

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЧАСТИНІ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Сергій Миколайович КІЗЬ,

*здобувач Харківського
національного університету
внутрішніх справ*

Досліджувати питання щодо удосконалення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Україні, в першу чергу, необхідно починати з адміністративно-правового законодавства, тому що саме воно є загальним правовим фундаментом існування та функціонування вказаного органу державної влади. А його норми щодо спеціалізованої антикорупційної прокуратури: закріплюють порядок їх створення, повноваження, особливості діяльності; встановлюють методи, способи та форми організації та управління окремими структурними підрозділами; забезпечують дотримання законності співробітниками; визначають напрями взаємодії з іншими державними та недержавними органами, громадянами, їх об'єднаннями. Більш того наведене демонструє важливість правових норм, зокрема адміністративних від якості, актуальності та реалізації яких залежить ефективність роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. В такому випадку важливим є щоб правові норми були максимально прозорі та зрозумілі як

для посадових осіб, в тому числі таких, що мають юридичну освіту так і для пересічних громадян.

Перш за все, хотілося б звернути увагу на відмінність викладення функцій прокуратури, в тому числі і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Основному законі держави, провідному нормативно-правовому акті – Закону України «Про прокуратуру» та профільному підзаконному нормативно-правовому акті - Положенні про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 № 149. Також заслуговує особливої уваги ототожнення в змісті останніх двох правових актів завдань і функцій (ст. 131-1 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» за своєю змістовною сутністю тяжіють до завдань органів прокуратури, включаючи Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру). Під час аналізу приписів зазначених статей також привертає увагу наявність термінологічних неточностей, а саме вживання понять «публічне обвинувачення» і «державне обвинувачення». Так, у п. 1 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України вказано, що «в Україні діє прокуратура, яка здійснює: підтримання публічного обвинувачення в суді», а відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» та п. 3.4 розділу 3 Положенні про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 № 149 на прокуратуру покладається функція підтримання державного обвинувачення в суді. Останнє означає «процесуальну діяльність прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення» (п. 3 ч. 1 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України), при цьому легалізоване визначення публічного обвинувачення в національній нормативно-правовій базі відсутнє, що буквально змушує звернутись до наукових розробок із окресленого питання.

Не занурюючись у дискусію з приводу сутності та відмінностей державного та публічного обвинувачення, слід вказати, що взагалі ми погоджуємось із тими вченими, які

наділяють публічне обвинувачення більш широким змістом і наголошують на необхідності уніфікації обох понять об'єднавши їх у єдиному терміні – «публічне обвинувачення». Тому що саме останнє не тільки є сучасним поняттям, яке використовується для позначення такої функції прокуратури в зарубіжних державах, а й відповідає сутності правоохоронної реформи заснованої на людиноцентриському підході, є узгодженим із рядом міжнародних документів і практикою Європейського суду з прав людини. Обвинувачення в такому випадку висувається не від імені держави, а в інтересах всього суспільства чи переважної його більшості за для охорони прав і свобод останнього. У свою чергу приведення окремих нормативно-правових актів (Кримінально-процесуального кодексу України, Закону України «Про прокуратуру», Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 № 149), які регулюються діяльність спеціалізованої антикорупційної прокуратури, в частині уніфікації термінології яка в них використовується дасть змогу чіткіше зрозуміти функції та завдання органів прокуратури, в тому числі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також буде сприяти правильному визначенню їх ролі та місця в процесі реалізації правоохоронної функції держави.

Необхідним також є чітке відмежування завдань і функцій спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які на сьогодні визначені законодавцем єдиним монолітним блоком правових приписів. У свою чергу це можливо шляхом викладення розділу 3 Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 № 149 (із одночасною зміною його назви на – «Завдання та функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури») наступним чином:

«3.1. На Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру покладаються такі завдання: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді в кримінальних провадженнях віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро України; 2) представництво інтересів держави та

фізичних осіб, якщо вони прямо чи безпосередньо стосуються корупційних і пов'язаних із правопорушень; 3) нагляд за додержанням законодавства під час здійснення розслідування Національним антикорупційним бюро України; 4) забезпечення виконання судових рішень у справах про корупційні правопорушення та таких, що пов'язані з корупцією, їх оскарження, а також відшкодування завданих збитків; 5) нагляд за додержанням положень законодавства під час здійснення оперативно-розшукових заходів і досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; 6) здійснення в межах компетенції міжнародного співробітництва.

3.2. З метою реалізації державної антикорупційної політики Спеціалізована антикорупційна прокуратура: організовує та сприяє співпраці антикорупційних державних і недержавних інституцій; забезпечує розслідування корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень вчинених особами які віднесені до підслідності Національного антикорупційного бюро України; нейтралізує корупційні прояви у державному та приватному економічних секторах та в діяльності правоохоронних органів; надає громадськості доступ до відкритої інформації про корупційні явища розпорядником яких є органи прокуратури; забезпечує якісне розслідування корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, які віднесено до компетенції Національного антикорупційного бюро України; гарантує невідворотність настання юридичної відповідальності для осіб які вчинили корупційні та пов'язаних із корупцією правопорушення; сприяє формуванню правосвідомості громадян у частині вироблення поглядів про нетерпимість до будь-яких корупційних явищ і проявів.

3.3. З метою виконання завдань і втілення державної антикорупційної політики Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює наступні функції:

- надає навчальні та рекомендаційні матеріали, проводить спеціальні заняття та тренінги для працівників Національного антикорупційного бюро України, правоохоронних органів, директорів державних і комунальних підприємств, щодо здійснення досудового слідства в справах пов'язаних із

корупційними чи пов'язаними з корупцією правопорушеннями та вирішення їх по суті, застосування заходів кримінально-правового характеру, відшкодування шкоди та конфіскації доходів одержаних злочинним шляхом, а також з інших важливих питань, що стосуються протидії корупції;

- здійснює моніторинг додержання законодавства Національним антикорупційним бюро України під час здійснення останнім оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, при застосуванні інших заходів примусового характеру, з метою виявлення порушень або відхилень від регламентованих правил і процедур;

- сприяє в забезпеченні особі права на первинну чи вторинну безоплатну правову допомогу, участі прокурорів у судовому розгляді, а у випадках необхідності пред'явлення цивільного позову, підтримання публічного обвинувачення, та розгляді судами клопотань детективів Національним антикорупційним бюро України, оскарженні прийнятих рішень, в тому числі шляхом підготовки апеляційних і касаційних скарг, а також розгляді звернень громадян і прийняття рішень по ним, в межах компетенції;

- представляє інтереси громадян і держави в суді в справах про корупційні чи пов'язані з корупцією правопорушення, які розслідуються Національним антикорупційним бюро України;

- аналізує антикорупційне законодавство України та його правозастосування, разом із факторами, які впливають на поширення корупційних явищ і загального стану злочинності, статистичні данні про роботу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, здійснює іншу аналітичну роботу;

- веде облік роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та органів досудового розслідування, в тому числі в засобах масової інформації, вносить відповідну інформацію у встановлені форми обліку, зокрема в Єдиний реєстр досудових розслідувань, формує зведену звітність);

- складає організаційні та розпорядчі документи, аналізує і розглядає проекти законів і інших нормативно-правових актів з метою удосконалення роботи Спеціалізованої

антикорупційної прокуратури та вдосконалення чинного антикорупційного законодавства;

- виконує вимоги чинного законодавства про доступ до публічної інформації, висвітлює окремі аспекти роботи в засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті прокуратури, організовую роботу з інформацією, що має обмежений доступ;

- планує роботу структурних підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та вносить пропозиції до перспективних і поточних планів роботи Генеральної прокуратури України;

- контролює виконання запланованих заходів, наказів, рішень нарад і пропозицій керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

- впливає на правосвідомість суспільства з метою формування негативного та нетерпимого ставлення до корупційних явищ;

- здійснює та постійно налагоджує взаємодію між Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою та іншими правоохоронними органами, громадськими організаціями та населенням, в тому числі на міжнародному рівні;

- сприяє поновленню порушених прав і інтересів громадян, а також інтересів держави, зокрема шляхом забезпечення відшкодування збитків завданих вчиненим корупційним або пов'язаним із корупцією правопорушенням».

Компетенція спеціалізованої антикорупційної поширюється на особливі категорії справ, що обумовлено або суб'єктом такого правопорушення, або обсягом суспільної шкоди та небезпеки, що ним завдається. За таких умов питання щодо незалежності органів спеціалізованої антикорупційної прокуратури набуває особливої актуальності в контексті удосконалення механізму реалізації принципу незалежності. На сьогодні спеціалізована антикорупційна прокуратура є підрозділом, що діє в складі Генеральної прокуратури України та підпорядковується керівнику останньої. Таким чином Генеральний прокурор України може безпосередньо впливати на хід справ, які ведуться органами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, при цьому такий вплив може не завжди носити законний характер. В

даному випадку виникає ризик, що орган який був спеціально створений для боротьби з корупційними осередками може стати об'єктом їх поширення. Звичайно, сторонній вплив на діяльність спеціалізованої антикорупційної прокуратури може мати місце не тільки з боку керівництва Генеральної прокуратури, проте таке підпорядкування створює сприятливі умови для «корегування» рішень, які приймаються співробітниками спеціалізованої антикорупційної прокуратури у власних інтересах або в інтересах третіх осіб.

Приймаючи до уваги особливі завдання, що покладаються на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, та специфічну мету її функціонування – протидію корупції, яка є однією із нагальних проблем сучасності, що потребує якомога швидшого вирішення, зниження рівня корупції в державі, оскільки він фактично гальмує процес розвитку країни, проведення реформ і побудову сучасної європейської держави та призводить до порушення прав свобод і законних інтересів громадян. У свою чергу утвердження принципу незалежності в діяльності органів прокуратури буде сприяти неупередженому виконанню функцій, які на неї покладаються. Маємо думку, що повнішому втіленню вказаного принципу може сприяти зміна підпорядкування органів спеціалізованої антикорупційної прокуратури на кшталт Національної поліції України, яка в межах реформи правоохоронних органів була демілітаризована, а її діяльність сьогодні спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом.

Враховуючи такий приклад вважаємо за можливе запропонувати два шляхи надання автономії Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Перший полягає в її виключенні зі складу Генеральної прокуратури України та надання статусу самостійного органу державної влади зі спеціальним колом повноважень у сфері протидії корупції. Інший підхід є менш кардинальним, оскільки Спеціалізована антикорупційна прокуратура може залишитись у складі Генеральної прокуратури України як відокремлений підрозділ останньої, але при цьому необхідно на законодавчому рівні визнати Генерального прокурора України лише посередником між вказаним органом і суб'єктом який буде координувати та

визначати пріоритетні напрями її роботи, наприклад Президентом України. Оскільки саме голова держави всесторонньо опікуючись останньою повинен бути одною з центральних фігур протидії корупції, шляхом прийняття відповідних рішень і здійснення різнопланових дій управлінського характеру в межах компетенції визначеної законом.