

## **РЕФОРМА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

УДК 343.85:343.352

### **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ**

**Руденко М. В.,**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри правосуддя  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна,  
Заслужений юрист України

**Мельник О. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
заступник прокурора Харківської області

***Анотація*** У статті розглянуто актуальні питання, пов'язані із становленням, розвитком, організацією та функціонуванням Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка отримала відображення у новому антикорупційному законодавстві України і висунуто власні пропозиції з удосконалення цих питань.

***Ключові слова:*** Спеціалізована антикорупційна прокуратура, становлення, розвиток, організація, функції.

***Анотация*** В статье рассмотрены актуальные вопросы, связанные с становлением, развитием, организацией и функционированием Специализированной антикоррупционной прокуратуры, которая получила свое отражение в новом антикоррупционном законодательстве Украины и внесены собственные предложения по усовершенствованию этих вопросов.

***Ключевые слова:*** Специализированная антикоррупционная прокуратура, становление, развитие, организация, функции.

***Annotation*** The article deals with topical issues related to the formation, development, organization and functioning of specialized anti-corruption prosecutor's office, which was reflected in the new Ukrainian anti-corruption legislation and made their own suggestions for improvements on these issues.

***Key words:*** Specialized anti-corruption prosecutor's office, formation, development, organization, function.

Виконання плану лібералізації в'їзного режиму з Європейським Союзом і активізація у цьому контексті роботи нових державних органів боротьби з корупцією, змусили законодавця України передбачити створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП). Ці нововведення мають настільки велике значення, що вимагають самостійного теоретичного осмислення і прийняття фундаментальних практичних заходів.

Доцільно зазначити, що досвід створення подібних прокуратур наявний, наприклад, в Італії. Відповідно до Закону № 8 від 20.01.1992 р. при Генеральному прокурорі Касаційного суду утворено Національне управління по боротьбі з мафією, яке очолює Національний прокурор. При прокуратурах трибуналів, розташованих у головних містах округів, створені управління боротьби з мафією. Головне завдання управління – координація слідства у справах, пов'язаних з організованою злочинністю, взаємодія правоохоронних і судових органів [1].

Гене́за становлення (розвитку) спеціалізації органів прокуратури України в антикорупційній сфері бере свій початок із прийняттям Верховною Радою Закону України № 1698 – VII від 14.10.2014 р. «Про Національне антикорупційне бюро України», у статті 15-ої якого, було закріплено таке, раніше невідоме для юрисдикційної практики, нормативне положення: «До Національного бюро відряджаються прокурори для виконання повноважень прокурора під

час здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро. Порядок відрядження до Національного бюро прокурорів має визначатися Законом України «Про прокуратуру» та цим законом».

Водночас Перехідними положеннями цього Закону був доповнений чинний Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р., окремою статтею 17<sup>1</sup> (Прокурори Національного антикорупційного бюро України), у якій зазначалося: «Наказом Генерального прокурора України до Національного антикорупційного бюро України відряджаються прокурори для здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється слідчими Національного антикорупційного бюро України (ч. 1). Прокурори, що відряджаються до національного антикорупційного бюро України, залишаються на службі в органах прокуратури (ч. 2). Кількість прокурорів, що відряджаються, та порядок їх служби в Національному антикорупційному бюро України, визначаються Генеральним прокурором України за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України (ч. 3). Прокурори, що відряджаються до Національного антикорупційного бюро України, підпорядковуються безпосередньо Генеральному прокурору України (ч. 4)».

Проте, ці законодавчі новели, на нашу думку, порушували принцип єдності органів прокуратури, а також їх незалежності, адже кількість осіб що

здійснюватимуть прокурорський нагляд за діяльністю бюро, залежить від керівника Національного бюро, за діяльністю якого вони ж наглядають. Тому, Законом України від 12.02.2015 р. № 198-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції», було уточнено нормативний зміст ч. 1 ст. 17<sup>1</sup>, а саме: «Наказом Генерального прокурора України призначаються прокурори для здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативнорозшукової діяльності, досудового розслідування, яке здійснюється детективами Національного антикорупційного бюро України. Таке призначення прокурорів здійснюється за результатами відкритого конкурсу та після проходження ними відповідного навчання (підготовки). Конкурсний відбір проводить конкурсна комісія, що створюється Генеральним прокурором України і включає Директора Національного антикорупційного бюро України або визначеного ним представника. Порядок проведення відкритого конкурсного відбору визначається Генеральним прокурором України за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України».

Окрім цього, законодавець доповнює частину 1 статті 7 уже нового Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697 – VII (далі – Закон) пунктом 5 такого змісту: «Спеціалізована антикорупційна прокуратура». Отже, на теоретичному і практичному рівні з'явилося нове родове поняття (нова регламентація) «Спеціалізована антикорупційна прокуратура» як складова системи прокуратури України. Інша (нова) частина цієї статті вказувала: «Особливості організації і діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначені статтею 8<sup>1</sup> цього Закону. Утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату здійснюється Генеральним прокурором України за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України».

Зазначена тенденція зумовлюється внесенням законодавцем також базового доповнення до ст. 8 Закону наступного змісту: «У Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних кримінальних провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво».

Як бачимо, САП законодавче утворюється на правах структурного, у подальшому самостійного

структурного підрозділу Генеральної прокуратури України, про те є автономною від неї не лише організаційному, а й у функціональному відношенні. Про це свідчить покладення на САП вище вказаних спеціальних функцій, які хоча й не виходять за межі функцій прокуратури, визначених у ст. 121 Конституції України та статті 2 Закону «Про прокуратуру», проте мають такі характерні ознаки: а) особливий предмет діяльності – корупційні або пов'язані із корупційними правопорушення; б) особливий об'єкт діяльності – Національне антикорупційне бюро України (далі НАБУ), для забезпечення функціонування якого САП по суті і створюється.

Таким чином, САП покликана забезпечувати реалізацію функцій прокуратури стосовно НАБУ, яке відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Тож в організаційному відношенні САП підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору України, але повинна враховувати структуру і особливості діяльності НАБУ. Статус та функції САП визначені частиною 5 статті 8 Закону, а особливості її організації і діяльності – ст. 8<sup>1</sup> цього Закону (у редакції Закону України від 02.07.2015 року № 578-VII).

Отже, САП законодавством передбачена як спеціалізована прокуратура, призначенням якої є здійснення прокурорської діяльності у зв'язку із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, тобто вона є спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції (частина 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700 – VII (у редакції Закону від 12.02.2015 р. № 198-VIII)). Більш того, це ключовий елемент системи протидії корупції, формування якого має відбуватися в прозорий спосіб. Тому неможна погодитись зі скептичною думкою про те що у держави немає окремої САП, а фактично є внутрішній підрозділ Генеральної прокуратури [2]. Навпаки САП має великий рівень самостійності (про що буде йтися далі), хоча і є складовою Генеральної прокуратури України. Функціонування САП у відриві від органів прокуратури порушувало б основоположний конституційний принцип – принцип єдності прокурорської системи.

На виконання вказаних законодавчих вимог 22.09.2015 року Генеральним прокурором України було утворено окремим наказом САП, визначено її структуру і штат. З урахуванням нових вимог статті 8<sup>1</sup> Закону протягом вересня-листопада минулого року тривав процес конкурсного відбору на призначення заступника Генерального прокурора України – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, який супроводжувався гучними скандалами. У листопаді того ж року конкурсна комісія визначила фінальну двійку кандидатів на цю посаду, одного із яких було призначено на вказану посаду Генеральним прокурором України [3]. У подальшому розпочався процес призначення на інші

адміністративні посади у САП та безпосередньо прокурорів цієї прокуратури.

Коротка історична ретроспектива дозволяє нам сформулювати такі етапи становлення САП:

- 1) законодавче передбачення нормативного положення щодо відрядження прокурорів до НАБУ;
- 2) введення у науковій та практичній обіг терміну «Прокурори НАБУ»;
- 3) заміна законодавцем словосполучення «відрядження прокурорів» на «призначення прокурорів» до НАБУ;
- 4) законодавче передбачення САП як складової системи прокуратури України та утворення її у структурі Генеральної прокуратури України;
- 5) визначення законодавцем особливостей організації і діяльності САП;
- 6) утворення Генеральним прокурором України САП;
- 7) призначення Генеральним прокурором України заступника Генерального прокурора України – керівника САП;
- 8) призначення на інші адміністративні посади у САП та прокурорів цієї прокуратури.

Усе викладене переконливо свідчить про законодавчу обґрунтованість і практичну доцільність утворення САП. У плані подальшого викладення визначимо деякі особливості організації і діяльності (функціонування) САП, на які уже звертається увага в літературі. Справа в тому, що стаття 8<sup>1</sup> Закону, яка присвячена цим особливостям, зосереджує увагу передусім на питаннях призначення прокурорів та керівника САП, а також повноважень останнього, тому назва цієї статті в частині регулювання особливостей діяльності САП не зовсім відповідає її змісту і підлягає уточненню.

Серед особливостей організації САП слід, насамперед, визначити порядок призначення її прокурорів на підставі відкритого конкурсу (ч.ч. 1-2 ст. 8<sup>1</sup> Закону). При цьому вимоги до прокурорів, які можуть бути призначені до САП, законом не встановлені і мають бути деталізовані на відомчому рівні. Звичайно на ці посади мають призначатися прокурори які мають бездоганну репутацію, найвищі ділові та моральні якості, бути непримиренними до будь яких проявів корупції тощо. Виходячи із того, що САП є особливим структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, на її працівників повинні поширюватися загальні вимоги, встановлені для прокурорів Генеральній прокуратури України, а саме наявність стажу роботи на посаді прокурора не менше 5 років (ч. 3 статті 27 Закону).

Намагання законодавця забезпечити тісну взаємодію САП з НАБУ, а також гарантувати її автономію від інших органів прокуратури виявляється у встановленні особливих вимог до розташування САП (що включає облаштування робочих місць її працівників, розміщення необхідних для її функціонування засобів, транспорту тощо) (ч. 3 ст. 8<sup>1</sup> Закону). Хоча у Законі САП згадується одиниці, по суті вона складає підсистему спеціалізованих органів, що включає центральний апарат і територіальні філії (ч. 4 ст. 8<sup>1</sup>). САП структурна входить до складу системи прокуратури України, проте є організаційна та функціонально відокремлена від неї, і пов'язана із органами

прокуратури лише через особу – Генерального прокурора України.

Очолює САП її керівник, який за посадою є заступником Генерального прокурора України і підпорядковується йому (п. 4<sup>1</sup> ч. 1 ст. 15, п. 1 ч. 3 ст. 39 Закону). Таке підпорядкування визначається відповідно до статті 17 Закону і передбачає, що керівник САП у частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури, підпорядковується лише Генеральному прокурору України. Лише останній має право давати вказівки керівнику САП, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації ним функцій прокуратури. Разом з тим правила такого підпорядкування мають особливості, визначені ч. 5 ст. 8<sup>1</sup> Закону.

Автономний характер діяльності САП виявляється у тому, що прокурори САП у функціональному відношенні є незалежними від керівництва Генеральної прокуратури України, оскільки Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам САП та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами САП їхніх повноважень. В організаційному відношенні прокурори САП є відносно самостійними, оскільки керівництво Генеральної прокуратури України може видавати письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності САП, але такі акти підлягають обов'язковому погодженню керівника САП. Погодження означає, що лише після надання згоди на застосування такого акта керівником САП він набуває обов'язкового характеру для її співробітників. Разом з цим сам керівник САП згідно із ч. 5 ст. 8<sup>1</sup> Закону підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору України. Таким чином, Генеральний прокурор України не позбавляється повноважень прокурора вищого рівня стосовно керівника САП та інших її прокурорів, однак застосування повноважень Генеральним прокурором України як прокурора вищого рівня відносно прокурорів САП можливо лише опосередковано через керівника САП.

Гарантіями незалежності керівного складу САП є їх незмінюваність на посадах протягом строку, на який їх було призначено. Так, відповідно до ч. 4 ст. 39 Закону призначення прокурора на адміністративну посаду заступника Генерального прокурора України – керівника САП здійснюється Генеральним прокурором України строком на 5 років. Що до першого заступника та заступника керівника САП строк їх призначення на посаду спеціально не визначений, що потребує додаткової регламентації.

Специфіка правового статусу прокурорів САП, а також ще одна гарантія їх незалежності полягає у тому, що нагляд за досудовим розслідуванням корупційних злочинів у разі їх вчинення прокурором цієї прокуратури здійснює прокурор, який визначається Генеральним прокурором України із числа своїх заступників або керівників департаментів Генеральної прокуратури України (ч. 7 ст. 8<sup>1</sup> Закону). Таке повноваження не може покладатися на

керівника САП, щоб забезпечити більшу об'єктивність і неупередженість процесуального керівництва у таких випадках. [4].

І наостанок декілька міркувань щодо функцій САП. Так, функція здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, яке здійснюється НАБУ, реалізується САП в межах конституційної функції прокуратури України зі здійснення нагляду за додержанням законів органами що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 38 Кримінального-процесуального кодексу України (далі КПК) підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю НАБУ визначене органом досудового розслідування, а ч. 1 ст. 41 КПК – органом, оперативні підрозділи якого здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні. Підслідність НАБУ встановлюється ч. 5 ст. 216 КПК. Отже, прокурори САП здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, яке проводиться детективами НАБУ, а також нагляд за оперативно-розшуковою діяльністю, яка здійснюється оперативними підрозділами НАБУ.

Це означає, що прокурори САП працюватимуть у полі кримінального процесуального права і в цьому сегменті їхня діяльність підпадатиме під регламент КПК. Тобто, прокурори і керівники САП мають бути згадані в статтях 3, 36, 37 КПК а також у статті 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Функція підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях здійснюється САП в межах реалізації конституційної функції органів прокуратури з підтримання державного обвинувачення в суді. Вона виступає логічним продовженням здійснення прокурорами САП процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке проводиться детективами НАБУ, із додержанням правил ч. 2 ст. 37 КПК, щодо того, що прокурор здійснює повноваження прокурора у кримінальному провадженні з його початку до завершення.

Функція представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями реалізується САП у межах конституційної функції прокуратури України з

представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Порівняно із загальними підставами представництво інтересів громадянина або держави у суді, визначеними у статті 23 Закону, межі цієї функції САП визначає зв'язок таких підстав із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Визначення таких правопорушень містяться у статтях 1, 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Ураховуючи що у сфері протидії корупції найчастіше фігурує публічний інтерес, тобто інтерес держави, де немає конфлікту з основними правами і свободами особи, слід частину представницької функції САП, пов'язаної з інтересами громадянина виключити, обмеживши її лише захистом інтересів держави.

Поряд з реалізацією вказаних функцій САП здійснює міжнародне співробітництво, яке не є її самостійною функцією, а лише спрямоване на забезпечення реалізації таких функцій та реалізується щодо питань проведення процесуальних дій при розслідуванні кримінальних правопорушень, видачі осіб, які їх вчинили, перейнятті кримінального провадження та з інших питань, передбачених міжнародними договорами. Вказуючи, що у межах реалізації своїх функцій САП здійснює міжнародне співробітництво, стаття 8<sup>1</sup> Закону фактично визначає її як самостійний суб'єкт міжнародного співробітництва, поряд з Генеральною прокуратурою України, що, як справедливо зазначається в літературі, суперечить положенням розд. XI «Міжнародне співробітництво» Закону, виходячи із яких суб'єктом такого співробітництва від імені органів прокуратури виступає лише Генеральна прокуратура України [5]. Отже це питання потребує врегулювання на відомчому рівні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Мичко М.І. Прокуратура та інші органи обвинувачення в країнах світу: навч. посіб. / М.І. Мичко. – Донецьк: ДЮІ, 2010. – С. 147-151.
2. Бодня Т. Антикоруційну прокуратуру посилять адвокатами? / Т. Бодня // Уряд. кур'єр. – 2015. – № 179.
3. Бодня Т. Хабарників поменшає? Експерти радять особливу увагу приділити публічності боротьби з корупцією // Уряд. кур'єр. – 2015. – № 224.
4. Лапкін А.В. Закон України «Про прокуратуру». нак. практ. коментар / А.В. Лапкін. – Х.: Право, 2015. – С. 82-87.
5. Лапкін А.В. Вказана праця. – С. 74-75.