

УДК 342.9:347.963

*С. А. Завадський
аспірант**Харківського національного університету внутрішніх справ***МІСЦЕ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

Системний характер корупції в Україні визнано національними державними органами, міжнародними організаціями та дослідженнями сприйняття поширеності та досвіду корупції серед населення. Як зазначено у Стратегії національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», актуальну загрозу національним інтересам і національній безпеці України становить високий рівень і системний характер корупції в інститутах державної влади [1].

Однією з причин такого стану є неефективність існуючого інституційного механізму протидії корупційним проявам в Україні. Відтак шляхом покращення ефективності протидії корупції правоохоронними засобами є, зокрема, інституційна реформа органів, що здійснюють досудове розслідування та кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини. У зазначеному аспекті особлива роль відведена органам прокуратури як одному з суб'єктів протидії цьому негативному явищу в суспільстві, оскільки корупція чинить украй негативний вплив на морально-політичний клімат у суспільстві, сприяє формуванню негативного ставлення до політичних, економічних та соціальних перетворень.

На актуальність дослідження системи суб'єктів протидії корупції та місце в ній органів прокуратури звертали увагу у свої працях вітчизняні вчені, зокрема, С. Алфьоров, О. Бандурка, М. Бездольний, О. Джафарова, І. Дьомін, Д. Забрда, В. Завгородній, Д. Йосифович, М. Мельник, Є. Невмержицький, О.М. Охотнікова, О. Прохоренко, С. Рогульський, С. Сergyоїн, О. Ткаченко, Р. Тучак, С. Шатрава, І. Яцків.

У той самий час мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теорії адміністративного права та практики діяльності органів прокуратури дослідити її місце в системі суб'єктів протидії корупції.

Спочатку варто зазначити, що існуюча в Україні система органів з протидії корупції включає низку підрозділів у різних правоохоронних органах, які часто дублюють один одного, зосереджуються на незначних кримінальних справах або справах про адміністративні правопорушення, а також не мають достатніх повноважень і засобів для ефективного попередження, виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Особливо неефективною є боротьба проти так званої високопосадової корупції, тобто право-

порушення, що вчиняються вищими посадовими особами державних органів або органів місцевого самоврядування.

Отже, нагальним стає вирішення питання неефективної інституційної моделі та існуючої спеціалізації у протидії корупції. Важливість дієвої спеціалізації правоохоронних органів із боротьби проти корупції та стандарти функціонування таких спеціалізованих інституцій передбачені також міжнародними договорами (ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) та рекомендаціями Україні з боку міжнародних організацій (Стамбульський план дій Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та Групи держав проти корупції (ГРЕКО)).

Аналіз практики створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних органів у світі, а також положень відповідних міжнародних договорів дає змогу виокремлювати такі основні стандарти стосовно спеціалізованих органів:

а) незалежність від політичного та іншого незаконного впливу (структурна та операційна автономія, порядок призначення / звільнення керівника тощо);

б) підзвітність органу (регулярне звітування, інформування громадськості);

в) високий рівень професійної підготовки працівників (конкурсний відбір працівників, їхнє навчання);

г) наявність достатніх повноважень для ефективної роботи (спеціальні оперативно-розшукові та слідчі заходи, доступ до фінансової інформації тощо);

д) наявність достатніх фінансових та матеріально-технічних ресурсів.

У свою чергу, на підставі аналізу міжнародної практики О. Дульський виділяє три типи спеціалізованих державних органів, які забезпечують протидію корупції у країні: по-перше, багатоцільові інституції, що мають як правоохоронні повноваження, так і виконують превентивні функції; по-друге, служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів; по-третє, інституції, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, формують антикорупційну політику держави і координують зусилля державних органів, спрямованих на подолання цього явища [2, с. 110].

На підставі викладеного, варто зробити проміжний висновок про необхідність запроваджен-

ня в нашій державі моделі багатоцільових інституцій.

Доречно зазначити, що, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [3], спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є: 1) органи прокуратури; 2) органи Національної поліції; 3) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ); 4) Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

Навіть зі змісту пропонованої статті можна дійти висновку, що органи прокуратури та Національна поліція становлять собою багатофункціональні органи, оскільки їх діяльність охоплює широке коло правовідносин, не обмежуючись тільки антикорупційними заходами [4, с. 172].

Загалом державними органами, які мають спеціальний статус, слід вважати органи, створення яких прямо або опосередковано передбачено Конституцією України та які формально не віднесені до жодної з гілок державної влади. Інакше кажучи, такі державні органи повинні мати статус, відмінний від статусу інших органів державної влади [4, с. 172].

Однією з важливих новел законопроекту є істотна зміна юридичного статусу органів прокуратури в Україні. Натомість, варто зазначити, що останніми змінами, які є актуальними в умовах сьогодення, є вилучення з Конституції України розділу VII «Прокуратура» у повному обсязі та погодження з міжнародними та європейськими стандартами положень, що визначають юридичний статус органів прокуратури, включивши його до розділу VIII «Правосуддя» [5].

Варто зауважити, що в юридичній літературі, зокрема останнім часом, приділяли підвищену увагу вивченню цих проблем в історичному розрізі і відзначали неоднаковість правового статусу органів прокуратури упродовж різних історичних періодів, мінливість у визначенні їх функцій та належності до певних державних структур. Проте саму проблему визначення місця прокуратури в державному механізмі активно обговорювали лише з кінця 1980-х рр. у зв'язку зі впровадженням у державно-правову теорію і практику ідеї поділу державної влади [6, с. 12–13].

Здебільшого дослідники відзначають виняткову важливість оптимального вирішення цього питання з врахуванням конкретної ситуації в державах пострадянського простору, хоча лунала й інша точка зору: всі суперечки про місце прокуратури в системі влади носять схоластичний характер і є безплідними, необхідно лише чітко визначити функції прокуратури. У такому разі вагоме значення має те, яке місце належить органам прокуратури у колі державних структур, яка їх роль у взаємодії різних ланок державного апарату. Як наголошують деякі вчені, прив'язаність будь-якої

частини цього апарату до певної структури накладає свій відбиток на організацію її роботи і пріоритетні напрямки діяльності [6, с. 12–13].

Щодо визначення місця прокуратури в системі органів державної влади в літературі існують різні підходи. Так, О. Михайленко та В. Ковальський вважають, що особливості прокуратури як унікальної державної інституції не дають підстав для її включення до якоїсь із гілок влади. Водночас, на їх думку, особливий характер діяльності прокуратури виявляється у тому, що вона здійснює як правоохоронний, так і правореґулюючий вплив [7].

Деякі автори визнають державно-владний, правовий характер діяльності прокуратури і, щоб визначити її правовий статус, вдаються до слів «самостійний» або «незалежний». Так, М. Потебенько [8, с. 81], В. Корж [9, с. 39] розглядають прокуратуру як самостійний, спеціальний державний або правовий інститут, В. Глаговський та М. Руденко – як «незалежне (автономне) державне утворення в механізмі державної влади» [10, с. 43], Ю. Полянський – як «самостійну систему державних органів» [11, с. 92]. Всі ці та деякі інші науковці, визнаючи самостійне значення прокурорської системи, все ж утримуються від оцінки можливості віднесення прокуратури до окремої гілки державної влади. Наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр. група авторів відстоювала визначення правового статусу прокуратури як інструменту органу законодавчої влади. Цю думку на той період підтримували М. Потебенько, В. Долежан.

Були і є прихильники інтеграції прокуратури до складу системи виконавчої влади. Як слушно відзначив П. Шумський, включення прокуратури до складу Міністерства юстиції України чи до іншої структури виконавчої влади істотно змінило б рівень і зміст її наглядової функції за дотриманням законів, перетворило б її на відомчий чи міжвідомчий контроль [12, с. 19].

Завжди мала своїх прихильників ідея включення прокуратури до складу судової влади. Розглядаючи прокуратуру як самостійний правовий інститут, Л. Давиденко запропонував «умовно» включити її до складу судової влади [13, с. 380]. В. Погорілко та М. Малишко висловили впевненість у тому, що в Україні сформувалась система органів судової влади і прокуратури [14, с. 33]. З ними погодився М. Костицький, який вважає, що до структури судової влади, крім судів, відносяться деякі види державних органів й установ, що обслуговують судову владу, серед яких, перш за все, варто відзначити органи досудового слідства та органи прокуратури [15, с. 6].

Прокуратура виконує свої функції через систему власних органів. Їх можна визначити як організаційно-відокремлені підрозділи, установи єдиної централізованої системи прокуратури, що

в межах своїх функцій здійснюють відповідну діяльність від імені прокуратури як державного органу.

За таких умов постає необхідність проведення подальших наукових досліджень у сфері діяльності органів прокуратури та з'ясування її місця в системі органів державної влади. Мабуть, дійсно є актуальною позиція П. Угровецького, який у своїй праці дійшов висновку, що буде виправданим віднести органи прокуратури до органів публічної адміністрації із врахуванням таких ознак: вони створені з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; провадять діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції; реалізують свою діяльність за допомогою визначених державою форм і методів; мають певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки [6, с. 25–26].

Крім того, дійсно заслуговує на схвалення факт, що з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих їй за європейськими стандартами функцій, а саме: нагляд за додержанням прав і свобод людини й громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званий «загальний нагляд»); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [5].

Внаслідок запропонованих змін органи прокуратури отримують широкі процесуальні можливості для якіснішого виконання властивих прокуратурі функцій – підтримання публічного обвинувачення в суді, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Таким чином, запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права [5].

Водночас звернення до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [16] дає змогу стверджувати, що в системі прокуратури України діє Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка утворюється на правах структурного підрозділу.

Відповідно до ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», Спеціалізована антикорупційна прокуратура виконує такі функції:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

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

Водночас забезпечення належної організації діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції становить пріоритетний напрям діяльності, що являє собою застосування наданих законом органам прокуратури повноважень забезпечувати невідворотність відповідальності за корупційні правопорушення, поновлення порушених прав і свобод громадян та інтересів держави, відшкодування збитків, завданих такими діями, виявлення та усунення причин і умов, що сприяли їх вчиненню [17].

Органи прокуратури становлять собою самостійний державний орган у системі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, який у межах своїх повноважень, визначених законом, здійснює заходи, спрямовані на протидію корупційним правопорушенням і правопорушенням, пов'язаним із корупцією. Перспективним напрямком подальшого дослідження діяльності органів прокуратури у сфері протидії корупції є налагодження тісної взаємодії між спеціальними антикорупційними інституціями та іншими правоохоронними органами.

Література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/287/2015>.
2. Дульський О. Зарубіжний досвід інституційного забезпечення боротьби з корупцією. Реалії і перспективи його впровадження в Україні / О. Дульський // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 1 (27). – С. 108–116.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.
4. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і місцевого самоврядування: моногр. / за ред. Ю. Ковбасюка і В. Федоренка. – К.: Ліра-К, НАДУ, 2016. – 524 с.
5. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): пояснювальна записка до проекту Закону України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57209&pf35401=366464>.

6. Угровецький П. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / П. Угровецький ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2011. – 195 с.

7. Михайленко О. Прокуратура суверенної України : час становлення спливає / О. Михайленко, В. Ковальський // Юрид. вісник України. – 2000. – № 48. – С. 48–58.

8. Потебенко М. Парламентаризм і прокуратура: деякі аспекти проблеми / М. Потебенко // Парламентаризм в Україні : теорія і практика : матер. міжн. наук.-практ. конф. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 80–82.

9. Корж В. Актуальні питання подальшого реформування органів прокуратури України / В. Корж // Право України. – 1998. – № 5. – С. 37–39.

10. Глаговський В. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми) / В. Глаговський, М. Руденко // Право України. – 1996. – № 1. – С. 43–46.

11. Полянський Ю. Проект Конституції України о прокурорском надзоре / Ю. Полянський // Юридический вестник. – 1996. – № 1. – С. 91–96.

12. Шумський П. Прокуратура в системі державних органів України / П. Шумський. – Хмельницький : Ін-т регіон. управління і права, 1996. – 54 с.

13. Давиденко Л. Місце і роль прокуратури в механізмі державної влади / Л. Давиденко // Правова система України : теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. – К. : МВС України, 1993. – С. 379–380.

14. Погорілко В. Правова система України – стан та перспективи розвитку / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 1993. – № 9. – С. 21–34.

15. Костицький М. Судова влада : світовий досвід і принципи судової реформи в Україні / М. Костицький // Суди в Україні : зб. матер. – Івано-Франківськ : ЛІК, 1999. – С. 3–16.

16. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>.

17. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : Наказ Генеральної прокуратури України № 10гн від 25.06.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=151879.

Анотація

Завадський С. А. Місце органів прокуратури в системі суб'єктів протидії корупції в Україні. – Стаття.

У статті досліджено місце органів прокуратури в системі органів державної влади та зроблено висновок про віднесення її до органів публічної адміністрації. Наголошено, що на законодавчому рівні внесені зміни щодо вилучення з переліку функцій прокуратури низ-

ки не властивих їй функцій, що відповідає вимогам європейських стандартів. З'ясовано, що органи прокуратури становлять собою багатофункціональний орган, оскільки її діяльність охоплює широке коло праводносин, не обмежуючись тільки антикорупційними заходами. Доведено, що забезпечення належної організації діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції становить собою пріоритетний напрям її діяльності.

Ключові слова: органи прокуратури, спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, корупція, корупційне правопорушення, протидія корупції, запобігання корупції.

Аннотация

Завадский С. А. Место органов прокуратуры в системе субъектов противодействия коррупции в Украине. – Статья.

В статье исследовано место органов прокуратуры в системе органов государственной власти и сделан вывод об отнесении её к органам публичной администрации. Отмечено, что внесённые на законодательном уровне изменения относительно исключения из перечня функций прокуратуры ряд не свойственных ей функций соответствует требованиям европейских стандартов. Установлено, что органы прокуратуры представляют собой многофункциональный орган, поскольку её деятельность охватывает широкий круг правоотношений, не ограничиваясь только антикоррупционными мерами. Доказано, что обеспечение надлежащей организации деятельности органов прокуратуры в сфере предотвращения и противодействия коррупции представляет собой приоритетное направление её деятельности.

Ключевые слова: органы прокуратуры, специально уполномоченные субъекты в сфере противодействия коррупции, коррупция, коррупционное правонарушение, противодействие коррупции, предотвращение коррупции.

Summary

Zavadsky S. A. The place of prosecutor's offices in the system of anti-corruption entities in Ukraine. – Article.

In the article the place of prosecution system of state and concluded her assignment to the public administration. Emphasized that the legislative amendments to remove from the list features a number of prosecutors is not inherent features complies with European standards. It was found that the prosecutor's office is a multifunctional organ, because its activity covers a wide range of relationships, not limited to anti-corruption measures. Proved that ensure proper organization of the prosecution authorities in preventing and combating corruption is a priority direction of its activity.

Key words: prosecutor's offices, authorized agents in combating corruption, corruption, corruption offense, combating corruption and preventing corruption.