

В. В. Крикун<https://orcid.org/0000-0003-1089-555X>доктор юридичних наук, доцент, проректор
Одеського державного університету внутрішніх справ

СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ

У статті досліджено сучасний стан та напрями вдосконалення адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як інституційно, адміністративно та процесуально самостійного суб'єкта владних повноважень. Встановлено, що законодавством про прокуратуру передбачено неналежний рівень самостійності та самостійності цього самостійного структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на який покладено функції нагляду за додержанням законів під час проведення оперативної-розшукової діяльності, попереднього судового розслідування Національним антикорупційним бюро України, що виявляється у залежності від Управління у вирішенні організаційних та кадрових питань, у ризиках неправомірного впливу на діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, її керівництво та прокурорів. Зазначається, що на сьогодні є законодавчі ініціативи щодо підвищення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, і вони пройшли оцінку. Зазначається, що аналіз норм проекту Закону «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України та деяких інших законів України щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» № 8402 від 31.01.2023 Закону вбачається, що він спрямований на забезпечення інституційної, управлінської та процесуальної незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Водночас запропоновані Проектом зміни свідчать про те, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура матиме всі ознаки, які характеризують її як окремий орган прокуратури, незалежний від Офісу генпрокурора. Зважаючи на це, доцільним вважається встановлення її самостійного статусу не шляхом внесення змін і доповнень до Закону «Про прокуратуру», а шляхом прийняття окремого законодавчого акта про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Визначено перспективи подальших досліджень, які полягають у визначенні напрямків реалізації ознак Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як інституційно, адміністративно та процесуально незалежного суб'єкта владних повноважень, у тому числі з урахуванням положень Конституції України, яка визначає принципи організації та порядку діяльності прокуратури.

Ключові слова: спеціалізована антикорупційна прокуратура, адміністративно-правовий статус, державний орган, автономність, правове регулювання.

Постановка проблеми. З 2015 року САП функціонує як самостійний структурний підрозділ Офісу Генерального прокурора. Закон «Про прокуратуру» забезпечує певний рівень самостійності та автономії, однак, на практиці наявні механізми виявляються недостатніми. Мають місце певні ризики неналежного впливу на діяльність САП, її керівництва та прокурорів. У питаннях організаційно-штатної діяльності цей підрозділ значною мірою залежить від Офісу Генерального прокурора. В умовах сьогодення Спеціалізована антикорупційна прокуратура потребує належної інституцій-

ної та управлінської автономії, удосконалення процедур добору на посади, підзвітності підрозділу тощо. Вирішення цих проблем лежить в площині визначення адміністративно-правового статусу САП в середині та в системі інших суб'єктів владних повноважень.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Питання, пов'язані з протидією корупції, інституційного забезпечення цього процесу, завжди активно досліджувалися різними вченими та відображені в роботах В. Д. Андріанова, В. Вандіна, Д. Ішук, І. Ковальчук, О. Копиленко, В. Ковальського,

Р. Курка, М. Мельника, М. Мікуліної, С. Погульського, О. Руснака І. Чемерис та інших. Втім, незважаючи на чималу кількість науково-практичних розробок, у науковій літературі питання, присвячені забезпеченню адміністративно-правового статусу САП як незалежного і самостійного суб'єкта владних повноважень, спеціально не досліджувались.

Мета статті – дослідити сучасний стан та визначити напрями удосконалення адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Виклад основного матеріалу. 24 лютого 2022 року Росія розпочала широкомасштабне військове вторгнення в Україну шляхом проведення так званої «спеціальної військової операції» в Україні. Незважаючи на те, що війна з агресором триває вже рік і зусилля держави сконцентровані на досягненні переможного миру, в середині країни ми продовжуємо спостерігати негативні процеси, що заважають їй нормально функціонувати і без того складних умовах. Одним із таких процесів є прояви корупції, які продовжують бути небезпечним для існування нашої держави явищем, що негативно впливає на функціонування усього державного апарату, забезпечення потреб оборони, а протидія йому залишається важливим вектором діяльності держави та суспільства у цілому. За даними опитування, проведеного Національним агентством з питань запобігання корупції, корупція продовжує посідати третє місце серед серйозною проблем в Україні, після високої вартості життя та війни (68,6% опитаних громадян. За даними опитування бізнесу, корупція посідає

2-е місце – 73,3% опитаних підприємців вважають корупцію дуже серйозною проблемою [1]. Цікавими у цьому контексті стали результати опитування щодо того, хто є відповідальним за подолання корупції в Україні. Як населення, так і бізнес найчастіше схильні вважати відповідальними за подолання корупції центральні органи влади поряд із такими спеціалізованими інституціями, як Національне антикорупційне бюро України та (у випадку населення) Національне агентство з питань запобігання корупції. На думку населення, серед органів влади більш ефективними у сфері протидії корупції є Президент та його Офіс, Служба безпеки України та органи місцевої влади, а найменш ефективно протидіють корупції Кабінет Міністрів та міністерства і Верховна Рада. При цьому населення оцінює антикорупційну діяльність всіх органів влади як малоефективну. Підприємці найвище оцінюють антикорупційну діяльність Державної служби фінансового моніторингу, Національної поліції та СБУ, а найгірше – діяльність Кабінету Міністрів, міністерств і Верховної Ради [1]. В цілому ситуація на думку респондентів виглядає наступним чином (рис. 1).

Із цього дослідження можна зробити певні висновки. По-перше, населення країни не зовсім чітко розуміє зміст та межі наявних повноважень представників влади, про що свідчить, наприклад, покладання найбільших сподівань за подолання корупції на Главу держави, яка є парламентсько-президентською, у якій повноваження Президента суттєво змінились у бік зменшення з 2014 року. По-друге, спостерігається двократний розрив у відповідальності

Хто є відповідальним за подолання корупції в Україні за оцінками:



Рис. 1

щодо стану протидії корупції між такими державними інституціями як Національне антикорупційне бюро України (далі НАБ України) та Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі САП) – населення – 39,3 % та 20% відповідно, представники бізнесу – 32,8% та 16,5%. Тут слід пригадати, які взаємовідносини є між цими двома антикорупційними установами. Відповідно до ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (на правах самостійного структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора) покладаються такі функції: 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях та інші [2]. З урахуванням цього відповідальними НАБУ та САП за подолання корупції мають бути приблизно на паритетних засадах. Усе це свідчить про те, що в Україні утворено чималу кількість антикорупційних інституцій і суспільство не завжди можна відрізнити їх повноваження, особливості діяльності та взаємодії між ними, а також їх спроможності.

Відповідно до статті 6 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції кожна держава-учасниця забезпечує, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, наявність органу або (у належних випадках) органів, які здійснюють запобігання корупції. Кожна держава-учасниця забезпечує органу або органам, які здійснюють запобігання корупції, необхідну незалежність, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу. Держави зобов'язуються забезпечувати необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій [3].

Новітній етап протидії корупції в нашій державі пов'язується із прийняттям 14 жовтня 2014 року низки нормативно-правових актів антикорупційного спрямування: законів України «Про запобігання корупції», «Про прокуратуру», «Національне антикорупційне бюро України» та інших. Вони спрямовані на формування принципово нового підходу до визначення організаційно-правових засад роботи системи запобігання корупції, змісту та порядку застосування превентивних антикорупційних засобів.

Наказом Генерального прокурора України від 22 вересня 2015 року в структурі Генеральної прокуратури України було створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру на правах самостійного структурного підрозділу, її структуру і штатний розклад було погоджено з директором Національного антикорупційного бюро України. Наказ Генеральної прокуратури від 12 квітня 2016 року № 149 було затверджено перше Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України. Проте процеси кадрового забезпечення цього підрозділу, його функціонування та налагодження взаємодії із НАБ України були достатньо складними, суперечливими та місцями кризовими. З призначенням голови САП, виконанням відповідних повноважень її прокурорами останнім часом виникла проблема забезпечення гарантій її незалежності.

З 2015 року САП функціонує як самостійний структурний підрозділ Офісу Генерального прокурора. Закон «Про прокуратуру» забезпечує певний рівень самостійності та автономії, однак, на практиці наявні механізми виявляються недостатніми. Мають місце певні ризики неналежного впливу на діяльність САП, її керівництва та прокурорів. У питаннях організаційно-штатної діяльності цей підрозділ значною мірою залежить від Офісу Генерального прокурора, оскільки відповідно до закону визначення статусу спеціалізованих прокуратур, їх компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором. Діяльність нового антикорупційного підрозділу виявила й інші проблеми, на які звертають увагу наші міжнародні партнери.

Низка аспектів діяльності САП може бути удосконалена з урахуванням деяких застосованих позицій Венеціанської комісії щодо діяльності органів прокуратури, зокрема:

– для спеціалізованого органу прокуратури, який відповідає за протидію корупції та організованій злочинності, є необхідним певний рівень автономії в існуючій системі органів прокуратури [4];

– належною гарантією незалежності прокурорів у сферах протидії корупції та боротьби з організованою злочинністю є те, що Генеральний прокурор не має повноважень скасувати рішення підлеглого прокурора – натомість, такі рішення підлеглих прокурорів можуть бути оскаржені лише в межах внутрішньої ієрархії спеціалізованої прокуратури [5];

– варто визначити законом принаймні критерії для визначення мінімальної кількості посад в офісі спеціалізованого прокурора, які гарантуватимуть ефективність такого офісу [6];

– автономію та ефективність спеціалізованої прокуратури, вірогідно, підвищать додаткові гарантії, як-то повноваження головного спеціалізованого прокурора як розпорядника бюджетних коштів [7].

Згідно з Меморандумом про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором, підписаному 16.01.2023, Україна бере на себе зобов'язання щодо подальшого посилення потенціалу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), серед іншого шляхом запровадження оцінки ефективності, покращення відбору її керівництва та інших заходів, спрямованих на забезпечення її відповідальності та незалежності [8].

Якісне визначення та впровадження гарантій інституційної та адміністративної автономії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури передбачено також Антикорупційною стратегією на 2021–2025 роки.

Усе це свідчить про необхідність удосконалення адміністративно-правового статусу САП як суб'єкта владних повноважень.

Одним із таких вагомих заходів може стати прийняття Проекту Закону «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України та деяких інших законів України щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» № 8402 від 31 січня 2023 [9]. Розглянемо основні положення цієї законодавчої ініціативи та спробуємо висловити власне бачення вирішення наявної проблеми з позиції засобів адміністративного права.

Законопроект перш за все спрямований на покращення правового регулювання діяльності САП щоб забезпечити її інституційну, управлінську та процесуальну належність. З цієї метою пропонується внести наступні зміни до діючого законодавства:

1) вивести САП зі структури Офісу Генерального прокурора та реорганізувати її на окремий орган прокуратури у загальній системі органів прокуратури, зі статусом окремої юридичної особи. У пропозиціях до ст. ч. 3 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» це виглядає наступним чином: «Спеціалізована антикорупційна прокуратура є юридичною особою публічного права, має відокремлене майно, що є державною власністю, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням. Визначення структури і штату Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюються її керівником»;

2) передбачити, що керівник САП перебуває у виключно адміністративному підпорядкуванні безпосередньо Генерального прокурора у встановлених законом межах. У пропозиціях до Закону це виглядає наступним чином – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури перестає бути заступником Генерального прокурора (пропозиції до ч. 2 ст. 8);

3) надати керівнику САП повноваження щодо визначення структури та штату САП; видання наказів щодо організації її діяльності та письмових наказів адміністративного характеру для прокурорів органу; затверджувати положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів САП, а також порядок вимірювання та регулювання навантаження на них; інші повноваження, якими наділені керівники інших органів прокуратури;

4) передбачити утворення у структурі САП власних допоміжних структурних підрозділів (режимно-секретної роботи, управління персоналом, внутрішнього контролю та територіальних представництв, утворення окремої дисциплінарної комісії для здійснення дисциплінарних проваджень щодо прокурорів САП);

6) визначити САП головним розпорядником бюджетних коштів, призначених на її діяльність, а також надати керівнику САП повноваження визначати кошториси та щомісячні розміри видатків у межах видатків Державного бюджету України на діяльність органу;

7) стосовно підпорядкованості та підзвітності пропонується встановити, що прокурором вищого рівня для САП є виключно керівник САП та його заступники, а щодо заступників – виключно керівник САП;

8) віднесення керівника САП до державних та громадських діячів у розумінні ст. 112, 344, 346 Кримінального кодексу України, а також до службових осіб, які займають особливо відповідальне становище у розумінні примітки до ст. 368 КК України;

9) зміни процедур конкурсного відбору на адміністративні та інші посади у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі;

10) віднести справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності САП, оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з проведенням конкурсного відбору на адміністративні та інші посади САП до предметної юрисдикції Верховного Суду як суду першої інстанції в адміністративному судочинстві;

11) та інші, пов'язані із участю прокурорів САП у досудовому розслідуванні в кримінальних провадженнях, захистом від втручання в їх діяльність засобами кримінального законодавства тощо.

Розглянувши запропоновані Проектом Закону новели можна погодитись із його авторами, що його прийняття сприятиме удосконаленню адміністративно-правового статусу САП в частині забезпечення її інституційної, управлінської та процесуальної автономії та незалежності. Водночас зазначені пропозиції викликають запитання: який зв'язок залишиться між САП та Офісом Генерального прокурора? Усі зазначені вище зміни до діючого законодавства у разі їх прийняття свідчатимуть про утворення нового державного органу – САП в структурі Офісу Генерального прокурора.

Ознаки державних органів є наступні:

– наявність певної самостійності та автономії в єдиному механізмі держави, ознак юридичної особи публічного права (відокремлене майно, рахунок в державних фінансових установах, власна печатка, найменування)

– складається з державних службовців у широкому розумінні (у розглядуваній ситуації – прокурорів, адміністративних та інших посад), які перебувають в особливих правовідносинах з органом;

– мають власну внутрішню завершену побудову (структуру), яка складається з підрозділів, об'єднаних єдністю цілей, заради досягнення яких орган утворюється (слід пригадати утворення додатково до наявних в Офісі Генерального прокурора допоміжних структурних підрозділів, територіальних представництв, дисциплінарної комісії тощо);

– наявність компетенції – владних повноважень які реалізуються самостійно і можуть проявлятися, зокрема, у праві видавати обов'язкові до виконання нормативні акти та акти індивідуальної дії;

– для реалізації своєї компетенції наділяється необхідною матеріальною базою, фінансами тощо (відповідно Проекту функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності САП здійснюються цією прокуратурою).

Усе це дозволяє зробити висновок, що внесення змін до діючого законодавства спричинить утворення де-факто окремого органу прокуратури – САП – зі статусом окремої юридичної особи публічного права де-юре, окремого державного органу – де-факто.

Висновки. Аналіз норм Проекту Закону «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України та деяких інших законів України щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» № 8402 від 31 січня 2023 Закону свідчить, що він спрямований на забезпечення інституційної, управлінської та процесуальної незалежності САП.

Водночас запропоновані Проектом зміни вказують на те, що САП матиме усі ознаки, що характеризують її як окремий орган прокуратури, незалежний від Офісу Генерального прокурора. З урахуванням цього, вважаю, що її незалежний статус слід визначити не шляхом внесення змін та доповнень до Закону «Про прокуратуру», а прийняттям окремого законодавчого акту про САП.

Перспективи подальших досліджень можуть полягати у визначенні напрямів імплементації ознак САП як інституційно, адміністративно та процесуально незалежного суб'єкта владних повноважень, у тому числі, з урахуванням положень ст. 131-1 Конституції України, що визначає засади організації та порядку діяльності прокуратури.

Список використаної літератури:

1. Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність. звіт за результатами опитування населення та бізнесу. Київ, 2022. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp_report_info_sapiens_2021_ukr_final_.pdf
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Голос України* від 25.10.2014. № 206.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : ратифікована ВР України 18.10.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16
4. CDL-AD(2015)002-e. Final Opinion on the revised draft Law on special public Prosecutor's office of Montenegro (Venice Commission, 2015); para. 14. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)002-e)
5. CDL-AD(2022)045-e. Romania – Urgent Opinion on three Laws concerning the justice system (Venice Commission, 2022); para. 54. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)045-e)
6. CDL-AD(2014)041-e. Interim Opinion on the Draft Law on Special State Prosecutor's Office of Montenegro (Venice Commission, 2014); para. 68. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)041-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)041-e)

7. CDL-AD(2015)002-е. Final Opinion on the revised draft Law on special public Prosecutor's office of Montenegro (Venice Commission, 2015); para. 24. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)002-е](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)002-е)
8. Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором. Неофіційний переклад (офіційний вебсайт Міністерства фінансів України, 2023); ст. 8. URL: <https://bit.ly/3wEVXip>
9. Проекту Закону «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України та деяких інших законів України щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» № 8402 від 31 січня 2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41263>

Krykun V. V. Current state and directions of improvement of the administrative and legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office

The article examines the current state and directions for improving the administrative and legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office as an institutionally, administratively and procedurally independent subject of power. It has been established that the legislation on the prosecutor's office provides an inadequate level of independence and autonomy of this independent structural subdivision of the Office of the Prosecutor General, which is entrusted with the functions of supervising compliance with laws during operational investigative activities, pre-trial investigation by the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, which is manifested in dependence on the Office in solving organizational and personnel issues, in the risks of undue influence on the activities of the SAP, its management and prosecutors. It is noted that today there are legislative initiatives to improve the independence of the SAP, and they have been evaluated. It is indicated that the analysis of the norms of the Draft Law "On Amending the Criminal Procedural Code of Ukraine, the Criminal Code of Ukraine and some other laws of Ukraine on strengthening the independence of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office" No. 8402 dated January 31, 2023 of the Law shows that it is aimed at ensuring institutional, managerial and procedural independence of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office. At the same time, the changes proposed by the Project indicate that the SAP will have all the features that characterize it as a separate body of the prosecutor's office, independent of the Office of the Prosecutor General. Taking this into account, it is considered expedient that its independent status should be established not by introducing amendments and additions to the Law "On the Prosecutor's Office", but by adopting a separate legislative act on the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office. Prospects for further research have been identified, which consist in determining the directions of implementation of the features of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office as an institutionally, administratively and procedurally independent subject of power, including taking into account the provisions of the Constitution of Ukraine, which defines the principles of the organization and procedure of the prosecutor's office.

Key words: *specialized anti-corruption prosecutor's office, administrative-legal status, state body, autonomy, legal regulation.*