

АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ: РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ

ANTI-CORRUPTION ACTIVITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE: REALITIES OF TODAY

Розсоха К.О., к.ю.н.,
асистент кафедри судоустрою та прокурорської діяльності
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства, думок науковців, директора Національного антикорупційного бюро України, колишнього керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури схарактеризовано реалії, в яких доводиться працювати прокурорам, виконуючи одну зі своїх функцій – запобігання і протидія злочинності. Встановлено, що на прокурорів чиниться тиск із боку депутатів різних рівнів, влади, внаслідок чого розслідування і розгляд справ затягуються. Не меншою проблемою визнається і те, що більш ніж рік САП без керівника. Такі дії стали реакцією на звинувачення керівництва і прокурорів САП у неналежному виконанні службових обов'язків.

Доведено, що ефективність роботи антикорупційної вертикалі, складниками якої є НАБУ, САП, ВАКС, знижується через гальмування (точніше буксування) реформ, дублювання повноважень і функцій, тиск влади, постійне затягування розгляду справ захисниками.

Такий стан справ варто розглядати як наслідок того, що кроки, які робить влада на шляху боротьби із корупцією та усунення її причин та умов, непослідовні, що стає, так би мовити, підставою ігнорування принципу невідворотності покарання винних за допущені зловживання в указаній сфері; відмічено епізодичність і тимчасовість спроб боротьби із корупцією (частіше за все заради піару або задля того, щоб відволікти увагу). З огляду на це, реальних результатів із викриття резонансних корупційних схем та виявлення топ-корупціонерів не отримано.

Констатовано, що, враховуючи все це, а також масштаб корупції, високий рівень її латентності, ступінь суспільної небезпечності, антикорупційну реформу в Україні пролонговано. Висловлено сподівання, що народним обранцями і владі вдасться створити більш дієвий правоохоронний механізм протидії цьому явищу, в якому прокуратура, звісна річ, відіграватиме домінуючу роль.

Ключові слова: прокурор, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, функції, повноваження, антикорупційна діяльність.

The article describes the realities in which prosecutors have to work, performing one of their functions – preventing and combating crime. pressure from deputies at various levels, the authorities, as a result, the investigation and consideration of cases are delayed. No less a problem is the fact that the SAP has been without a leader for more than a year. Such actions were in response to accusations by the SAP leadership and prosecutors of improper performance of official duties.

It is proved that the effectiveness of the anti-corruption vertical, which includes NABU, SAP, WACS, is reduced due to slowing down (more precisely, slipping) reforms, duplication of powers and functions, pressure from the authorities, constant delays in defending lawyers.

This state of affairs should be seen as a consequence of the steps taken by the authorities to combat corruption and eliminate its causes and conditions, inconsistent, which is, so to speak, a reason to ignore the principle of inevitability of punishment for abuse in this area; episodic and temporary attempts to fight corruption (most often for PR or distraction). Given this, no real results have been found in exposing high-profile corruption schemes, identifying top corrupt officials.

It was stated that, taking into account all this, as well as the scale of corruption, the high level of its latency, the degree of public danger, anti-corruption reform in Ukraine has been prolonged. It is hoped that the people's deputies and the authorities will be able to create a more effective law enforcement mechanism to counter this phenomenon, in which the prosecutor's office, of course, will play a dominant role.

Key words: prosecutor, Specialized anti-corruption prosecutor's office, functions, powers, anti-corruption activities.

Постановка проблеми. Понад вісім років пройшло з того моменту, коли народ України відстояв (точніше виборов) свій вибір – європейський вектор розвитку. Звісно, демократичні перетворення (вільні, позбавлені масових фальсифікацій вибори), закріплення і реальна дія принципу верховенства права, дотримання прав і свобод людини та громадянина, відсутність перешкоджання їх реалізації, свобода слова і підприємницької діяльності, прозорість влади – це ті основні цінності, на які ми орієнтувались і які прагнули закріпити у нашій державі. Бажання зміни життя на краще виникло через те, що поруч були сусіди – країни Балтії, Польща, спостерігаючи за якими ми бачили, чого їм удалося досягти, які трансформації відбулися. Зрозуміло, наш вибір підтримали провідні держави, а саме Німеччина, Сполучені Штати Америки, Велика Британія, Франція тощо. Більше того, вони всіляко намагались і нині прагнуть нам допомогти, консультуючи, передаючи свій досвід. Це дуже своєчасно і корисно, оскільки у розвинених країнах інституції, подібні за повноваженнями і функціями до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України (далі – САП), працюють вже не один рік, доводячи спільноті, що їхня діяльність ефективна і дає свої результати.

До зазначеного варто додати, що на тлі постійних нагадувань, вимог європейських партнерів щодо необхідності нехай і не подолання, а хоча б зменшення рівня корупції (що має місце не один рік поспіль), нам потрібно не лише вивчати, але і впроваджувати цей досвід, пристосовуючи до власних реалій, оскільки це дасть змогу віднайти шляхи вдосконалення методів роботи антикорупційних

органів (зокрема і САП), підвищити ефективність їхньої діяльності [1, с. 32]. Цілком логічно, що досягти цього без чіткого закріплення повноважень, розмежування функцій (задля уникнення дублювання) неможливо.

Виходячи із зазначеного вище, **мета роботи** полягає у визначенні функцій і повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, закріпленнях у законодавстві, і ступеня їх виконання у сучасних реаліях.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. З огляду на те, що такі органи, як Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне антикорупційне бюро, Вищий антикорупційний суд – це новостворені органи, їхня діяльність знаходиться в полі зору багатьох вітчизняних науковців. Пояснюється такий стан справ тим, що зміна як політики, так і вектора розвитку, прагнення нашої держави увійти до європейського простору (не лише економічного, але і правового) стали поштовхом до обрання принципово нової системи пріоритетів у внутрішній і зовнішній політиці, вироблення і використання нових критеріїв визначення ефективності суспільного і державного розвитку. Крім того, однією з умов євроінтеграції закріплено боротьбу із корупцією на всіх рівнях, зокрема і серед владного апарату. Отже, діяльність прокуратури, зокрема САП, була предметом вивчення таких науковців, як В. С. Бабкова, Є. М. Блажівський, О.М. Головка, О. В. Головін, Ю. М. Дьомін, З. А. Загінєй, О. В. Зайчук, Ю.А. Іванов, Д. О. Ішук, В. С. Ковальський, О.Л. Копиленко, М. В. Косюта, А. В. Линник, О. М. Литвак, О. М. Литвинов, Є. В. Невмержицький, В. Я. Тацій, О.О. Тихоміров, О. Б. Ференець, М. І. Хавронюк, О. Н. Ярмиш та інші.

Виклад основного матеріалу. Для повного і всебічного висвітлення окресленого питання передусім слід брати до уваги трансформації, що відбулися. Нагадаємо, що події кінця 2013 – початку 2014 років дали змогу українцям відстояти (точніше вибороти) свій вибір – побудову демократичної держави європейського зразка, утвердження європейських цінностей, серед яких безперешкодна реалізація прав і свобод, верховенство права, несприйняття корупції тощо. Невипадково це закріплено у ст. 2 Угоди про асоціацію: «Повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, як визначено, зокрема, у Гельсінському заключному акті Ради із безпеки та співробітництва в Європі 1975 року та у Паризькій хартії для нової Європи 1990 року, а також в інших відповідних документах щодо захисту прав людини, серед яких Загальна декларація прав людини ООН 1948 року і Конвенція Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, а також повага до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої і зовнішньої політики Сторін і є основними елементами цієї Угоди» [2]. Більше того, ми впевнені, що саме підписання зазначеного акта і зумовило певні трансформації, стало поштовхом до створення нових органів та інституцій, реорганізації уже наявних. Нагадаємо, що завдяки підписанню Угоди Україна взяла на себе певні зобов'язання, серед яких визначальним (ураховуючи тему статті) є «посилити співробітництво у сфері юстиції, свободи і безпеки з метою забезпечення верховенства права і поваги до прав людини та основоположних свобод» (ст. 1, е) [2], а також визнання вільної ринкової економіки, верховенства права, належного врядування, ведення боротьби із корупцією, «із різними формами транснаціональної організованої злочинності і тероризмом, сприяння сталому розвитку та ефективній багатосторонності» (ст. 3) [2]. Вбачається, що вищезазначене визнається головними принципами для посилення відносин між Україною і країнами ЄС [2].

Коли йдеться про Угоду, не можна оминати увагою її ст. 14 «Верховенство права та повага до прав людини та основоположних свобод», згідно з якою: «В аспекті співробітництва у сфері юстиції, свободи і безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво спрямовуватиметься, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування незалежності та неупередженості, на боротьбу із корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи і безпеки відбуватиметься на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод» [2].

Уважне вивчення змісту зазначених статей Угоди, а також думок закордонних експертів пояснює, чому європейські партнери (нині вони, на жаль, корупцію визнають чи не найбільшою загрозою демократії, прогресу і безпеці України) кожен раз акцентують на необхідності посилення боротьби із корупцією, особливо у вищих ешелонах влади. Окрім того, саме з Угоди розпочалося розроблення концепцій проведення реформ у нашій державі, створення нових і раніше невідомих (що головне) суб'єктів протидії корупції, зростання динаміки розвитку їх інституційного і функціонального складників.

Як справедливо наголошує Д. О. Ішук, «однією із визначальних умов успішної реалізації євроінтеграційної політики виступає комплексна боротьба із корупцією на всіх рівнях владного апарату» [3].

Усвідомлення цього спонукало владу до прийняття Верховною Радою низки законодавчих актів, нормами яких закладено нормативну базу діяльності антикорупційних органів, розподілено функції та повноваження. Вбачається, що держава зробила перші кроки, які ознаменували початок нового етапу антикорупційної діяльності – рефор-

мування уже наявних органів, зокрема і прокуратури, та формування нових, як-от САП, ВАСУ, НАБУ. Завдяки цьому створено систему антикорупційних органів, до якої увійшли всі зазначені нами органи, тобто прокуратура, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд України.

Звісно, у сфері протидії корупційним проявам центральне місце у системі правоохоронних органів України посідає прокуратура. Зазначене пояснюється тим, що її головною функцією визначено процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення у суді. Крім того, на неї покладено ведення представницької діяльності у позакримінальній сфері, координацію дій правоохоронних органів у сфері протидії кримінальним корупційним проявам. Не можна не згадати того, що за законодавством прокуратура, виконуючи функцію нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних провадженнях і застосуванням інших заходів примусового характеру, також провадить певною мірою антикорупційну діяльність. Як зауважують науковці, органи прокуратури (зрозуміло, кожен у межах своєї компетенції) відіграють реальну і конкретну роль у виконанні завдань і здійсненні функцій, покладених на прокуратуру, маючи при цьому певну сферу, так би мовити, відповідальності і впливу. Проте варто додати, що, як наголошує О. Р. Михайленко і зазначалося нами вище, передбачалося, що система антикорупційних органів формуватиметься таким чином, щоб вплив прокуратури на забезпечення законності, правопорядку, прав і законних інтересів був ефективним, всеохоплюючим на всій території України і на всіх напрямках соціальних відносин, урегульованих законами [4, с. 58], а також те, що вона відіграватиме ключову роль у координації діяльності правоохоронних органів із протидії корупції, тобто законодавцем корупція розглядалася як самостійний об'єкт координаційної діяльності поряд із координацією протидії злочинності. Зокрема, згідно із приписами ч. 2 ст. 25 чинного Закону України «Про прокуратуру» корупція є об'єктом координаційної діяльності тільки у «сфері протидії злочинності» [5].

Проте, досліджуючи положення нормативних актів, нами встановлено, що окремі функції прокуратури дублюються. Йдеться про приписи п. 13 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698–VII, згідно з якими Національному антикорупційному бюро України надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України» [6]. Додамо, що наведені положення стали предметом розгляду Конституційного Суду України. У цьому випадку йдеться про *рішення* Другого сенату Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» 5 червня 2019 року [7]. На думку Суду, Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури, тобто наділивши Національне антикорупційне бюро України повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 131¹ Конституції України, вийшла за межі повноважень, установлених Конституцією України, чим порушила вимоги статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19 Основного Закону України [7].

Вбачається, що такий стан справ не сприяє узгодженості, скоординованості дій і досягненню головної мети – притягнення винних у вчиненні корупційних злочинів до відповідальності і завдяки цьому зниження рівня корупції. Приємно, що часто воно так і відбувається. Йдеться про те, що НАБУ на виконання приписів ст. 17 Закону України

«Про Національне антикорупційне бюро» заводить оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу Національного бюро, і на підставах і в порядку, установлених законом, здійснює досудове розслідування, гласні і негласні оперативно-розшукові заходи [6], тобто розпочинає діяти. Згідно із показниками, розміщеними на сайті НАБУ, «у 2020 році економічний ефект від діяльності НАБУ становив 1,93 млрд. грн., з яких 1,14 млрд. повернуто державі, а 805,6 млн. грн. – сума, розкраданню якої НАБУ запобігло» [8].

Як наголошує директор НАБУ Артем Ситник, «результати розслідувань НАБУ – це також ефективний превентивний інструмент, який унеможливило завдання збитків державі через вчинення нових корупційних кримінальних правопорушень». Проте корупціонер потрапляє за ґрати за обвинувальним вироком, який ухвалює суд. Звісно, «саме завдяки роботі детективів НАБУ і прокурорів САП такі вироки стають можливими. Станом на 31.12.2020 р. набули сили 43 обвинувальні вироки стосовно 50 осіб» [8].

Окрім того, на прокурорів чиниться тиск із боку депутатів різних рівнів, влади, внаслідок чого розслідування і розгляд справ затягуються. Не меншою проблемою експерти і науковці визнають те, що більш ніж рік (нагадаємо, що Назар Холодницький звільнився за власним бажанням 21 серпня 2020 року) САП знаходиться без керівника. Такі дії стали реакцією на звинувачення керівництва і прокурорів САП у неналежному виконанні службових обов'язків, які у травні 2020 року пролунали від нинішньої генеральної прокурорки України Ірини Венедіктової [9].

Ураховуючи це, робота антикорупційної вертикалі, складниками якої є НАБУ, САП, ВАКС, експертами і науковцями характеризується як неефективна. На підтвердження можна навести результати звіту про діяльність НАБУ: «кількість справ, які передали прокурори САП до Вищого антикорупційного суду, впала вдвічі» [9].

Зауважимо, що за словами заступника Генерального прокурора, колишнього керівника САП Назара Холодницького, «прокурори у своїй роботі стикаються із перешкодами як психологічного, так і законодавчого характеру, а також медійними. Зокрема, «вже рік у парламенті лежить законопроект № 7271 про прокурорів САП і його ніяк не можуть проголосувати, хоча всі висновки всіх комітетів уже є. Але навіть у зал не виносять. Тим не менше, ми працюємо, провадження реєструються, справи до суду скеровуються.

Минулого тижня було скеровано до суду і деякі резонансні провадження: так звана «бурштинова справа», про обвинувачення колишнього і чинного суддів Голосіївського районного суду міста Києва та інші» [8]. Про плідність і наполегливість роботи прокурорів свідчить і той факт, що проти топ-корупціонерів САП розслідує 155 справ. Однак через зазначені вище причини (йдеться про тиск влади, порушення антикорупційної вертикалі, затягування розгляду справ, гальмування (точніше буксування) реформ) ймовірність винесення вироку невелика [9].

У контексті зазначеного вбачається за доцільне викласти власне бачення причин зниження ефективності роботи прокуратури. По-перше, кроки, які робить влада на шляху боротьби із корупцією та усунення її причин та умов, на переконання як експертів, так і науковців (із чим ми повністю погоджуємося), є непослідовними, що стає, так би мовити, підставою ігнорування принципу невідворотності покарання винних за допущені зловживання в указаній сфері. По-друге, епізодичність і тимчасовість спроб боротьби із корупцією (частіш за все заради піару або задля того, щоб відволікти увагу). Як наслідок, реальних результатів щодо викриття резонансних корупційних схем не отримано.

На наш погляд, нам вдалося розглянути і проаналізувати реалії роботи прокуратури, її роль і значення у справі подолання корупції.

Ураховуючи все це, а також масштаб корупції, високий рівень її латентності, ступінь суспільної небезпечності антикорупційна реформа в Україні пролонгована. Сподіваємося, що народним обранцям і владі вдасться створити більш дієвий правоохоронний механізм протидії цьому явищу, в якому прокуратура, звісна річ, відіграватиме домінуючу роль.

Висновки. Підсумовуючи зазначене, ми можемо стверджувати, що прокуратура нині працює в досить несприятливих умовах. Зокрема, нині прокурори змушені вести боротьбу із корупцією, постійно відчуваючи тиск влади. Крім того, своєрідними перешкодами є порушення через втручання у діяльність, дублювання функцій і повноважень та антикорупційної вертикалі, прагнення захисників затягувати розгляд справ, гальмування (точніше буксування) реформ. Як наслідок, ймовірність винесення вироку стає невеликою. Все це підбиває імідж прокуратури, зменшує довіру громадян до цього органу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Карпунцов В. В. Проблемні питання реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 44, т. 2. С. 32–35.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
3. Іщук Д. О. Відповідальність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2020. № 2. URL : http://apnl.dnu.in.ua/2_2020/38.pdf
4. Михайленко О. Р. Прокуратура України: підручник. 2-е вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 336 с.
5. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
6. Про Національне антикорупційне бюро України : Закону України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
7. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» 5 червня 2019 року. URL : <https://ccu.gov.ua/novyna/dublyuvannya-povnovazhenfunkcij-prokuratury-inshymy-derzhavnymu-organamy-mozhe-pryzvesty-do-0>
8. Ситник А. Наближаються вибори, і НАБУ як незалежний антикорупційний орган політичній еліті просто не потрібен. URL : <https://nabu.gov.ua/novyny/artem-sytnyk-nablyzhayutsya-vybory-i-nabu-yak-nezaleznyy-antikorupciyny-organ-politychniy>
9. Керівник САП Назар Холодницький повідомив про своє звільнення. URL : <https://www.dw.com/uk/kerivnyk-sap-nazar-kholodnytskyi-povidomyv-pro-svoie-zvillennia/a-54646493>