

Лапкін А. В. – доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук

СПЕЦІАЛІЗОВАНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОКУРАТУРА В МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Умовою успішної реалізації державної антикорупційної політики є створення належного інституціонального механізму функціонування органів, уповноважених на запобігання корупційним правопорушенням, їх встановлення та розслідування, викриття і притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у їх учиненні.

Останніми роками в Україні формується система таких органів, до якої належать:

1) Національне агентство з питань запобігання корупції (НАПЗК). Згідно із ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції», НАПЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Таким чином, воно має найзагальнішу компетенцію у сфері протидії корупції;

2) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ). Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладено запобігання виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, що належать до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Його компетенцію сформульовано надто широко, а конкретизовано у визначених цієї статтею завданнях НАБУ, серед яких протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і становлять загрозу національній безпеці. Таким чином, НАБУ є органом досудового розслідування щодо відповідної категорії кримінальних правопорушень з вузькою, чітко визначеною підслідністю;

3) Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), статус і компетенцію якої детальніше розглянемо далі;

4) Вищий антикорупційний суд (ВАС). Згідно із п. 2 ч. 2 ст. 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», до судової системи України належить ВАС, підсудність якого має визначити процесуальне законодавство. Загалом створення цього суду має на меті завершити створення цілісної системи протидії кримінальним корупційним правопорушенням, органом розслідування яких є НАБУ, процесуального керівництва таким розслідуванням і підтримання публічного обвинувачення – САП, а судового розгляду й вирішення відповідних справ – ВАС.

Таким чином, призначенням САП у цій системі є виконання функцій прокуратури у кримінальних провадженнях щодо кримінальних правопорушень корупційної спрямованості. Про це свідчать положення ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», згідно з якою на САП покладено такі функції: 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативного-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або з корупцією правопорушеннями. У межах реалізації своїх функцій САП здійснює міжнародне співробітництво.

Аналізуючи ці норми, висловимо декілька зауважень. Передусім, не цілком коректно окремо визначити функції САП, оскільки як структурний підрозділ Генеральної прокуратури України вона априорі не може здійснювати інші функції, ніж ті, які покладені на прокуратуру

Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру». Необхідно лише конкретизувати компетенцію САП, особливу предметну сферу її діяльності як спеціалізованої прокуратури. По-друге, законодавче формулювання функцій САП (як і функцій прокуратури України, закріплених у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру») має бути узгоджене зі ст. 131⁻¹ Конституції України, яка після конституційної реформи щодо правосуддя встановлює інші формулювання та систему функцій прокуратури. По-третє, наведена в ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» система функцій САП не передбачає здійснення нею прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю, яку здійснюють підрозділи НАБУ, хоча це також є необхідним у контексті забезпечення діяльності останнього.

Таким чином, особливості предметної компетенції САП, на відміну від інших органів прокуратури, зумовлені тим, що вона здійснює:

1) організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними й іншими слідчими та розшуковими діями НАБУ відповідно до підслідності останнього. Це злочини, передбачені ст. 191, 206⁻², 209–211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 366⁻¹, 368, 368⁻², 369, 369⁻², 410 Кримінального кодексу України, за наявності однієї з визначених ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України умов. Крім того, прокурорів САП, який здійснює процесуальне керівництво досудовими розслідуваннями, що проводять детективи НАБУ, надано повноваження своєю постановою віднести кримінальне провадження у відповідних злочинах до підслідності детективів НАБУ, якщо відповідним злочином було заподіяно або могло бути заподіяно тяжкі наслідки охоронюваним законом свободам та інтересам фізичної або юридичної особи, а також державним чи суспільним інтересам. Таким чином, прокурори САП можуть у встановлених законом межах визначати сферу підслідності НАБУ, а отже, і власної діяльності щодо процесуального керівництва нею;

2) підтримання публічного обвинувачення у відповідних провадженнях. Цю функцію САП здійснюють у межах реалізації конституційної функції прокуратури з підтримання публічного обвинувачення в суді. Вона є логічним продовженням здійснення прокурорами САП процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке проводять детективи НАБУ. Отже, лише прокурори цієї прокуратури можуть підтримувати публічне обвинувачення у кримінальних провадженнях, розслідуваних НАБУ;

3) представництво інтересів держави в суді у випадках, передбачених законом і пов'язаних із корупційними або з корупцією правопорушеннями. Цю функцію САП реалізують у межах конституційної функції прокуратури України щодо представництва інтересів держави в суді у виключних випадках, визначених законом. Порівняно із загальними підставами представництва, визначеними в ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», межі цієї функції САП визначає зв'язок підстав представництва з корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Визначення зазначених правопорушень містить

Закон України «Про запобігання корупції». Перелік таких правопорушень, за які передбачено кримінальну відповідальність, подано в примітці до ст. 45 Кримінального кодексу України (корупційними злочинами вважають злочини, передбачені ч. 2 ст. 191, ч. 2 ст. 262, ч. 2 ст. 308, ч. 2 ст. 312, ч. 2 ст. 313, ч. 2 ст. 320, ч. 1 ст. 357, ч. 2 ст. 410, у разі їх учинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені ст. 354, 364, 364¹, 365², 368–370 Кримінального кодексу України). Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, визначає глава 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Поряд з реалізацією зазначених функцій, САП здійснює міжнародне співробітництво, яке не є її самостійною функцією, а лише спрямоване на забезпечення реалізації інших функцій і реалізується щодо питань проведення процесуальних дій під час розслідування кримінальних правопорушень, видачі осіб, які їх учинили, перейнятті кримінального провадження та з інших питань, передбачених міжнародними договорами. Передбачаючи, що в межах реалізації своїх функцій САП здійснює міжнародне співробітництво, законодавець фактично визначає її як самостійний суб'єкт міжнародного співробітництва, поряд з Генеральною прокуратурою України, що суперечить положенням розділу XI «Міжнародне співробітництво» Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до цього Закону, суб'єктом зазначеного співробітництва від імені органів прокуратури є Генеральна прокуратура України, а інші органи прокуратури (регіональні прокуратури) – лише в разі якщо міжнародним договором України передбачено безпосередній порядок співробітництва під час кримінального провадження. З іншого боку, оскільки САП є структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, здійснення нею міжнародного співробітництва формально не порушує монопольного права останньої на таку діяльність, проте фактично може призвести до конкуренції між САП та спеціально вповноваженим підрозділом Генеральної прокуратури України у сфері міжнародного співробітництва, що потребує врегулювання на відомчому рівні.

Таким чином, САП є важливим суб'єктом механізму реалізації державної антикорупційної політики в аспекті розслідування корупційних кримінальних правопорушень, притягнення до кримінальної відповідальності винних у їх учиненні осіб і відшкодування завданої державі їх учиненням шкоди. Вона має виконувати функції прокуратури щодо НАБУ як органу досудового розслідування й оперативно-розшукової діяльності, а також сприяти ВАС у розгляді та вирішенні справ про корупційні правопорушення.