

Рядінська Валерія Олександрівна,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач науково-дослідної лабораторії
ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0002-2210-5933

ЩОДО МІСЦЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано місце Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Офісу Генерального прокурора в секторі безпеки і оборони України відповідно до чинного законодавства. Запропоновано внести зміни до Закону України “Про національну безпеку України”, а також включити Національне антикорупційне бюро до складу сектору безпеки і оборони і, таким чином, забезпечити законодавче закріплення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури із сектором безпеки і оборони.

Ключові слова: прокуратура, корупція, запобігання корупції, антикорупційні органи, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, правоохоронні органи, національна безпека і оборона, органи державної влади та місцевого самоврядування, правовий статус, взаємодія, воєнний стан.

На сьогодні корупція, за даними опитувань, що проведені міжнародними організаціями, є однією з найголовніших проблем на шляху сталого розвитку України. За своїм негативним впливом у суспільній думці корупція поступається лише повномасштабному вторгненню країни-агресора на територію України [1]. Таким чином, поруч зі зміцненням воєнної безпеки держави, на яке в умовах війни витрачаються основні зусилля державно-владного апарату, доцільно також продовжувати розбудову антикорупційних органів.

В Україні впродовж останнього десятиріччя створено систему спеціалізованих антикорупційних органів, до яких належать Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) та Вищий антикорупційний суд (ВАКС). Водночас більшість правоохоронних органів держави та інших спеціалізованих органів, відповідно до Закону України “Про національну безпеку України”, складають сектор безпеки і оборони [2]. Враховуючи вимоги незалежності діяльності антикорупційних органів, зокрема САП як структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора (далі – Офіс ГП) [3], існує потреба у визначенні її місця в секторі безпеки і оборони України.

Діяльність САП від моменту її утворення до сьогодні була предметом дослідження низки вітчизняних дослідників, серед яких О. С. Бондаренко, О. В. Гулак, О. С. Кондратюк, Я. І. Маслова, П. Г. Назаренко, О. Г. Привиденцев, Р. Л. Слободянюк, М. М. Стефанчук, Р. Р. Трагнюк, К. Д. Янішевська та ін. Дослідження цих науковців присвячені в основному правовому статусу САП та її місцю в системі антикорупційних

© Riadinska Valeria, 2023

органів. Натомість, в умовах воєнного стану доцільно дослідити місце САП у системі сил безпеки України в цілому.

Метою статті є визначення місця САП у секторі безпеки і оборони України. Для досягнення мети дослідження пропонується виконати такі завдання: дослідити поняття сектору безпеки і оборони України та його склад; визначити статус САП; проаналізувати взаємодію між САП та іншими правоохоронними органами; на основі проведених досліджень визначити місце САП у секторі безпеки і оборони України та запропонувати шляхи удосконалення її правового статусу в питанні забезпечення національної безпеки держави.

Передусім визначимо термін “сектор безпеки і оборони”. Відповідно до Закону України “Про національну безпеку України” він тлумачиться як “система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об’єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України” [2]. У Стратегії національної безпеки України “Безпека людини – безпека країни” визначено, що реалізація пріоритетів національних інтересів України забезпечується також і захистом особи, суспільства та держави від правопорушень, зокрема корупційних [4]. Отже, САП, основним завданням якої є здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування кримінальних правопорушень НАБУ [3], сприяє забезпеченню безпеки національних інтересів держави, а отже, теоретично, може бути складовою сектору безпеки і оборони України.

Однак, відповідно до положення статті 12 Закону України “Про національну безпеку України”, САП та інші структурні підрозділи Офісу ГП, а також спеціалізовані антикорупційні органи офіційно не входять до складу сектору безпеки і оборони. Детально дослідимо це питання з огляду на чинне законодавство та сучасні наукові дослідження. Відповідно до закону України “Про прокуратуру” вітчизняна прокуратура є системою, функцією якої є захист конституційно визначених прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [5]. Отже, Офіс ГП і САП як його структурний підрозділ є правоохоронними органами, і, таким чином, підпадають під визначення сил безпеки України, зазначене в Законі України “Про національну безпеку України”. Цю тезу підтверджують і сучасні дослідження науковців. Наприклад, О. М. Хоменко зазначає, що органи прокуратури є важливою складовою сектору безпеки і оборони, зважаючи на конституційні функції прокуратури [6, с. 216]. З іншого боку, існують наукові теорії, які визначають місце прокуратури в системі гілок владних органів. Наприклад, В. Логоша визначає такі варіанти місця прокуратури в системі гілок державної влади. Згідно з цими варіантами, прокуратура: а) частина законодавчої влади (наглядова функція за дотриманням законів); б) частина виконавчої влади (реалізує

закони); в) частина президентської гілки виконавчої влади; г) частина судової влади [7, с. 479]. Існують також теорії, відповідно до яких правоохоронні органи (і прокуратура як їх складова) є взагалі окремою гілкою органів державної влади. Наприклад, М. С. Кельман, О. Г. Мурашин та Н. М. Холма виділяють правоохоронні органи як органи влади, які забезпечують і підтримують стабільність, недоторканість впливу держави та права щодо охорони громадських відносин, включаючи організаційний та матеріальний апарат примусу [8, с. 122]. Щоб детально визначити місце САП у системі правоохоронних органів і належність до конкретної гілки влади, пропонуємо детально розглянути її статус.

САП є самостійним структурним підрозділом Офісу ГП (на правах Департаменту), підпорядкованим заступнику Генерального прокурора – керівнику САП [3]. Отже, САП – це самостійний структурний підрозділ, який підпорядковується лише своєму керівнику. Керівник САП, який одночасно виконує обов’язки заступника Генерального прокурора, для забезпечення самостійності та незалежності САП наділений широким колом повноважень. До таких повноважень належать, зокрема: представництво САП у відносинах із державними органами та органами місцевого самоврядування; загальне керівництво діяльністю САП, визначення основних напрямів діяльності її структурних підрозділів відповідно до покладених завдань та функцій; затвердження розподілу обов’язків між працівниками структурних підрозділів САП тощо [3].

До основних завдань та функцій САП належать: 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ; 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 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 [5].

Аналіз завдань та функцій САП дозволяє зробити такі висновки. По-перше, якщо говорити про статус САП, то вона на сьогодні не є окремим органом виконавчої влади, натомість має статус самостійного підрозділу Офісу ГП. Офіс ГП, у свою чергу, є лише органом організації і координації діяльності всіх органів прокуратури в Україні [5]. Отже, питання належності прокуратури (зокрема САП) до певної гілки державної влади на сьогодні залишається відкритим.

По-друге, САП як структурний підрозділ Офісу ГП здійснює свою основну діяльність щодо нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю, проведенням досудового розслідування та підтримання публічного обвинувачення в суді лише по відношенню до одного органу – НАБУ. НАБУ є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [9]. Отже, НАБУ є правоохоронним органом, діяльність якого щодо захисту законних прав, інтересів і свобод громадян і держави перебуває під наглядом САП.

Таким чином, САП як структурний підрозділ Офісу ГП не може бути самостійною складовою сектору безпеки і оборони України. Такою складовою може бути теоретично лише Офіс ГП. Однак прокуратура України в цілому має доволі розгалужену систему місцевих та спеціалізованих прокуратур. Зазначимо, що поруч із САП у складі Офісу ГП діє також Спеціалізована прокуратура у сфері оборони. Тому доцільно говорити не про місце у складі сектору безпеки і оборони України лише Офісу ГП чи окремих прокуратур, а про прокуратуру в цілому.

Також слід зазначити, що статтею 12 Закону України “Про національну безпеку і оборону” передбачено, що інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони [2]. Діяльність органів прокуратури полягає в їх взаємодії з іншими правоохоронними органами під час проведення останніми оперативно-розшукової та досудової слідчої діяльності. Така взаємодія в обов’язковому порядку регулюється нормами нормативно-правових актів. Як слушно зазначили автори підручника з прокурорського права на чолі з В. В. Луциком: “Усі дії прокурора (вимоги прокурора, участь у засіданнях, невідкладне прийняття прокурора, розгляд заяв, клопотань і скарг, відвідування і перевірки, координація та узгодження спільної діяльності, вступ прокурора в розгляд відповідних справ у суді тощо) у кримінальному, цивільному та господарському судочинстві так чи інакше набувають належної процесуальної форми” [10, с. 124–125]. Щодо САП, доцільно навести позицію І. О. Кісліциної, яка зазначає, що діяльність прокурорів САП при реалізації функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням складається з багатьох елементів, таких як організація процесу досудового розслідування з визначенням його напрямів, координація процесуальних дій, забезпечення сприятливих умов для виконання детективами НАБУ своїх повноважень, нагляд за законністю дій під час розслідування тощо [11, с. 128]. Формально принципи взаємодії між НАБУ і САП були закріплені в спільному наказі НАБУ та САП під назвою “Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою” [12].

Отже, на сьогодні складається ситуація, коли органи прокуратури в цілому та САП зокрема, виконуючи функції із захисту законних прав та інтересів громадян, суспільства та держави, не зазначені в якості складових сектору безпеки і оборони України. Немає серед таких складових і НАБУ, яке як спеціалізований правоохоронний орган також виконує функції із забезпечення безпеки національних інтересів України. Таким чином, на нашу думку, необхідно вдосконалити норму Закону України “Про національну безпеку України” в контексті визначення у складі сектору безпеки і оборони спеціалізованих антикорупційних органів і прокуратури. Для цього у частині 2 статті 12 зазначеного Закону необхідно внести зміни, долучивши до складу сектору безпеки і оборони НАБУ. Таким чином, САП буде здійснювати функції із забезпечення національної безпеки України у взаємодії з НАБУ як зі складовою сектору безпеки і оборони.

Підсумовуючи результати нашого дослідження, зазначимо, що на сьогодні САП як структурний підрозділ Офісу ГП не належить до складу сектору безпеки і оборони

України. З іншого боку, САП як частина системи прокуратури, яка виконує правоохоронні функції, цілком закономірно може бути складовою сил безпеки України. Для вирішення питання законодавчого закріплення спеціалізованих антикорупційних органів як складових сектору безпеки і оборони запропоновано включити до складових сектору НАБУ, з яким САП взаємодіє відповідно до покладених на неї функцій і повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стан корупції в Україні 2023: сприйняття, досвід, ставлення. USAID. URL: <https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-2023-spryjniattia-dosvid-stavlennia/> (дата звернення: 29.09.2023).
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 29.09.2023).
3. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора: наказ Офісу Генерального прокурора від 05 березня 2020 року № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text> (дата звернення: 29.09.2023).
4. Стратегія національної безпеки України “Безпека людини – безпека країни”: затверджено Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України””. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12> (дата звернення: 29.09.2023).
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 29.09.2023).
6. Хоменко О. М. Форми взаємодії органів прокуратури з суб’єктами сектору безпеки і оборони. Юридичний бюлетень. 2022. Вип. 6. С. 214–222.
7. Логоша В. В. Місце прокуратури в системі органів державної влади. Форум права. 2011. № 3. С. 478–485.
8. Кельман М. С., Мурашин О. Г., Холма Н. М. Загальна теорія держави і права: підручник. Львів: Новий Світ-2000, 2004. 584 с.
9. 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> (дата звернення: 29.09.2023).
10. Прокурорське право: навч. посіб. / Г. Д. Борейко, О. М. Броневицька, Ю. О. Лісіцина, В. В. Луцик та ін.; за заг. ред. В. В. Луцика. Львів: ЛьвДУВС, 2019. 640 с.
11. Кіліцина І. О. До питання про роботу САП у період воєнного стану. Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень: у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 травня 2023 р.) / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Вид-во “Юридика”, 2023. Т. 2. 828 с. С. 128–130.
12. Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою: наказ НАБУ та САП від 27 липня 2017 р. № 157-0. URL: <https://nabu.gov.ua/press/yedyni-pryncypu-zovnishnoyi-komunikaciyi-mizh-nacionalnym-antikorupciynym-byuro-ukrayiny-ta/> (дата звернення: 29.09.2023).

REFERENCES

1. Stan koruptsii v Ukraini 2023: spryiniattia, dosvid, stavlennia. “State of corruption in Ukraine 2023: perception, experience, attitude”. USAID. URL: <https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-2023-spryjniattia-dosvid-stavlennia/>. (Date of Application: 29.09.2023) [in Ukrainian].

© Riadinska Valeria, 2023

2. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy. “On the national security of Ukraine”: Law of Ukraine, dated June 21, 2018, No. 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>. (Date of Application: 29.09.2023) [in Ukrainian].

3. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Spetsializovanu antykoruptsiinu prokuraturu Ofisu Heneralnoho prokurora. “On the approval of the Regulation on the Specialized Anti-Corruption Prosecutor’s Office of the Prosecutor General’s Office”: Order of the Prosecutor General’s Office dated March 5, 2020, No. 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text>. (Date of Application: 29.09.2023) [in Ukrainian].

4. Stratehiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy “Bezpeka liudyny – bezpeka krainy”: zatverdzheno Ukazom Prezidenta Ukrainy vid 14 veresnia 2020 roku No. 392/2020 “Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnia 2020 roku “Pro Stratehiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy””. “The national security strategy of Ukraine ‘Human security – the security of the country’: approved by the Decree of the President of Ukraine dated September 14, 2020, No. 392/2020 ‘On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine, dated September 14, 2020 ‘On the National Security Strategy of Ukraine’”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12>. (Date of Application: 29.09.2023) [in Ukrainian].

5. Pro prokuraturu. “On the Prosecutor’s Office”: Law of Ukraine dated October 14, 2014. No. 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>. (Date of Application: 29.09.2023) [in Ukrainian].

6. *Khomenko, O.M.* (2022). Formy vzaiemodii orhaniv prokuratury z subiektamy sektoru bezpeky i oborony. “Forms of interaction of the prosecutor’s office with subjects of the security and defense sector”. Legal bulletin. Iss. 6. P. 214-222 [in Ukrainian].

7. *Lohosha, V.V.* (2011). Mistse prokuratury v systemi orhaniv derzhavnoi vlady. “Place of the prosecutor’s office in the system of state authorities”. Forum Prava. No. 3. P. 478-485 [in Ukrainian].

8. *Kelman, M.S., Murashyn, O.H., Kholma, N.M.* (2004). Zahalna teoriia derzhavy i prava. “General theory of the state and law”: a textbook. Lviv: Novyi Svit-2000, 584 p. [in Ukrainian].

9. Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy. “About the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine: Law of Ukraine dated October 14, 2014, No. 1698-VII.” URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>. (Date of Application: 29.09.2023) [in Ukrainian].

10. Prokurorske parvo. “Prosecutorial law”: education manual / H.D. Boreiko, O.M. Bronevytska, Yu.O. Lisitsina, V.V. Lutsyk, etc.; in general ed. V.V. Lutsyk. Lviv: LvDUVS, 2019. 640 p. [in Ukrainian].

11. *Kilsitsina, I.O.* (2023). Do pytannia pro robotu SAP u period voiennoho stanu. Yevropeiski oriientyry rozvytku Ukrainy v umovakh viyny ta hlobalnykh vyklykiv KHKHI stolittia: synerhiia naukovykh, osvitnikh ta tekhnolohichnykh rishen. “On the question of the work of the SAP during the period of martial law. European benchmarks for the development of Ukraine in conditions of war and global challenges of the 21st century: synergy of scientific, educational and technological solutions”: in 2 volumes: materials of the International science and practice conf. (Odesa, May 19, 2023) / by general ed. S.V. Kivalova. Odesa: “Yurydika” Publishing House. P. 128-130 [in Ukrainian].

12. Yedyni pryntsyipy zovnishnoi komunikatsii mizh Natsionalnym antykoruptsiinym biuro Ukrainy ta Spetsializovanoi antykoruptsiinoi prokuraturoi. “State of corruption in Ukraine 2023: perception, experience, attitude”. USAID. URL: <https://nabu.gov.ua/press/yedyni-pryncypy-zovnishnoyi-komunikatsiyi-mizh-natsionalnym-antykorupciynym-byuro-ukrayiny-ta/>. (Date of Application: 29.09.2023) [in Ukrainian].

Riadinska Valeria,
Doctor of Juridical Sciences, Full Professor, Chief of the Research Laboratory,
State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-2210-5933

ON THE PLACE OF THE SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICE IN THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR OF UKRAINE

The article analyzes the place of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of the General Prosecutor's Office in the security and defense sector of Ukraine in accordance with current legislation. The topic's relevance stems from the fact that despite the aggressor's full-scale invasion of Ukraine's territory, corruption remains one of the country's most significant threats to national security. Thus, it is necessary to determine the status of specialized anti-corruption bodies, in particular the specialized anti-corruption prosecutor's office, in the security and defense sector. The scientific novelty of the research consists in establishing the relationship between the legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office and the normative definition of the security and defense sector of Ukraine. The practical novelty of the study consists in proposing changes to the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine". The research employed comparative legal analysis methods, utilizing current Ukrainian legislation and specialized scientific publications as the source base. Taking the interpretation of the term "security and defense sector" as a basis for the analysis, the author found that the prosecutor's office and specialized anti-corruption authorities as law enforcement agencies could theoretically be components of the security and defense sector of Ukraine. However, they have not yet received this status. It was determined that the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office is not an independent body of state power and, therefore, cannot be a component of the security and defense sector. Nevertheless, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office as an independent department of the General Prosecutor's Office interacts with the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, which is a specialized law enforcement agency. Therefore, taking into account the interaction of the prosecutor's office with law enforcement agencies, it is proposed to include the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in the security and defense sector, and thus ensure the legislative consolidation of the interaction of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office with the security and defense sector. Further research is possible along the lines of developing the status of the prosecutor's office of Ukraine and determining their place in the security and defense sector of the state.

Keywords: prosecutor's office, corruption, prevention of corruption, anti-corruption agencies, Specialized anti-corruption prosecutor's office, law enforcement agencies, national security and defense, state authorities and local governments, legal status, interaction, martial law.

Отримано 18.10.2023

© Riadinska Valeria, 2023

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2023.3\(61\).11](https://doi.org/10.36486/np.2023.3(61).11)

Issue 3(61) 2023

<https://naukaipravookhorona.com/>