

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У ПРОТИДІІ КОРУПЦІЇ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL CONTENT OF THE ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN COMBATING CORRUPTION

Виногородська Є.С., магістрантка другого року навчання
факультету цивільної безпеки

Міжрегіональна академія управління персоналом

У статті розглядаються проблеми здійснення дієвої організаційної діяльності органів прокуратури України у сфері протидії корупції, що є невіддільним складником функціональності її окремих підрозділів, зокрема Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Авторкою констатується, що термінологічна конструкція «організаційно-правовий зміст», яка використана в назві представленої наукової праці, не є чимось новим у теорії юридичної науки, оскільки відображена в назвах низки дисертацій та наукових статей. Втім, ця термінологія недостатньо розкрита у наукових працях, зокрема її понятійний, етимологічний зміст у прийнятих вживаних термінологічних конструкціях. Вважається за доцільне провести теоретичну розвідку та обґрунтування прийнятої в юридичній науці конструкції «організаційно-правовий зміст...».

Авторкою підкреслено, що у кожному конкретному випадку поняття конструкція «організаційно-правовий зміст...» має іманентно-гнучкий вектор розуміння, оскільки, вивчаючи особливості, закономірності, детермінанти чи засади будь-якої діяльності чи іншого правового явища, вона безпосередньо опосередковується метою, предметом та об'єктом, що досліджується. У нашому разі термінологічна конструкція «організаційно-правовий зміст діяльності органів прокуратури у протидії корупції» включає організаційний та правовий аспекти оптимізації антикорупційної діяльності органів прокуратури.

Належна організація діяльності, в тому числі у сфері протидії корупції органами прокуратури, потребує наявності у структурі організаційного механізму не тільки організаційних засобів (кадрове, матеріальне, виховне, соціальне), але і певних елементів (різні види забезпечення: фінансове, інформаційно-аналітичне, юридичні гарантії тощо), які приводять у дію увесь організаційний механізм. Підтримується наукова позиція щодо включення в організаційний механізм протидії корупції усього комплексу дій та заходів, спрямованих на створення належних умов для виконання органами прокуратури своїх функцій, їх узгодження між собою, взаємодію між різними ланками системи тощо.

Вважається, що служба в органах прокуратури є формальною організацією, оскільки має адміністративно-юридичний статус і ставить прокурора в залежність від визначених у законодавстві та відомчих нормативно-правових актах обов'язків. А тому в системі органів прокуратури повноваження щодо протидії та запобігання корупції покладаються не лише на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, адже окремі функції у цій сфері виконують й інші прокурори Офісу Генерального прокурора, зважаючи на їх функціональні обов'язки (нагляд за провадженням досудового розслідування, виявлення ознак корупційних правопорушень під час проведення перевірок тощо), унормовані на законодавчому рівні.

Ключові слова: прокурор, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, корупція, організація, протидія корупції.

The article considers the problems of effective organizational activities of the Prosecutor's Office of Ukraine in the field of anti-corruption is an integral part of the functionality of its individual units, in particular the Specialized anti-corruption prosecutor's office. The author states that the terminological construction of "the organizational and legal content" used in the title of the presented scientific work is not something new in the theory of legal science because it is reflected in the titles of a number of dissertations and scientific articles. However, this terminology is insufficiently disclosed in scientific works, in particular its conceptual etymological content in the accepted used terminological constructions. It is considered expedient to carry out theoretical development and substantiation of the construction accepted in legal science by "the organizational and legal maintenance".

It should be emphasized that in each case the concept of construction organizational legal meaning has an inherently flexible meaning because it studies the features of the regularity of the determinant or principle of any activity or other legal phenomenon, it directly depends on the purpose of the subject and object under study. In our case, the terminological structure of the organizational and legal content of the activities of the prosecutor's office in combating corruption includes "organizational and legal" aspects of optimizing the anti-corruption activities of the prosecutor's office.

Proper organization of activities, including in the field of anti-corruption by the prosecutor's office requires the presence in the structure of the organizational mechanism not only organizational (resources, personnel, material, educational, social) alleles of certain elements, various types (of financial information and analytical, legal guarantees, etc). And the scientific position on inclusion in the organizational mechanism of counteraction to corruption of all complex of actions and actions directed on creation of appropriate conditions for performance by bodies of prosecutor's office of the functions of their coordination among themselves interaction between various links of system, etc.

It is considered that the service in the prosecutor's office is a formal organization because it has an administrative legal status and appoints a prosecutor depends on the responsibilities defined in the legislation and departmental regulations. Atom in the system of prosecutors, the authority to combat and prevent corruption is vested in your Specialized anti-corruption prosecutor's office, as certain functions in this area are performed by other prosecutors in the Office of the prosecutor General due to their functional responsibilities (supervision of the pre-trial investigation to identify signs of corruption offenses during inspections, etc.) written at the legislative level.

Key words: prosecutor, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, corruption, organization, anti-corruption.

Постановка проблеми. Аналіз наукових праць у галузі прокурорської діяльності, теорії управління, інших галузевих правничих наук та власні дослідження показують, що недостатньо розробленим є теоретичне обґрунтування організаційних та правових засад антикорупційної діяльності органів прокуратури. Спеціального дослідження потребують проблеми організаційно-правового забезпечення окремих напрямів діяльності антикорупційної прокуратури, зокрема: підтримання публічного обвинувачення, представництва інтересів держави в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Впровадження конституційної реформи у сфері правосуддя суттєво вплинуло на адміністративно-правовий статус антикорупційних органів, зокрема прокуратури. Як свідчать результати соціологічних досліджень, частка громадян, які мають безпосередній досвід корупції, протягом останніх років суттєво зменшилася (у 2013 році такий досвід мало близько 60 відсотків, станом на початок 2020 року – не більше 40 відсотків громадян). Також спостерігається поступове покращення порівняльних показників рівня корупції в Україні. Згідно з даними міжнародної організації "Transparency International" у період з 2013 по 2019 роки Індекс сприйняття корупції (далі – ІСП) в Україні зріс із 25 до 30 балів.

Однак результати цих досліджень свідчать, що досягнутий за останні роки прогрес не задовольняє суспіль-

ство, оскільки є надто повільним. Так, загальний рівень сприйняття корупції в Україні залишається високим (у 2019 році, набравши 30 балів із 100 можливих, Україна за ІСП зайняла 126 місце серед 180 країн). Корупція, як і раніше, залишається однією з найважливіших проблем упродовж останніх десяти років. Тотальна корупція вкрай негативно впливає на реалізацію європейських стандартів та прагнень України у сфері протидії корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розробку теоретико-наукових та прикладних аспектів антикорупційної діяльності органів прокуратури здійснили: В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Безпалова, С. Братель, С. Вандін, В. Галунько, В. Гарашук, І. Голосніченко, І. Грабець, О. Джафарова, С. Кізь, С. Клімова, І. Клочко, Т. Ковальова, Ю. Ковбасюк, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, Н. Курко, А. Линник, В. Малиновський, О. Музичук, Е. Невмержицький, А. Новак, І. Озерський та ін. Однак, попри наявність низки наукових досліджень в означеній сфері, спеціальні комплексні дослідження, в яких визначаються особливості антикорупційної діяльності органів прокуратури, є недостатніми.

Виклад основного матеріалу. Термінологічна конструкція «організаційно-правовий зміст», яка використана в назві представленої наукової праці, не є чимось новим у теорії юридичної науки, оскільки відображена в назвах низки дисертацій та наукових статей. Втім, ця термінологія недостатньо розкрита у наукових працях, зокрема її понятійний, етимологічний зміст у прийнятих вживаних термінологічних конструкціях. Відтак вважаємо за доцільне провести теоретичну розвідку та обґрунтування прийнятої в юридичній науці конструкції «організаційно-правовий зміст...».

Варто підкреслити, що у кожному конкретному випадку поняття конструкція «організаційно-правовий зміст...» має іманентно-гнучкий вектор розуміння, оскільки, вивчаючи особливості, закономірності, детермінанти чи засади будь-якої діяльності чи іншого правового явища, вона безпосередньо опосередковується метою, предметом та об'єктом, що досліджується. У нашому разі термінологічна конструкція «організаційно-правовий зміст діяльності органів прокуратури у протидії корупції» включає організаційний та правовий аспекти оптимізації антикорупційної діяльності органів прокуратури.

О. Горган, досліджуючи місце органів прокуратури у системі інших органів протидії корупції, зазначає, що прокуратура в Україні є системоутворюючим та ключовим правоохоронним органом щодо боротьби з корупцією в Україні, оскільки відіграє координаційну роль у діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності в Україні. Вона визначена як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції і, попри існування Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції, а також важливу роль органів внутрішніх справ у розслідуванні корупційних злочинів, формує в сучасних умовах порядок денний антикорупційної діяльності державного апарату та виступає визначальним елементом реалізації антикорупційної політики держави [1, с. 46].

У світі давно панує думка, що корупція загрожує правопорядку, демократії та правам людини, руйнує належне управління, чесність та соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвитку, загрожує стабільності демократичних інститутів і моральним засадам суспільства [2]. Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015, корупція визнана актуальною загрозою національній безпеці України. Вона, як зазначено в Антикорупційній програмі Генеральної прокуратури України на 2019–2020 роки, негативно впливає на всі аспекти життєдіяльності в суспільстві, на розвиток соціальних, фінансово-економічних процесів, призводить до величезних економічних втрат, руйнує правові й етичні

відносини між людьми, має вкрай негативні політичні наслідки, у тому числі на міжнародному рівні, гальмує розвиток держави та стає на заваді євроінтеграції.

Саме тому запобігання і протидія корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням є одним із пріоритетних завдань держави [3]. В цьому аспекті варто нагадати, що у 2020 році також затверджено Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2020–2024 рр. [4]. У ній закладено пріоритетні кроки боротьби із цим явищем: створення державного механізму захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції [5, с. 26].

Законом України «Про запобігання корупції» органи прокуратури України, поряд з Національною поліцією, Національним антикорупційним бюро України та Національним агентством з питань запобігання корупції, віднесені до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції [6]. У системі органів прокуратури повноваження щодо протидії та запобігання корупції покладаються не лише на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, адже окремі функції у цій сфері виконують й інші прокурори Офісу Генерального прокурора з огляду на їх функціональні обов'язки (нагляд за провадженням досудового розслідування, виявлення ознак корупційних правопорушень під час проведення перевірок тощо), унормовані на законодавчому рівні.

В організаційному аспекті особливістю органів прокуратури як суб'єктів протидії корупції, на думку І. Клочко, є те, що в їх структурі утворюються відділи або признаються прокурори, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних заходів як у структурі самих органів прокуратури, так і в інших органах [7, с. 58]. Організаційне забезпечення, наголошує автор, має важливе значення для досягнення високого рівня результативності діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. Тому дослідження сучасного стану організаційних засад у цій сфері дозволить визначити напрями їх удосконалення та розвитку [8, с. 78]. В. Галаган «організаційне забезпечення» співвідносить із кримінально-процесуальною діяльністю і трактує його як «забезпечення в цілому організації провадження дізнання чи досудового слідства, окремих слідчих дій: висунення версій, прогнозування, планування розслідування, види взаємодії між слідчими, працівниками органів дізнання, експертами і спеціалістами, особливості підготовки й порядок проведення слідчих дій» [9, с. 21].

Як на загальнодержавному рівні, так і в окремо взятих органах чи установах, а особливо в антикорупційній прокуратурі, організаційний аспект антикорупційної діяльності має містити елементи комплексної інфраструктури: попередження, боротьба, припинення, профілактика, кадрове, наукове, фінансове, матеріально-технічне забезпечення, розроблення громадських механізмів протидії корупційним правопорушенням, взаємодія і управління системою боротьби з корупцією і правопорушеннями, пов'язаними з нею [10, с. 98]. Між тим, розглядаючи положення ст. 8 Закону України «Про запобігання корупції» [6], яка визначає організацію діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, можна зробити висновок, що поняття «організація» вживається у таких значеннях, як організаційні форми діяльності, організаційне забезпечення діяльності та організаційна структура. Подібний підхід застосований законодавцем у Законі України «Про прокуратуру» [11]. У Законі України «Про прокуратуру» (2014 р.) Розділ X присвячений організаційному забезпеченню діяльності органів прокуратури. Зокрема, у ст. 88 Закону зазначається, що в Україні діє єдина система забезпечення функціонування прокуратури. Органи прокуратури, інші органи державної влади беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності прокуратури у випадках і порядку, визначених цим та іншими законами [11].

Висновки. Таким чином, належна організація діяльності, в тому числі у сфері протидії корупції органами прокуратури, потребує наявності у структурі організаційного механізму не тільки організаційних засобів (кадрове, матеріальне, виховне, соціальне), але і певних елементів (різні види забезпечення: фінансове, інформаційно-аналітичне, юридичні гарантії тощо), які приводять у дію увесь організаційний механізм. Організаційний механізм протидії корупції, на слухну думку І. Ключко, включає

увесь комплекс дій та заходів, спрямованих на створення належних умов для виконання органами прокуратури своїх функцій, їх узгодження між собою, взаємодію між різними ланками системи тощо [8, с. 80]. Водночас вважаємо, що служба в органах прокуратури є формальною організацією, оскільки має адміністративно-юридичний статус і ставить прокурора в залежність від визначених у законодавстві та відомчих нормативно-правових актах обов'язків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Горган О.Л. Прокурорська діяльність щодо боротьби з корупцією у контексті реформ органів прокуратури. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2.
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173). Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173. URL: http://zakon2.gada.gov.ua/laws/show/994_101 (дата звернення: 5.01.2021 р.).
3. Антикорупційна програма Генеральної прокуратури України на 2019–2020 роки. URL : <https://secureurl.ukr.net> (дата звернення: 5.01.2021 р.).
4. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265. *Офіційний вісник України*. 2015. № 38. Ст.108.
5. Вандін Є.В. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2017. 205 с.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
7. Ключко І.О. Органи прокуратури України у системі суб'єктів протидії корупції. *Право і Безпека*. 2017. № 4. С.47–52.
8. Ключко І.О. Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект : дис ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07. Суми : Сумський державний університет, 2018. 227 с.
9. Галаган В.І. Правові та криміналістичні проблеми вдосконалення кримінально-процесуальної діяльності (на матеріалах органів внутрішніх справ України) : автореф. дис. доктора юрид. наук : спец. 12.00.09. Київ, 2003. 39 с.
10. Берестень В.И. Кадровое обеспечение как элемент системы противодействия коррупции в органах государственного управления. *Проблемы управления*. № 3 (32). 2009. С. 96–102.
11. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.