



УДК 347.963 328.185(477)

## ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ Й ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ

Ковальчук І.С., к. ю. н., доцент,  
доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів  
Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті аналізуються новели в законодавстві про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру в системі органів прокуратури України, уносяться пропозиції щодо вирішення окремих спірних питань у Законі України «Про прокуратуру».

**Ключові слова:** прокуратура, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, структура Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

В статье анализируются новеллы в законодательстве о Специализированной антикоррупционной прокуратуре в системе органов прокуратуры Украины, вносятся предложения по решению отдельных спорных вопросов в Законе Украины «О прокуратуре».

**Ключевые слова:** прокуратура, Специализированная антикоррупционная прокуратура, структура Специализированной антикоррупционной прокуратуры, руководитель Специализированной антикоррупционной прокуратуры.

### Kovalchuk I.S. PROBLEMATIC ASPECTS OF ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF SPECIALIZED AGAINST CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICE

This article analyzes the novel legislation on Specialized against corruption prosecutor's office in the prosecution system of Ukraine, made proposals to resolve some contentious issues in the Law of Ukraine "On Prosecution Office".

**Key words:** prosecutor's office, Specialized against corruption prosecutor's office, structure of the specialized against corruption prosecutor's office, head of the Specialized against corruption prosecutor's office.

**Постановка проблеми.** Корупція – це негативне явище, яке породжує незаконну діяльність і підриває авторитет органів державного управління, гальмує економічний розвиток, є першочерговою загрозою для конституційного та суспільного ладу й національної безпеки країни. В Україні, як і в усьому світі, учинення корупційних злочинів зараховано до найголовніших політичних, економічних і соціальних проблем сьогодення. За результатами глобального Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index) від Transparency International, у 2014 році Україна посіла 142 місце зі 175 позицій, що свідчить про те, що Україна залишається тотально корумпованою державою [1].

Усвідомлюючи, що системна корупція є суттєвою перешкодою для реалізації євроінтеграційних прагнень України, у 2014 році парламент країни прийняв низку важливих законів, покликаних сприяти більш ефективній боротьбі з корупцією, а саме: «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [2], «Про запобігання корупції» [3], «Про Національне антикорупційне бюро України» [4], «Про прокуратуру» [5] та інші. Незважаючи на потужну нормативну базу, створену для запобігання і протидії корупції, на сьогодні в Україні вона залишається системною проблемою, яка існує на всіх рівнях державної влади. Політичні партії, законодавчий орган, правоохоронці, державні службовці й судова гілка влади й досі сприймаються громадянами як дуже корумповані інститути. У Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 06 травня 2015 року № 287/2015, поширення

корупції та її укорінення в усіх сферах державного управління було визнано загрозою національній безпеці України [6, с. 41].

Сьогодні Україна бореться з таким негативним явищем, як корупція. Одним зі шляхів викорінення корупції законодавець вважає реформу наявних і створення нових органів, які здійснюють протидію корупційним виявам. Зокрема, 14 жовтня 2014 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про запобігання корупції», яким визначено систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. У вказаному Законі визначено роль і місце органів прокуратури та органів внутрішніх справ України щодо здійснення антикорупційної діяльності, також серед суб'єктів визначено новостворені антикорупційні інституції, якими є Національне антикорупційне бюро України й Національне агентство з питань запобігання корупції.

**Ступінь розробленості проблеми.** Питання створення спеціальних антикорупційних органів в Україні розглядали такі науковці, як М.В. Грищенко, О.О. Дульський, О.З. Жовнір, Д.Г. Заброта, О.Г. Кальман, Ю.Я. Касараба, В.Ю. Кобринський, Б.В. Романюк, Т.І. Чернявська та інші. Проте нинішні реалії, прагнення всього суспільства до подолання корупції в усіх сферах життєдіяльності актуалізують здійснення поглибленого аналізу особливостей сучасного стану діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, серед яких значне місце законодавець відводить органам прокуратури, зокрема Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі.

**Метою статті** є аналіз чинного законодавства України, що регулює організаційні аспекти

ти діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, і визначення недоліків у ньому.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року (далі – Закон), однією зі складових системи прокуратури України є Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка утворюється на правах самостійного структурного підрозділу в Генеральній прокуратурі України. Законом закріплено вичерпний перелік функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: 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 цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовані в тих самих містах, у яких знаходяться територіальні управління Національного антикорупційного бюро України. На відміну від системи територіальних прокуратур, що відображає поділ території України на регіони та інші адміністративно-територіальні одиниці, які можуть складатись із міст і районів або груп районів, структура Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначається місцем розташування територіальних управлінь Національного антикорупційного бюро України.

Отже, можна зробити висновок, що центральний апарат і територіальні філії, які утворюють систему Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, являють собою підсистему органів прокуратури України з визначенням відповідних функцій, яку очолює керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, котрий безпосередньо підпорядковується Генеральному прокуророві України. Усе це свідчить про намагання законодавця акцентувати увагу на організаційній і функціональній автономності антикорупційної прокуратури.

Також автономність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури забезпечується особливостями її організації та діяльності, до яких можна зарахувати таке:

1. Особлива процедура формування кадрового складу, зокрема через відкритий конкурсний відбір кандидатів на адміністративні посади (частини 1 і 2 статті 8-1 Закону).

2. Власна структура, до якої входять центральний апарат і територіальні філії, що розташовуються в тих місцях, у яких знаходяться територіальні управління Національного антикорупційного бюро України (частина 4 статті 8-1 Закону).

3. Окреме місце розташування: у службових приміщеннях Національного антикорупційного бюро України або службових приміщеннях Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України

(регіональної чи місцевої прокуратури) (частина 3 статті 8-1 Закону).

4. Також автономність антикорупційної прокуратури виявляється в обмеженні впливу на працівників антикорупційної прокуратури з боку керівництва Генеральної прокуратури: Генеральний прокурор України, його перший заступник і заступники не мають права давати вказівки прокурорам антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами цієї прокуратури їхніх повноважень (частина 5 статті 8-1 Закону).

Однак, аналізуючи окремі положення Закону України «Про прокуратуру», можемо зробити висновок, що автономність антикорупційної прокуратури в деяких випадках зникає. Так, у частині 3 статті 7 Закону зазначено, що утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату здійснюється Генеральним прокурором України за погодженням із Директором Національного антикорупційного бюро. Виникає логічне запитання: навіщо Генеральному прокуророві України, який очолює єдину систему прокуратури України, погоджувати свої рішення щодо питань утворення й діяльності структурного підрозділу прокуратури України з керівником іншого відомства? Виходячи із цієї норми Закону, можемо поставити логічне запитання: чому Генеральний прокурор України не погоджує утворення, визначення структури і штатну кількість управлінь Національного антикорупційного бюро України? Чому рішення Директора Національного антикорупційного бюро щодо визначення і структури, штатної кількості управлінь Національного антикорупційного бюро, відповідно до частини 3 статті 5 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», приймається ним самостійно, а не потребує погодження? До того ж і сама процедура призначення Директора Національного антикорупційного бюро викликає певні зауваження. Так, у частині 2 статті 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» зазначено, що Національне антикорупційне бюро України утворюється Президентом України відповідно до цього та інших законів України, а, згідно з частиною 1 статті 6 вказаного Закону, Директор Національного антикорупційного бюро України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному цим Законом. Однак зазначені положення Закону не відповідають Конституції України, оскільки в статтях 85 і 106 Конституції України передбачається вичерпний перелік органів і посадових осіб, призначати яких або згоду на призначення яких може здійснювати Президент України або Верховна Рада України. Тому закріплений у Законі порядок формування Національного антикорупційного бюро України не відповідає конституційним вимогам і може бути встановлений тільки після внесення відповідних змін до Конституції України.

З огляду на викладене такий законодавчий порядок утворення, визначення структури і штату антикорупційної прокуратури при-



зведе до втрати незалежності формування й діяльності органів прокуратури України як єдиної незалежної системи. Тому доцільно позбавити Директора Національного антикорупційного бюро України повноваження, передбаченого частиною 3 статті 7 Закону України «Про прокуратуру», погоджувати рішення Генерального прокурора України щодо утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату.

Також системний аналіз положень Закону України «Про прокуратуру» свідчить про наявність багатьох суперечностей, яких законодавець припустився в прагненні підвищити автономність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Так, як зазначалося раніше, у частині 5 статті 8-1 Закону закріплено, що Генеральний прокурор України, його перший заступник і заступники не мають права давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами антикорупційної прокуратури їхніх повноважень.

На перший погляд усе зрозуміло, законодавець обмежив вплив з боку керівництва Генеральної прокуратури України на працівників антикорупційної прокуратури. Однак, відповідно до статті 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 в межах і порядку, визначених законом. Крім того, у частині 3 статті 17 Закону закріплено, що Генеральний прокурор України має право давати вказівки будь-якому прокуророві, але не зазначено жодних обмежень щодо цього стосовно прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, адже, незважаючи на те що прокурори антикорупційної прокуратури є працівниками Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, у Законі зазначено, що прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає в прокуратурі.

З вищенаведеного постає одне запитання: чи повинні прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури виконувати вказівки Генерального прокурора України? Тому доцільно законодавчо визначитись у цьому питанні, щоб надалі в роботі прокурорів цієї прокуратури не виникло питань: виконувати чи ігнорувати вказівки Генерального прокурора України, які на законодавчому рівні визначені як обов'язкові для будь-якого прокурора?

Ще одним недоліком чинного Закону України «Про прокуратуру» є неповне визначення переліку адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Так,

стаття 39 Закону визначає перелік адміністративних посад у Генеральній прокуратурі України, регіональних і місцевих та в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Відповідно до частини 3 статті 39 Закону, адміністративними посадами в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі є посади:

1) заступника Генерального прокурора України – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

2) першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

3) заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

4) керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

5) керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуватимуться в тих самих містах, у яких знаходяться територіальні управління Національного антикорупційного бюро України. З указаної норми Закону та з оголошення, розміщеного на офіційному сайті Генеральної прокуратури України, про проведення відкритого конкурсу з відбору кандидатів на обіймання адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі випливає, що адміністративні посади наявні тільки в центральному апараті цієї прокуратури. Однак у Законі не визначено, який статус і повноваження матимуть особи, котрі очолюватимуть територіальні філії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. На противагу цьому, у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» чітко визначено статус і повноваження директора територіальних управлінь Національного антикорупційного бюро України. Отже, оскільки територіальні філії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури посідають важливе місце в структурі антикорупційної прокуратури, доцільно до переліку адміністративних посад Спеціалізованої антикорупційної прокуратури включити посади керівників її територіальних філій, які призначатимуться Генеральним прокурором України за результатами відкритого конкурсу, і на законодавчому рівні закріпити їхні повноваження.

**Висновки.** Створення в Україні Спеціалізованої антикорупційної прокуратури було викликано вимогою суспільства щодо боротьби з корупційними правопорушеннями серед державних службовців найвищого рівня.

Закріплення особливого статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в структурі органів прокуратури зумовлено специфічними завданнями, які покладаються на цей орган, і обмеженням впливу на прокурорів цієї прокуратури з боку керівництва Генеральної прокуратури.

Варто зазначити, що на сьогодні залишається низка недоліків у нормативно-правових актах, які регулюють діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, були досліджені в статті, і запропоновано шляхи їх вирішення.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Corruption Perceptions Index 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi2014&>.
2. Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 року : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
4. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
5. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>.
6. Кальман О.Г. Стан і перспективи організаційно-правового забезпечення протидії та запобігання корупції в Україні / О.Г. Кальман // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2007. – Вип. 15. – С. 39–50.