикорупційного органу є запобігання корупції у структурах влади.

У державах, де корупція досягла загрозливих масштабів (наприклад, в Україні), найбільш прийнятною є модель багаточільових інституцій.

Під час вибору моделі спеціалізованого антикорупційного органу у конкретній країні слід брати до уваги: адаптованість такого органу до специфіки країни, де він запроваджується, її особливостей; рівень корупції у країні; компетентність та потенціал діючих інституцій. До того ж вибору певної моделі спеціалізованого антикорупційного органу у конкретній державі повинна передувати тривала аналітична робота із урахуванням правових, структурних і фінансових аспектів.

Національна модель спеціальних антикорупційних органів запобігання та протидії корупції – це система спеціально уповноважених суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупційним правопорушенням, яка створена відповідно до вимог чинного національного законодавства та міжнародних нормативно-правових актів, наділена правоохоронними та правозастосовними функціями, а в деяких випадках і особливими повноваженнями (спеціальним статусом) у межах визначеної компетенції.

Національна модель спеціальних антикорупційних органів запобігання та протидії корупції визначена як в антикорупційному законодавстві, так і в інших законодавчих актах, наприклад, у Законі України «Про Службу безпеки України». Вона охоплює органи прокуратури, органи внутрішніх справ, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, а також органи Служби безпеки України.

Розглядаючи питання місця і ролі прокуратури в системі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції у теоретико-правовому аспекті, варто зосередитись переважно на тих компонентах, відокремлення та взаємозв'язок яких дає змогу виявити специфічні особливості кожного системоутворюючого елемента. Водночас специфіка цих елементів пов'язана із системою органів з реалізації сучасної антикорупційної стратегії. Із цього вбачається, що такі феномени, як спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, практично виникають і формуються одночасно, хоча є лише різними формами репрезентації одного й того самого процесу щодо запобігання, профілактики, попередження, виявлення, нейтралізації та припинення корупційних правопорушень.

Тому головними формами взаємозв'язку та взаємозалежності елементів системи є співіснування й каузальний зв'язок. Інакше кажучи, в темпоральному аспекті діяльність прокуратури має співпадати з діяльністю інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а визначення в ній ролі прокуратури необхідно проводити, враховуючи генетичний зв'язок між окремими видами та формами її реалізації, тобто з урахуванням діалектично пов'язаних інституціональних та функціональних ознак. При

цьому функції кожного такого суб'єкта розподіляються з урахуванням специфічних завдань у сфері реалізації антикорупційної стратегії.

Водночас прокуратура України на сучасному етапі стикається з низкою проблем, зумовлених незавершеністю антикорупційної реформи й організаційними недоліками. Зокрема, залишається невизначеним статус місцевих прокуратур і співвідношення їхніх повноважень із відділами в окремих районах (містах). Сьогодні відсутній галузевий наказ Генерального прокурора України, який регламентує діяльність місцевих прокуратур, відповідно, співвідношення компетенції місцевих прокуратур і їхніх територіальних відділів визначається наказами місцевих прокурорів. На практиці це призводить до централізації повноважень апаратом місцевих прокуратур, що викликає значні організаційні труднощі, зволікання під час прийняття процесуальних і управлінських рішень, підвищує корупційні ризики в роботі органів прокуратури, спричиняє додаткові матеріально-технічні витрати тощо.

Іншою проблемою є недостатня узгодженість між НАБУ, САП і Генеральною прокуратурою України. Зокрема, існують проблеми під час передання кримінальних проваджень від органів прокуратури до НАБУ, що пов'язано з недостатньою законодавчою визначеністю цієї процедури; визначення джерел матеріально-технічного постачання САП (такі джерела можуть бути пов'язані як із НАБУ, так і з Генеральною прокуратурою) тощо.

Гострим залишається питання прокурорської діяльності у сфері боротьби з корупцією щодо необхідності сплати прокуратурою судового збору під час висунення позовів за наслідками корупційних діянь.

Висновки. Для забезпечення ефективної боротьби з корупцією необхідно: чітко розподілити обов'язки між конкретними інституціями; забезпечити наявність спеціалізованих органів, що відповідали б за протидію корупції або ж – спеціалізованих органів або осіб, на яких покладаються обов'язки по боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних засобів. Ці органи й особи можуть бути або спеціальними службами, створеними з метою боротьби з корупцією, або спеціалізованими підрозділами в структурі існуючих органів.

У міжнародній спільноті склалося загальне розуміння того, що за виконання та проведення моніторингу антикорупційних законів і заходів мають відповідати спеціалізовані органи або співробітники, які: мають відповідні повноваження, ресурси і кваліфікацію; повинні бути захищені від неправомірного політичного тиску, для чого необхідні механізми забезпечення високого рівня їхньої структурної, операційної та фінансової автономії.

Незалежність спеціалізованих органів влади з боротьби проти корупції має бути достатньою для виконання своїх обов'язків належним чином, а у їх розпорядженні мають

бути відповідні правові й матеріальні засоби. Незалежно від організаційної моделі вони мають створюватися на основі стабільної законодавчої бази та мати чітко визначені повноваження у сфері боротьби з корупцією.

Діяльність спеціальних антикорупційних органів має відповідати міжнародним стандартам, (спеціалізація на боротьбі з корупцією, незалежність від неправомірного втручання у діяльність, наявність необхідних ресурсів – *Є.Д.*), передовій світовій практиці, а також враховувати особливості національної правової системи. А тому важливою гарантією є імплементація міжнародно-правових норм протидії корупції у вітчизняне законодавство та удосконалення кримінально-правового, процесуального, адміністративного, фінансового та іншого законодавства.

Спеціальний антикорупційний орган – це незалежний, структурно автономний і самостійний та підзвітний державний орган, наділений в установленому порядку відповідними державно-владними повноваженнями з метою здійснення завдань і функцій у сфері запобігання корупції, що спирається у процесі реалізації своїх повноважень на високий рівень професійної підготовки працівників, а також на достатні фінансові та матеріально-технічні ресурси.

Список використаної літератури:

1. Топчій В.В. Публічно-правова протидія корупції / В.В. Топчій, В.А. Шкелебей, Т.М. Супрун. – ТОВ «Нілан-ЛТД». – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://ir.asta.edu.ua/jspui/handle/doc/597>.
2. Михайленко О.Р. Прокуратура України : [підручник] / О.Р. Михайленко. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 336 с.
3. 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 лютого 2015 р. № 198-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 17. – Ст. 118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/198-19/paran164#n164>.
4. Про прокуратуру : Закон України 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>.
5. Драган І.В. Роль прокуратури у протидії корупції: досвід Німеччини / І.В. Драган, 3. Загиней // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 49–55.
6. Проневич О.С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції / О.С. Проневич // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 261–268. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_44.pdf.