

УДК 4.038:343.352.163(477)

В.А. ДЕМ'ЯНЧУК,

канд. юрид. наук, доц., Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Ключові слова: корупція, повноваження, Генеральна прокуратура, спеціалізована антикорупційна прокуратура, конкурсна комісія

Як зазначає відомий фахівець із проблем протидії корупції Сар Дж. Пундей, корупція – не інфекція, яку раптом може підхопити здорове суспільство, а наслідок явищ і тенденцій політики, економіки та загалом розвитку конкретної держави [1, с.43]. До останнього часу діяльність правоохоронних органів по боротьбі з корупцією мала здебільшого формальний характер, а виявлення корупційних проявів і притягнення до відповідальності корупціонерів, особливо з числа урядовців високого рівня, було епізодичним [2, с.4]. Вказане зумовлює необхідність покращення антикорупційної політики держави та вдосконалення боротьби з корупцією правоохоронними органами, центральне місце серед яких посідає прокуратура.

Створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП) сприятиме зосередженню на проблемах запобігання і протидії корупції та забезпеченню невідворотності відповідальності за вчинення корупційних діянь.

У вітчизняній юридичній науці дослідженням компетенції САП присвячені праці Е.В. Вандіна, О.В. Мельника, О.П. Мусієнко та інших вчених. Однак їхні дослідження стосуються лише окремих питань правового статусу САП, залишаючи поза увагою особливості добору кандидатів на адміністративні

посади. Тому метою дослідження є аналіз правового статусу САП та формулювання рекомендацій щодо подальшого вдосконалення правових основ діяльності цього органу.

Як слушно зазначає О.П. Мусієнко, в умовах комплексного реформування прокуратури, а також революційних змін антикорупційного законодавства діяльність прокуратури щодо протидії корупції наповнюється якісно новим змістом [3, с.106]. Так, завдання щодо боротьби з корупцією з 2014 року покладені на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, яка утворена в системі прокуратури України 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 12.02.2015 р. № 198–VIII [4]. Цим Законом внесені відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон № 1697–VII) [5]. Спеціалізована антикорупційна прокуратура утворюється на правах структурного підрозділу в Генеральній прокуратурі України та на неї покладаються функції, передбачені ч.5 ст.8 Закону № 1697–VII. Крім того, Генеральна Прокуратура України видала наказ від 12.05.2016 р. № 149 «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України [6], у п.5 якого закріпила основні завдання та функції САП. Аналіз вказаного Положення свідчить, що передбачені в ньому завдання та функції САП суттєво відрізняються від тих, які містяться у Законі № 1697–VII. Зокрема, функція міжнародного співробітництва визначає САП як самостійного суб'єкта міжнародного співробітництва, що суперечить положенням розділу XI «Міжнародне співробітництво» Закону № 1697–VII, відповідно до якого суб'єктом може виступати тільки Генеральна прокуратура України. Така розбіжність між двома профільними нормативно-правовими актами не сприяє ефективному правозастосуванню і налагодженню продуктивного міжнародного співробітництва.

САП законодавче утворюється на правах структурного і самостійного підрозділу Генеральної прокуратури України та має такі характерні ознаки: 1) особливий предмет діяльності – корупційні або пов'язані з корупційними правопорушення; 2) особливий об'єкт діяльності – Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) [7, с.174]. Це дозволяє зробити висновок, що САП забезпечує реалізацію функцій прокуратури відносно НАБУ.

Також необхідно наголосити, що Україна є першою державою, яка на пострадянському просторі створила антикорупційну прокуратуру. Наприклад, у Грузії відсутня спеціалізована прокуратура по боротьбі з корупцією, а також відповідні спецпідрозділи в прокуратурах [8, с.91]. Однак, як зазначає Європейська Комісія, незважаючи на створення САП, необхідно забезпечити, щоб її незалежність та непідкупність не викликали сумнівів. Недоліки в процесі відбору керівництва антикорупційної прокуратури, зокрема відсутність об'єктивних критеріїв щодо попереднього досвіду роботи для призначення членів конкурсної комісії та кандидатів, засвідчили необхідність відповідної правової та інституційної бази, яку потрібно додатково покращити, щоб повною мірою гарантувати незалежність та непідкупність прокуратури. Для досягнення цієї мети порядок відбору, призначення та звільнення керівництва та інших працівників прокуратури повинні відповідати більш суворим гарантіям незалежності й непідкупності. Початок функціонування САП має першочергове значення, адже є невід'ємним компонентом ефективної і незалежної інституційної бази для боротьби з корупцією на високому рівні [9, с.6]. Дійсно, основними критеріями для підбору членів конкурсної комісії є бездоганна ділова репутація, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет (ч.2 ст.8-1 Закону № 1697–VII). Тобто, результат аналізу на відповідність цим якостям залежить від світогляду осіб, які обирають членів конкурсної комісії. Водночас «значний досвід

діяльності у сфері запобігання або протидії корупції» визначається дискреційним шляхом, хоча його можна було б визначити чіткіше, вказавши на конкретну кількість років такої діяльності. Для однієї людини (яка почала свою трудову діяльність у сфері протидії корупції) значним досвідом може бути декілька років, а для іншої – можливо й п'ять років буде замало. Такий підхід, вже на початку створення конкурсної комісії, залишає можливість для «ручного» регулювання процесу формування кадрового складу САП, зловживання та корупції.

З приводу незалежності САП доречно навести думки фахівців. Керуючий партнер Національної антикризової групи Т. Загородній зауважив, що «фактично антикорупційний прокурор повністю залежний. У нього немає ні власного балансу, умовно кажучи, ні власного розпорядження коштами, тобто він залежний від генерального прокурора на всі 150 %» [10]. А. Романова, депутат від «Самопоміч», також зазначає, що антикорупційний прокурор не може бути цілком і повністю незалежним від Генпрокуратури. «У нього зараз немає важелів подолати саме VIP-корупцію, він залежний від генпрокурора у той чи інший спосіб» [11]. Член громадського люстраційного комітету К. Волох, навпаки вважає, що залежність чи незалежність антикорупційної прокуратури знаходиться в компетенції самих працівників відомства. «Закон дає їм достатньо повноважень та функцій. Якщо вони дозволять собою маніпулювати, то це означатиме, що ми створили ще одне відомство за великі гроші, а результату не буде. А якщо вони не дозволять нікому дзвонити та віддавати накази, то й результат, відповідно, буде» [12]. Разом із цим, у судах України відбувається саботаж справ, переданих Національним антикорупційним бюро і Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою. Деякі справи, які НАБУ і САП направляють до суду, не розглядаються більше року. Як зазначає директор НАБУ А.С. Ситник, справи місяцями не слухаються в суді. При цьому

йдеться про нескладні справи, рішення по яким не ухвалюється тривалий час. На його думку, єдиний вихід з такої ситуації – створення Антикорупційного суду, що буде їх розглядати [13].

На підставі викладеного можна зробити висновок, що обсяг функцій, покладених на САП, є досить об'ємним та достатнім для повноцінної реалізації державної антикорупційної політики. Однак деякі напрями діяльності потребують додаткової формалізації. Так, нечітке формулювання у Законі України «Про прокуратуру» поняття «значний досвід діяльності», вимагає заміни на чітко визначений строк, наприклад 5 років. Для уточнення статусу САП як самостійного суб'єкта міжнародного співробітництва, положення Закону України «Про прокуратуру» мають бути узгоджені з підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на його підставі.

Тільки позитивна або негативна динаміка стану боротьби з корупцією у секторі відповідальності САП може показати необхідність прийняття рішення щодо посилення незалежності САП від Генерального прокурора. Це питання є перспективним напрямом подальших наукових досліджень. Тому має пройти певний час, щоб повернутися до проблем кадрової, процесуальної та фінансової незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та запропонувати подальші шляхи їх розв'язання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пекарев В. Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровнях. М. : Изд-во РУНД, 2001. 328 с.
2. Мусієнко О. П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 242 с.
3. Вандін Є. П. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикоруп-

ційної прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2017. 207 с.

4. 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 № 198–VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/198-19> (дата звернення 15.08.2017).

5. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697–VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page> (дата звернення 16.08.2017).

6. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 № 149. URL: http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/GP16034.html (дата звернення 19.08.2017).

7. Руденко М. В., Мельник О. В. Організаційно-правові основи спеціалізованої антикорупційної прокуратури // Вісник Харківськ. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Сер. «Право». 2016. С. 173–176.

8. Мельник Р. О. Реформування інституцій з протидії корупції у Грузії // Наук. часопис Нац. акад. прокуратури України. 2016. № 4. С. 85–93.

9. Шоста доповідь про хід виконання Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Брюссель, 2015. URL: ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/8.8.pdf (дата звернення 21.08.2017).

10. Антикорупційний прокурор – зняряддя тиску на політичних опонентів. URL: https://antikor.com.ua/articles/75638-zagorodnij_antikoruptionsijnij_prokuror_8213_znargjaddja_tisku_na_politichnih_oponentiv (дата звернення 21.08.2017).

11. Антикорупційний прокурор не має важелів подолати VIP-корупцію – депутат «Самопомочі». URL: <https://www.radiosvoboda>.

org/a/27405137.html (дата звернення 21.08.2017).

12. Чи впорається антикорупційний прокурор зі своїми обов'язками розповів експерт. URL: http://24tv.ua/chi_vporayetsya_antikoruptsiyniy_prokuror_zi_svoyimi_obovyazkami_rozpoviv_ekspert_n636043 (дата звер-

нення 21.08.2017).

13. Сытник заявил о «полном саботаже» со стороны судов в рассмотрении дел САП и НАБУ. URL: <http://www.unn.com.ua/ru/news/1683024-sytnik-zayavil-o-polnom-sabotazhe-so-storony-sudov-v-rassmotrenii-del-sap-i-nabu> (дата звернення 22.08.2017).

Дем'янчук В. А. Окремі аспекти правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 69–72. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_12.pdf

Проаналізовано нормативно-правову основу діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та визначено її основні функції у сфері реалізації антикорупційної політики держави. Виявлено розбіжності між Законом України «Про прокуратуру» та внутрішнім наказом, яким затверджено Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Розкрито недоліки процесу конкурсного відбору керівництва антикорупційної прокуратури та проблеми його незалежності від Генеральної прокуратури України.

Демьянчук В.А. Отдельные аспекты правового статуса Специализированной антикоррупционной прокуратуры Украины

Проанализирована нормативно-правовая основа деятельности Специализированной антикоррупционной прокуратуры и определены ее основные функции в сфере реализации антикоррупционной политики государства. Выявлены расхождения между Законом Украины «О прокуратуре» и внутренним приказом, которым утверждено Положение о Специализированной антикоррупционной прокуратуре. Раскрыты недостатки в процессе конкурсного отбора руководства антикоррупционной прокуратуры и вопросы его независимости от Генеральной прокуратуры Украины.

Demyanchuk V.A. Certain Aspects of the Legal Status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of Ukraine

The normative and legal basis of the activity of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office is analyzed and its main functions in the sphere of implementation of the state's anti-corruption policy are determined. Differences between the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» and the internal order, which approved the Regulations on the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, were revealed. The shortcomings in the process of competitive selection of the leadership of the anti-corruption prosecutor's office and the issues of its independence from the General Prosecutor's Office of Ukraine.