

С. А. ПОДОЛЯКА

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2018, вип. 55(1), с. 34–41

Питання стосовно прокурорської дисципліни є надзвичайно актуальними, оскільки безпосередньо пов'язані з авторитетом системи органів прокуратури, іміджем державного органу. Не зважаючи на те, що компетенція та функціональне призначення суб'єктів протидії корупції визначаються на рівні законів, все ж мають місце певні неточності та неузгодженості, що можуть стосуватися повноважень тих чи інших суб'єктів.

На превеликий жаль, ганебні випадки корупції в органах прокуратури України ще трапляються і значно підривають довіру громадян до державних органів, псують імідж держави. З метою подолання такого ганебного діяння, як корупція в Україні, створено низку державних організаційних структур. Не зважаючи на те, що компетенція та функціональне призначення суб'єктів протидії корупції визначаються на рівні законів, все ж мають місце певні неточності та неузгодженості, що можуть стосуватися повноважень тих чи інших суб'єктів. Особливо це пов'язано з такою сферою, як протидія корупції в органах прокуратури України, суб'єкти якої не лише представлені загальними правоохоронними органами, а й деякі з них, так би мовити, виокремлюються із загальної системи, набувають особливих чи автономних статусів, спеціалізуються саме на тих чи інших видах антикорупційної діяльності. Це стосується не лише таких автономних підрозділів у межах правоохоронних органів, як Спеціалізована антикорупційна прокуратура (Далі – САП), чи відповідні спеціалізовані підрозділи у межах Національної поліції України, СБУ тощо, а й створення цілком незалежних органів зі спеціальним статусом, як НАБУ, НАЗК та ін. 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 відомствами.

У цьому контексті доречно буде згадати нещодавній конфлікт між Національним антикорупційним бюро України та Генеральною прокуратурою

України (Далі – ГПУ), який набрав широкого резонансу та активно висвітлювався у ЗМІ України. Такого роду конфлікти є неприпустимими, оскільки, безумовно, призводять до значних репутаційних втрат з боку системи прокуратури України та зовнішніми суб'єктами, до повноважень яких входить здійснення протидії корупції, зокрема і в органах прокуратури України. Із наведеного висновується, що дослідження проблем та напрямів їх подолання у функціонально-організаційній структурі суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України відіграє надзвичайно важливу стратегічну роль для подальшого розвитку системи протидії корупції в Україні.

Усе викладене ще раз підкреслило актуальність обраної теми та продиктувало необхідність розроблення оптимального функціонально-системного механізму протидії корупції в органах прокуратури України.

Проблематиці структури та функцій у системі протидії корупції в Україні та прокуратурі як суб'єкта та об'єкта антикорупційної діяльності присвячено багато напрацювань та публікацій як науково-теоретичного, так і більш практично-прикладного спрямування. Серед науковців, які присвячували свою увагу означеній проблематиці, можна назвати таких вчених, як О. Л. Горган, Д. Г. Заброта, 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 усєї правоохоронної системи, утворення нових суб'єктів у сфері антикорупційної діяльності вказує на те, що науково-практична дискусія не є вичерпаною, а дослідження у наведеній сфері мають бути продовжені з метою наукового забезпечення інституційного становлення системи протидії корупції, оптимізації функцій антикорупційних суб'єктів, взаємодії між ними та забезпечення ефективного процесу протидії корупції в органах прокуратури України.

Беручи до уваги актуальність теми та раніше сформульовані положення щодо діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України, **мета** дослідження – 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 дослідження та присвячення означеній проблематиці окремої уваги.

Виходячи зі сказаного, вкрай важливим аспектом у побудові механізму протидії корупції в органах прокуратури України є утвердження стабільної, ефективної функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції. Як відомо, кожен орган державної влади у своїй діяльності може діяти виключно в межах та на підставі законодавства України, тож компетенція та відповідні функції суб'єктів у механізмі протидії корупції в органах прокуратури визначаються законодавством та створюють упорядковану матрицю повноважень в антикорупційній діяльності. Такими положеннями визначається функціональне призначення організаційних одиниць системи протидії корупції в органах прокуратури України.

Окремо варто зауважити, що формування системи протидії корупції не було завершеним на даний момент. Зокрема, триває активна наукова та су-

спільно-політична дискусія щодо законодавчого забезпечення Вищого антикорупційного суду України, його статусу, процедури утворення, повноважень. Цій проблематиці також слід приділити відповідну увагу.

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. Як уже зазначалося, 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 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.

Насамперед слід звернути увагу на внутрішній аспект протидії корупції в органах прокуратури України. У цьому напрямі найбільший вияв має адміністративно-правовий аспект протидії корупції, адже внутрішня протидія корупції не лише запускає механізм розслідування корупційних злочинів та адміністративних правопорушень, а й спрямована на здійснення державного управління в системі органів прокуратури як ієрархічного утворення, спрямованого на забезпечення протидії корупції, у тому числі щодо створення умов запобігання цьому явищу та ліквідацію умов, що сприяють корупції. В 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, що уповноважений на протидію корупції.

У межах Генеральної прокуратури діє Спеціалізована прокуратура України, до спеціальних функцій якої відноситься “здійснення нагляду за дотриманням 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 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 з процесуальним керівництвом справ, що підслідні НАБУ, законодавство визначає ще й представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України “Про прокуратуру” [1]. Із наведеного випливає, що жодних інших функцій, крім наведених, на САП не покладено. Отже,

в системі протидії корупції САП може здійснювати протидію корупції щодо інших органів прокуратури виключно у порядку процесуального керівництва у справах, які ведуться щодо службових осіб. Стосовно 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 відображено і у відповідному Положенні “Про спеціалізовану антикорупційну прокуратуру України”, затвердженого наказом ГПУ від 12 квітня 2016 р. № 149, прийнятого 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 [2]. 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. В окремих випадках взаємодія, у 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, в якому розміщується САП, має знаходитися окремо від інших приміщень ГПУ (ч. 3 ст. 8–1 ЗУ “Про прокуратуру”) [1]. Таким чином, взаємодія з органами прокуратури може стосуватися загальноорганізаційних питань, чи адміністративного забезпечення діяльності САП, оскільки остання є структурним підрозділом ГПУ, однак взаємодія щодо питань процесуального керівництва справами повинна істотно обмежуватися, що не даватиме ГПУ важелів впливу на САП.

Більш конкретно зі сфери адміністративної діяльності САП та відповідних напрямів взаємодії, зокрема із ГПУ, визначається у пп. 3, 4 положення [2]. Такі положення дещо не співпадають із встановленими у “Положенні про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України” функціями САП [2].

Отже, можна зробити висновок, 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 в 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 організовує самостійно.

Стосовно ситуацій, 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” [1]. 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. Для цього в системі ГПУ функціонують інші суб’єкти, до спеціальних повноважень яких входить здійснення адміністративно-правової протидії корупції серед співробітників прокуратури.

З огляду на наведене, можемо запропонувати в майбутньому функції адміністративно-правової протидії корупції передати до САП з утворенням відповідного аналогічного відділу в ній, який би на умовах більшої автономності рівною мірою здійснював би протидію корупції в органах прокуратури України. На законодавчому рівні відповідну пропозицію потрібно реалізувати шляхом доповнення функцій, визначених 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”.

Також у межах ГПУ функціонує Відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції. Останній функціонував як самостійний відділ у структурі ГПУ з окремими спеціально покладеними на нього повноваженнями у сфері адміністративно-правової протидії корупції в органах прокуратури України. Таким чином, відділ відповідно до своєї компетенції є так би мовити ключовим суб’єктом у межах Генеральної прокуратури у сфері адміністративно-правової протидії корупції в системі органів прокуратури, а також виконує окремі функції протидії корупції у напрямі розслідування адміністративних корупційних правопорушень у межах інших органів. При цьому його основною функцією є організація та забезпечення саме адміністративно-правової протидії корупції в прокуратурі України, вироблення основ відомчої політики у цій сфері, активна діяльність з приводу реалізації антикорупційної стратегії у межах Генеральної прокуратури України.

Тож варто зауважити, що Відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції наділений загальними організаційними повноваженнями щодо протидії корупції в органах прокуратури України. При цьому відділ, як і інші структурні підрозділи прокуратури, реалізує супровідну адміністративно-правову діяльність у процесі організації протидії корупції в органах прокуратури України.

Запорукою виконання відділом своїх організаційних функцій у сфері протидії корупції в органах прокуратури України є налагодження належної взаємодії з іншими структурними підрозділами ГПУ, оскільки останні можуть бути як об'єктами антикорупційної діяльності, так і суб'єктами, з якими загальний зазначений відділ здійснюватиме координацію у наведеній сфері. Слід також наголосити, що сам Відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції був самостійним структурним підрозділом у системі ГПУ, яка визначена наказом Генерального прокурора України "Про затвердження структури Генеральної прокуратури України" від 16 липня 2015 року № 55-шц [3], однак з урахуванням подальших змін структури ГПУ в редакції наказу Генерального прокурора України від 29 грудня 2017 року № 59-шц, Відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції було віднесено до складу Департаменту підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави у судах [4]. Така зміна в структурі робить цей Відділ певним чином другорядним внутрішнім суб'єктом, зміщуючи акцент в ключовій антикорупційній діяльності до інших підрозділів Генеральної прокуратури України. Тим не менше, вважаємо, що напрацювання цього відділу повинні бути збереженими, а відповідний досвід використаний повною мірою.

Отже, в підсумку слід запропонувати розмістити Відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції не в межах Департаменту підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах, повноваження та функції якого зводяться до окремого аспекту діяльності прокуратури, а в межах Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України. Останній виконував би загальноорганізаційні функції у межах відповідної інспекції.

Висновки: функціонально-організаційна структура суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури має значний потенціал для оптимізації. Мало того, процес реформування органів прокуратури, системи протидії корупції та досудового розслідування, судової системи прямо зумовлює необхідність здійснення значних змін у відповідній структурі. Основний потенціал для оптимізації системи протидії корупції в органах прокуратури України знаходиться в межах внутрішньої структури ГПУ, зокрема в частині суб'єктів, прерогативою яких є здійснення адміністративно-правової протидії корупції в органах прокуратури України.

Джерела

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. 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] // Сайт "Генеральна прокуратура України". URL: <https://www.gov.ua/ua/polstr.html>
3. Про затвердження структури Генеральної прокуратури України: Наказ ГПУ від 16.07.2015 р. № 55 [Електронний ресурс] // Платформа LIGA: ZAKON. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP15008.html

4. Положення про відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної прокуратури України: Наказ ГПУ від 25.11.2015 р. № 363 [Електронний ресурс] // Сайт “Генеральна прокуратура України”. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>
5. Положення про Департамент підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах: Наказ ГПУ від 22.12.2015 р. № 411 [Електронний ресурс] // Сайт “Генеральна прокуратура України”. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Відом. Верховної Ради України. 2013. № 9–10; № 11–12; № 13. Ст. 88.
8. *Вандін Є. В.* Організаційні засади функціонування спеціальної антикорупційної прокуратури // Наше право. 2016. № 2. С. 109–110.
9. *Маркеєва О. Д.* Проблеми координації антикорупційної політики в Україні. Стратегічні пріоритети: наук.-аналіт. щоквартальний зб., НІСД. 07/2012. № 3(24). С. 95–101.

Подолька С. А. Особливості функціонування системи суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України. *Актуалізується проблема структурно-функціонального характеру діяльності із забезпечення ефективної антикорупційної діяльності в органах прокуратури. Підкреслюється особливість суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури, яка полягає в неоднозначному підході до їх статусу: органи прокуратури, її співробітники — одночасно є і об'єктами корупційних злочинів і суб'єктами протидії корупції. Пропонуються структурно-функціональні зміни в організації та здійсненні антикорупційної діяльності в органах прокуратури України.*

Podolyaka S. A. Features of the functioning of the system of counteracting corruption actors in the prosecutor's office of Ukraine *The article deals with the problem of the structural and functional nature of the activity to ensure effective anti-corruption activity in the prosecutor's offices. The peculiarity of the subjects of counteraction to corruption in the prosecutor's offices is emphasized, which consists in ambiguous approach to their status: the prosecutor's offices, its employees — are simultaneously objects of corruption crimes and actors of counteraction to corruption. Structural and functional changes in the organization and implementation of anti-corruption activities in the organs of the prosecutor's office of Ukraine are offered.*

Подолька С. А. Особенности функционирования системы субъектов противодействия коррупции в органах прокуратуры Украины. *В статье актуализируется проблема структурно-функционального характера обеспечения эффективной антикоррупционной*

деятельности в органах прокуратуры. Подчеркивается особенность субъектов противодействия коррупции в органах прокуратуры, которая заключается в двойственном подходе к их статусу: органы прокуратуры, ее сотрудники — одновременно являются и объектами коррупционных преступлений и субъектами противодействия коррупции. Предлагаются структурно-функциональные изменения в организации и осуществлении антикоррупционной деятельности в органах прокуратуры Украины.

Надійшла 29 травня 2018 р.