

РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ПРОТИДІІ КОРУПЦІЇ

THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

Буга Г.С., д.ю.н., доцент,
начальник відділу організації наукової роботи
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-3957-7387

У статті проаналізовано роль прокуратури у протидії корупції. Доводиться, що за конституційним статусом (ст. 131-1 розділу VII «Правосуддя») прокуратура здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію 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; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Визначено, що Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, 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. 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. З'ясовано, що, основними критеріями оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів щодо протидії корупції вважається реальний вплив на покращення 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. Отже, враховуючи інтегровану роль закону в процесі регулювання протидії корупції та виходячи з вищевикладеного, можна сказати, що прокуратура є самостійним та водночас незалежним органом. Як спеціальний державний орган він не протистоїть іншим спеціальним органам у сфері протидії корупції, а навпаки, сприяє здійсненню ними своїх повноважень, використовуючи повноваження, встановлені законом. Також, необхідно звернути увагу, що для органів прокуратури антикорупційна діяльність не є основою діяльністю, однак за законодавством України вони віднесені до спеціально уповноважених осіб у цій сфері.

Ключові слова: роль прокуратури у протидії корупції, корупція, запобігання корупції, прокурор.

The article analyzes the role of the prosecutor's office in combating corruption. It is proved that according to the constitutional status (art. 131-1 of section VII «Justice») the prosecutor's office carries out: 1) maintenance of a public accusation in court; 2) organization and procedural management of pre-trial investigation, resolution of other issues in the course of criminal proceedings in accordance with the law, supervision of covert and other investigative and search activities of law enforcement agencies; 3) representation of the interests of the state in court in exceptional cases and in the manner prescribed by law. It is determined that the Law of Ukraine «On the Prevention of Corruption» dated October 14, 2014 No. 1700-VII, the prosecution authorities of Ukraine, along with the National Police, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the National Agency for the Prevention of Corruption, are classified as specially authorized entities in the field of combating corruption. In the system of prosecution bodies, the powers to combat and prevent corruption are assigned not only to the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, because certain functions in this area are also performed by other prosecutors of the Office of the Prosecutor General, taking into account their functional duties (supervision of the pre-trial investigation, identification of signs of corruption offenses during inspections). etc.), normalized at the legislative level. It was found that the main criteria for assessing the effectiveness of the coordination activities of prosecutors in combating corruption is considered to be a real impact on improving the state of corruption, increasing the effectiveness of their prevention, protecting the rights and freedoms of citizens and the interests of the state from criminal encroachments, including compensation for damage caused to them, the level of public confidence to prosecutors and law enforcement agencies. Therefore, taking into account the integrated role of the law in the process of regulating the fight against corruption and based on the foregoing, we can say that the prosecutor's office is an independent and at the same time independent body. As a special state body, it does not oppose other special bodies in the field of combating corruption, but, on the contrary, promotes the exercise of their powers, using the powers established by law. It is also necessary to note that anti-corruption activities are not the main activity for the prosecution authorities, however, according to the legislation of Ukraine, they are classified as specially authorized persons in this area.

Key words: the role of the prosecutor in the fight against corruption, corruption, detention of corruption, prosecutor.

Постановка проблеми. Як свідчать численні дослідження, корупція – інтернаціональна проблема. Інтенсивність її вияву неоднакова у різних країнах і не залежить від політичного устрою або рівня економічного розвитку. Жодна держава не може бути застрахована від корупції [1, с. 49]. Отже, актуальності ролі прокуратури у протидії корупції слід приділяти важливе значення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Роль прокуратури у протидії корупції були предметом наукових досліджень Ключко І., Курбатової І., Козьякова І., Рибки М. та інших провідних науковців. Однак, низка аспектів ролі прокуратури у протидії корупції, потребують додаткового опрацювання.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є визначення ролі прокуратури у протидії корупції.

Виклад основного матеріалу. Прийняття Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон), який набрав чинності з 25 квітня 2015 року, став поштовхом до активної

наукової дискусії з приводу законодавчого закріплення повноважень прокуратури України, якими вона наділяється для реалізації своїх конституційних функцій. Слід зауважити, що функціональне спрямування сучасної прокуратури України визначається двома напрямками її діяльності: участь прокурора у сфері кримінальної юстиції і діяльність, що здійснюється поза межами кримінальної юстиції, з метою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також суспільства та держави, що узгоджується із європейськими стандартами. При цьому, правовий аналіз змісту Закону дає можливість стверджувати, що правозахисний потенціал прокуратури України, поза межами кримінальної юстиції, зводиться до удосконалення правової регламентації конституційної функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Підтвердженням цьому є також положення п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону, в якому законодавчо встановлено, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням зако-

нів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді [2, с. 63–64].

Важливу роль у розв'язанні проблеми протидії корупції, яка залишається одним із найактуальніших і найважливіших аспектів діяльності кожної держави, відіграють органи прокуратури, які покликані забезпечити невідворотність притягнення до кримінальної відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення. Це питання завжди виступало одним із ключових компонентів кримінальної політики в будь-якій державі. Забезпечення результативності його реалізації щодо осіб, які вчинили корупційні злочини у сфері службової та професійної діяльності, відіграє неабияку роль для сьогоденного суспільства через його вкрай негативне ставлення до цих явищ [3, с. 66].

За конституційним статусом (ст. 131-1 розділу VII «Правосуддя») прокуратура здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію 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; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Може склалася враження, що віднесення прокуратури до системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції не відповідає правовому положенню та основному призначенню цього державного органу, а проблематика, яка супроводжує антикорупційну функцію, перебуває поза межами функціональних напрямів прокурорської діяльності, визначених Конституцією України. Але якщо оцінити результати прокурорської діяльності у цій сфері, а також детально визначити нормативно-правові й організаційні підстави діяльності органів прокуратури як суб'єкта зі спеціальним статусом у сфері забезпечення протидії корупції, можна дійти інших висновків [4, с. 99].

Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, 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. 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 призначаються прокурори, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних заходів як у структурі самих органів прокуратури, так і в інших органах [5, 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 [6, с. 78; 7, с. 155].

Як зазначає Клочко І.О. відповідно до закону України «Про прокуратуру» в Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура. До складу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять: 1) управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді; 2) аналітично-статистичний відділ; 3) відділ

документального забезпечення. Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру очолює заступник Генерального прокурора України – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, який має першого заступника та заступника. У територіальних органах прокуратури утворюються спеціальні відділи з питань організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції. До функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури належать такі: 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності й досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво. Відповідно до наказу Генерального прокурора України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 05.03.2020 № 125 Спеціалізована антикорупційна прокуратура забезпечує: - участь у плануванні роботи Офісу Генерального прокурора та контроль за своєчасним і якісним виконанням запланованих заходів; - підготовку матеріалів на розгляд нарад, організацію та контроль за виконанням прийнятих рішень з питань, що належать до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; - підготовку в межах повноважень наказів та інших організаційно-розпорядчих документів; - здійснення аналітичної і методичної роботи; - опрацювання проектів законів та інших нормативно-правових актів, внесення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства; - виконання в межах компетенції вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»; - організацію первинного обліку роботи, ведення та складання в межах компетенції статистичної звітності; - ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань у межах компетенції; - підготовку матеріалів щодо результатів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури для висвітлення у засобах масової інформації та розміщення на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора; - ведення діловодства, додержання режиму секретності, збереження інформації з обмеженим доступом [5, с.50; 8].

Розглядаючи проблему місця і ролі прокуратури в системі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції у теоретико-правовому аспекті, варто зосередитись переважно на тих компонентах, відокремлення та взаємозв'язок яких дає змогу виявити специфічні особливості кожного системоутворюючого елемента. Водночас специфіка цих елементів пов'язана із системою органів з реалізації сучасної антикорупційної стратегії. Із цього вбачається, що такі феномени, як спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, практично виникають і формуються одночасно, хоча є лише різними формами репрезентації одного й того самого процесу щодо запобігання, профілактики, попередження, виявлення, нейтралізації та припинення корупційних правопорушень [4, с. 99].

Характерно, що основними критеріями оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів щодо протидії корупції вважається реальний вплив на покращення 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 [9]. Тобто, ефективність оцінюється на підставі аналізу статистичних показників, що відображають стан законності та рівень злочинності в державі та регіоні [10, с.171].

Отже, як слушно зазначає Курбатов І., прокуратура України посідає центральне місце в системі правоохо-

ронних органів України у сфері протидії корупційним проявам. Вона здійснює цю протидію шляхом реалізації функцій процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення в суді, представницьку діяльність у позакримінальній сфері, координацію дій правоохоронних органів у сфері протидії кримінальним корупційним проявам. Окремі елементи протидії корупційним проявам наявні також і під час реалізації функції нагляду за виконанням судових рішень у кримінальних провадженнях, застосування інших заходів примусового характеру, що обмежують гарантовані Конституцією права та свободи громадян. На думку О.Р. Михайленка, органи прокуратури, кожен у межах своєї компетенції, відіграють реальну й конкретну роль у виконанні завдань і здійсненні функцій, покладених на прокуратуру. Їхня система та структура побудовані так, щоб вплив прокуратури на забезпечення законності, пра-

вопорядку, прав і законних інтересів був ефективним, всеохоплюючим на всій території України і на всіх напрямках соціальних відносин. Особливу роль органів прокуратури у протидії корупції відіграє координація діяльності правоохоронних органів [3, с.67; 11 с. 58].

Отже, слід зробити висновок, враховуючи інтегровану роль закону в процесі регулювання протидії корупції та виходячи з вищевикладеного, можна сказати, що прокуратура є самостійним та водночас незалежним органом. Як спеціальний державний орган він не протистоїть іншим спеціальним органам у сфері протидії корупції, а навпаки, сприяє здійсненню ними своїх повноважень, використовуючи повноваження, встановлені законом. Також, необхідно звернути увагу, що для органів прокуратури антикорупційна діяльність не є основною діяльністю, однак за законодавством України вони віднесені до спеціально уповноважених осіб у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Драган В., Загиней З. Роль Прокуратури у протидії корупції: досвід Німеччини. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. №2. С.49–55.
2. Стефанчук М.М. Повноваження прокурора у провадженні в справах про адміністративні правопорушення крізь призму правової регламентації функцій прокуратури України. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2014. Вип. 36. С. 63-76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2014_36_9.
3. Курбатова І.С. Роль органів прокуратури в системі запобігання та протидії корупції. *Юридичний вісник*. 2019. №4. С.66-71.
4. Козьяков І., Рибка М. Місце і роль органів прокуратури у протидії корупції. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 95–102.
5. Клочко І.О. Органи прокуратури України у системі суб'єктів протидії корупції. *Право і Безпека*. 2017. № 4. С.47–52.
6. Клочко 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. 227с.
7. Виногородська Є.С. Організаційно-правовий зміст діяльності органів прокуратури у протидії корупції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. №1. С. 154–156. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2021/38.pdf.
8. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора: наказ Офісу Генерального прокурора України від 05.03.2020 № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text>
9. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: наказ Офісу Генерального прокурора України від 08.02.2021 № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>
10. Клочко І.О. Організаційні засади діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Форум права*. 2017. №5. С. 169–174.
11. Михайленко О.Р. Прокуратура України : підручник. 2-е вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 336 с.