

.....

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-1.8>

Д. О. Іщук

кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України й наукових поглядів учених визначено й надано характеристику гарантіям реалізації адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Запропоновано виділити дві групи гарантій: загальні та спеціальні, які обумовлені специфікою діяльності саме цього структурного підрозділу Прокуратури України. З'ясовано, що законодавством встановлено особливі вимоги до формування кадрового складу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Призначення прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за результатами відкритого конкурсу, який проводить конкурсна комісія у складі керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури й визначених ним і Генеральним прокурором осіб. Членами конкурсної комісії повинні бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні й моральні якості, суспільний авторитет, а також значний досвід діяльності у сфері запобігання або протидії корупції. Визначено, що загальні гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури властиві всій системі прокуратури України, до них можна віднести: ідеологічні; процесуальні, пов'язані з доволі чіткою регламентацією законодавством порядку, умов і засобів виконання прокурором наданих йому повноважень; застережні, що полягають у забороні незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора та підкріплені відповідною юридичною відповідальністю за вчинення таких дій; соціально-економічні, що полягають як у достатньому організаційному й фінансовому забезпеченні самої прокуратури, так і в належному рівні матеріального, соціального й пенсійного забезпечення прокурора; правові гарантії безпеки, зокрема ті, що пов'язані з забезпеченням особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна; самоврядні, пов'язані з реалізацією можливостей самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, адміністративно-правовий статус.

Постановка проблеми. Безпосередньо Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України не визначає окремих норм, присвячених саме гарантіям її діяльності. Разом із тим норми, присвя-

чені гарантіям діяльності прокуратури, включно з розглядуваним елементом її системи містяться в Законі України «Про прокуратуру». Основа реалізації адміністративно-правового статусу прокуратури взагалі й Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як її структурного підрозділу

полягає в тому числі в забезпеченні її незалежності. Д. Добровольський виокремлює організаційну й функціональну сторони незалежності прокуратури. Організаційна сторона незалежності, на його думку, пов'язана з тим, що органи прокуратури не належать до системи інших державних органів і не підпорядковуються їм, навіть з урахуванням Закону про внесення змін до Конституції України від 2 червня 2016 р., відповідно до якого статті про прокуратуру містяться в розділі «Правосуддя», проте питання щодо підпорядкування прокуратури органам судової гілки влади не порушується. Функціональну сторону незалежності прокуратури автор розуміє в тому, що рішення та дії прокурорів можуть прийматися самостійно й не потребують затвердження з боку інших органів або установ, хоча й слід мати на увазі, що прокурори можуть звертатися до слідчих суддів стосовно надання дозволу на здійснення окремих слідчих (розшукових) дій, проте й у такому разі прокурори цілком самостійно приймають рішення про погодження подань слідчих чи самостійного звернення до слідчого судді [1, с. 9–10]. Вочевидь названі автором сторони незалежності прокуратури проявляються також в особливостях забезпечення гарантій роботи прокурорів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема реалізації адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури викликає неабиякий інтерес у вітчизняних правників. Зокрема їй приділяли увагу такі науковці: О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, В. С. Ковальський, О. О. Тихомиров, М. М. Мікуліна, Ю. А. Іванов, А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров, Ю. Г. Масікевич, О. В. Шестопалов, А. А. Негадайло, О. М. Головка, І. М. Погрібний, О. В. Волошенюк і багато інших. Утім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок у науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені гарантіям реалізації адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Мета статті – визначити гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження, насамперед розглянемо детально загальні гарантії забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу прокуратури, що містяться в Законі України «Про прокуратуру». До таких гарантій належать ті, що встановлюють певний професійний і моральний рівень кандидатів на посаду прокурора. До вимог, що визначають такий рівень, можна віднести такі: вища юридична освіта, стаж роботи в галузі права не менше встановлених строків, володіння державною мовою, складання кваліфікаційного іспиту, відсутність незнятої чи непогашеної судимості чи адміністративного стягнення за вчинення корупційного правопорушення, спеціальна перевірка кандидатів, що успішно склали кваліфікаційний іспит, проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки в Тренінговому центрі прокурорів України, наявність конкурсних засад зайняття вакантних посад прокурорів на основі рейтингу кандидатів тощо [2].

Реалізація правового статусу прокуратури неможлива без достатнього фінансового забезпечення. На сьогодні фінансування прокуратури здійснюється коштом Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі у випадках, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги, зареєстрованими в установленому порядку. Вагоме значення для забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу прокуратури є соціальне, матеріальне й побутове забезпечення прокурорів. Наразі посадовий оклад прокурора окружної прокуратури становить 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року. Причому планується його поступове збільшення: так, з 1 січня 2021 р. посадовий оклад прокурора окружної прокуратури становитиме 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, а з 1 січня 2022 року – 25 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено

на 1 січня календарного року. Заробітна плата прокурора складається з посадового окладу, премій і надбавок за вислугу років, за виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством. Також прокурору надається щорічна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів з виплатою допомоги для оздоровлення в розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати прокурора, а прокурору, який має стаж роботи в органах прокуратури понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю 15 календарних днів [3]. Також законодавством установлюються й інші особливості соціального, пенсійного й матеріального забезпечення працівників прокуратури.

Важливе значення для реалізації адміністративно-правового статусу прокуратури є правове забезпечення відсутності впливу на прокурора з боку інших осіб. Відповідно до ст. 7 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів [4] під час виконання службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність, у тому числі органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, зобов'язаний активно у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність. У прийнятті конкретних рішень прокурор повинен бути самостійним, керуватися вимогами закону, морально-етичними принципами професії, відмежовуватися від будь-яких корисливих і приватних інтересів, політичного впливу, тиску з боку громадськості і засобів масової інформації [4]. Згідно зі ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» прокурори здійснюють свої повноваження в межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень [4; 3].

Не можна не зазначити, що прокурорське самоврядування також є важливою гарантією забезпечення реалізації статусу прокуратури. Прокурорське самоврядування – це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з метою, по-перше, забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів; по-друге, зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність; по-третє, участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; по-четверте, обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках і в порядку, встановлених законом. До питань внутрішньої діяльності прокуратури належать питання організаційного забезпечення прокуратури й діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів і їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів. Слід погодитися з думкою О. Маслової про те, що з урахуванням змісту ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», яка визначає, що до системи прокуратури України входять Генеральна прокуратура України, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури, військові прокуратури, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, вбачається доцільним встановити, що до Ради прокурорів України мають бути включені прокурори військових прокуратур і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Саме при такому складі цього органу прокурорського самоуправління будуть представлені інтереси прокурорів усіх рівнів, які становлять систему прокуратури, що дасть можливість ефективно захищати їхні інтереси й забезпечити незалежність [5, с. 117–118].

Окрім загальних гарантій незалежності прокурорів у правовій літературі звертають увагу на організаційно-правові аспекти забезпечення незалежності прокурора в окремих напрямках реалізації ним своїх функцій. Г. Середа робить висновок, що зміст процесуальної незалежності

прокурора як державного обвинувача формують такі положення: 1) ніхто не вправі примушувати державного обвинувача займати у справі позицію, яка суперечить закону, його професійній правосвідомості й особистому переконанню; 2) прокурор може самостійно визначати власну позицію в кримінальній справі, тактику і стратегію підтримання державного обвинувачення в ході судового розгляду, керуючись вимогами закону і своїм внутрішнім переконанням; 3) прокурор має право самостійно формулювати й викладати суду свою думку як з питань, що виникають за судового розгляду, так і тих, що підлягають розв'язанню під час постановлення вироку; 4) прокурор має право самостійно визначати обсяг обвинувачення, яке слід підтримувати перед судом, ґрунтуючись на особистому переконанні й безпосередньому дослідженні доказів у ході судового слідства; 5) прокурор має право самостійно приймати рішення щодо зміни обсягу пред'явленого обвинувачення у встановленому законом порядку; 6) прокурор має право самостійно приймати рішення про відмову від обвинувачення, склавши про це відповідну постанову; 7) прокурор має право самостійно приймати рішення про внесення апеляції або касаційного подання на незаконне або необґрунтоване судові рішення у справі, в судовому розгляді якої він особисто брав участь [6, с. 40–41]. Не зупиняючись на детальному дослідженні забезпечення незалежності прокурорів у всіх аспектах проваджуваної ними діяльності, звернемо увагу на специфіку забезпечення незалежності саме Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як структурного підрозділу спеціального призначення.

Перелічені гарантії реалізації адміністративно-правового статусу прокуратури, звісно, охоплюють і Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру як самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України. Разом із тим її особливий правовий статус, що розкривається у здійсненні нею функцій прокуратури у визначених законом сферах антикорупційної діяльності держави, пов'язаний зі специфічними, властивими лише цьому структурному під-

розділу гарантіями реалізації цього адміністративно-правового статусу.

Законодавством встановлено особливі вимоги до формування кадрового складу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Призначення прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за результатами відкритого конкурсу, який проводить конкурсна комісія у складі керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури й визначених ним і Генеральним прокурором осіб. Членами конкурсної комісії повинні бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні й моральні якості, суспільний авторитет, а також значний досвід діяльності у сфері запобігання або протидії корупції. Не можуть бути членами конкурсної комісії державні службовці або особи, які займають політичні посади, депутати Верховної Ради України й місцевих рад, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів, а також члени політичних партій. Конкурсна комісія має такий склад: чотири особи, визначені Радою прокурорів України; сім осіб, визначених Верховною Радою України [3].

Конкурс на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі проводиться публічно, з вільним доступом представників засобів масової інформації, журналістів на засідання конкурсної комісії та забезпеченням трансляції в режимі реального часу відео- й аудіоінформації з засідань конкурсної комісії в мережі Інтернет. Інформація про час і місце проведення засідання конкурсної комісії оприлюднюється на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора не пізніше ніж за 24 години до початку засідання [3].

Слід звернути увагу на висловлювання деяких науковців стосовно того, що попри те, що чинне законодавство передбачає підвищені гарантії незалежності Антимонопольної прокуратури, що відображено в особливостях процедур відбору, призначення та звільнення прокурорів, процедур фінансування, організаційній відокремленості від Генеральної прокуратури, водночас цей структурний підрозділ

не є повністю незалежним від Генеральної прокуратури в організаційному плані, адже саме структурні підрозділи останньої надають допомогу Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі в питаннях кадрового, матеріально-технічного, аналітичного та правового забезпечення, координації міжнародно-правової діяльності, охорони державної таємниці, зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації тощо. Як наслідок не виключається можливість створення певних перешкод з боку Генеральної прокуратури, а також витoku інформації під час проходження документів через її канцелярію, направлення запитів про міжнародну правову допомогу тощо [7]. Таким чином, можна говорити про відокремленість Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від Генеральної прокуратури та створення законодавцем певного бар'єра з метою унеможливити вплив на її діяльність з боку останньої.

Висновки і пропозиції. Отже, до гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можна віднести загальні гарантії, що властиві всій системі прокуратури України взагалі та спеціальні гарантії, наявність яких обумовлена специфікою діяльності саме цього структурного підрозділу прокуратури.

До загальних гарантій, що властиві всій системі прокуратури України взагалі, належать ідеологічні (особливий порядок добору кандидатів на посаду прокурора, складання особою присяги прокурора безпосередньо перед набуттям повноважень прокурора, аполітичність прокуратури як органу державної влади); процесуальні (пов'язані з доволі чіткою регламентацією законодавством порядку, умов і засобів виконання прокурором наданих йому повноважень); застережні (полягають у забороні незаконного впливу, тиску чи втручання в здійснення повноважень прокурора й підкріпленні відповідною юридичною відповідальністю за вчинення таких дій); соціально-економічні (полягають у достатньому організаційному та фінансовому забезпеченні як самої прокуратури, так і в належному рівні матеріального, соціального й пенсій-

ного забезпечення прокурора); правові гарантії безпеки (зокрема ті, що пов'язані з забезпеченням особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна); самоврядні (пов'язані з реалізацією можливостей самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури).

Спеціальні гарантії, наявність яких обумовлена специфікою діяльності саме цього структурного підрозділу прокуратури, передбачають нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України, підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях, а також представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних з корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Спеціальні гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури пов'язані з підкресленням її функціональної незалежності від Генеральної прокуратури України. До спеціальних гарантій слід віднести особливості формування кадрового складу, у тому числі формування конкурсної комісії, процедурні особливості конкурсу на зайняття адміністративних посад, його публічність; особливості структури Антикорупційної прокуратури, зокрема наявність центрального апарату й територіальних філій; особливості місця розташування Антикорупційної прокуратури (філії розташовуються в тих самих містах, в яких є територіальні управління Національного антикорупційного бюро України, до того ж вони розміщуються в службових приміщеннях Національного антикорупційного бюро України або в службових приміщеннях Офісу Генерального прокурора (обласної чи окружної прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Офісу Генерального прокурора (обласної чи окружної прокуратури); законодавче забезпечення незалежності Антикорупційної прокуратури від керівництва Генеральної прокуратури, що проявляється в безпосередній підпорядкованості керівника Спеціалізованої

антикорупційної прокуратури Генеральному прокурору та в одночасній забороні керівництву Генеральної прокуратури давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації ними своїх повноважень.

Список використаної літератури:

1. Добровольський Д. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 «Судоустрій, прокуратура та адвокатура». Одеса, 2017. 22 с.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII.
3. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 р. № 149. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149900-16>.
4. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів : затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17>.
5. Маслова О. Професійне самоврядування як гарантія незалежності прокурорів і суддів: порівняльний аспект. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 113–121.
6. Серета Г. Процесуальна незалежність державного обвинувача / Г. Серета. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 1. С. 38–41.
7. Роль процесуального керівника – прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на досудовій стадії процесу : дослідження, проведене командою Експертного центру з прав людини за ініціативи, організаційної та фінансової підтримки програми «Права людини і правосуддя» Міжнародного фонду «Відродження». Київ, 2018. https://www.irf.ua/content/files/prokuror_sap_infogr-5.pdf.

Ishchuk D. To the characteristics of guarantees of realization of the administrative and legal status of the specialized anti-corruption prosecutor's office

In the article, on the basis of the analysis of norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the guarantees of realization of the administrative legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office are defined and given. It is proposed to distinguish two groups of guarantees: general and special, which are determined by the specific activity of this particular structural unit of the Prosecutor's Office of Ukraine. It has been found that the legislation establishes specific requirements for the formation of personnel of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office. The appointment of prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office is carried out by the head of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office based on the results of the open competition, which is conducted by a competitive commission composed of the head of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office and persons designated by him and the Prosecutor General. The members of the selection board should be persons with perfect business reputation, high professional and moral qualities, public authority, as well as considerable experience in the field of preventing or combating corruption. It is determined that the general guarantees of realization of the administrative-legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office are peculiar to the whole system of the Prosecutor's Office of Ukraine, which may include: ideological; procedural, due to the quite clear regulation of the procedure, conditions and means of fulfillment by the prosecutor of the powers assigned to him; caveats that prohibit unlawful interference, pressure or interference with the exercise of the prosecutor's powers and are supported by appropriate legal liability for such actions; socio-economic, which is sufficient for the organizational and financial support of both the prosecutor's office itself and the proper level of material, social and pension support of the prosecutor; legal security guarantees, including those related to the personal safety of the prosecutor, his family members, property; self-governing, related to the realization of the possibility of prosecutors to resolve issues of the prosecutor's internal activity independently.

Key words: prosecutor's office, Specialized Anti-corruption Prosecutor's Office, administrative and legal status.