

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ

ВАНДІН Євген Валерійович - здобувач Національної академії прокуратури України
УДК 342.5

Стаття посвячена изучению теоретико-правового аспекта деятельности Специализированной антикоррупционной прокуратуры в Украине.

Ключові слова: спеціалізована антикорупційна прокуратура, антикорупційна діяльність, Національне антикорупційне бюро, нагляд за додержанням законів, функції прокуратури.

Постановка проблеми

Ефективне функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – антикорупційна прокуратура) впливає не тільки із потреби у здійсненні нагляду за розслідуванням найбільш резонансних злочинів в Україні. Як було відзначено в Плані дій з лібералізації візового режиму, для надання українцям безвізового в'їзду в країни ЄС необхідно здійснити ряд заходів. З-поміж інших передбачено, що створення єдиного та незалежного антикорупційного органу в Україні та спеціалізованої і незалежної антикорупційної прокуратури є одним з ключових умов для пом'якшення міграційного клімату, а також для виплати значної допомоги від ЄС [1; 13]. До того ж процес створення антикорупційної прокуратури перебуває на стартовому етапі, а тому наукове обґрунтування та дискусія з цього приводу є важливим та необхідним елементом дієвості служби в майбутньому.

Стан дослідження

Дослідження проблеми прокурорської діяльності не є новим для вітчизняної правової

науки. Тим не менше, праці таких фахівців як М.В. Косюти, В.І. Малюги, М.І. Мичко, В.В. Сухоноса, В.В. Шуби, М.К. Якимчука та інших, уже не можуть задовольнити сучасні тенденції та вимоги до ефективного менеджменту органами прокуратури.

Виклад основного матеріалу

Основи управління будь-якого органу нерозривно пов'язані з організаційними засадами його функціонування. Слід погодитися із І. Козьяковим у тому, що дослідження сутності організації діяльності прокуратури представляється як процес упорядкування елементів у раціональну єдність, змістом якого є діяльність з розробки форм і методів роботи, координації зусиль певних суб'єктів прокурорської діяльності, які здійснюють встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [2, с. 24].

Оскільки в п. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. зазначено, що антикорупційна прокуратура створюється на правах самостійного структурного підрозділу, питання його незалежності виходить на перший план. Аналіз положень Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 дає можливість встановити деякі ознаки незалежності антикорупційної прокуратури.

Особливий порядок відбору та призначення антикорупційних прокурорів на адміністративні посади (ч. 1,2 ст. 8¹ Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014). Позитивним слід відмітити той факт, що відповідальними за

організацію проведення відкритого конкурсу є не представники Генеральної прокуратури України (як вищого адміністративного органу), а конкурсна комісія у складі чотирьох осіб, визначених Радою прокурорів України та семи осіб, визначених Верховною Радою України (ч. 2 ст. 8⁻¹ Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014). Публічність та прозорість конкурсної процедури відбору забезпечується он-лайн відеотрансляцією співбесіди і претендентами на зайняття вакантних посад [4, п. 1.3]. Кваліфікаційні вимоги на посаду антикорупційного прокурора відповідають загальним вимогам, визначеним у ст. 27 Закону України «Про прокуратуру». Згідно із п. 1.6. Порядку проведення відкритого конкурсу з відбору кандидатів на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (далі – Порядок) безпосередній процес конкурсу проходить три послідовні етапи: складання тестування на знання законодавства, складання тестування загальних здібностей та співбесіда [4]. При цьому, якщо претендент не набрав прохідний бал при складанні тесту на знання законодавства (70 балів із 100), він вважається недопущеним до тестування на загальні здібності. Для ефективного проведення конкурсу створюється робоча група та конкурсна комісія, які також повинні бути незалежними від кандидатів. Метою проведення співбесіди є з'ясування професійних, морально-ділових і управлінсько-організаторських здібностей кандидата, необхідних для виконання службових обов'язків на конкретній адміністративній посаді, відповідності рівня доходів способу життя кандидата тощо [4, п. 8.1]. Предметом оскарження можуть бути виключно рішення комісії щодо недопущення кандидата до тестування на загальні здібності та результати тестування на знання законодавства [4, п. 9.1].

Окреме робоче місце відводиться розташуванню апарату працівників антикорупційної прокуратури (ч. 3 ст.8⁻¹ Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014). Віддаленість один від одного антикорупційних прокурорів від загальних прокурорів, без сумніву, зменшить ризик виникнення конфлікту інтересів. При цьому, на наш погляд, більш доцільним є переміщення місць розміщення працівників

антикорупційної прокуратури в самостійне робоче приміщення. Такою, що має право на існування, є модель спільного перебування в одному приміщенні із апаратом Національного антикорупційного бюро.

Заборона адміністративного втручання з боку посадових осіб керівного апарату Генеральної прокуратури України та відсутність впливу на діяльність загальних прокурорів зі сторони керівників антикорупційної прокуратури (п. 5 ст. 8⁻¹ Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р.). Положення ст. 8⁻¹ Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. передбачається, що письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності антикорупційної прокуратури видаються за обов'язковим погодженням керівника такого органу. До речі, міжнародними рекомендаціями та практикою діяльності публічних органів у провідних країнах світу велика увага приділяється протидії зовнішньому та внутрішньому тиску, а також можливості впливати на рішення працівників відомства. 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 в 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 щодо визначення рівнів оплати

праці (часто з урахуванням більш широких 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 підприємцям; 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 процесуальних та інструктивних норм [5, с. 46].

Мінімізація можливості корупційного впливу на співробітника антикорупційної прокуратури є прогресивним шляхом ефективною організаційною складовою функціонування антикорупційної системи взагалі.

Слід погодитись із Проневичем О., який приходить до висновку, що рекомендаційними настановами міжнародних організацій встановлено й інші специфічні засади діяльності антикорупційної прокуратури, а саме: спеціалізація, професійна підготовка (кадрове забезпечення) та достатні адекватні ресурси для виконання завдань [6, с. 262].

Як правило, антикорупційна спеціалізація забезпечується на рівні існуючих державних суб'єктів правоохоронної діяльності. Однак у країнах з перехідною економікою часто утворюються самостійні спеціалізовані інституції з протидії корупції [6, с. 262]. Окрім спеціалізованих органів по боротьбі із корупцією, в Україні в системі органів виконавчої влади, в тому числі і в правоохоронних органах, діють внутрішні підрозділи по боротьбі із корупцією. Питання їх дієвості є сумнівним навіть в силу того, що вони перебувають у системі єдиного органу по адміністративній вертикалі. Антикорупційну прокуратуру, специфіка діяльності якої залежить від специфіки антикорупційного бюро, було створено з метою боротьби із корупцією на найвищому рівні.

Станом на сьогоднішній день структура та штат як елементи організаційного аспекту діяльності антикорупційної прокуратури наразі ще не сформовані. Проте, виходячи

із досвіду організації діяльності Національного директорату по боротьбі із корупцією в Румунії (модель діяльності якої схожа із вітчизняною) можна припустити, що апарат буде віддзеркалювати структуру антикорупційного бюро. Оскільки в антикорупційному бюро відсутня диференціація структури на функціональні напрямки протидії корупції (як, наприклад, існують підрозділи по боротьбі із корупцією в органах державного управління, відділи по боротьбі з корупцією у сфері фінансових інтересів Румунії, відділи по боротьбі із корупцією серед військовослужбовців, тощо [7, с. 81; 3]), структура та апарат антикорупційної прокуратури також не потребує цього. У багатьох країнах світу (Великобританія, Іспанія, Бельгія, Норвегія та ін.) у структуру спеціалізованих органів по боротьбі із корупцією або при них функціонують фінансові аналітики та експерти з протидії відмиванню коштів, отриманих злочинним шляхом задля підвищення рівня протидії фінансовій корупції.

Не менш важливим складовим елементом організаційної діяльності антикорупційної прокуратури є координація, яку в силу специфіки її роботи можна охарактеризувати і яка є сукупність взаємоузгоджених дій, рішень та заходів, в рамках єдиного співробітництва по боротьбі із корупцією в найвищих своїх проявах.

Не буде помилкою відмітити, що без співробітництва із органами та установами виконавчої влади антикорупційна прокуратура не зможе здійснювати ефективний нагляд за здійснення правоохоронної діяльності детективами антикорупційного бюро. На відміну від координації діяльності роботою правоохоронних органів загальною прокуратурою, взаємодія антикорупційної прокуратури із органами та установами державної влади буде відзначають особливою специфікою. По-перше, управління координаційною діяльністю здійснюватиметься керівником антикорупційної прокуратури. По-друге, пріоритетними суб'єктами взаємодії будуть спеціалізовані антикорупційні органи і установи, а саме: Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. Проте, врахову-

ючи той факт, що антикорупційна прокуратура здійснює нагляд за досудовим розслідуванням корупційних правопорушень вищими посадовими особами та державними службовцями, то необхідність взаємодії виявляється і з центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Не виключенням є взаємодії із приватними суб'єктами (банки, адвокатські та нотаріальні об'єднання).

Іншим організаційним аспектом функціонування антикорупційної прокуратури є кадрове забезпечення, що впливає із завдання побудови ефективної сучасної антикорупційної служби за європейськими стандартами. Як було відзначено в попередньому підрозділі, одним із удосконалених елементів правових засобів профілактики та протидії корупційним правопорушенням за антикорупційним законодавством України 2014-2015 років є прийняття так званих кодексів поведінки. У європейській практиці прийнято вважати, що оскільки працівники прокуратури здійснюють нагляд за розслідуванням корупційних правопорушень, вони самі повинні бути зразком у своїй антикорупційній поведінці. До факторів морального антикорупційного етикету прокурора відносять наступні: прокурор повинен бути прикладом для своїх колег в області нетерпимого ставлення до корупції; працівники прокуратури повинні відкидати всі спроби підкупу і негайно повідомляти про ці факти особам, відповідальним за її запобігання, або безпосередньому керівництву; у разі виникнення конфлікту інтересів потрібно залучати своїх колег у якості свідків; організація роботи повинна бути побудована таким чином, щоб її можна було перевірити в будь-який час; прокурори зобов'язані чітко розділяти свою службову діяльність і приватне життя для запобігання конфлікту інтересів; при виявленні фактів корупції у процесі виконання своїх службових обов'язків прокурор повинен повідомити про це особу, відповідальному за запобігання корупції або керівнику; у разі виявлення структурних підрозділів, що сприяють корупції, необхідно організувати свою роботу таким чином, щоб не бути залученим у дану діяльність; прокурори повинні періодично проходити підготовку та пере-

підготовку з питань протидії корупції; якщо ж прокурор все-таки виявився залученим у корупційну діяльність, то він не повинен боятися повідомити про це, оскільки, це може бути враховано як пом'якшувальну обставину при визначенні ступеня його винності [8, с. 162-163].

Розділ VI Закону України «Про запобігання корупції» містить обов'язок державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування дотримуватися вимог закону та загально визначених етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими (ст. 38 Закону України «Про запобігання корупції»). Окрім цього, положеннями Розділ VI Закону України «Про запобігання корупції» визначено наступні засади професійності в діяльності публічних службовців: пріоритет інтересів органу чи установи, що її представляє державний службовець, політична нейтральність, неупередженість, компетентність та ефективність, нерозголошення інформації, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень. Проте, означені правила є загальними правилами етичної поведінки, які стосуються всіх публічних службовців. На наш погляд, необхідно виокремлювати спеціальні правила етичного кодексу поведінки та професійної діяльності щодо публічних службовців, діяльність яких направлено виключно на боротьбу із корупцією. Ці стандарти повинні встановлювати більш жорсткий контроль за приватним життям службовця, який здійснює нагляд за правоохоронною антикорупційною діяльністю на найвищому рівні. Наприклад, у ст. 29 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро» зазначено, що підрозділи внутрішнього контролю здійснюють моніторинг способу життя працівників антикорупційного бюро з метою встановлення відповідності рівня життя працівника майну і доходам цього працівника та його членів сім'ї згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається ним відповідно до закону [11]. При цьому вищенаведеним Законом не передбачено обмежень у часі, способі, режимі такого моніторингу. Одразу виникає питання, чи можливо це вважати протиправним втручан-

ням у приватне життя публічного службовця, виходячи зі змісту ст. 32 Конституції України («...Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини...»)?

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 20.01.2012 № 2-рп/2012 чітко відмітив, що перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві [9]. Виходячи із того, що категорію працівників антикорупційної прокуратури можна віднести до найвищого державного рангу служби та враховуючи той факт, що їх діяльність є професійною у сфері боротьби із корупцією, вважаємо за доцільне рекомендувати внести зміни до Наказу Генеральної прокуратури України від 28 листопада 2012 року № 123, а саме, доповнити його статтею 21 наступного змісту: «Підрозділи внутрішнього контролю органів державного бюро розслідувань здійснюють моніторинг способу життя прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою встановлення відповідності рівня життя майну і доходам цього прокурора та його членів сім'ї згідно з декларацією, що подається ним». При цьому до предмету моніторингу необхідно включати поведінку, відношення до подарунків, загальний образ життя та ін..

На підставі аналізу досвіду Німеччини, з метою своєчасного виявлення корупційних діянь, у діяльності антикорупційної прокуратури доречно також запровадити практику реалізації принципу «багатьох очей». Її змістом є одночасна перевірка на прозорість публічного службовця декількома працівниками суміжного підрозділу чи підрозділами іншого територіального органу антикорупційної прокуратури. Це дасть змогу підвищити рівень самоконтролю в діяльності антико-

рупційної прокуратури [10, с. 162].

Досвід Франції та Німеччини в кадрових стратегіях дає можливість відмітити такий ефективний засіб антикорупційного спрямування як ротація кадрів. Як відзначено в Директиві Федерального уряду по попередженню корупції у федеральній адміністрації МВС ФРМ від 30 липня 2004 року ротація посадових осіб, що перебувають на керівних посадах в органах публічної влади повинна здійснюватися кожних 5 років [10, с. 162]. При цьому, враховуючи положення ст. 5, ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII керівними посадами підрозділів антикорупційної прокуратури слід вважати антикорупційного прокурора та його заступників, керівників відділів антикорупційної прокуратури та їх заступників.

На наш погляд, таку систему аналізу корупційних ризиків у діяльності антикорупційних прокурорів доцільно створити і в Україні. Вона повинна стати складовою загальної антикорупційної стратегії в системі кадрового забезпечення із обов'язковим розповсюджуватися на всіх працівників прокуратури.

Висновок

Отже, антикорупційна прокуратура України є структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, яка уповноважена на здійснення нагляду під час досудового розслідування щодо корупційних правопорушень Національним антикорупційним бюро. Створення антикорупційної прокуратури в Україні є продуктом організаційного та функціонального реформування органів прокуратури відповідно до сучасних європейських стандартів та кращих практик передових країн світу.

Основним елементом у системі організаційного блоку функціонування антикорупційної прокуратури є забезпечення самостійності та незалежності підрозділу від зовнішнього впливу. З метою удосконалення організації діяльності антикорупційної прокуратури рекомендується надати йому окремі кошторисні, інформаційні та кадрові (повноваження) права.

Специфічний складний, криміногенно-резонансний, загальнодержавний характер кримінальних проваджень, нагляд за роз-

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена вивченню теоретико-правового аспекту діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Україні.

слідуванням яких здійснюють антикорупційні прокурори, потребує розробки особливої кадрової стратегії в діяльності спеціалізованого антикорупційного інституту. Станом на сьогоднішній день законодавчої розробки та доопрацювання потребує: штатний розпис та структура антикорупційної прокуратури, стратегія експертно-галузевого (фахового) забезпечення кадровими ресурсами, спеціальні правила етичного кодексу поведінки антикорупційних прокурорів, ризикоорієнтована система оцінки схильності до корупційних проявів у професійній діяльності антикорупційної прокуратури.

Література

1. Безвізовий діалог між Україною та ЄС : План дій з лібералізації візового режиму. – Схвалено на саміті Україна - Європейський Союз (22 листопада 2010 року, м. Брюссель, Королівство Бельгія). – [Електронний ресурс]. – режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_001.
2. Козьяков І. Методологічні аспекти організації прокурорської діяльності на сучасному етапі / Ігор Козьяков // Вісник прокуратури. – №7, 2015. – С. 23-32.
3. Берестень В.И. Кадровое обеспечение как элемент системы противодействия коррупции в органах государственного управления / В.И. Берестень // Проблемы управления. – № 3 (32). – 2009. – С. 96-102.
4. Порядок проведення відкритого конкурсу з відбору кандидатів на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі : схвалено конкурсною комісією з відбору на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі протоколом № 4 від 1 жовтня 2015 року.
5. Томас Сторі, Енріко Аав, Дебра Адамс. Реформа адміністрування податків та варіанти врядування : Міжнародний валютний фонд (Департамент з бюджетних питань). – 2014. – 65 с.

SUMMARY

The article is devoted to the problem of anti-corruption prosecutors activities in Ukraine.

6. Проневич О.С. Институт специализованной антикоррупционной прокуратуры в европейской державно-правовой традиции / О.С. Проневич // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 261–268 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_1_44.pdf.

7. Горан Клеменчич, Янек Стусек. Специализированные институты по борьбе с коррупцией : обзор моделей // Организация экономического сотрудничества и развития, Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – 2006. – [Электронный ресурс]. – режим доступа : www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf.

8. Поляков М.М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры / М.М. Поляков // Государство и право. Юридические науки. – №2-2/2013. – С.160-171.

9. У справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України : Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012. – [Електронний ресурс]. – режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>.

10. Поляков М.М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры / М.М. Поляков // Государство и право. Юридические науки. – №2-2/2013. – С.160-171.

11. Про національне антикорупційне бюро : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 47, ст.2051. – [Електронний ресурс]. – режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

12. Reply to your letter from 2 November 2015 requesting assistance to the testing process for specialised anti-corruption prosecution administrative positions : Letter EU (Delegation to Ukraine). – [Electronic recourse]. – access mode : <http://tsn.ua/groshi/yes-vidmovivsyafinansuvati-stvorennya-antikorupciynoyi-prokuraturi-v-ukrayini-528104.html>.