

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(31\).572](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(31).572)

Д. О. Іщук

orcid.org/0000-0003-3052-3665кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ

Постановка проблеми. Однією з найпотужніших загроз країні сьогодні є значна корумпованість всіх щаблів українського суспільства. Боротьба з цим негативним явищем почала стрімко розвиватися після Революції Гідності, одним із досягнень якої було знищення корупційного режиму колишнього президента Януковича і становлення курсу розвитку України за моделлю європейських країн. Означене викликало проведення цілої низки реформ, найбільш важливою з яких стала антикорупційна реформа. Саме в межах шляхів реалізації антикорупційної діяльності було створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (далі – САП) як самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України. Створення зазначеного підрозділу має важливе значення, оскільки, як відомо, корупція гальмує еволюцію правової системи, унеможливаючи наближення України до передових світових показників рівня життя. Відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, поширення корупціогенних ризиків практично на всі сфери суспільного життя, лояльне ставлення частини громадян до вказаного явища призвели до того, що корупційна діяльність на всіх щаблях влади паралізувала проведення реформ, визначених керівництвом держави як пріоритет розвитку. Тож боротьба з корупцією – один із пріоритетів у роботі органів прокуратури України загалом і кожного прокурора зокрема [1, с. 145]. З огляду на це безперечним є той факт, що створення САП стало зрозумілим і логічним кроком законодавця на шляху подолання корупції в нашій країні. Вона наділена особливим правовим статусом.

Стан дослідження. Проблема діяльності САП викликає неабиякий інтерес у вітчизняних правників. Зокрема, їй приділяли увагу: О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський, О.О. Тихоміров, М.М. Мікуліна, Ю.А. Іванов, А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров, Ю.Г. Масікевич, О.В. Шестопапов, А.А. Негадайло, О.М. Головка, І.М. Погрібний, О.В. Волошенюк та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість розробок, у науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені особливостям адміністративно-правового статусу САП.

Мета статті – з'ясувати особливості адміністративно-правового статусу САП.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи особливості адміністративно-правового статусу САП, насамперед слід звернути увагу на правові засади діяльності цього органу. Так, у своїй діяльності САП керується Конституцією України, Законами України «Про прокуратуру», «Про запобігання корупції», іншими актами законодавства України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, наказами Генерального прокурора, Регламентом Офісу Генерального прокурора, цим Положенням, а також враховує практику застосування законодавства Верховним Судом, рішення Європейського суду з прав людини. Свою роботу САП організовує у взаємодії з іншими структурними підрозділами Офісу Генерального прокурора, прокуратурами всіх рівнів, Національним антикорупційним бюро України (далі – НАБУ), Національною академією прокуратури України (Тренінговим центром прокурорів України), правоохоронними, іншими державними органами [2].

Не можна не відзначити, що Законом України «Про прокуратуру» визначено принципи діяльності прокуратури, в т. ч. й антикорупційної. До таких засад слід віднести [3]: верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю; законності, справедливості, неупередженості й об'єктивності; територіальності (територіальність означає існування розгалуженої системи органів прокуратури); презумпції невинуватості; незалежності прокурорів; політичної нейтральності прокуратури; недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади тощо [3]. Тож наведені вище принципи діяльності САП, на нашу думку, підкреслюють найбільш важливі аспекти діяльності цього департаменту Генеральної прокуратури України. Їх дотримання має важливе значення з погляду: а) ефективного вирішення справ про корупційні правопорушення; б) забезпечення законності діяльності прокуратури; в) підвищення рівня довіри населення до прокуратури взагалі та САП зокрема.

Наступним кроком у вивченні питання, пред'явленого у дослідженні, буде розгляд завдань і функцій САП, перелік яких визначено у п. 3 Положення про САП Генеральної прокуратури України [2], зокрема до них належать: 1. Здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування кримінальних правопорушень НАБУ. 2. Виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. 3. Забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування НАБУ кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду. 4. Запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності та необґрунтованому застосуванню до неї заходів процесуального примусу, виконання вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення. 5. Забезпечення підозрюваним, обвинуваченим безоплатної правової допомоги у випадках, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України. 6. Підтримання публічного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, що розслідувалися НАБУ; тощо [2].

Незважаючи на те, що законодавець визначив перелік функцій і завдань, у науковій літературі вчені пропонують власне бачення щодо їх переліку та класифікації. Так, Н. Рибалка функції прокуратури поділяє на такі: 1) загальні функції управління, властиві всій системі управління загалом та окремим її ланкам; 2) спеціальні функції управління, які забезпечують організуючий вплив на окремі сфери соціальної діяльності, що сприяє виконанню різних видів робіт у цих сферах; 3) забезпечуючі (допоміжні) функції управління, які обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій [4, с. 213]. Слід навести наукову позицію С. Циганюка, котрий доводить, що основними адміністративно-правовими функціями САП є: представницька – щодо взаємодії з публічними та приватними особами; організаційно-правова – щодо розпорядчо-виконавчої адміністративної діяльності управлінь (відділів) регіональної та відповідних місцевих прокуратур; кадрова – щодо відбору, призначення і звільнення з посад прокурорів регіональних і місцевих прокуратур, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності; навчальна – щодо підвищення кваліфікації прокурорів; контрольна – щодо ведення й аналізу статистичних даних, узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичного забезпечення прокурорів [5, с. 329–330].

На основі аналізу основних завдань можна зробити висновок, що САП є елементом системи

прокуратури України, утвореним із метою забезпечення діяльності НАБУ та Національного агентства з питань запобігання корупції, завдання якої зумовлені необхідністю виконання загальних функцій прокуратури у специфічній сфері антикорупційної діяльності.

Визначаючи особливості адміністративно-правового статусу САП, слід приділити увагу її організаційній структурі. До складу САП входять: 1) управління процесуального керівництва, підтримання публічного обвинувачення та представництва в суді у складі: першого відділу процесуального керівництва, підтримання публічного обвинувачення та представництва в суді; другого відділу процесуального керівництва, підтримання публічного обвинувачення та представництва в суді; третього відділу процесуального керівництва, підтримання публічного обвинувачення та представництва в суді; четвертого відділу процесуального керівництва, підтримання публічного обвинувачення та представництва в суді; п'ятого відділу процесуального керівництва, підтримання публічного обвинувачення та представництва в суді; шостого відділу процесуального керівництва, підтримання публічного обвинувачення та представництва в суді; 2) аналітично-статистичний відділ; 3) відділ документального забезпечення [2].

Окрему увагу, на нашу думку, у дослідженні особливостей адміністративно-правового статусу САП слід звернути на питання кадрового забезпечення. У цьому контексті наведемо наукову позицію В.С. Вандіна, який у своїй дисертаційній праці вказав, що в Антикорупційній стратегії України виокремлено більш детальні засади формування персоналу спеціалізованих антикорупційних органів: створення системи добросовісної та професійної публічної служби; прозорий конкурсний відбір основного персоналу з метою зменшення ризиків протиправного впливу на прийняття рішень і підбір кваліфікованих кадрів, які відповідають стандартам добросовісності; врегулювання проблеми конфлікту інтересів, прозорості доходів і видатків публічних службовців; з метою ліквідації корупціогенних чинників у вигляді «корупційних альянсів» місцевих органів виконавчої влади, прокуратури, поліції та судів підлягають зміні принципи формування територіальної мережі органів прокуратури [6, с. 83–84]. Що ж стосується безпосередньо чинного законодавства, то відзначимо, що засади проведення конкурсу на посаду прокурорів визначаються ст. 81 Закону України «Про прокуратуру». Так, відповідно до вказаного нормативного акта призначення прокурорів САП здійснюється керівником САП за результатами відкритого конкурсу, який проводить конкурсна комісія у складі керівника САП і визначених ним і Генеральним прокурором осіб [3].

Призначення на адміністративну посаду в САП здійснюється за результатами відкритого конкурсу. Організація та проведення конкурсу здійснюються конкурсною комісією, до складу якої входять: 1) чотири особи, визначені Радою прокурорів України; 2) сім осіб, визначених Верховною Радою України. Членами конкурсної комісії повинні бути особи, котрі мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, а також значний досвід діяльності у сфері запобігання або протидії корупції. Не можуть бути членами конкурсної комісії державні службовці або особи, що займають політичні посади, депутати Верховної Ради України та місцевих рад, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів, а також члени політичних партій [3]. Кандидатура, відібрана конкурсною комісією на посаду керівника САП, подається на розгляд Генерального прокурора. Відібрані конкурсною комісією кандидати на кожну з адміністративних посад, передбачених п. 4 і 5 ч. 3 ст. 39 окресленого вище Закону, подаються на розгляд керівника САП для подальшого призначення на адміністративну посаду [3].

У рамках розгляду кадрового забезпечення слід звернути увагу на те, що прокурори повинні здійснювати свою діяльність відповідно до Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Завданнями вказаного Кодексу є: забезпечення компетентного й ефективного здійснення прокурорами своїх професійних обов'язків на підставі додержання принципів верховенства права, законності, справедливості, неупередженості, визначення морально-етичних стандартів внутрішньої та зовнішньої комунікації; підвищення авторитету органів прокуратури та сприяння зміцненню довіри громадян до них; створення умов для розвитку у прокурорів почуття справедливості, відповідальності, відданості справі, додержання загальнолюдських моральних цінностей, запобігання проявам корупції; формування принципової морально-правової позиції у взаєминах із громадянами, колегами, керівниками та підлеглими [7]. Тож відповідно до вказаного документа прокурор діє на підставі закону, неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання. Прокурору слід уникати особистих зв'язків, фінансових і ділових взаємовідносин, які можуть вплинути на неупередженість і об'єктивність виконання професійних обов'язків, скомпрометувати звання прокурора, не допускати дій, висловлювань і поведінки, що можуть зашкодити його репутації та авторитету прокуратури, викликати негативний суспільний резонанс. Поза службою поводитися коректно і пристойно. При з'ясуванні будь-яких обставин із представ-

никами правоохоронних і контролюючих органів не використовувати свій службовий статус, у т. ч. посвідчення прокурора, з метою впливу на посадових осіб [7].

Окремо слід звернути увагу на те, що антикорупційна діяльність САП здійснюється за допомогою широкого арсеналу методів, основними з яких є: соціально-політичні (посилення боротьби з негативним впливом деліктогенних факторів, підвищення суспільно-політичної активності громадян, посилення та розвиток профілактичної функції колективів та інших соціальних груп); економічні (мінімізація негативного впливу деліктогенних факторів економічного характеру у сфері запобігання та протидії корупції, удосконалення системи економічного аналізу та звітності, фінансового контролю тощо); соціально-психологічні (вплив на суспільну та індивідуальну свідомість суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення з метою формування законослухняної поведінки); культурно-виховні (підвищення рівня моральної та правової культури громадян, формування в них поваги до соціальних, правових та інших норм); адміністративно-правові (переконання та примус) [8, с. 117].

Таким чином, проведений аналіз показав, що створення в Україні САП було викликано вимогою суспільства щодо боротьби з корупційними правопорушеннями серед державних службовців найвищого рівня. Закріплення особливого статусу САП у структурі органів прокуратури зумовлено специфічними завданнями, які покладаються на цей орган, і обмеженням впливу на прокурорів цієї прокуратури з боку керівництва Генеральної прокуратури [9].

Висновки. Завершуючи, слід відзначити, що ключовими особливостями адміністративно-правового статусу САП є те, що вона, хоч і незалежна у своїй діяльності, однак є відокремленою ланкою (структурним підрозділом Генеральної прокуратури) та має власну структуру, відокремлене розташування тощо; характеризується специфічним порядком відбору кадрів, законодавчими обмеженнями впливу Генеральної прокуратури на діяльність САП, однак такий вплив не можна назвати повністю виключним; наділена широким колом повноважень щодо реалізації державної антикорупційної політики, а також щодо виявлення порушників антикорупційного законодавства та створення умов для попередження виникнення корупційних правопорушень у державі; у своїй діяльності використовує низку спеціальних форм і методів протидії та запобігання корупції; реалізує правоохоронну функцію держави.

Наведені вище особливості дають змогу констатувати, що адміністративно-правовий статус САП становить узагальнену наукову категорію, яка не тільки визначає положення окресленого

суб'єкта у системі спеціалізованих органів держави у сфері протидії корупції, а й чітко та змістовно окреслює її місце у структурі Генеральної прокуратури України.

Література

1. Курко Н.М. Повноваження і компетенція Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3. Т. 3. С. 145–150.
2. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора : Наказ Генеральної прокуратури України від 05.03.2020 № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20/conv>.
3. Про прокуратуру : Закон України; Перелік від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/conv#Text>.
4. Рибалка Н.О. Мета, завдання та функції управління органами прокуратури України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2013. № 2. С. 211–215.
5. Циганюк С. Поняття та особливості адміністративних елементів статусу Прокуратури України. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2019/5/62.pdf>.
6. Вандін В.Є. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2017. 205 с.
7. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів / Генеральна прокуратура України; Кодекс від 27.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17/conv#Text>.
8. Курко Н.М. Адміністративно-правове регулювання антикорупційної діяльності прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07 Київ 2015. 191 с.
9. Ковальчук І.С. Проблемні аспекти організації і діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 2. Т. 3. 2016. С. 126–129.

Анотація

Ищук Д. О. Особливості адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. – Стаття.

У статті на основі аналізу поглядів науковців і норм чинного законодавства України з'ясовано особливості адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, який становить узагальнену наукову категорію, що не тільки визначає положення окресленого суб'єкта у системі спеціалізованих органів держави у сфері протидії корупції, а й чітко та змістовно окреслює його місце у структурі Генеральної прокуратури України. З'ясовано, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура є елементом системи прокуратури України, утвореним із метою забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції, завдання якого зумовлені необхідністю виконання загальних функцій прокуратури у специфічній сфері антикорупційної діяльності. Визначено, що антикорупційна діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється за допомогою широкого арсеналу методів, основними з яких є: соціально-політичні; економічні; соціально-психологічні; культурно-виховні; адміністративно-правові.

Зроблено висновок, що ключовими особливостями адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є те, що вона, хоч і незалежна у своїй діяльності, є відокремленою ланкою (структурним підрозділом Генеральної прокуратури), однак має власну структуру, відокремлене розташування тощо; характеризується специфічним порядком відбору кадрів, законодавчими обмеженнями впливу Генеральної прокуратури на свою діяльність, однак такий вплив не можна назвати повністю виключним; наділена широким колом повноважень щодо реалізації державної антикорупційної політики, а також щодо виявлення порушників антикорупційного законодавства та створення умов для попередження виникнення корупційних правопорушень у державі; у своїй діяльності використовує низку спеціальних форм і методів протидії та запобігання корупції; реалізує правоохоронну функцію держави.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, завдання, функції, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, організаційна структура.

Summary

Ishchuk D. O. Features of the administrative and legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, clarifies the features of the administrative and legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office. It is argued that the administrative and legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office is a generalized scientific category that defines not only the position of the outlined entity in the system of specialized state bodies in the field of anti-corruption, but also clearly and meaningfully outlines its place in the Prosecutor General's Office. It was found that the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office is an element of the Prosecutor's Office of Ukraine system established to ensure the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the National Agency for Prevention of Corruption. It is determined that the anti-corruption activities of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office are carried out using a wide arsenal of methods, the main of which are the following: socio-political; economic; socio-psychological; cultural and educational; administrative and legal. It is concluded that the key features of the administrative and legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office are: although it is independent in its activities, the anti-corruption prosecutor's office is a separate unit (structural unit of the Prosecutor General's Office), but has its own structure, separate location, etc.; characterized by a specific order of personnel selection; there are legislative restrictions on the influence of the Prosecutor General's Office on the activities of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, but such a trend cannot be called completely exclusive; endowed with a fairly wide range of powers to implement state anti-corruption policy, as well as to identify violators of anti-corruption legislation and create conditions to prevent the occurrence of corruption offenses in the state; in its activity uses a number of special forms and methods of counteracting and preventing corruption; implements the law enforcement function of the state.

Key words: administrative and legal status, tasks, functions, Specialized anti-corruption prosecutor's office, organizational structure.