

В. В. Карпунцовкандидат юридичних наук,
народний депутат України

ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті на підставі характеристики сучасного стану правового регулювання статусу спеціалізованих антикорупційних органів в Україні виявлено особливості статусів та запропоновано шляхи вдосконалення чинного законодавства. Доведено, що Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру доцільно охарактеризувати як окрему підсистему в системі прокуратури та відокремлену гілку спеціалізованих прокуратур. Визначено принципову різницю в статусах Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції. Наголошено на необхідності вирішення системної проблеми забезпечення оперативного реагування нормотворця на конституційному рівні на сучасні виклики й ризики, пов'язані з розбудовою суспільства на демократичних засадах.

Ключові слова: спеціалізовані антикорупційні органи, запобігання корупції, правовий статус, функції, компетенція.

Постановка проблеми. У міжнародних актах підкреслено державне значення антикорупційної діяльності та гарантування її ефективності шляхом створення спеціалізованого органу або належного виконання відповідних функцій. В Україні, враховуючи перехідний етап запровадження інститутів демократії та високий рівень корумпованості, доцільним є функціонування спеціалізованих антикорупційних інституцій, до яких, крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, належать Національне антикорупційне бюро України [1] та Національне агентство з питань запобігання корупції (Розділ II Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [2]). Про високий рівень корумпованості в Україні свідчать дані, наведені керівником Національного антикорупційного бюро України, про злочини, що розслідуються цим органом. Так, із загальної суми завданих державі збитків у розмірі 85 млрд грн більше 40% припадає на державні підприємства. Ці збитки завдані переважно за період після Революції Гідності [3]. Кожна з указаних державних інституцій здійснює функції, спрямовані на реалізацію антикорупційної політики держави. При цьому варто враховувати, що чинне законодавство покладає відповідні функції також на інші правоохоронні органи, зокрема на Національну поліцію, Службу безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Науковий пошук учених спрямований на активне розроблення ефективних форм і методів протидії корупції як багатоаспектному соціально-правовому явищу, що зумовлює особливу увагу дослідників із проблем кримінального права й процесу, кримінології, адміністративного права, таких як Л.І. Аркуша, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, В.Л. Грохольський, О.О. Дульський, Д.Г. Заброда, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, В.В. Лунєєв, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк, В.І. Шакур, І.Р. Шинкаренко та інші. Сучасні наукові напрацювання представлені роботами В.С. Бабкової, І.С. Ковальчук та інших авторів. Водночас актуальність проблеми функціонування спеціалізованих антикорупційних інституцій в Україні не втрачена, що зумовлює необхідність поглибленого дослідження їх компетенції.

Мета статті – на підставі характеристики сучасного стану правового регулювання статусу спеціалізованих антикорупційних органів в Україні виявити особливості їх статусу та запропонувати шляхи вдосконалення чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII встановлено завдання цієї інституції – протидію кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами,

уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці (ст. 1). Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [4] не визначено функції та завдання Національного агентства з питань запобігання корупції, натомість сказано про призначення функціонування цього органу – забезпечення формування й реалізації державної антикорупційної політики.

Доцільно порівняти правовий статус вказаних державних органів, що реалізують антикорупційну політику держави. Якщо Спеціалізована антикорупційна прокуратура [5; 6] виступає самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України на правах департаменту, то Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції є відокремленими державними органами.

Варто зазначити, що в наукових дослідженнях звертається увага на спробу законодавця виділити організаційну й функціональну автономність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Обґрунтовуючи таку думку, І.С. Ковальчук акцентує увагу на доведенні функціонування відповідної підсистеми органів прокуратури з визначенням відповідних функцій. Її автономність забезпечується особливостями її організації та діяльності, серед яких, відповідно до ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, виділено такі: особливу процедуру формування кадрового складу; організаційну структуру, до якої входять центральний апарат та територіальні філії, що перебувають у місцях розташування територіальних управлінь Національного антикорупційного бюро України, а також специфіку розміщення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – у службових приміщеннях Національного антикорупційного бюро України або в службових приміщеннях Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури); заборону давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури їхніх повноважень, Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам [7, с. 129]. В.С. Бабкова зазначає,

що Спеціалізована антикорупційна прокуратура є окремою гілкою спеціалізованих прокуратур. Обґрунтовуючи такий підхід, учений вказує на декілька ланок цієї прокуратури: центральний апарат, очолюваний керівником цієї прокуратури, який є заступником Генерального прокурора України, та територіальні філії з особливостями розташування, встановленими Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [8, с. 19–20].

З огляду на законодавчий порядок утворення, визначення структури й штату Спеціалізованої антикорупційної прокуратури запропоновано позбавити Директора Національного антикорупційного бюро України повноваження з погодження рішення Генерального прокурора України утворити Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, визначити її штат і структуру [7, с. 130].

Пропозиції І.С. Ковальчук потребують додаткового обґрунтування, враховуючи відносний характер автономії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та компетенцію, що безпосередньо стосується Національного антикорупційного бюро України. Фактично діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка є автономною за формою, має єдине завдання – реалізацію антикорупційної політики держави в певній сфері, яка виділена чинним законодавством і пов'язана із забезпеченням законності здійснення відокремленим державним правоохоронним антикорупційним органом оперативно-розшукової діяльності, досудового слідства. Водночас доцільно погодитись із характеристикою Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підсистеми органів прокуратури, що має організаційну та функціональну автономність.

Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається завдання попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Національне антикорупційне бюро України утворюється Президентом України (ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII). З огляду на встановлений порядок утворення цього органу складно визначити його правовий статус. Так, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [9] передба-

чено, що центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України (ч. 1 ст. 5). Відповідно до ст. 106 Конституції України [10] до компетенції Президента України не віднесено утворення будь-яких державних органів.

Водночас варто зазначити, що проблеми нормативного врегулювання певних правовідносин за особливих умов стосуються не тільки встановлення правового статусу Національного антикорупційного бюро України. Виникають також питання про врегулювання правового статусу військово-цивільних адміністрацій та інших проблем, пов'язаних із сучасною політичною ситуацією в Україні, на що зверталась увага дослідниками (зокрема, Ю.В. Георгієвським [11, с. 6]).

Таким чином, виникає проблема з визначенням оптимальної конституційної формули, що дає змогу виділити межі суспільних трансформацій із врахуванням реалій державного розвитку в контексті демократизації та глобалізаційних процесів. Зазначена проблема є системною та може бути вирішена тільки шляхом ретельного опрацювання на рівні правових доктрин і міжнародного досвіду.

Серед державних інституцій виділено Національне агентство з питань запобігання корупції як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне агентство з питань запобігання корупції є колегіальним органом, до складу якого входять п'ять членів. На відміну від Національного антикорупційного бюро України статус цього агентства чітко визначений і не потребує додаткових обґрунтувань чи внесення змін до законодавства. Водночас проблеми, які виникли в правозастосовній діяльності цієї державної інституції, викликали необхідність внесення змін до Розділу II Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII, яким визначено її правовий статус, у частинах, що стосуються порядку призначення керівника, організації діяльності, відповідальності.

Серед новацій організації антикорупційної діяльності в прокуратурі варто згадати про Генеральну інспекцію, яка утворюється в структурі Генеральної прокуратури, а положення про неї затверджується Генеральним прокурором (ч. 3 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII). Основні

завдання Генеральна інспекція здійснює щодо прокурорів та працівників органів прокуратури (крім випадків, віднесених до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та випадків, передбачених законом). Цими завданнями є такі: досудове розслідування кримінальних правопорушень; нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; проведення службових розслідувань (крім прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) та інші (п. 4 Наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України» від 16 червня 2016 р. № 204). Вимогами, що запобігають втручанням у діяльність Генеральної інспекції, є такі: незалежність Генеральної інспекції у своїй діяльності від інших органів прокуратури; заборона надавати вказівки, накази, доручення працівникам інспекції працівниками інших структурних підрозділів Генеральної прокуратури; здійснення Генеральною інспекцією своєї діяльності відповідно до завдань, визначених її керівником; відсутність обов'язку надавати будь-яку інформацію іншим підрозділам Генеральної прокуратури України щодо своєї діяльності, у тому числі службових розслідувань і досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених працівниками прокуратури; визначення як виключних випадків здійснення іншими структурними підрозділами органів прокуратури досудового розслідування кримінальних проваджень про злочини, вчинені прокурорами, крім тих, що віднесені до підслідності Національного антикорупційного бюро України (дозвіл – за рішенням Генерального прокурора України); вимога достатності фінансування діяльності; захищеність та повна відокремленість службових приміщень; наявність права використовувати автономну інформаційну й комп'ютерну мережу (із самостійним виходом до мережі Інтернет), захищену від зовнішнього доступу, у тому числі з боку будь-яких інших підрозділів Генеральної прокуратури України; захищений доступ до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Отже, Генеральна інспекція Генеральної прокуратури України здійснює свою діяльність тільки стосовно прокурорів, що є гарантією додержання законності виконання ними завдань і конституційно закріплених функцій. Водночас

сутність і зміст виконуваних Генеральною інспекцією завдань повною мірою відповідає функціям прокуратури, що дає змогу включити її до системи прокуратури та закріпити відповідні зміни в ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, доповнивши ч. 1 цієї статті п. 6 «Генеральна інспекція». Уведення Генеральної інспекції Генеральної прокуратури до структури системи прокуратури визначає необхідність закріплення в Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII положеннями, які стосуються її утворення та організації діяльності. Реалізація такої пропозиції передбачає доповнення ст. 7 вказаного закону окремою частиною, яку доцільно розташувати після ч. 3, що визначає особливості організації й діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, у такій редакції: «4. Генеральна інспекція Генеральної прокуратури є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України. Утворення Генеральної інспекції, визначення її штату здійснюється Генеральним прокурором України. У своїй діяльності Генеральна інспекція є незалежною від інших органів прокуратури».

При цьому ч. ч. 4–6 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII стають, відповідно, ч. ч. 5–7.

Висновки і пропозиції. Проведений порівняльний аналіз правових статусів державних органів, уповноважених реалізовувати антикорупційну політику, дає змогу зробити висновок, що наявність спеціалізованих державних інституцій у цій сфері зумовлена перехідним періодом у розбудові демократичного суспільства та високим рівнем корумпованості в Україні. Така суспільно-політична ситуація визначає необхідність розмежування функцій, завдань і предмета діяльності вказаних інституцій, що визначається в межах загальнодержавного завдання щодо запобігання й протидії корупції. Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру доцільно охарактеризувати як окрему підсистему в системі прокуратури та відокремлену гілку спеціалізованих прокуратур. Зазначена інституція є гарантом законності оперативно-розшукової діяльності й досудового слідства, що здійснюється детективами та слідчими працівниками Національного антикорупційного бюро України, а також виконує інші функції, характерні для інституту прокуратури: забезпечення державного обвинувачення, представництво інтересів громадянина або держави в судах. Водночас специфіка правового статусу Спеціалізованої

антикорупційної прокуратури визначає межі застосування процесуальних повноважень щодо здійснення судово-прокурорського представництва справами, що стосуються корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури не є новим у світі, а його функціонування не суперечить чинним міжнародним актам, які передбачають правову вимогу гарантування державою ефективності здійснення антикорупційної діяльності. Стосовно розподілу компетенції між Національним антикорупційним бюро України та Національним агентством із питань запобігання корупції варто вказати, що принциповою різницею між ними є надання статусу правоохоронного органу Національному антикорупційному бюро України на відміну від Національного агентства з питань запобігання корупції. Водночас специфіка врегулювання правового статусу Національного антикорупційного бюро України в частині, що стосується порядку його утворення, свідчить про необхідність вирішення системної проблеми забезпечення оперативного реагування нормотворця на конституційному рівні на сучасні виклики й ризики, пов'язані з розбудовою суспільства на демократичних засадах. Наявність такої проблеми зумовлює необхідність пошуку оптимальної конституційної формули таких перетворень та її належного закріплення в Основному Законі України.

Список використаної літератури:

1. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
3. Сытник А.С. Воруят миллиардами: появились официальные данные о госкоррупции в Украине / А.С. Сытник [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.facenews.ua/news/2017/359093/>.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.
5. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
6. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 р.

- № 149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP16034.html.
7. Ковальчук І.С. Особливості правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури / І.С. Ковальчук // Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 травня 2016 р.) : у 2 т. / відп. ред. М.В. Афанасьєва. – О. : Юридична література, 2016. – Т. 2. – С. 128–130.
 8. Бабкова В.С. Проблеми визначення статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури / В.С. Бабкова // Проблеми реформування прокуратури : матер. всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квітня 2016 р.) : у 2 т. / редкол. : Л.М. Москвич (гол.), А.В. Лапкін, І.В. Юревич та ін. – Х. : Право, 2016. – Т. 1. – С. 18–20.
 9. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
 10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 11. Георгієвський Ю.В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування : [монографія] / Ю.В. Георгієвський ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Логос, 2015. – 375 с.

Карпунцов В. В. Функционирование специализированных антикоррупционных институций в Украине: современное состояние и пути совершенствования

В статье на основе характеристики современного состояния правового регулирования статуса специализированных антикоррупционных органов в Украине выявлены особенности статусов и предложены пути совершенствования действующего законодательства. Доказано, что Специализированная антикоррупционная прокуратура является отдельной подсистемой в системе прокуратуры и отделённой ветвью специализированных прокуратур. Определена принципиальная разница в статусах Национального антикоррупционного бюро Украины и Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции. Указано на необходимость решения системной проблемы обеспечения оперативного реагирования нормотворца на конституционном уровне на современные вызовы и риски, связанные с построением общества на демократической основе.

Ключевые слова: специализированные антикоррупционные органы, предотвращение коррупции, правовой статус, функции, компетенция.

Karpuntsov V. V. Functioning of specialized anti-corruption institutions in Ukraine: modern state and ways of improvement

On the ground of the status of the specialized anti-corruption bodies in Ukraine legal regulation modern state characteristics the peculiarities of the status and ways of improving the current legislation are revealed. It is proved that the Specialized Anticorruption Prosecutor's office may be best covered as a separate subsystem in the system of the Prosecutor's office and separate branch of specialized Prosecutor's offices. There defined the fundamental difference in the status of the National Anticorruption Bureau of Ukraine and the National Agency for prevention of corruption. There noted about the need to address systemic problems of ensure a rapid response the legislator on the constitutional level on the current challenges and risks associated with the restructuring of society on a democratic basis.

Key words: specialized anti-corruption institutions, anti-corruption bodies, legal status, functions, powers.