

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

PROBLEMATIC ISSUES OF THE SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICE FUNCTIONS IMPLEMENTATION AND THEIR SOLUTIONS

Карпунцов В.В.,
кандидат юридичних наук,
народний депутат
Верховної Ради України

Статтю присвячено виявленню проблемних питань реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та обґрунтуванню шляхів їх вирішення. Виокремлено пріоритетні напрями вдосконалення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, виходячи з положень міжнародно-правових актів, світового досвіду. Встановлено функції і завдання Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, реалізація яких здійснюється у процесуальній формі. Обґрунтовано необхідність поглибленого дослідження питань адміністративної процесуальної правосуб'єктності прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у відносинах адміністративної відповідальності.

Ключові слова: Спеціалізована антикорупційна прокуратура, функції, завдання, адміністративна відповідальність.

Статья посвящена выявлению проблемных вопросов реализации функций Специализированной антикоррупционной прокуратуры и обоснованию путей их решения. Выделены приоритетные направления совершенствования деятельности Специализированной антикоррупционной прокуратуры, исходя из положений международных актов, мирового опыта. Установлены функции и задачи Специализированной антикоррупционной прокуратуры, реализация которых осуществляется в процессуальной форме. Обоснована необходимость углубленного исследования вопросов административной процессуальной правосубъектности прокуроров Специализированной антикоррупционной прокуратуры в отношениях административной ответственности.

Ключевые слова: Специализированная антикоррупционная прокуратура, функции, задачи, административная ответственность.

The article is devoted to problematic issues of implementation of the Specialized anti-corruption Prosecutor's office functions and the justification of their solutions. 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. The necessity of in-depth study of issues of administrative procedural legal personality of the Specialized anti-corruption prosecutors of the Prosecutor's office in relations of administrative responsibility is grounded.

Key words: Specialized anti-corruption Prosecutor's office, functions, objectives, administrative responsibility.

Постановка проблеми. Гарантування ефективної протидії корупції та забезпечення законності і правопорядку у військовій сфері зумовило запровадження та функціонування органів виконання спеціальних процесуальних повноважень прокуратури. Такими органами Законом України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р. [1] передбачено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (п. 5 ч. 1, ч. 3 ст. 7, ст. 8-1), військові прокуратури (п. 4 ч. 1, ч. 2 ст. 7), Генеральну інспекцію (ч. 3 ст. 8, п. 9-1 ч. 1 ст. 9). Звернення до світового досвіду функціонування подібних Спеціалізованих антикорупційній прокуратурі прокуратур у деяких державах світу дозволив ученим вказати на функціонування таких інституцій, як спеціальні окружні прокуратури з попередження економічних злочинів (Іспанія), злочинів, пов'язаних із корупцією (Італія – Національна прокуратура Антимафії) [2, с. 18]. У дослідженнях звертається увага на умови функціонування відокремлених спеціалізованих антикорупційних інституцій, до яких належить високий рівень корумпованості державного апарату у країнах, що розвиваються, або країнах із перехідною економі-

кою, а саме відокремлення відбувається під тиском донорських і міжнародних організацій [3].

Отже, звернення до світового досвіду функціонування інституцій, подібних Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі в Україні, та критичний аналіз чинного законодавства є джерелом пошуку шляхів удосконалення ефективності її діяльності.

Стан опрацювання. Сучасний науковий пошук представлений дослідженнями, в яких аналізуються переважно загальні питання антикорупційної діяльності – Д.Г. Заброда, М.І. Камлик, М.І. Мельник, О.О. Онищук, А.І. Редька, М.І. Хавронюк та ін. Аналіз проблемних питань функціонування спеціалізованих антикорупційних органів частково здійснювався у наукових доробках В.С. Бабкової, О.С. Проневича та ін.

Мета статті – виявити проблемні питання реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та обґрунтувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Спеціалізована антикорупційна прокуратура входить до системи прокуратури (п. 5 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р.) як самостій-

ний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України на правах Департаменту [4]. Функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначені ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р. у межах функцій прокуратури з урахуванням особливостей призначення цього самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України. Так, функція нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування здійснюється щодо Національного антикорупційного бюро України. Реалізація функцій представництва інтересів громадянина або держави в суді здійснюється у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р., щодо корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушеннями. Спеціалізована антикорупційна прокуратура також здійснює функцію підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях.

Важливо відзначити, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура наділена компетенцією стосовно здійснення заходів із поновлення порушених прав громадян або законних інтересів держави внаслідок учинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень. Слід вказати, що правовідновлювальну функцію Спеціалізованої антикорупційної прокуратури передбачено у підзаконному акті – Наказі Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» № 149 від 12.04.2016 р. (п. 4) [4], а не у спеціальному Законі України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р.

Гарантією законності досудового розслідування стосовно прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у разі вчинення корупційних злочинів є передбачена функція нагляду за досудовим розслідуванням. Такий нагляд здійснює прокурор, який визначається Генеральним прокурором із числа своїх заступників (крім керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) або керівників департаментів Генеральної прокуратури України (ч. 7 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р.).

Відповідно до функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури виокремлено завдання, які стосуються виконання вимог чинного закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасного внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; пов'язані із реалізацією правозабезпечувальної функції у частинах, що стосуються діяльності Національного антикорупційного бюро України, відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями, застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження (п. 3 Наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» № 149 від 12.04.2016 р.).

Процесуальна компетенція Спеціалізованої антикорупційної прокуратури стосується розгляду і вирішення звернень громадян, запитів і звернень народних депутатів України, представників державних, громадських організацій, інших осіб, а також скарг учасників кримінального провадження на дії та рішення детективів і прокурорів, що слідує із п. 4 Наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» № 149 від 12.04.2016 р.

Прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури наділені адміністративною процесуальною правосуб'єктністю у відносинах, пов'язаних із притягненням до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, відповідальність за які передбачена ст.ст. 172-4–172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [5]. Так, у разі складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9 КУпАП прокурорами відділів, начальники відділів управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді Спеціалізованої антикорупційної прокуратури забезпечують участь прокурора у розгляді справ про адміністративні правопорушення (п. 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП, п.п. 6.5.1 п. 6 Наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» № 149 від 12.04.2016 р.). Слід вказати на те, що зазначені повноваження здійснюються до початку діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (відповідно п.п. б п. 1 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» № 198-VIII від 12.02.2015 р. [6]).

Начальники відділів управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді наділені компетенцією щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП (п. 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП, п.п. 6.5.1 п. 6 Наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» № 149 від 12.04.2016 р.).

Статтею 185-4 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора. Вчинення такого правопорушення тягне накладення штрафу від трьох до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Адміністративну відповідальність передбачено за ухилення від виконання законних вимог прокурора (ст. 185-8 КУпАП). Об'єктивною стороною вказаного адміністративного правопорушення є дії, що пов'язані з невиконанням законних вимог прокурора

під час реалізації функції нагляду або неприбуття в орган прокуратури за викликом. Слід звернути увагу, що такі характеризуються прямим умислом, тобто коли особа передбачала і бажала настання суспільно шкідливих наслідків такої бездіяльності, про що зазначено у Постанові Верховного Суду України від 16.12.1999 р.: «За змістом ч. 1 ст. 185-8 КпАП України ухилення посадової особи від подання на вимогу прокурора необхідних йому матеріалів можливе лише з прямим умислом». Прямий умисел характерний і для дій, які стосуються ухилення від виконання законних вимог прокурора щодо прибуття в орган прокуратури (ч. 2 ст. 185-8 КУпАП). Вказане означає необхідність доведення прямого умислу під час учинення адміністративного правопорушення за ст. 185-8 КУпАП.

До компетенції начальників відділів управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді належить складання протоколів про адміністративні правопорушення за розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (ст. 185-11 КУпАП). Об'єктом цього проступку є суспільні відносини у сфері кримінального судочинства, що регулюються Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» № 3782-ХІІ від 23.12.1993 р. [7]. До заходів забезпечення безпеки відповідно ч. 1 ст. 7 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» № 3782-ХІІ від 23.12.1993 р. віднесені: а) особиста охорона, охорона житла і майна; б) видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; в) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; г) заміна документів та зміна зовнішності; д) зміна місця роботи або навчання; е) переселення в інше місце проживання; є) поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення; ж) забезпечення конфіденційності відомостей про особу; з) закритий судовий розгляд. Однак санкція ст. 185-11 КУпАП передбачає застосування штрафу у розмірі до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що не відповідає ступеню тяжкості вчиненого адміністративного правопорушення. У зв'язку з тим, що застосування заходів забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, спрямоване на виявлення, попередження, припинення, розкриття або розслідування кримінальних правопорушень, а також здійснення судового розгляду кримінальних проваджень, слід передбачити застосування стягнень, які є найбільш суворими з переліку стягнень за адміністративні правопорушення, встановлені ст. 24 КУпАП. До таких належать адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті. Останній вид адміністративного стягнення може бути застосований до прокурорів військової прокуратури. Альтернативним адміністративним стягненням слід передбачити штраф у максимальному розмірі – від

ста сорока п'яти до двохсот вісімдесяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Крім того, доцільно внести доповнення до ст. 38 КУпАП, якою встановлено строки накладення адміністративного стягнення, шляхом включення до переліку складів адміністративних правопорушень, щодо яких передбачено більш тривалий строк накладення стягнення ст. 185-11 КУпАП. Таким чином, пропонується така редакція ч. 3 ст. 38 КУпАП: «Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень, передбачених статтями 164-14, 185-11, 212-15, 212-21 цього Кодексу, може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення».

Водночас слід звернути увагу на ту обставину, що ст.ст. 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління, виходячи з їх розташування у главі 15 КУпАП. Адміністративна відповідальність за названі правопорушення не стосується боротьби з корупцією, але пов'язана із забезпеченням проведення процесуальних дій під час провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст.ст. 185-4, 185-8 КУпАП), а також забезпечення особи, взятої під захист (ст. 185-11 КУпАП).

Вказуючи на особливості функціонування спеціалізованих антикорупційних державних органів, доцільність їх функціонування, не можна оминати увагою напрацювання О.С. Проневича, який провів порівняльно-правовий аналіз правового регулювання статусу відповідних органів у державах Європи (Іспанії, Румунії, Хорватії, Швеції, Австрії) та деяких державах ближнього зарубіжжя (Литва, Молдова, Азербайджан). Результатом цього аналізу став висновок про те, що в окремих європейських країнах було запроваджено значною мірою уніфіковану інституційно-функціональну модель спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Для неї характерними є високий рівень автономності служби, загальнонаціональна юрисдикція, децентралізований порядок призначення керівника та його високий внутрішньовідомчий статус, прозорість процедур відбору персоналу, закріплення предметною юрисдикції служби, професійна підготовка тощо [8].

Звернення до міжнародного досвіду функціонування спеціалізованих антикорупційних органів дозволяє зазначити про відповідність запровадження Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міжнародним актам. Так, виокремлено такі міжнародні акти, в яких закріплено необхідність антикорупційної спеціалізації прокурорів: ст. 36 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію від 27.01.1999 р. ETS 173, п. 8 Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, п. 4 Рекомендації Україні в рамках Стамбульського плану дій щодо боротьби з корупцією Антикоруп-

ційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку від 21.01.2004 р., п.п. 86–87 Звіту груп держав проти корупції Ради Європи (ГРЕКО) в рамках об'єднаних першого та другого раундів оцінювання України 2007 р. О.С. Проневич називає конкретні положення перерахованих міжнародних актів, які стосуються антикорупційної спеціалізації прокурорів [8, с. 263]. Їх узагальнення дозволяє встановити такі основні положення щодо обов'язку держави гарантувати спроможність боротьби з корупцією шляхом створення спеціалізованого антикорупційного органу чи ефективного виконання відповідної правоохоронної діяльності; спеціалізації персоналу та функцій антикорупційних органів; забезпечення спеціалізації персоналу належною організацією діяльності прокуратури, навчання; підвищення компетентності працівників прокуратури.

Висновки. Дослідження міжнародного досвіду функціонування інститутів спеціалізованої антикорупційної прокуратури, міжнародних актів дозволило визначити, що функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Україні не є новелою у світі та не суперечить чинним міжнародним актам, які передбачають правову вимогу гарантування державою ефективності здійснення антикорупційної діяльності. Виходячи з положень міжнародно-правових актів, можна виокремити пріоритетні напрями вдосконалення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, реалізація яких має бути забезпечена державою: гарантування відсутності впливу на професійну діяльність; оптимальна інституціоналізація; належна фахова підготовка персоналу; адекватне технічне та матеріальне забезпечення; ефективний інформаційний обмін, який гарантує належну професійну діяльність із

виконання функцій, встановлених чинним законодавством.

За результатами аналізу функцій і завдань Спеціалізованої антикорупційної прокуратури доцільно виокремити ті з них, реалізація яких здійснюється у процесуальній формі: а) підтримання державного обвинувачення у суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України; б) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру», щодо корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень; в) розгляд і вирішення звернень, які стосуються дій та рішень прокурорів, детективів. Функція нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури пов'язана з досудовими провадженнями і має послідовний характер, що дозволяє вказувати на відповідну правову процедуру.

Встановлено необхідність поглибленого дослідження питань адміністративної процесуальної правосуб'єктності прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у відносинах адміністративної відповідальності. Проведений аналіз довів необхідність внесення відповідних змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, спрямованих на вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією; злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора; ухилення від виконання законних вимог прокурора; розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
2. Бабкова В.С. Проблеми визначення статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури / В.С. Бабкова // Проблеми реформування прокуратури : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квіт. 2016 р.) : у 2 т. / [редкол.: Л.М. Москвич (гол.), А.В. Лапкін, І.В. Юревич та ін.]. – Т. 1. – Харків : Право, 2016. – 224 с.
3. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. – 2007. – С. 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>.
4. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України № 149 від 12.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Ліга-закон станом на 30.04.2017 р.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-X від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції : Закон України № 198-VIII від 12.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 17. – Ст. 118.
7. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України № 3782-XII від 23.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.
8. 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 : [file:///C:/Users/User/Downloads/FP_index.htm_2015_1_44%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/FP_index.htm_2015_1_44%20(1).pdf).