

*Денис Демків,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ

Досліджено кадрове забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на основі аналізу теоретико-правових засад чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації. Визначено особливості системи формування кадрів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Запропоновано напрямки вирішення проблемних аспектів кадрового забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Ключові слова: кадрове забезпечення, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, реформа прокуратури, відкритий конкурс на зайняття адміністративних посад.

Демків Д.

Проблемные аспекты кадрового обеспечения специализированной антикоррупционной прокуратуры

Исследовано кадровое обеспечение Специализированной антикоррупционной прокуратуры на основе анализа теоретико-правовых основ действующего законодательства Украины и обобщений практики его реализации. Определены особенности системы формирования кадров Специализированной антикоррупционной прокуратуры. Предложены направления решения проблемных аспектов кадрового обеспечения Специализированной антикоррупционной прокуратуры.

Ключевые слова: кадровое обеспечение, Специализированная антикоррупционная прокуратура, реформа прокуратуры, открытый конкурс на занятие административных должностей.

Demkiv D.

Problem aspects of staff formation of specialized anti-corruption prosecutor's office

The article is devoted to the problem aspects of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office staff formation on the basis of the analysis of the theoretical and legal foundations of the current Ukrainian legislation and generalizations of its practical realization. The features of the staff formation system of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office are determined. The directions of solving the problem aspects of staff formation of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office are offered.

Keywords: staff formation, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, reform of the prosecutor's office, open competition for administrative positions.

Актуальність теми. Сучасний світ давно визнав корупцію глобальною проблемою. В період модернізації держав її появу спричинили: спадщина тоталітарного періоду, слабкість судової системи, нерозвиненість правової свідомості населення, відсутність культури і традиції використання правових важелів, орієнтованість правоохоронних органів на захист інтересів держави, підпорядкування чиновників не закону, а інструкції та керівнику. Поширення корупційних способів вирішення політичних, економічних і соціальних питань, правових спорів дає підстави дійти висновку про системність корупції в усіх сферах державного й суспільного життя, і навіть про загрозу формування в Україні певної «корупційної культури», коли у свідомості громадян окремі посади асоціюються з можливостями отримання незаконної вигоди.

За результатами вимірювання Transparency International світового Індексу сприйняття корупції (СРІ), у 2016 р. індекс СРІ України складає 29 балів зі 100 можливих, що лише на 2 бали більше, ніж минулого року. У всесвітньому рейтингу Україна посідає 131 місце серед 176 країн. Сходінку із показником 29 балів з Україною розділили Казахстан, Росія, Непал та Іран [1]. Такі рейтинги є недостатніми для України, влада якої назвала боротьбу з корупцією основним пріоритетом.

Одним із шляхів підвищення ефективності протидії корупції є інституційна реформа органів, що здійснюють досудове розслідування і кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини. Тому парламент схвалив створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на правах самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України.

Стан дослідження. Проблемні аспекти кадрового забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури досліджували такі науковці, як: Є. М. Блажівський, Д. А. Керімов, С. В. Ківалов,

М. І. Козюбра, І. М. Козьяков, М. В. Косюта, О. М. Литвак, Г. В. Мальцев, С. С. Мірошніченко, С. Г. Міщенко, Н. М. Оніщенко, Н. О. Рибалка, М. В. Руденко, Ю. А. Тихомиров, Р. М. Шестопалов та ін. Окремі питання антикорупційної діяльності та ролі прокуратури в її здійсненні розглянули І. Н. Грабець, Е. С. Дмитренко, В. М. Драган, З. А. Загиней, І. М. Козьяков, О. М. Литвак, Р. І. Мельник, Н. О. Рибалка, О. В. Скомаров, О. Н. Ярмиш [2, с. 7]. Однак із урахуванням комплексного реформування системи прокуратури, започаткованої Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р., виникає необхідність переосмислення та подальшого наукового пошуку проблем і шляхів їх вирішення у даній сфері.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу теоретико-правових засад чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації визначити проблемні аспекти кадрового забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Основний виклад матеріалу. Реформа прокуратури – це найважливіше зобов'язання України, яке було взято державою при вступі до Ради Європи ще у 1995 р. З того часу Парламентська Асамблея Ради Європи, інші європейські інституції та функціонери постійно наголошували українській владі про необхідність реформування прокуратури. Завдання реформи – створити демократичну, професійну та самоврядну систему органів прокуратури, що у своїй діяльності керується Конституцією України, законами та провідними європейськими стандартами прав людини. З цією метою Верховна Рада України ухвалила довгоочікуваний закон «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 р. Подібний законопроект ще у 1995 р. розробили європейські фахівці, і саме його було взято за основу при розробці українського варіанту закону, адже новий Закон «Про прокуратуру» покликаний трансформувати вітчизняну прокуратуру в руслі європейської юстиції.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., однією зі складових системи прокуратури України є Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка утворюється на правах самостійного структурного підрозділу в Генеральній прокуратурі України. Законом закріплено вичерпний перелік функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями [5].

Автономність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури забезпечується особливостями її організації та діяльності:

1. Особлива процедура формування кадрового складу, зокрема, через відкритий конкурсний відбір кандидатів на адміністративні посади (частини 1 і 2 ст. 8-1 Закону);
2. Власна структура, до якої входять центральний апарат і територіальні філії, що розташовуються в тих місцях, у яких знаходяться територіальні управління Національного антикорупційного бюро України (ч. 4 ст. 8-1 Закону);
3. Окреме місце розташування: у службових приміщеннях Національного антикорупційного бюро України або службових приміщеннях Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури) (ч. 3 ст. 8-1 Закону);
4. Обмеження впливу на працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з боку керівництва Генеральної прокуратури: Генеральний прокурор України, його перший заступник і заступники не мають права давати вказівки прокурорам антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами цієї прокуратури їхніх повноважень (ч. 5 ст. 8-1 Закону) [7, с. 262; 8, с. 11].

Однак, аналізуючи окремі положення Закону України «Про прокуратуру», можна зробити висновок, що автономність антикорупційної прокуратури в деяких випадках зникає. Так, у частині 3 статті 7 Закону зазначено, що утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату здійснюється Генеральним прокурором України за погодженням із Директором Національного антикорупційного бюро. Виникає логічне запитання: навіщо Генеральному прокуророві України, який очолює єдину систему прокуратури України, погоджувати свої рішення щодо питань утворення й діяльності структурного підрозділу прокуратури України з керівником іншого відомства? Виходячи із цієї норми Закону, можемо поставити логічне запитання: чому Генеральний прокурор України не погоджує утворення, визначення структури і штатну кількість управлінь Національного антикорупційного бюро України? Чому рішення Директора Національного антикорупційного бюро щодо визначення і структури, штатної

кількості управлінь Національного антикорупційного бюро, відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», приймається ним самостійно, а не потребує погодження? [4].

З огляду на викладене, такий законодавчий порядок утворення, визначення структури і штату антикорупційної прокуратури призведе до втрати незалежності формування й діяльності органів прокуратури України як єдиної незалежної системи. Тому доцільно позбавити Директора Національного антикорупційного бюро України повноваження, передбаченого ч. 3 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», погоджувати рішення Генерального прокурора України щодо утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату.

Проблемним аспектом чинного Закону України «Про прокуратуру» є і неповне визначення переліку адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Так, ст. 39 Закону визначає перелік адміністративних посад у Генеральній прокуратурі України, регіональних і місцевих та в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Відповідно до ч. 3 ст. 39 Закону, адміністративними посадами в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі є посади:

- заступника Генерального прокурора України – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- заступника керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [5].

До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуватимуться в тих самих містах, у яких знаходяться територіальні управління Національного антикорупційного бюро України. З указаної норми Закону випливає, що адміністративні посади наявні тільки в центральному апараті цієї прокуратури. Однак у Законі не визначено, який статус і повноваження матимуть особи, котрі очолюватимуть територіальні філії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. На протигагу цьому, у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» чітко визначено статус і повноваження директора територіальних управлінь Національного антикорупційного бюро України. Зважаючи на те, що територіальні філії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури посідають важливе місце в структурі антикорупційної прокуратури, доцільно до переліку адміністративних посад Спеціалізованої антикорупційної прокуратури включити посади керівників її територіальних філій, які призначатимуться Генеральним прокурором України за результатами відкритого конкурсу, і на законодавчому рівні закріпити їх повноваження [6, с. 128].

Закон встановлює обов'язковість відкритого конкурсу як на посади керівників, так і звичайних прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, надаючи можливість участі у ньому особам, які на момент його проведення не працюють у системі. Проте, виходячи з того, що ієрархічно нижчими підрозділами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є не місцеві, а регіональні прокуратури, то на кандидатів на ці посади поширюються норми ст. 27 Закону України «Про прокуратуру»: потрібен відповідний стаж роботи у галузі права. З однієї сторони, це дійсно зменшує елемент відкритості конкурсу для осіб, сторонніх для прокуратури. Проте зазначення у нормі лише юридичного стажу (не менше трьох років) без зазначення потрібності професійного досвіду є надмірною щодо відповідальності на посадах прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [5].

Тому варто додати до ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» частину із наступним змістом: «Не більше 25% прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури регіональних прокуратур та Генеральної прокуратури України можуть не мати попереднього прокурорського стажу. За наявності таких кандидатів у відкритому конкурсі з призначення на посади вони мають пріоритет порівняно із особами з прокурорським стажем». Така норма дозволить, по-перше, досягти більшої відкритості для системи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; по-друге, зберегти логіку службової кар'єри прокурорів, адже кожний новий рівень професії передбачає моральну і матеріальну мотивацію для працівників нижчого рівня, а отже стимулює їх на ефективну діяльність; по-третє, 25% сторонніх кандидатів не буде порушувати баланс безперебійної ефективної діяльності, який може виникати за наявності одночасно надто великої кількості недосвідчених працівників [2, с. 93].

Окремо в Законі визначено обмеження доступу до прокурорської діяльності. Не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Для Спеціалізованої антикорупційної прокуратури п. 3-1 Перехідних положень Закону України «Про прокуратуру» встановлено додаткові обмеження: на службу її підрозділів не можуть бути прийняті особи, які протягом п'яти років до дня набрання чинності цим Законом працювали (проходили службу), незалежно від тривалості, у спеціально уповноважених підрозділах по боротьбі з корупцією в органах прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та митних органах. Метою цього додаткового положення є недопущення до першого конкурсу на призначення у Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру кандидатів, які неефективно працювали у подібних структурах раніше. Проте дане формулювання призвело до частково протилежного: це не дозволило допустити до конкурсу представників Генеральної інспекції (управління з розслідування у кримінальних провадженнях стосовно працівників прокуратури та інформаційної безпеки) Генеральної прокуратури України, які було утворено лише у травні 2015 р. та укомплектовано особами, які є сторонніми до прокурорської системи. Генеральна інспекція, за суттю, не є «спеціально уповноваженим підрозділом» і, за суттю, організаційно нічим не відрізняється від інших структурних одиниць Генпрокуратури, співробітники яких були безперешкодно допущені до подальших етапів [9].

Висновки. Таким чином, реформа прокурорської системи, започаткована новим профільним законом, кардинально змінює систему роботи прокуратури. Створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на правах самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України свідчить про те, що антикорупційна діяльність залишається пріоритетом прокурорської діяльності та ґрунтується на використанні передового світового і європейського досвіду зокрема. Разом з тим, основним елементом у системі організаційного блоку функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є забезпечення самостійності та незалежності підрозділу від зовнішнього впливу. На сьогодні залишаються окремі недоліки у нормативно-правових актах, які регулюють діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та були досліджені у статті. Тому з метою удосконалення організації діяльності антикорупційної прокуратури рекомендується надати їй окремі кадрові (повноваження) права.

Список використаної літератури

1. *Corruption Perceptions Index 2016* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.
2. Вандін В. Є. *Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / В. Є. Вандін.* – Одеса, 2017. – 205 с.
3. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 р.» № 1699-VII. від 14.10.2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
4. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від № 1698-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
5. Закон України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14.10.2014 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
6. Ковальчук І. С. *Проблемні аспекти організації і діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури* / І. С. Ковальчук // *Науковий вісник Херсонського державного університету.* – Вип. 2. Том 3. – 2016. – С. 126–129. – (Сер. «Юридичні науки»).
7. Проневич О. С. *Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції* / О. С. Проневич // *Форум права.* – 2015. – № 1. – С. 261–268.
8. Руденко М. *Спеціалізована антикорупційна прокуратура: становлення, розвиток, організація та функціонування* / М. Руденко // *Вісник прокуратури.* – № 1. – 2016. – С. 5–13.
9. *Співробітників Генеральної інспекції не допустили до конкурсу на антикорупційного прокурора* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zik.ua/ua/news/2015/10/28/spivrobitnykiv_generalnoi_inspektzii_ne_dopustyly_do_konkursu_na_antykoruptsiynogo_prokurora_637545.

Стаття надійшла до редакції 12.10.2017.