

УДК 342.5

 DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1202286>
І.О. КЛОЧКО,

начальник Територіального управління державної судової адміністрації України в Полтавській області, м. Полтава, Україна

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

I.O. KLOCHKO,

Head, Territorial Department of the State Judicial Administration of Ukraine, Poltava region, Poltava, Ukraine

ORGANIZATIONAL FUNDAMENTALS OF ACTIVITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE ON COMBATING CORRUPTION

Для забезпечення ефективності діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції необхідна належна організація відповідної діяльності, що включає визначення суб'єктів, відповідальних за здійснення роботи щодо протидії корупції, розподіл між ними обов'язків, здійснення координації та контролю за їх виконанням тощо. Організаційне забезпечення має важливе значення для досягнення високого рівня результативності діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. Дослідження сучасного стану організаційних засад в цій сфері дозволить визначити напрямки їх удосконалення та розвитку.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, присвячених визначенню та характеристиці організаційних засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції, заснованих на аналізі положень оновленого законодавства в цій сфері. Окремі аспекти визначення та характеристики організаційного забезпечення діяльності суб'єктів владних повноважень досліджували такі науковці, як: Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.І. Добровольський, П.М. Каркач, С.В. Ківалов, М.І. Мичко, В.І. Литвиненко, О.Ф. Скакун, К.І. Хромова, М.К. Якимчук та інші. Однак, комплексні наукові роботи, присвячені характеристиці організаційних засад діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції, відсутні, що ще раз підкреслює актуальність даного дослідження. Тому метою статті є визначення поняття та системи організаційних засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. Для досягнення мети необхідно виконати такі завдання: визначити поняття організації діяльності органів прокуратури; на підставі

аналізу положень адміністративного законодавства виділити та охарактеризувати основні елементи організаційних засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції.

Організаційні засади будь-якої діяльності являються основою її ефективності, створюють умови для досягнення заздалегідь визначених результатів. При цьому дослідження будь-якого явища потребує визначення його поняття та сутності. Так, у тлумачному словнику поняття «організувати» визначається як: 1) заснувати; 2) підготувати, налагодити; 3) об'єднати; 4) упорядкувати; 5) влаштувати; 6) планомірне, продумане, внутрішня дисципліна; 7) громадське об'єднання або державна установа [1, с.549]. Отже, організувати якусь діяльність означає створити планомірні умови для її здійснення, упорядкувати роботу кожного суб'єкта такої діяльності.

На думку В.В. Лазарева, здійснення організаційних дій – це повсякденні і різноманітні прояви управлінської діяльності, позбавлені юридичної оболонки. Вони широко використовуються для забезпечення чіткої та ефективної роботи державних органів [2, с.226]. Тобто науковець виділяє організаційні засади поряд з правовими, відмежовуючи їх від останніх та наділяючи специфічними рисами, що відрізняють їх від інших засобів регулювання суспільних правовідносин.

Взагалі термін «організаційні засади» є досить поширеним в юридичній науці і, зокрема, в науці державного управління. Проаналізувавши наукове визначення даного поняття, В.І. Опацький зробив висновок про можливість виділення трьох основних випадків використання терміну «організація». По-перше, словом «організація» можуть

називатися державні, громадські, самоврядні органи, утворені для виконання будь-яких функцій державного або громадського характеру. По-друге, термін «організація» може означати певну діяльність, що включає розподіл функцій, повноважень, обов'язків, налагодження сталих зв'язків, координацію, тощо. Нарешті, організація – це явище, фактор, а відповідно, поняття і категорія, протилежні дезорганізації, непорядкованості, невизначеності, хаосу [3, с.736-737; 4, с.19].

Відтак, поняття організаційних засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції можна сформулювати як систему визначених в нормах адміністративного законодавства та інших актах правового регулювання управлінських дій щодо упорядкування, координації та контролю за роботою органів прокуратури в сфері протидії корупції.

Систему організаційних засад в досліджуваній сфері складають: 1) організаційні акти забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 2) суб'єкти здійснення діяльності щодо протидії корупції; 3) розподіл повноважень між різними структурними підрозділами органів прокуратури щодо протидії корупції; 4) координація діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 5) контроль за діяльністю органів прокуратури щодо протидії корупції.

Охарактеризуємо означену систему організаційних засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції на підставі аналізу положень законів України «Про прокуратуру» [5], «Про запобігання корупції» [6] та ін.

Так, основними актами організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції є накази Генерального прокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» [7], «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» [8], «Про відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної прокуратури України» [9], «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» [10].

Опрацювання та підготовку за участі керівників структурних підрозділів проектів документів організаційного характеру здійснює відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції, який забезпечує розробку:

- Регламенту Генеральної прокуратури України;
- наказів про розподіл обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України;

– наказів Генерального прокурора України, інструкцій, порядків, положень, змін та доповнень до них, а також положень про самостійні структурні підрозділи [9].

Відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції», організаційне забезпечення координаційних заходів під головуванням Генерального прокурора України та прокурорів обласного рівня з питань протидії корупції здійснює Головне управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з корупцією, та відповідні структурні підрозділи апаратів, а під головуванням заступників Генерального прокурора України та заступників прокурорів обласного рівня – відповідні самостійні структурні підрозділи [7]. Спеціальним органом протидії корупції в структурі органів прокуратури України є Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яку очолює заступник Генерального прокурора України – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, який має першого заступника та заступника [10]. Отже, слід констатувати, що в системі органів прокуратури передбачено функціонування спеціальних підрозділів, до повноважень яких входить діяльність щодо протидії корупції. Причому такі органи утворюються як на рівні Генеральної прокуратури (Спеціалізована антикорупційна прокуратура), так і на обласному рівні (відділи з питань організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції).

Розподіл функціональних обов'язків між працівниками Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється в наказом керівника цієї прокуратури [10]. Відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної прокуратури України» [9], робота працівників відділу організовується за територіально-предметним принципом відповідно до розподілу функціональних обов'язків, який здійснюється начальником відділу та затверджується заступником Генерального прокурора України.

Розподіл повноважень органів прокуратури щодо протидії корупції організований за наступними принципами:

- 1) у разі виявлення корупційних правопорушень, за які встановлена адміністративна відповідальність, складання протоколів про їх вчинення, які з відповідними матеріалами надсилати до суду, здійснюється прокурорами відповідного відділу;

2) прокурори, які склали протокол про корупційне адміністративне правопорушення, приймають обов'язкову участь у розгляді судами протоколів про такі правопорушення, а також про корупційні правопорушення складені іншими органами та посадовими особами;

3) у розгляді справ про адміністративні корупційні правопорушення приймають участь працівники прокуратур районного рівня за місцем знаходження суду, а в апеляційній інстанції – працівники підрозділів нагляду за дотриманням законів у сфері протидії корупції; захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, протидії корупції та злочинності у сфері транспорту прокуратур обласного рівня; старші прокурори прокуратур регіонів з питань нагляду за виконанням законодавства про боротьбу з корупцією [8].

В Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі відповідальність за розподіл повноважень між різними структурними підрозділами організовано наступним чином:

– заступник Генерального прокурора України – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відповідає за належну організацію роботи з виконання покладених на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру завдань;

– перший заступник та заступник керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, начальник управління та начальники відділів відповідають за належне виконання підлеглими працівниками службових обов'язків;

– прокурори відділів та головні спеціалісти відповідають за належне виконання функціональних обов'язків, своєчасне та якісне виконання доручень керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, управління та відділів [10].

Важливим елементом організаційних засад забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції є координація. Слід зазначити, що органи прокуратури є координаційним органом щодо інших правоохоронних органів в сфері протидії корупції.

Сутність координації діяльності правоохоронних органів з протидії і запобігання корупції, на думку О.Г. Кальмана та О.З. Гладуна, полягає у забезпеченні злагоджених дій відповідних владних структур, що мають спеціальні повноваження у цій сфері, в інтересах досягнення спільної мети – створення ефективного захисту суспільства та його громадян від корупційних проявів [11, с.86].

Деякі науковці вважають, що у широкому розумінні мету координації можна визначити як спрямування зусиль правоохоронних органів на

запобігання і протидію корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданих унаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави [12, с.26].

Отже, координація діяльності щодо протидії корупції, як елемент організаційних засад, являє собою систему управлінських дій, що здійснюються керівниками органів прокуратури та прокурорами відповідного рівня, що спрямовані на узгодження роботи та забезпечення взаємодії різних правоохоронних органів та органів прокуратури щодо протидії корупції.

Згідно Наказу Генерального прокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» у прокуратурах областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратурах (на правах обласних), міських, районних, міжрайонних, інших прирівняних до них прокуратурах координація здійснюється першими керівниками прокуратур. Прокурори міст з районним поділом координаційну діяльність організують в порядку, визначеному наказами Генерального прокурора України, який регламентує особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом [7].

Характерно, що основними критеріями оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів щодо протидії корупції вважається реальний вплив на покращання стану корупції, підвищення ефективності їх профілактики, захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їм збитків, рівень довіри громадськості до органів прокуратури та правоохоронних органів [7]. Тобто, ефективність оцінюється на підставі аналізу статистичних показників, що відображають стан законності та рівень злочинності в державі та регіоні.

Ще одним елементом організаційних засад є контроль за діяльністю органів прокуратури щодо протидії корупції. Такий контроль покладається на заступників Генерального прокурора України відповідно до розподілу обов'язків, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокурорів (на правах обласних), міських, районних, міжрайонних, районних у містах та прирівняних до них прокурорів [8].

Таким чином, організація діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції налагоджена на достатньому рівні – сформовані спеціальні відділи, відповідальні за виконання

завдань в сфері протидії корупції, визначено принципи розподілу повноважень, регламентовано засади координації та контролю за діяльністю органів прокуратури в означеній сфері. В той же час удосконалення потребує адміністративно-правове регулювання деяких аспектів

організаційного забезпечення, зокрема, діяльності відділів щодо протидії корупції в прокуратурах обласного, міського, районного та районного у містах рівнях. Крім того, доопрацювання потребують критерії оцінки ефективності роботи прокуратури щодо протидії корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М. : Русский язык, 1990. 917 с.
2. Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. М. : Юрист, 2001. 281 с.
3. Опацький В. І. Організаційні засади здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2011. № 1. С. 736–741. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_1_120.pdf.
4. Коваль Л. Адміністративне право України : курс лекцій (Загальна частина). К. : Основи, 1994. 154 с.
5. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
7. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції : Наказ Генерального прокурора України від 16.01.2013 № 1/1гн. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=.
8. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : Наказ Генерального прокурора України від 25.06.2013 № 10гн. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=.
9. Про відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 25.11.2015 № 363. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>.
10. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 № 149. URL: http://cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm.
11. Кальман О. Г., Гладун О. З. Координація діяльності правоохоронних органів із запобігання і протидії корупції: вимоги нового законодавства. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 85–90.
12. Печенкін І. Координація діяльності з протидії злочинності та корупції як один із пріоритетних напрямів роботи прокурора. *Віче*. 2015. № 2. С. 24–27.

REFERENCES

1. Ozhegov, S. I.; Shvedova, N. YU. (Red.). (1990). *Slovar' russkogo yazyka: 70000 slov* [Dictionary of Russian]. Moskva: Russkiy yazyk (in Russ.).
2. Lazarev, V. V. (Red.). (2001). *Obshchaya teoriya prava i gosudarstva* [General theory of law and the state]. Moskva: Yurist (in Russ.).
3. Opats'kyi, V. I. (2011). Orhanizatsiyni zasady zdiysnennya derzhavnoho kontrolyu za diyal'nistyuu vyshchikh navchal'nykh zakladiv Ukrayiny [Organizational Principles for the State Control over the Activities of Higher Educational Institutions of Ukraine]. *Forum prava: elektron. nauk. fakhove vyd.*, (1). 736–741. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_1_120.pdf (in Ukr.).
4. Koval', L. (1994). *Administratyvne pravo Ukrayiny: kurs lektsiy (Zahal'na chastyna)* [The administrative law of Ukraine: the course of lectures (General part)]. Kyiv: Osnovy (in Ukr.).
5. Pro prokuraturu [About the prosecutor's office]. *Zakon Ukrayiny* (14.10.2014 No 1697–VII). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 2015. (2–3). 12 (in Ukr.).
6. Pro zapobihannya koruptsiyi [On the Prevention of Corruption]. *Zakon Ukrayiny* (14.10.2014 No 1700–VII). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (49). 2056 (in Ukr.).
7. *Pro koordynatsiyu diyal'nosti pravookhoronnykh orhaniv u sferi protydiy zlochynnosti ta koruptsiyi* [On Coordination of the Activity of Law Enforcement Bodies in the Field of Counteracting Crime and Corruption]. *Nakaz Heneral'noho prokurora Ukrayiny* (16.01.2013 No 1/1gn). Retrieved from: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id= (in Ukr.).
8. *Pro orhanizatsiyu diyal'nosti orhaniv prokuratury u sferi zapobihannya i protydiy koruptsiyi* [On the organization of the activities of the prosecutor's office in the field of prevention and counteraction to

- corruption]. Nakaz Heneral'noho prokurora Ukrayiny (25.06.2013 No 10gn). Retrieved from: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id= (in Ukr.).
9. *Pro viddil orhanizatsiyi diyal'nosti u sferi zapobihannya ta protydiy koruptsiyi Heneral'noyi prokuratury Ukrayiny* [About the Department of Organization of Activities in the Field of Prevention and Counteraction of Corruption of the General Prosecutor's Office of Ukraine]. Nakaz Heneral'noho prokurora Ukrayiny (25.11.2015 No 363). Retrieved from: <http://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html> (in Ukr.).
 10. *Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Spetsializovanu antykoruptsiynu prokuraturu Heneral'noyi prokuratury Ukrayiny* [On Approval of the Regulations on the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of the General Prosecutor's Office of Ukraine]. Nakaz Heneral'noyi prokuratury Ukrayiny (12.04.2016 No 149). Retrieved from: http://cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm (in Ukr.).
 11. Kal'man, O. H., & Hladun, O. Z. (2012). Koordynatsiya diyal'nosti pravookhoronnykh orhaniv iz zapobihannya i protydiy koruptsiyi: vymohy novoho zakonodavstva [Coordination of Law Enforcement Agencies for Preventing and Combating Corruption: Requirements for New Legislation]. *Visnyk Natsional'noyi akademiyi prokuratury Ukrayiny*, (3). 85–90 (in Ukr.).
 12. Pechenkin, I. (2015). Koordynatsiya diyal'nosti z protydiy zlochynnosti ta koruptsiyi yak odyin iz priorytetnykh napryamiv roboty prokurora [Coordination of activities on combating crime and corruption as one of the priority directions of the work of the prosecutor]. *Viche*, (2). 24–27 (in Ukr.).

Надійшла 17.11.2017

Клочко І. О. Організаційні засади діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 169–174. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_26.pdf

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1202286>

Досліджено поняття та система організаційних основ діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; визначено поняття організації діяльності органів прокуратури; виділені і охарактеризовані основні елементи організаційних основ діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції.

Ключові слова: організація, засади, органи прокуратури, протидія, запобігання, корупція, правопорушення

Клочко И.О. Организационные основы деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции

Исследовано понятие и система организационных основ деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции; определено понятие организации деятельности органов прокуратуры; выделены и охарактеризованы основные элементы организационных основ деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции.

Ключевые слова: организация, основы, органы прокуратуры, противодействие, предупреждение, коррупция, правонарушения

Klochko I.O. Organizational Fundamentals of Activity of the Prosecutor's Office on Combating Corruption

It is noted that in order to ensure the efficiency of the organs of the public prosecutor's office in combating corruption, proper organization of the relevant activity is necessary, which includes the definition of the subjects responsible for the work on combating corruption, the division of responsibilities between them, coordination and control over their implementation, etc. It has been established that organizational support is essential for the achievement of a high level of performance of the prosecutor's office in the fight against corruption.

In the article there are defined the organizational principles of the Office of the Prosecutor's Office for combating corruption as the system provided for in the norms of the administrative law and other acts of legal regulation of administrative actions in order to streamline, coordinate and control the work of the prosecutor's office in the field of combating corruption.

It is proved that the system of organizational principles in the field of study is made up of: 1) organizational acts ensuring the activity of the prosecutor's offices in the fight against corruption; 2) actors of the anti-corruption activity; 3) distribution of powers between different structural units of the prosecutor's office for combating corruption; 4) coordinating the activities of the prosecutor's office in combating corruption; 5) control over the activity of the prosecutor's offices in the fight against corruption.

It is noted that the organization of the activity of the prosecutor's office in combating corruption is established at an adequate level, since special departments are formed responsible for carrying out tasks in the field of combating corruption, the principles of distribution of powers are defined, the principles of coordination and control over the activity of the prosecutor's offices in the specified sphere are defined. At the same time, the administrative and legal regulation of some aspects of organizational

support require the improvements, in particular, the activities of departments to counter corruption in the prosecutor's offices of the oblast, city, district and district levels in the cities. In addition, the criteria for evaluating the effectiveness of the Office of Public Prosecutor's Office for combating corruption are needed for the elaboration. That should be the focus of author further research in this field.

Key words: *organization, principles, prosecutors, combating, prevention of corruption, offenses*