

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Берlach Анатолій Іванович

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
завідувач кафедри службового та медичного права*

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Berlach Anatoly

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine,

Head of the Department of Service and Medical Law

Taras Shevchenko Kyiv National University

DOI: 10.25313/2520-2308-2024-4-9835

ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ: ПОШУК ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ

REGARDING THE LEGAL STATUS OF THE SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICE: THE SEARCH FOR AN OPTIMAL MODEL

Анотація. В умовах воєнного стану удосконалення системи державного регулювання та адаптація вітчизняного законодавства до європейських стандартів стає ще більш важливим завданням, а відтак вимагає комплексного підходу, який включає наукове обґрунтування, експертні консультації, участь громадськості та використання міжнародного досвіду. Основним завданням при цьому є забезпечення відповідності вітчизняного законодавства найвищим стандартам прав людини та свобод громадян, що сприятиме зміцненню демократії та правової держави. Вітчизняні органи прокуратури відіграють важливу роль у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина, а також захисту публічних інтересів держави. У статті розглянуто стан розробки нової моделі функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП) у сучасних умовах, що має стати важливим кроком для подальшого зміцнення боротьби з корупцією в Україні. Наголошено, що розробка нової моделі функціонування САП враховує важливість постійного адаптування антикорупційних органів до змін у суспільстві та умовах, що складаються. З урахуванням змін до Закону України «Про прокуратуру», проаналізовано правовий статус САП, що впливають на її функціонування та повноваження. Закцентовано увагу на законодавчому закріпленні незалежності САП, що є ключовою для її ефективної діяльності у запобіганні корупційних правопорушень. Показано основні аспекти незалежності САП, серед яких: законодавча гарантія, фінансова автономія, кадрова незалежність, незалежність в процесуальних рішеннях, контроль та нагляд. Звернуто увагу на функцію САП, що пов'язана із здійсненням міжнародного співробітництва, зміст якої полягає у співпраці з правоохоронними органами та компетентними структурами інших країн або міжнародних організацій у сфері боротьби з корупцією. Таким чином в дослідженні показано, що аналіз правового статусу (САП) з урахуванням останніх змін до законодавства є ключовим для розуміння її ролі і значення у боротьбі з корупцією та взаємодії з іншими структурами влади та громадськістю.

Ключові слова: правовий статус прокуратури, органи прокуратури, функції та повноваження прокуратури, реформування прокуратури, незалежність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, боротьба з корупцією, антикорупційні органи, права і свободи громадян.

Summary. In the conditions of martial law, improving the system of state regulation and adapting domestic legislation to European standards becomes an even more important task, and therefore requires a comprehensive approach that includes scientific justification, expert consultations, public participation and the use of international experience. At the same time, the main task is to ensure compliance of domestic legislation with the highest standards of human rights and freedoms of citizens, which will contribute to the strengthening of democracy and the rule of law. Domestic prosecutor's offices play an important role in ensuring the rights and freedoms of a person and a citizen, as well as protecting the public interests of the state. The article examines the state of development of a new model of functioning of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office (hereinafter – the Prosecutor's Office) in modern conditions, which should become an important step for further strengthening the fight against corruption in Ukraine. It was emphasized that the development of a new model of the operation of the SAP takes

into account the importance of constant adaptation of anti-corruption bodies to changes in society and emerging conditions. Taking into account the changes to the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office», the legal status of the Prosecutor's Office, which affects its functioning and powers, was analyzed. Attention is focused on the legislatively enshrined independence of the SAP, which is key to its effective activity in preventing corruption offenses. The main aspects of the independence of the SAP are shown, including: legislative guarantee, financial autonomy, personnel independence, independence in procedural decisions, control and supervision. Attention was drawn to the function of the SAP, which is related to the implementation of international cooperation, the content of which is cooperation with law enforcement agencies and competent structures of other countries or international organizations in the field of fighting corruption. Thus, the research shows that the analysis of the legal status (SAP) taking into account the latest changes to the legislation is key to understanding its role and importance in the fight against corruption and interaction with other government structures and the public.

Key words: legal status of the prosecutor's office, bodies of the prosecutor's office, functions and powers of the prosecutor's office, reforming the prosecutor's office, independence of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, fight against corruption, anti-corruption bodies, rights and freedoms of citizens.

Постановка проблеми. Удосконалення системи державного регулювання та адаптації вітчизняного законодавства у відповідність до європейських стандартів набуває особливої ваги в умовах воєнного стану, а відтак потребує багатоаспектного наукового та організаційного підходу. Неабияка роль у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина, а також публічних інтересів держави належить органам прокуратури, зважаючи на зміст їх функцій та завдань. Водночас однією із умов ефективності діяльності органів прокуратури вбачається пошук оптимальної моделі їх функціонування, через їх реформування, що відповідає сучасним викликам суспільства і спрямоване на створення ефективної, незалежної та професійної системи правосуддя, яка забезпечує захист приватних та публічних інтересів в суспільстві. Такий алгоритм реформування органів прокуратури пояснюється суттєвими змінами відносин суспільства й держави, включаючи нові виклики у сфері правопорядку, запобігання корупції, захисту прав громадян, ефективного використання публічних ресурсів, а наразі ще й відсіч військовій російській агресії. Актуальним наразі є питання нормативного оновлення донедавна структурного підрозділу прокуратури, а саме Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі — САП). Однак при цьому дискусійним залишається правовий статус САП, адже її незалежність, що закріплена Законом України «Про прокуратуру» залишає опонентам право говорити про алогічність окремих норм, що містяться у ст. 8–1 Закону. Саме тому, дослідження правового статусу САП у межах чинного законодавства є актуальним та своєчасним, оскільки від цього залежатиме ефективність її діяльності, а також гармонійність службових відносин посадових та службових осіб органів прокуратури загалом і САП зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Заявлений перелік питань, що пов'язані з реформуванням органів прокуратури в останні роки, склав об'єкт та предмет досліджень ряду вітчизняних науковців, серед яких: Романенко Є. [1], Бодна-

рук Т., Лапкін А. [2], Банах С.В. [3], Мельник О.В. [4], Світличний О.П., Головій Л.В. [5] та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у дослідженні й аналізі галузевого законодавства щодо реформування правового статусу САП з метою удосконалення правових засад її діяльності, зокрема, посилення самостійності та організаційної незалежності.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах воєнного стану в Україні органи державної влади, управління, а також правоохоронні органи відіграють ключову роль у забезпеченні безпеки, захисті національних інтересів та збереженні прав та свобод громадян. Важливе місце в системі цих органів відведено органам прокуратури, діяльність яких в умовах воєнного стану в Україні має свої особливості та важливі завдання. З поміж визначених в Законі України «Про прокуратуру» функцій, що покладаються на прокуратуру, головним пріоритетом їх роботи є також забезпечення розслідування злочинів, вчинених російським агресором та притягнення його до відповідальності.

Однією з умов ефективності діяльності органів прокуратури вбачається пошук оптимальної моделі їх функціонування, через їх реформування, що відповідає на сучасні виклики суспільства і спрямоване на створення ефективної, незалежної та професійної системи правосуддя, яка забезпечує захист прав громадян та дотримання законності. Адже останні десятиліття свідчать про значні зміни в розвитку суспільства, включаючи нові виклики в галузі правопорядку, боротьби з корупцією, захисту прав громадян та ефективного використання публічних ресурсів, а наразі ще й відсіч військовій російській агресії.

На нашу думку, про необхідність реформування органів прокуратури вказують ряд аспектів, серед яких корупція та політична залежність органів прокуратури. Що стосується корупції, як негативного соціального явища, то корупція в прокуратурі прямо й безпосередньо негативно впливає на стан законності в країні, на справедливість розслідування, сприяє безкарності, а також підриває

довіру власних громадян до системи правосуддя. Саме тому недостатність, а почасти, й відсутність ефективних механізмів контролю та протидії проявам корупції, вимагає серйозних структурних змін в органах прокуратури.

Щодо політичної залежності органів прокуратури, зокрема САП, то наразі діяльність органів прокуратури, а особливо САП, піддається політичному впливу з боку політичного середовища, або ж керується політичними інтересами, що безпосередньо підриває незалежність прокурорського органу та об'єктивність його процесуальних рішень. Тоді як лише незалежна прокуратура є важливою складовою правової держави та гарантує дотримання правопорядку, незалежно від політичних чинників. Відтак ці два аспекти мають серйозний вплив на ефективність та довіру суспільства до системи правосуддя в цілому.

Саме на посилення незалежності САП, Верховною Радою України було внесено зміни до ряду законодавчих актів, а саме: Кримінального процесуального кодексу щодо визначення повноважень керівника САП як керівника органу прокуратури (для прокурорів САП); Закону «Про державну таємницю» в частині включення заступника Генерального прокурора — керівника САП до переліку осіб, яким надається доступ до державної таємниці усіх ступенів секретності; Закону України «Про прокуратуру» в частині визначення положень щодо:

- надання САП статусу юридичної особи публічного права, яка 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;
- надання повноважень керівнику САП самостійно визначати структуру, штат та організацію діяльності САП;
- процедури конкурсного відбору для призначення на адміністративну посаду в САП та на посаду прокурорів;
- вимог до членів конкурсної комісії;
- визначення розмірів оплати праці керівника та працівників САП;
- визначення механізму підзвітності керівництва САП та проведення аудиту діяльності САП із залученням міжнародних експертів;
- створення апарату САП та передбачення окремого фінансування САП [6].

Аналізуючи зміст нововведень, можемо зауважити, що найбільших змін зазнав Закон України «Про прокуратуру», оскільки саме його нормами ст. 8–1. «Спеціалізована антикорупційна прокуратура» визначено, що САП є юридичною особою публічного права з відокремленим майном, що є державною власністю, та має свої власні рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів. Її структура включає різні підрозділи, які необхідні для здійснення її

функцій, зокрема підрозділи забезпечення документообігу, управління персоналом, внутрішнього контролю тощо. Наголосимо, що вказані підрозділи підпорядковуються заступнику Генерального прокурора — керівнику САП, який вирішує питання організації діяльності прокуратури та видає накази, які є обов'язковими для виконання прокурорами та іншими працівниками САП [7].

Доречно звернути увагу на питання щодо структури САП, що дозволить зменшити витік і збереження конфіденційності під час розслідування корупційних справ, а відтак має кілька важливих переваг:

- збереження ефективності розслідувань, що допомагає уникнути втрати цінної інформації та зберегти ефективність розслідування;
- зменшення можливості втекти від правосуддя, адже якщо інформація про розслідування не надходить до публічного доступу, менше можливостей для фігурантів справ «екстрено виїхати» за кордон, задля уникнення відповідальності перед законом;
- захист осіб, що співпрацюють з правоохоронними органами. У такому випадку конфіденційність розслідувань дозволяє краще захищати осіб, які надають інформацію або співпрацюють з правоохоронними органами, від можливих загроз або тиску з боку осіб, причетних до корупційних схем;
- підвищення довіри громадськості, оскільки збереження конфіденційності розслідувань сприятиме підвищенню довіри громадськості до діяльності правоохоронних органів, зважаючи на те, що відомості про розслідування не використовуються для політичних маніпуляцій або маніпуляцій засобами масової інформації.

На нашу думку, вказані заходи є важливим кроком у забезпеченні ефективності та координації роботи антикорупційних органів, що дозволяє їм зосередитися на запобіганні корупції та боротьбі зі злочинністю, забезпечуючи при цьому внутрішню організаційну стабільність та керованість.

На окрему увагу заслуговує питання щодо функцій САП, перелік та зміст яких визначений нормами частини 3 статті 8–1 Закону, як то:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України. Тобто САП відповідає за дотримання законності у діяльності НАБУ, включаючи ведення оперативно-розшукових заходів та досудове розслідування корупційних злочинів;
- 2) підтримання державного обвинувачення в суді у відповідних провадженнях. Як бачимо, САП виступає в суді як представник держави та підтримує державне обвинувачення у судових справах, пов'язаних із корупцією або іншими правопорушеннями, що стосуються корупції.
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом

і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, а також представництво у межах компетенції інтересів держави у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави. Вказане означає, що прокурори САП здійснюють державне обвинувачення проти підозрюваних у корупційних діях та захищають інтереси держави або потерпілого громадянина у судових процесах [7].

Перелік та зміст вказаних функцій дозволяє прокурорам САП ефективно проводити розслідування корупційних злочинів, забезпечувати додержання законів у сфері правопорядку та захищати інтереси громадян та держави у судових процедурах. Принагідно зазначити, що перелік та зміст загальних функцій прокуратури, що визначений в розділі IV «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій» Законом України «Про прокуратуру» практично не відрізняється від переліку функцій САП, що наведений у ч. 3 ст. 8–1 Закону, окрім функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [7].

На нашу думку, це спрямовано на забезпечення того, щоб судові рішення та заходи, які застосовуються відповідно до кримінально-процесуального законодавства, були виконані з дотриманням законності та з урахуванням прав та інтересів громадян. Такий нагляд допомагає запобігти можливим зловживанням та порушенням прав людини під час виконання судових рішень та застосування до неї заходів примусового характеру.

На особливу увагу заслуговує функція САП, що пов'язана із здійсненням міжнародного співробітництва, що полягає у співпраці з правоохоронними органами та компетентними структурами інших країн або міжнародних організацій у сфері боротьби з корупцією [7]. На нашу думку, основні аспекти цієї функції полягають у такому:

- обмін інформацією, зважаючи на те, що САП співпрацює з іншими країнами у сфері обміну інформацією про корупційні злочини, фінансові та банківські трансакції, власність та розслідування, що допомагає виявляти міжнародні корупційні схеми та осіб, що переховуються за кордоном;
- спільні розслідування, адже САП може здійснювати спільні розслідування з правоохоронними органами інших країн для злагодження дій та обміну досвідом у справах, які мають міжнародний аспект;
- підтримка у виконанні правосудних рішень, беручи до уваги, що САП може співпрацювати з іншими країнами у виконанні правосудних рішень щодо осіб, які винні у корупційних злочинах, включаючи видачу, арешт майна та інші заходи;

– участь у міжнародних ініціативах, оскільки САП може брати участь у міжнародних ініціативах та програмах, спрямованих на зміцнення міжнародного співробітництва у боротьбі з корупцією, як то Угода Організації Об'єднаних Націй проти корупції (UNCAC), Група країн з боротьби зі спільною корупцією (GRECO) тощо. Саме завдяки реалізації зазначеної вище функції, міжнародне співробітництво дозволяє САП ефективніше виявляти, розслідувати та притягати до відповідальності осіб, які винні у корупційних злочинах, та зміцнювати міжнародний аспект боротьби з корупцією.

Досить неочікуваною законодавчою новелою контролю за діяльністю САП є зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка проводиться кожні два роки, але не частіше двох разів упродовж визначеного цим Законом строку повноважень заступника Генерального прокурора — керівника САП. Доречно наголосити, що висновок Комісії з проведення оцінки діяльності САП має містити обґрунтування щодо ефективності або неефективності її роботи [7]. Це важливо для того, щоб зрозуміти, як САП виконує свої завдання у боротьбі з корупцією та які можливості є для його покращення. На нашу думку, зовнішня незалежна оцінка ефективності діяльності САП може стати важливим інструментом для посилення її ролі у боротьбі з корупцією та підвищення довіри суспільства до діяльності відомства.

Висновки. Таким чином, практичний аспект удосконалення правового статусу САП у зв'язку з прийняттям змін до Закону «Про прокуратуру», зокрема в частині її незалежності, буде залежати від конкретного змісту цих змін. Так якщо забезпечення фінансової та кадрової автономії, закріплення чітких механізмів контролю та нагляду, а також захисту від політичного тиску будуть спрямовані керівництвом відомства на зміцнення незалежності та ефективності САП у боротьбі з корупцією, це може позитивно підтвердити його статус як незалежного органу та сприяти ефективному його функціонуванню.

Таким чином, внесення змін до статті 8–1 Закону України «Про прокуратуру» може суттєво вплинути на ефективність правового статусу САП, а як наслідок — підвищення його ефективності діяльності. Зміни в законодавстві можуть створити сприятливу правову основу для розвитку та функціонування САП, забезпечити більшу автономію та незалежність від інших органів, а також посилити механізми контролю за її діяльністю. Однак успішність таких змін залежатиме не лише від їхнього тексту, але й від їхньої реалізації та виконання на практиці. Наприклад, важливо, щоб зміни створили ефективні процедури для виявлення та розслідування корупційних злочинів, а також забезпечили незалежне судове переслідування осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Література

1. Романенко Є. Реформування органів прокуратури з метою повернення довіри суспільства. *Публічне урядування*. 2020. 23(3). С. 223–235. doi: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-3\(23\)-223-235](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-3(23)-223-235) (дата звернення: 15.04.2024).
2. Боднарук Т., Лапкін А. Основні напрями реформування інституту прокуратури на сучасному етапі. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 12. С. 290–294.
3. Банах С.В. Міжнародний досвід організації прокуратури. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2020. № 29. С. 276–280.
4. Мельник О.В. Поняття і складові організаційного забезпечення роботи прокуратури. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 3 (76). С. 27–31.
5. Світличний О.П., Головій Л.В. Деякі особливості функцій прокуратури у період воєнного стану. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2023. № 12. doi: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2023-12-9532> (дата звернення: 15.04.2024).
6. Баконіна О. Рада ухвалила Закон щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *ЛИГА: ЗАКОН*. 2023. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/224123_rada-ukhvalila-zakon-shchodo-posilennya-samostynost-spetsalzovano-antikoruptsuno-prokuraturi (дата звернення: 15.04.2024)
7. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

References

1. Romanenko, Ye. (2020). Reformuvannia orhaniv prokuratury z metoiu povnennia doviry suspilstva [Reforming the prosecutor's office in order to restore public trust]. *Publichne uriaduvannia*, 23(3), 223–235. doi: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-3\(23\)-223-235](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-3(23)-223-235) [in Ukrainian].
2. Bodnaruk, T., & Lapkin, A. (2020). Osnovni napriamy reformuvannia instytutu prokuratury na suchasnomu etapi [The main directions of reforming the prosecutor's office at the current stag]. *Pidprijemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, 12, 290–294 [in Ukrainian].
3. Banakh, S. V. (2020). Mizhnarodnyi dosvid orhanizatsii prokuratury [International experience of the organization of the prosecutor's office]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu im. V.N. Karazina. Seriiia "Pravo"*, 29, 276–280 [in Ukrainian].
4. Melnyk, O. V. (2021). Poniattia i skladovi orhanizatsiinoho zabezpechennia roboty prokuratury [Concepts and components of organizational support for the work of the prosecutor's office]. *Pravovyi chasopys Donbasu*, 3 (76), 27–31 [in Ukrainian].
5. Svitlychnyi, O. P., & Holovii, L. V. (2023). Deiaki osoblyvosti funktsii prokuratury u period voiennoho stanu [Some features of the functions of the prosecutor's office during the period of martial law.]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal "Internauka". Seriiia: "Yurydychni nauky"*, 12. doi: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2023-12-9532> [in Ukrainian].
6. Bakonina, O. (2023). Rada ukhvalyla Zakon shchodo posylennia samostiinosti Spetsializovanoi antykoruptsiinoi prokuratury [The Council adopted the Law on Strengthening the Independence of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office]. *LIHA: ZAKON*. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/224123_rada-ukhvalila-zakon-shchodo-posilennya-samostynost-spetsalzovano-antikoruptsuno-prokuraturi [in Ukrainian].
7. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 roku [About the Prosecutor's Office: Law of Ukraine] № 1697-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*. 2015. № 2–3. St. 12. [in Ukrainian].