

ОСОБЛИВОСТІ СТАТУСУ ПРОКУРОРІВ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ

PECULIARITIES OF THE STATUS OF PROSECUTORS OF SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICE

Трагнюк Р.Р., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри судустрою та прокурорської діяльності
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті досліджуються особливості правового статусу прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначені Законом України «Про прокуратуру».

Метою даної наукової статті є встановлення особливостей правового статусу прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, виявлення проблем, які лежать у сфері служби у цій прокуратурі та формулювання пропозицій щодо їх розв'язання.

У статті на підставі аналізу положень законодавства встановлено, що специфіка організації та функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури виявляється у низці особливостей правового статусу прокурорів цієї прокуратури.

З'ясовано такі особливості правового статусу прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: місце цих прокурорів в середовищі прокурорського корпусу; власна номенклатура адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі; особливі вимоги до прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; окрема процедура зайняття посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі; специфічні правила підпорядкування прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; особливі умови визначення посадових окладів прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури тощо.

Зроблено висновок, що всі вказані особливості правового статусу прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можна пояснити прагненням законодавця встановити і посилити гарантії їх незалежності.

Обґрунтовано, що деякі з цих особливостей правового статусу прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не відповідають загальним правилам і процедурам кадрового забезпечення прокуратури України, а тому створюють загрозу єдності системи прокуратури. Зважаючи на це, подальші законодавчі кроки щодо удосконалення правового статусу прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури мають враховувати як необхідність забезпечення їх незалежності, так і достатньої інтеграції із загальним правовим статусом прокурорів Офісу Генерального прокурора.

Ключові слова: прокуратура, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, служба в органах прокуратури, правовий статус прокурора, Офіс Генерального прокурора.

The article examines the peculiarities of the legal status of prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, defined by the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office."

The purpose of this scientific article is to establish the peculiarities of the legal status of prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, identify problems in the field of service in this prosecutor's office and formulate proposals for their resolution.

In the article on the basis of the analysis of the provisions of the legislation, it is established that the specifics of the organization and functioning of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office is revealed in a number of peculiarities of the legal status of prosecutors of this prosecutor's office.

The following features of the legal status of prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office are clarified: the place of these prosecutors in the prosecutor's corps; own nomenclature of administrative positions in the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office; special requirements to prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office; a separate procedure for taking up positions in the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office; specific rules for subordinating prosecutors to the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office; special conditions for determining the salaries of prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, etc.

It is concluded that all the mentioned features of the legal status of prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office can be explained by the desire of the legislator to establish and strengthen guarantees of their independence.

It is justified that some of these peculiarities of the legal status of prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office do not comply with the general rules and procedures of staffing of the Prosecutor's Office of Ukraine, and therefore pose a threat to the unity of the prosecution system. In view of this, further legislative steps to improve the legal status of prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office should take into account both the need to ensure their independence and sufficient integration with the general legal status of prosecutors of the Office of the Attorney General.

Key words: Prosecutor's Office, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, Prosecutor's Office, Prosecutor's Office.

Постановка проблеми. Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП) є одним із ключових органів у системі запобігання та протидії корупції в Україні. Її важлива соціальна місія зумовлює низку особливостей щодо організації та функціонування цієї прокуратури. Деякі з цих особливостей стосуються правового статусу співробітників САП, який має відмінності від становища інших працівників прокуратури. З огляду на це, особливості статусу прокурорів САП потребують належного теоретичного дослідження.

Питання організації та функціонування САП досліджувалися такими ученими, як В. С. Бабкова, П. М. Каркач, А. В. Лапкін, О. В. Мельник, С. В. Подкопаєв, М. В. Руденко та ін. Хоча загалом специфіка правового становища САП привертає значну увагу дослідників, проте доводиться визнати, що проблеми особливого правового статусу прокурорів САП проаналізовані недостатньо. Зокрема, відсутнє єдине бачення співвідношення

правового статусу прокурора САП із загальним правовим статусом прокурора в Україні тощо. Це зумовлює проблеми практичного характеру, пов'язані із проходженням прокурорами служби у цій прокуратурі, а також визначає необхідність проведення даного наукового дослідження.

Відповідно, метою даної наукової статті є встановлення особливостей правового статусу прокурорів САП, виявлення проблем, які лежать у сфері служби у цій прокуратурі та формулювання пропозицій щодо їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. З'ясування особливостей правового статусу прокурорів САП передусім потребує визначення їх місця у загальній номенклатурі посад в органах прокуратури. Відповідно до ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», САП утворюється в Офісі Генерального прокурора (на правах самостійного структурного підрозділу). Таким чином, її прокурори за своїм статусом прирівняні до прокурорів Офісу Генерального прокурора. На це вказує і ч. 1 ст. 15 Закону України

«Про прокуратуру» [1], яка встановлює перелік посад прокурорів. Зокрема, вона передбачає такі посади прокурорів, що мають відношення до САП: 1) заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (п. 4-1 ч. 1 ст. 15); 2) заступник керівника підрозділу Офісу Генерального прокурора (у тому числі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на правах самостійного структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора); 3) прокурор Офісу Генерального прокурора (у тому числі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на правах самостійного структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора). Застосування у Законі словосполучення «у тому числі» вказує на те, що відповідні посади прокурорів САП є різновидом посад прокурорів Офісу Генерального прокурора.

При цьому посади прокурорів у САП можна поділити на дві категорії: а) адміністративні посади та б) посади рядових прокурорів. Перелік адміністративних посад у САП визначений у ч. 3 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої він включає такі посади: 1) заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 3) заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 4) керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 5) заступника керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Таким чином, з одного боку, посади прокурорів у САП включені до загального переліку посад прокурорів і прив'язані до відповідних посад в Офісі Генерального прокурора. З іншого боку, адміністративні посади у САП відокремлюються від інших адміністративних посад в Офісі Генерального прокурора і складають окремий перелік, що не повністю відповідає останнім. Так, приміром, в Офісі Генерального прокурора передбачено посади керівника підрозділу та заступника керівника підрозділу (п. п. 4, 5 ч. 1 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру»). Однак керівник САП є, з одного боку, заступником Генерального прокурора, а з іншого – керівником структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, яким є САП. Якщо для інших структурних підрозділів не передбачено посади першого заступника керівника, то в САП існує така посада. Крім того, як зазначають фахівці, проблемним аспектом чинного Закону України «Про прокуратуру» є неповне визначення переліку адміністративних посад у САП, оскільки у Законі не визначено, який статус і повноваження матимуть особи, котрі очолюватимуть територіальні філії САП [2, с. 58]. Отже, специфіку статусу прокурорів САП характеризує особлива номенклатура посад прокурорів у цій прокуратурі, яка з одного боку, має відповідати переліку посад прокурорів Офісу Генерального прокурора, а з іншого – дещо відрізняється від нього.

Особливості статусу прокурорів САП виявляються і у встановленні вимог до кандидатів на відповідні посади. Так, оскільки САП є структурним підрозділом Офісу Генерального прокурора, а її співробітники є прокурорами останнього, то на них мали би поширюватися вимоги, що встановлюються до прокурорів Офісу Генерального прокурора. Відповідно до ч. 3 ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» прокурором Офісу Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п'яти років та володіє державною мовою. Однак законодавець обумовлює, що ці вимоги не поширюються на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та встановлює вимоги до прокурорів САП у ч. 5 ст. 27 Закону України «Про прокуратуру». Згідно з нею, прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути призначена особа, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п'яти років та володіє державною мовою. Порівнюючи ці вимоги з тими, що ставляться до прокурорів Офісу Генерального прокурора, можна дійти висновку про наявність лише однієї відмінності між ними, яка полягає у тому, що до прокурорів САП не встановлюється обов'язкова вимога наявності громадянства України.

У науковій юридичній літературі зазначається, що громадянство відображає особливий постійний правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. Подібна вимога пояснюється необхідністю додаткового гарантування державних інтересів шляхом покладення їх забезпечення лише на осіб, які перебувають із державою у відносинах громадянства [3, с. 259]. Вимога громадянства України встановлюється до всіх прокурорів. Тому той виняток, що зроблений для прокурорів САП, можна пояснити прагненням законодавця створити можливість для призначення на цій посаді іноземців. Це може бути виправдане з точки зору тих важливих функцій у сфері запобігання та протидії корупції, які покладаються на САП, а саме: 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; 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, а також представництво у межах своєї компетенції інтересів держави у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави (ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру»).

Однак слід зауважити, що можливість призначення іноземців на посади в інші антикорупційні органи законодавством України не передбачено. Так, відповідно до ч. 5 ст. 10 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» на службу до Національного бюро приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України [4]. Згідно із ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», суддею Вищого антикорупційного суду може бути особа, яка відповідає визначеним Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів» вимогам до кандидатів на посаду судді, а також додатковим спеціальним вимогам, встановленим цією статтею [5], що передбачає обов'язкову наявність громадянства. Отже, відсутність цієї вимоги для прокурорів САП протирічить як установленій системі вимог до прокурорів, так і до працівників антикорупційних органів. Тому можна запропонувати привести вимоги до прокурорів САП у відповідність до вимог до прокурорів Офісу Генерального прокурора шляхом виключення зі ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» частини п'ятої, а також винятку, передбаченого у частині третій.

При цьому, як слушно зазначають дослідники, вимоги до прокурорів, які можуть бути призначені до САП, законом не встановлені, хоча на ці посади мають призначатися прокурори які мають бездоганну репутацію, найвищі ділові та моральні якості, бути непримиренними до будь яких проявів корупції тощо [6, с. 175]. Вважаємо такі міркування слушними, з огляду на що викладені вище вимоги до прокурорів Офісу Генерального прокурора в частині прокурорів САП варто доповнити системою додаткових вимог, які б відповідали спеціалізації цієї прокуратури.

Серед особливостей організації та діяльності САП, передбачених ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру», слід звернути увагу на особливості добору прокурорів САП. Так, відповідно до ч. 1 цієї статті, призначення прокурорів САП здійснюється керівником цієї прокуратури за результатами відкритого конкурсу, який проводить конкурсна комісія у складі керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та визначених ним і Генеральним прокурором осіб. Склад комісії та порядок проведення нею відкритого конкурсу визначаються керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Специфічний порядок відбору кадрів розглядається дослідниками як одна з ключових особливостей адміністративно-правового статусу САП [7, с. 90]. Разом з тим, слід звернути увагу, що такий порядок призначення суперечить загальним правилам призначення прокурорів. Так, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» прокурорів Офісу Генерального прокурора призначає на посади та звільняє з посад Генеральний прокурор. При цьому добір кандидатів на посаду прокурора належить до компетенції відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів (п. 2 ч. 1 ст. 77 Закону України «Про прокуратуру»). Крім того, Закон України «Про прокуратуру» чітко не вирішує, чи можливе заміщення посад у САП в порядку переведення. Якщо таке можливо, то здійснення переведення прокурорів також покладається на відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів (п. 3 ч. 1 ст. 77 Закону України «Про прокуратуру»).

Отже, для заміщення посад у САП передбачено особливий порядок, що значно відрізняється від аналогічних процедур щодо прокурорів Офісу Генерального прокурора. Такий підхід, хоча і покликаний враховувати специфіку діяльності САП та гарантувати прозорий порядок добору її кадрів, все ж не можна визнати повністю правильним. Крім того, у науковій юридичній літературі висловлюється думка, що неврахування законодавцем певних аспектів призначення на посади у САП створює підстави для можливих зловживань, а в перспективі – втрати реальної автономності САП [8, с. 21]. Зважаючи на це, можна запропонувати здійснювати призначення прокурорів САП лише в порядку переведення; рішення про призначення має прийматися Генеральним прокурором за погодженням із керівником САП. Це дозволить привести цю процедуру у відповідність до порядку призначення інших прокурорів, а також гарантувати незалежність прокурорів САП та урахування позиції її керівника при вирішенні кадрових питань.

Особливості статусу прокурорів САП виявляються також у спеціальних правилах їх підпорядкування. Так, відповідно до абз. 2 ч. 5 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру», прокурорами вищого рівня для керівників управлінь, відділів та їх заступників, прокурорів САП є керівник САП, його перший заступник та заступник, для заступника та першого заступника керівника САП – керівник САП. Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам САП та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами САП їхніх повноважень. Письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності САП, видаються за обов'язковим погодженням керівника САП.

Такі правила підпорядкування значно відрізняються від закріплених у ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» правил підпорядкування прокурорів та виконання наказів і вказівок. Також вони обмежують сферу компетенції Генерального прокурора, який, за загальним правилом, має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами (ч. 2 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру»). У науковій юридичній літературі вказується, що

зазначені особливості передбачені законодавцем з огляду на бажання гарантувати незалежність САП, забезпечити її працівників від можливого впливу, тиску чи втручання з боку інших прокурорів [9, с. 65]. З цими міркуваннями варто погодитися, однак слід зауважити, що такі правила певним чином обмежують єдність системи прокуратури, одним з елементів якої є підпорядкування всіх прокурорів Генеральному прокуророві.

Особливості правового статусу прокурорів САП також проявляються у правилах їх соціального та матеріально-побутового забезпечення. Загальний розмір і правила обчислення заробітної плати прокурорів визначені у ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» у відповідності до прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Натомість згідно із ч. 6 цієї статті посадовий оклад прокурора САП не може бути меншим за посадовий оклад керівника структурного підрозділу центрального управління Національного антикорупційного бюро України, що здійснює досудове розслідування. З цього можна зробити висновок, що правила визначення розміру посадового окладу і заробітної плати загалом для прокурорів САП є іншими, ніж для прокурорів Офісу Генерального прокурора, і узгоджуються із визначенням розміру посадового окладу відповідних працівників Національного антикорупційного бюро України. Разом з тим, щодо визначення розміру надбавок до посадового окладу (за вислугу років, а також за виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством) та премій таких особливих правил не встановлюється. З цього можна зробити висновок, що як базовий розмір посадового окладу прокурорів САП використовується посадовий оклад керівника структурного підрозділу центрального управління Національного антикорупційного бюро України, до якого додаються відповідні надбавки та премії, передбачені ст. 81 Закону України «Про прокуратуру». Водночас, інші види матеріального і соціального забезпечення: відпустка, пенсія, службове житло, матеріальна допомога тощо, надаються прокурорам САП у загальних розмірах та в порядку, передбачених Законом України «Про прокуратуру».

Висновки. Специфіка організації та функціонування САП виявляється у низці особливостей правового статусу прокурорів цієї прокуратури. До числа таких особливостей можна віднести: місце цих прокурорів в середовищі прокурорського корпусу; власна номенклатура адміністративних посад у САП; особливі вимоги до прокурорів САП; окрема процедура зайняття посад у САП; специфічні правила підпорядкування прокурорів САП; особливі умови визначення посадових окладів прокурорів САП тощо. Загалом всі вказані особливості можна пояснити прагненням законодавця встановити і посилити гарантії незалежності прокурорів САП. Разом з тим, вони не відповідають загальним правилам і процедурам кадрового забезпечення прокуратури України, а тому створюють загрозу єдності системи прокуратури. Зважаючи на це, подальші законодавчі кроки щодо удосконалення правового статусу прокурорів САП мають враховувати як необхідність забезпечення їх незалежності, так і достатньої інтеграції із загальним правовим статусом прокурорів Офісу Генерального прокурора.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
2. Демків Д. Проблемні аспекти кадрового забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. № 3. С. 56–59.
3. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру» : науково-практичний коментар. Харків : Право, 2015. 680 с.
4. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.
5. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 7 червня 2018 року № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.
6. Руденко М. В., Мельник О. В. Організаційно-правові основи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2017. № 21. С. 173–176.
7. Іщук Д. О. Особливості адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 88–91.
8. Вакарова О. В. Спеціалізована антикорупційна прокуратура в процесі забезпечення верховенства Конституції України. *Юридичний бюлетень*. 2017. № 5. С. 16–22.
9. Лапкін А. Спеціалізована антикорупційна прокуратура: проблеми організації та діяльності. *Право України*. 2017. № 1. С. 63–70.