



ОПТИМІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНАЛЬНО-ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ ТА ЇХ ВЗАЄМОДІЯ

ПОДОЛЯКА Сергій Анатолійович - кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом

В статті розглядаються положення, що визначають функціональне призначення організаційних одиниць системи протидії корупції в органах прокуратури України. Представлено зміни в законодавстві.

Ключові слова: протидія корупції, органи прокуратури, Генеральна прокуратура, Спеціалізована прокуратура України, Національне антикорупційне бюро України.

Постановка проблеми

Важливим аспектом механізму протидії корупції в органах прокуратури України є функціонально-організаційна структура суб'єктів протидії корупції. Як відомо, кожен орган державної влади, у своїй діяльності може діяти виключно у межах та на підставі законодавства України.

Не зважаючи на те, що компетенція та функціональне призначення суб'єктів протидії корупції визначаються на рівні законів, все ж може траплятися певні неточності та неузгодженості, що можуть стосуватися повноважень тих чи інших суб'єктів. Це стосується не лише автономних підрозділів у межах правоохоронних органів таких як Спеціалізована антикорупційна прокуратура, чи відповідні спеціалізовані підрозділи у межах Національної поліції України, СБУ тощо, але й створення цілком незалежних органів зі спеціальним статусом таких як НАБУ, НАЗК тощо. Нерідко така розгалужена система суб'єктів протидії корупції,

кожен з яких наділений повноваженнями щодо протидії корупції в органах прокуратури України може призводити як до певних конфліктів, так і до неефективної взаємодії між різними відомостями. З вище вказаного, **мета статті** - розробити модель оптимізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України та налагодження взаємодії між ними. Тому актуальним є обрання відповідного напрямку нашого дослідження та присвячення окресленій проблематиці окрему увагу.

Стан дослідження

Проблематиці структури та функцій у системі протидії корупції в Україні та прокуратурі як суб'єкту та об'єкту антикорупційної діяльності присвячено багато праць та публікацій як науково-теоретичного, так і більш практично-прикладного спрямування. Серед науковців, які присвячували свою увагу даній проблематиці, можна назвати таких вчених як О.Л. Горган, Д.Г. Заброда, Є.В. Невмержицький, М.І. Мельник, С.С. Рогульський, О.В. Ткаченко, О.М. Угровецький, С.А. Шалгунова, К.І. Хромова та багатьох інших. Тим не менше, активна діяльність із модернізації та реформування усієї правоохоронної системи, утворення нових суб'єктів у сфері антикорупційної діяльності вказує на те, що науково-практична дискусія не є вичерпаною, а дослідження в наведеній сфері повинні бути продовжені з метою наукового забез-

печення інституційного становлення системи протидії корупції, оптимізації функцій антикорупційних суб'єктів, взаємодії між ними, та забезпечення ефективного процесу протидії корупції в органах прокуратури України.

Виклад основного матеріалу

Станом на сьогодні відповідно до законодавства діяльністю із протидії корупції займаються усі державні органи в межах свого відомства, правоохоронні органи у межах загальної правоохоронної діяльності та спеціалізовані суб'єкти спеціально утворені для здійснення діяльності спрямованої на протидію корупції. Прокуратура України може бути як суб'єктом із протидії корупції, так і об'єктом, на який спрямована діяльність інших антикорупційних суб'єктів (при цьому, у випадках із корупційними злочинами, підтримувати державне обвинувачення завжди буде прокурор – чи то прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі САП), чи то інший прокурор, відповідно до покладених на нього повноважень у системі органів прокуратури України). Тому в механізмі та відповідній функціонально-організаційній структурі різним органам прокуратури належатиме різна роль.

У першу чергу звернемо увагу на внутрішній аспект протидії корупції в органах прокуратури України. У цьому напрямі найбільший прояв має адміністративно-правовий аспект протидії корупції, адже внутрішня протидія корупції не лише запускає механізм розслідування корупційних злочинів та адміністративних правопорушень, а спрямована на здійснення державного управління в системі органів прокуратури як ієрархічного утворення спрямованого на забезпечення протидії корупції, у тому числі щодо створення умов запобігання даному явищу та ліквідацію умов, що сприяють корупції. В Генеральній прокуратурі України (далі ГПУ) та інших органах адміністративного управління прокуратурою є весь спектр адміністративно-правових повноважень у сфері протидії корупції у власному відомстві.

Для цього утворюються відповідні внутрішні структурні підрозділи ГПУ, кожен

з яких у функціонально-організаційній структурі відіграє особливу роль як стосовно внутрішньовідомчої протидії корупції в органах прокуратури, так і щодо зовнішньої протидії корупції, яка здійснюється прокуратурою як спеціальним суб'єктом уповноваженим на протидію корупції. З відповідної ролі випливають і бажані напрями взаємодії, яка повинна здійснюватися як внутрішньовідомчо, так і з іншими органами державної влади.

По-перше, в межах Генеральної прокуратури діє Спеціалізована прокуратура України до спеціальних функцій якої відноситься здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України (НАБУ); підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво. При цьому, слід звернути особливу увагу на те, що крім основних функцій, які пов'язані із процесуальним керівництвом справ, що підслідні НАБУ, законодавство визначає ще й представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями [1]. З наведеного вище випливає, що жодних інших функцій, крім вищенаведених на САП не покладено, а отже у системі протидії корупції САП може здійснювати протидію корупції щодо інших органів прокуратури виключно у порядку процесуального керівництва в справах, які веде щодо службових осіб відповідних прокуратур НАБУ. Що ж стосується інших правопорушень чи загальної адміністративної протидії корупції, то в даному випадку САП не має повноважень щодо протидії корупції в органах прокуратури України.

Аналогічний законодавчий підхід відображений і у відповідному Положенні «Про спеціалізовану антикорупційну прокуратуру»

ру України», затвердженого наказом ГПУ від 12 квітня 2016 р. №149, що прийнятий на виконання положень Закону [2]. Тим не менше саме Положення дещо розширює норми, які регламентують діяльність САП щодо взаємодії з ГПУ, а також інші адміністративні функції.

Так, відповідно до п. 1.3 наведеного Положення, свою роботу Спеціалізована антикорупційна прокуратура організовує у взаємодії з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, прокуратурами всіх рівнів, Національним антикорупційним бюро України, Національною академією прокуратури України, державними органами та органами місцевого самоврядування [3]. Однак така взаємодія стосується безпосереднього здійснення законодавчих функцій, або ж координаційної взаємодії у відповідних сферах та не може тлумачитися як вихід за межі законодавчо встановлених повноважень САП. Мало з того, в окремих випадках взаємодія, в тому числі координація з іншими органами прокуратури обмежується законодавчо.

Такі обмеження мають обґрунтовану ціль – забезпечення якнайбільшого рівня автономності САП та його відносної незалежності від Генеральної прокуратури України та ключових політичних фігур. Саме тому, однією із законодавчих вимог є те, що приміщення, у якому розміщується САП, повинно знаходитись окремо від інших приміщень ГПУ (ч. 3 ст. 8-1 ЗУ «Про прокуратуру») [4]. Таким чином, взаємодія з органами прокуратури може стосуватися загально-організаційних питань, чи адміністративного забезпечення діяльності САП, оскільки остання є структурним підрозділом ГПУ, однак взаємодія щодо питань процесуального керівництва справами суттєво повинна суттєво обмежуватися, що не даватиме ГПУ важелів впливу на САП.

Більш конкретно із сфери адміністративної діяльності САП та відповідних напрямів взаємодії зокрема із ГПУ, визначається у п. 3, 4 положення. Так, основними завданнями САП визначено:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідуван-

ня Національним антикорупційним бюро України;

2) виконання вимог закону під час прийняття, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань;

3) забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду;

4) підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України;

5) забезпечення в межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями;

6) забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження.

7) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

8) здійснення у межах реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міжнародного співробітництва [3].

Натомість відповідно до покладених завдань, що вказані вище Спеціалізована антикорупційна прокуратура повинна забезпечити:

1) участь у плануванні роботи Генеральної прокуратури України та контроль за своєчасним і якісним виконанням запланованих заходів;

2) підготовку матеріалів на розгляд нарад, організацію та контроль за виконанням прийнятих рішень з питань, що належать до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

3) підготовку в межах повноважень наказів та інших організаційно-розпорядчих документів;

4) здійснення аналітичної та методичної роботи;

5) опрацювання проектів законів та інших нормативно-правових актів, внесення

пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства;

6) виконання в межах компетенції вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

7) у межах компетенції розгляд і вирішення звернень громадян, запитів і звернень народних депутатів України, представників державних, громадських організацій, інших осіб, а також скарг учасників кримінального провадження на дії та рішення детективів і прокурорів;

8) виконання вимог закону про невідомість відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення;

9) запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності та необґрунтованому застосуванню до неї заходів процесуального примусу;

10) захист у суді прав і законних інтересів громадян у випадках, визначених законом, а також захист інтересів держави за наявності порушень, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, у межах реалізації своїх функцій;

11) здійснення заходів щодо поновлення порушених прав громадян або законних інтересів держави;

12) надання підозрюваним, обвинуваченим безоплатної правової допомоги у випадках, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України;

13) організацію первинного обліку роботи, ведення та складання в межах компетенції статистичної звітності;

14) ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань в межах компетенції;

15) підготовку матеріалів щодо результатів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури для висвітлення у засобах масової інформації та розміщення на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України;

16) ведення діловодства, додержання режиму секретності, збереження інформації з обмеженим доступом [3].

Як впливає із наведених вище завдань, обов'язків та функцій САП, адміністративно-правова взаємодія з ГПУ обмежується відповідними вузькими функціями, які визначені у законодавстві України, та яких по-

винні супроводжувати певні адміністративні заходи. Тим не менше, САП як і інші підрозділи ГПУ, бере участь у плануванні загальної діяльності відповідного органу, у тому числі дій на виконання антикорупційної стратегії. Тому окремі напрями адміністративно-правової взаємодії, які прямо не стосуються процесуального керівництва справ, які розслідує НАБУ, все ж залишається.

Висновок

Ключовий висновок, який можна зробити у наведеному контексті є те, що адміністративний вплив ГПУ на САП є доволі обмежений законодавчо, що відображається і на практиці. Такий стан речей забезпечує автономність діяльності САП. При цьому, САП не має адміністративно-правових повноважень щодо протидії корупції у інших підрозділах ГПУ, окрім як тих, що впливають із процесуального керівництва над досудовими розслідуваннями щодо НАБУ. Саму ж адміністративну протидію корупції у межах САП, орган організує самостійно.

Наскільки такий підхід до організації взаємодії з органами ГПУ є ефективним – питання доволі спірне. Повністю підтримуємо автономність САП та невтручання ГПУ у діяльність даного автономного відділу. Однак з іншої сторони повне обмеження повноважень САП у контексті саме адміністративно-правової протидії корупції в інших органах прокуратури України виглядає певним чином спірним, адже протидія корупції не обмежується лише корупційними злочинами, і у цьому контексті досвід антикорупційної діяльності САП щодо інших органів прокуратури з урахуванням відповідної автономності органу міг би стати в нагоді.

Що ж стосується випадків, коли корупційний злочин було вчинено прокурором САП, то в даному випадку обґрунтовано процесуальне керівництво такими справами буде здійснювати вже не прокурор САП, а інший прокурор ГПУ. Це – пряма вимога ч. 7 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого нагляд за досудовим розслідуванням корупційних злочинів у разі їх вчинення прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснює прокурор, який визначається Генеральним

прокурором із числа своїх заступників (крім керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) або керівників департаментів Генеральної прокуратури України. При цьому, для ефективності відповідного ведення такого роду справ доцільно було б залучати саме того прокурора, який мав успішний досвід у процесуальному керівництві антикорупційних справ, або ж залучати інших осіб з аналогічним досвідом як радників у відповідних справах.

З огляду на те, що САП як спеціальний суб'єкт протидії корупції в органах прокуратури не здійснює загальної адміністративно-правової протидії корупції, в межах ГПУ функціонують інші суб'єкти, до спеціальних повноважень яких відноситься здійснення адміністративно-правової протидії корупції.

З огляду на наведене можемо запропонувати у майбутньому функції адміністративно-правової протидії корупції передати до САП з утворенням відповідного аналогічного відділу в ній, який би на умовах більшої автономності у рівній мірі здійснював би протидію корупції в органах прокуратури України. На законодавчому рівні відповідну пропозицію потрібно реалізувати шляхом доповнення функцій, що визначені у положенні ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» ч. 4, у якій визначити наступну додаткову функцію діяльності САП «організовує протидію корупції в органах прокуратури України у межах наданих повноважень».

Podolyaka S.A.

Optimization of the functional and organizational structure of the subjects of counteraction to corruption in the prosecutor's offices and their interaction

The article deals with the provisions that define the functional purpose of the organizational units of the anti-corruption system in the organs of the prosecutor's office of Ukraine.

It has been determined that the prosecutor's office, as one of the law enforcement agencies in the area of prevention and counteraction of corruption, has a dual function. First of all, the prosecutor's office coordinates the activities of other law enforcement agencies in the field of prevention and counteraction of cor-

ruption and helps in the investigation of committed corruption crimes. On the other hand, the prosecutor's office itself may be the subject of corruption offenses and its employees may commit corruption offenses.

In the structure of the Prosecutor General of Ukraine established a specialized anti-corruption prosecutor's office, whose task is the overall coordination in the sphere of prevention and combating corruption in general. The author analyzed the task of the specialized anti-corruption prosecutor's office and outlines directions for improving its activities.

The situations when corruption offenses are committed by anticorruption prosecutors were analyzed and the questions of investigation such cases were considered. In this case, the investigation is conducted by other employees of the General Prosecutor's Office of Ukraine, which is determined by the Prosecutor General of Ukraine.

Proceeding from the analysis of activities in the field of prevention and counteraction of corruption, it is proposed to transfer the functions of administrative and legal counteraction of corruption to the specialized anti-corruption prosecutor's office, for this purpose to create an appropriate department in its structure, which, on the basis of greater autonomy, would equally deal with corruption in the organs of the prosecutor's office of Ukraine

Key words: counteraction to corruption, prosecutor's offices, Prosecutor General's Office, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of Ukraine, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

Література

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. №1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 2-3. – ст.12.
2. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: Наказ ГПУ від 12.04.2016 р. №149 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>
3. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: Наказ ГПУ від 12.04.2016 р. №149 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються положення, які визначають функціональне призначення організаційних одиниць системи протидії корупції в органах прокуратури України. Запропоновано зміни до вітчизняного законодавства.

Ключові слова: протидія корупції, органи прокуратури, Генеральна прокуратура, Спеціалізована прокуратура України, Національне антикорупційне бюро України.

ний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>

4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. №1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 2-3. – ст.12.

References:

1. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. №1697-VII // Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR). – 2015. – № 2-3. – st.12.

2. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Spetsializovanu antykoruptsiinu prokuraturu Heneralnoi prokuratury Ukrainy: Nakaz HPU vid 12.04.2016 r. №149 // [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>

3. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Spetsializovanu antykoruptsiinu prokuraturu Heneralnoi prokuratury Ukrainy: Nakaz HPU vid 12.04.2016 r. №149 // [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>

4. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. №1697-VII // Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR). – 2015. – № 2-3. – st.12.