

ШЕЛЬЧУКТетяна Сергіївна
tetyanashelchuk@ukr.net

УДК 34.07

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ**студент, Національний
юридичний університет
імені Ярослава Мудрого**PROBLEMATIC ISSUES IN THE ACTIVITIES OF THE SPECIAL ANTI-
CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICE****SHELCHUK Tetiana Serhiivna** – student, National Law University after Yaroslav the Wise

Статтю присвячено виявленню проблемних питань діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Виокремлено пріоритетні напрями вдосконалення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури виходячи з положень міжнародно-правових актів та світового досвіду. Встановлено функції і завдання Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, реалізація яких здійснюється у процесуальній формі. Автор висвітлює основні вимоги щодо забезпечення незалежності функціонування САП відповідно міжнародних стандартів.

* * *

Статья посвящена выявлению проблемных вопросов деятельности Специализированной антикоррупционной прокуратуры. Выделены приоритетные направления совершенствования деятельности Специализированной антикоррупционной прокуратуры исходя из положений международно-правовых актов и мирового опыта. Установлены функции и задачи Специализированной антикоррупционной прокуратуры, реализация которых осуществляется в процессуальной форме. Автор освещает основные требования по обеспечению независимости функционирования САП соответствию с международными стандартами.

* * *

The article is devoted to problematic issues of implementation of the Specialized anticorruption Prosecutor's office functions. Priority directions of improvement of activity of Specialized anti-corruption prosecution, based on the provisions of international legal instruments, international experience. The functions and tasks of Specialized anti-corruption prosecutors whose implementation is carried out in a procedural form are established. In the article is determined the basic requirements for the existence of this anti-corruption body in accordance with international standards. The author investigated the situation in the sphere of fighting against corruption in Ukraine. The author determined the main requirements for ensuring the independence of the functioning of the Specialized anticorruption Prosecutor's office in accordance with international standards. The author pays close attention to the inconsistency in the legislation of Ukraine. The author pronounces Specialized anticorruption Prosecutor's office should be a link between the system of state anti-corruption bodies, which ensures its integrity and efficiency.

Ключові слова: спеціалізована антикорупційна прокуратура, функції, міжнародні стандарти, вимоги, проблеми.

Ключевые слова: специализированная антикоррупционная прокуратура, функции, международные стандарты, требования, проблемы.

Key words: specialized anti-corruption prosecutor's office, functions, international standards, requirements, problems

ВСТУП

У сучасному світі корупція визнана глобальною проблемою, а поширення корупційних способів вирішення соціальних, економічних, політичних та інших питань свідчить про системність цього явища фактично у всіх сферах суспільного та державного життя, що має наслідком створення системи антикорупційних органів з метою ефективного запобігання та протидії корупції у всіх її проявах. Одним із таких органів є Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка є дуже важливим інструментом для належного функціонування всієї антикорупційної системи, а особливо Національного антикорупційного бюро України.

МЕТА РОБОТИ – дослідження проблемних питань діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та положень законодавства щодо неузгодженостей у реалізації її функцій, а також визначення основних вимог стосовно існування цього антикорупційного органу відповідно до міжнародних стандартів.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою статті є наукові праці, нормативно-правові акти, матеріали

періодичних видань та ресурси Internet. Під час написання статті застосовано методи аналізу і синтезу, узагальнення та порівняння.

РЕЗУЛЬТАТИ

За результатами вимірювання Transparency International світового Індексу сприйняття корупції (CPI), у 2018 р. індекс CPI України складає 32 бали зі 100 можливих, тобто 120 місце серед 180 країн. Таким чином, Україна здобула ще 2 бали та піднялася на 10 місць (результат за 2017 р. – 30 балів, 130 місце). Місце України у такому антирейтингу є одним із вагомих чинників створення ефективної системи боротьби з корупцією.

Необхідність запровадження антикорупційної спеціалізації прокурорів закріплена в низці міжнародних актів, зокрема, у Конвенції ООН 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 [1]; 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» [2]; у п. 8 Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № (2000) 19 Роль прокуратури у системі кримінальної юстиції (констатовано, що спеціалізація повинна розглядатися як пріоритетний напрям організації прокуратури, навчання і професійної діяльності прокурорів [3].

Міжнародні антикорупційні конвенції визначають чотири засадничі умови забезпечення ефективності спеціалізованих антикорупційних органів, а саме спеціалізацію, незалежність, професійну підготовку та достатні адекватні ресурси. Отже, для реальної боротьби з корупцією необхідно, в першу чергу, чітко визначити та розподілити повноваження між конкретними інституціями, забезпечити наявність спеціалізованих органів, на які покладалися б обов'язки щодо протидії корупції.

Функції САП визначені у ч. 5 ст. 8 ЗУ «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р. [4]: функція нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України. Підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях та представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями здійснюється у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р., стосовно корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушеннями. Більш детально питання діяльності САП регулюються Наказом Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 12.04.2016 р.

Згідно п. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р., де зазначено, що антикорупційна прокуратура створюється на правах самостійного структурного підрозділу, тому питання його незалежності виходить на перший план. У рекомендаційних настановах від Міжнародного валютного фонду узагальнюється, що одним із шляхів забезпечення ефективної самостійності та незалежності публічного органу або структурного підрозділу такого органу є надання йому формальних прав, а саме: право самостійно здійснювати планування своєї діяльності та визначати внутрішню організаційну структуру (визначати межі та розміри, географічне розташування територіальних підрозділів); право виділяти, перерозподіляти кошти, передбачені бюджетом на орган (підрозділ); право визначати власні адміністративні стандарти діяльності (наприклад, порядок проведення зустрічей, контролю у рамках здійснення нагляду за діяльністю правоохоронних органів); залучення персоналу, підвищення його кваліфікації та оплата праці (спроможність визначати академічні та технічні кваліфікаційні стандарти для різних категорій осіб, що приймаються на роботу;

право приймати на роботу та звільняти працівників; можливість розробки та реалізації програм підготовки та підвищення кваліфікації працівників; спроможність використовувати працівників у необхідному обсязі; спроможність вести переговори стосовно визначення рівнів оплати, праці (часто з урахуванням більш широким положень та домовленостей, що діють у державному секторі). Як свідчить практика, це дасть можливість ефективніше використовувати власні ресурси та швидше реагувати на кадрові виклики та потреби; право здійснювати адміністрування власних систем інформатизації або передавати надання відповідних послуг на аутсорсинг приватним підприємствам; право застосовувати без узгодження з іншими органами певних прав на здійснення примусу у сфері нагляду за здійснення правоохоронної діяльності. Незалежне застосування таких повноважень дає змогу оперативно реагувати на випадки недотримання процесу-альних та інструктивних норм [6]. Тобто забезпечення САП необхідними та достатніми ресурсами для ефективного здійснення своїх повноважень є однією із складових її незалежності.

Однак, на підставі аналізу Закону України «Про прокуратуру» можна зробити висновок стосовно певного обмеження автономії антикорупційної прокуратури, а саме, відповідно до ч. 3 ст. 7 вище названого Закону, вказано, що утворення САП, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України. У цьому випадку виникає питання, для чого Генеральному прокурору, який очолює єдину систему прокуратури погоджувати свої рішення стосовно утворення та діяльності структурного підрозділу прокуратури з іншими суб'єктами, а саме з Директором НАБУ. Крім того, згідно із п. 5 ст. 8¹ Закону Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури їхніх повноважень, а у свою чергу, ст. 17 Закону, прокурори вищого рівня, а для першого заступника та заступника Генерального прокурора України (серед яких є керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) прокурором вищого рівня є саме Генеральний прокурор України, мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень і здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно у межах і порядку, визначених законом. Крім того, у ч. 3 ст. 17 Закону закріплено, що Генеральний прокурор України має право давати вказівки будь-якому прокуророві, але не зазначено жодних обмежень для цього стосовно прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, адже, незважаючи на те, що прокурори антикорупційної прокуратури є працівниками Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, у Законі зазначено, що прокурори України мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури у системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає в прокуратурі [7].

Також, окрім питання узгодження положень за-

конодавства стосовно діяльності САП, однією із суттєвих проблем є те, що між створеними антикорупційними органами вже тривалий час спостерігається явне протистояння, тобто, замість того, щоб скоординувати свої зусилля у єдиному напрямку, вони займаються вирішенням внутрішніх міжусобиць, чим компрометують себе в очах суспільства. Можливо, початок діяльності Вищого антикорупційного суду сприятиме вирішенню цього питання. Зокрема, стосовно цього можна зазначити, що на думку А.В. Лапкіна початок функціонування ВАС можна буде вважати завершенням створення цілісної системи протидії кримінальним корупційним правопорушенням, органом розслідування яких є НАБУ, органом процесуального керівництва таким розслідуванням і підтримання публічного обвинувачення у яких є САП, а судового розгляду й вирішення відповідних справ – ВАС [8].

ВИСНОВКИ

Створення спеціалізованого антикорупційного органу свідчить проте, що боротьба і запобігання корупції на сьогодні є одним із пріоритетних напрямів державної політики, що відповідає передовому європейському досвіду. Однак, слід зауважити, що успішне виконання цього завдання забезпечується за рахунок діяльності не тільки певного структурного підрозділу, а й прокуратури загалом, крім того, поліції та усіх інших правоохоронних та управлінських структур держави і громадських формувань. На мою думку, саме САП має бути сполучною ланкою системи державних антикорупційних органів, яка забезпечує її цілісність та ефективність, тобто лише за таких умов буде належним чином проявлятися діяльність цих органів у сфері боротьби з корупцією. Крім того, потрібно узгодити положення законодавства стосовно створення та діяльності САП.

Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: прийнята 31.10.2003 та ратифікована Україною 18.10.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16;
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): прийнята 27.01.1999 р. та ратифікована Україною 18.10.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101;
3. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № (2000) 19 Роль служби публічного обвинувачення кримінальної юстиції: прийнята 06.10.2000 р. та ратифікована Україною. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf;
4. ЗУ "Про прокуратуру". № 1697-VII від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>;
5. Наказ Генеральної прокуратури України "Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України" від 12.04.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0149900-16>;
6. Сторі Т., Аав Е., Адамс Д. Реформа адміністрування податків та варіанти врядування. Міжнародний валютний фонд (Департамент з бюджетних питань). 2014. 65 с.
7. Ковальчук І.С. Проблемні аспекти організації та діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. URL: https://otherreferats.allbest.ru/law/00822470_0.html.
8. Лапкін А.В. Спеціалізована антикорупційна прокуратура: проблеми організації та діяльності. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14831/1/Lapkin_63-70.pdf

References

1. United Nations Convention against Corruption: adopted on 31.10.2003 and ratified by Ukraine on October 18, 2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (in Ukrainian).
2. Criminal Anti-Corruption Convention (ETS 173): adopted on January 27, 1999 and ratified by Ukraine on October 18, 2006 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (in Ukrainian).
3. Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe № (2000) 19 The role of the public prosecution service of criminal justice: adopted on 06.10.2000 and ratified by Ukraine. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf (in Ukrainian).
4. Law of Ukraine "On Prosecutor's Office". № 1697-VII dated October 14, 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (in Ukrainian).
5. Order of the General Prosecutor's Office of Ukraine "On Approval of the Regulations on the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of the General Prosecutor's Office of Ukraine" dated April 12, 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0149900-16> (in Ukrainian).
6. Story T., Aav E., Adams D.. Tax Administration Reform and Governance Options: International Monetary Fund (Department of Budget Issues). 2014. 65 p.
7. Kovalchuk I.S. Problematic aspects of the organization and activity of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office. URL: https://otherreferats.allbest.ru/law/00822470_0.html (in Ukrainian).
8. Lapkin A.V. Specialized anti-corruption prosecutor's office: problems of organization and activity. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14831/1/Lapkin_63-70.pdf (in Ukrainian).