

Подолінний Л.А.,
прокурор відділу управління внутрішньої безпеки
Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України

УДК 342.9:3.075.6:347.9636328.185(477)
DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.2.21>

ГЕНЕРАЛЬНА ІНСПЕКЦІЯ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Постановка проблеми. Реформування антикорупційного законодавства нашої держави, приведення його до відповідності з міжнародними угодами і зобов'язаннями, створення нових державних антикорупційних інституцій, що спрямовані на протидію корупції, вимагає детального наукового аналізу їх адміністративно-правового статусу для уникнення дублювання повноважень та перешкод у їх діяльності. Зокрема, такого аналізу потребує адміністративно-правовий статус Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України як самостійного підрозділу, що уповноважений протидіяти корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем подолання корупції – чи не одна із найбільш поширених, причому її розглядають із різних аспектів – філософських, соціологічних, економічних, психологічних, правових, політичних тощо. Проте явище корупції має латентний характер, що дозволяє їй пристосовуватися до будь-яких умов. Попри всі досягнення науки, практики та законодавства, реальність суспільних відносин вимагає постійного пошуку нових заходів протидії корупції.

У вітчизняній науці до проблем адміністративно-правового статусу суб'єктів зверталися такі науковці, як: В. Авер'янов, В. Андріанов, О. Андрійко, А. Бандурка, В. Білоус, Д. Заброта, О. Кожевников, А. Куракін, М. Логвиненко, Н. Мельник, Є. Невмержицький, А. Суббот, С. Циц, М. Ярошенко, А. Яфонкін, І. Яцків та інші.

Мета і завдання. Метою статті є аналіз адміністративно-правового статусу Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України як суб'єкта, що бере участь у протидії корупції в органах прокуратури, для покращення питань взаємодії зазначеного органу з іншими антикорупційними спеціально уповноваженими органами з метою забезпечення реального, дієвого механізму протидії цьому явищу.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на оновлення антикорупційного законодавства, яке навіть міжнародними експертами та інституціями визнано надзвичайно ефективним, рівень коренізації корупції в українському суспільстві настільки глибокий, що фактичні дані свідчать про потребу посилення заходів протидії цьому негативному явищу. Такому становищу сприяє властивість корупції до адаптації. На думку автора, серед безлічі визначень корупції, її ознак, причин, передумов дуже доцільним є така її характеристика, як адаптація, що наведена Іванцем М.Г. Так, автор стверджує,

що «корупція – явище системне, здебільшого автори досліджень не говорять про здатність цього явища пристосовуватися до трансформацій суспільного та державного життя. Саме адаптація до нових умов здійснення публічного управління, нових управлінських методів і форм діяльності, нового законодавства – показник системності. Адаптація корупції як її особливість також свідчить про неможливість здійснення ефективної діяльності щодо запобігання їй та протидії цьому явищу» [2, с. 186]. Як доцільно зазначають, М.І. Логвиненко та А.О. Дігтяр, «корупція – це хвороба органів державної влади. Саме тому в період реформування органів державної влади необхідно зосередити увагу на всіх прогалинах у законодавстві, які є факторами розвитку корупції в органах влади, та розробити чіткий механізм її запобігання» [5, с. 43].

Україна пройшла складний шлях формування системи органів антикорупційної діяльності. Калініченко З.Д. пропонує таку класифікацію сучасної системи суб'єктів протидії корупції: 1) суб'єкти, які визначають антикорупційну політику держави (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України); 2) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції, а також суб'єкти здійснення правосуддя в справах про корупційні діяння й інші правопорушення, пов'язані з корупцією; 3) суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення попереджувального й обмежувального впливу на соціальні передумови корупції, запобігання причинам і умовам, що безпосередньо сприяють корупційним діянням (міністерства та відомства, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, трудові колективи, засоби масової інформації, окремі громадяни); 4) суб'єкти координації антикорупційної діяльності [3, с. 159]. Виходячи з такої класифікації, можна визначити, що за своїм адміністративно-правовим статусом Генеральна інспекція є суб'єктом, який внаслідок виконання інших функцій здійснює протидію корупції.

Перш ніж визначити адміністративно-правовий статус державного органу, Т.В. Сараскіна доцільно зазначає, що необхідно: по-перше, встановити призначення органу, тобто його місце в системі органів державної влади; по-друге, мету утворення даного державного органу; по-третє, виявити сферу його

діяльності, характер його завдань і функцій; встановити права і обов'язки (повноваження) щодо здійснення поставлених перед ним завдань та функцій у певній галузі чи сфері його відання; наділення його правом приймати відповідні правові акти; встановити міру відповідальності органу та його посадових осіб за порушення законності в діяльності органу; порядок формування структури, штатів, фінансування, порядку ліквідації, компетенції в прийнятті, реалізації і контролю за виконанням власних рішень, інформаційне забезпечення органу виконавчої влади та його структурних підрозділів [8, с. 73–74].

Лебідь Н.В. складовими частинами правового статусу органу держави і посадової особи називає чотири елементи, такі як: цільовий блок; компетенція; організаційний блок елементів; відповідальність. У цільовий блок включено такі категорії, як «мета», «завдання», «функції» [4, с. 39].

Виходячи з такого підходу до формування розуміння адміністративно-правового статусу Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України, необхідно зазначити, що це самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури, основними завданнями і повноваженнями якого є:

1) здійснення повноважень щодо досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами (крім випадків передбачених Законом) та працівниками органів прокуратури у випадках та порядку, визначених Кримінальним процесуальним кодексом України;

2) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування стосовно прокурорів та працівників органів прокуратури (крім випадків, віднесених до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та випадків, передбачених Законом);

3) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях (крім випадків, віднесених до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, та випадків, передбачених Законом);

4) проведення службових розслідувань щодо прокурорів та працівників органів прокуратури (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури);

5) запобігання правопорушенням в органах прокуратури (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури);

6) проведення аудиту фінансово-господарської діяльності органів прокуратури та закладів, установ органів прокуратури;

7) забезпечення дотримання інформаційної безпеки в Генеральній прокуратурі України [6].

У загальному вигляді досить складно виявити завдання і повноваження Генеральної інспекції у сфері протидії корупції. Але детальний аналіз діяльності її відділів дозволяє виокремити повноваження як суб'єкта протидії корупції. Зокрема, найбільш широке коло повноважень щодо протидії корупції в органах прокуратури має відділ службових розслідувань, що діє в структурі управління

внутрішньої безпеки Генеральної інспекції. Відповідно до Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України від 16.06.2016 року № 204 [6] зазначений відділ наділений такими повноваженнями:

1) контроль за дотриманням працівниками Генеральної прокуратури (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) обмежень і вимог, передбачених антикорупційним законодавством, своєчасним поданням ними декларацій про майно, доходи, витрати фінансового характеру, вивчення цих декларацій на предмет відповідності зазначеної в них інформації фактичному матеріальному стану працівників органів прокуратури;

2) участь у здійсненні таємної перевірки доброчесності працівників Генеральної прокуратури України, (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) в порядку, визначеному Наказом Генеральної прокуратури України 16 червня 2016 року № 205 «Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України» [7];

3) контроль за дотриманням працівниками Генеральної прокуратури України (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) присяги прокурора і Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури;

4) проведення перевірки ділових, моральних та професійних якостей кандидатів на посади до Генеральної прокуратури України, участь у здійсненні у встановленому порядку спеціальних перевірок відомостей щодо осіб, які претендують на їх зайняття;

5) забезпечення вжиття заходів, спрямованих на запобігання та врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів працівників органів прокуратури;

6) проведення у встановленому порядку службових розслідувань за фактами скоєння прокурорами, працівниками органів прокуратури (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) корупційних діянь, кримінальних правопорушень, адміністративних правопорушень, дисциплінарних проступків, порушень присяги прокурора і Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури [6].

Відносно регіональних і місцевих прокуратур такими повноваженнями наділений відділ запобігання правопорушень в органах прокуратури.

Генеральною інспекцією вживалися заходи до профілактики та своєчасного виявлення скоєння працівниками органів прокуратури дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у їх об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури, порушення Присяги прокурора, Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Загалом, завершено понад 400 службових розслідувань стосовно працівників прокуратури, у двох третинах з яких вжито заходів спрямованих до притягнення прокурорів до відповідальності. За фактами порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції»

до органів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, спрямовано близько 100 повідомлень. За результатами їх розгляду НАЗК та підрозділами НПУ понад 70 протоколів стосовно працівників прокуратури вже направлено до суду. Також до НАЗК скеровано близько 90 звернень щодо повної перевірки декларацій працівників прокуратури, третину з яких вже задоволено (розпочато перевірки), а розгляд інших триває. Виявлено також ряд спроб громадян надати неправомірну вигоду працівникам прокуратури. За наслідками розслідування відповідних кримінальних проваджень 9 обвинувальних актів направлено до суду [1].

Із цього випливає, що Генеральна інспекція взаємодіє з іншими спеціально уповноваженими антикорупційними органами держави в питаннях протидії корупції саме в органах прокуратури.

Механізмом гарантії незалежності та самостійності Генеральної інспекції є обов'язок структурних підрозділів прокуратури та їх працівників сприяти інспекції у виконання її повноважень. Генеральна інспекція та її працівники не зобов'язані надавати будь-яку інформацію іншим підрозділам Генеральної прокуратури України щодо своєї діяльності, в тому числі службових розслідувань і досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених працівниками прокуратури. Але, з іншого боку, варто звернути увагу на механізм стримування діяльності Генеральної інспекції. Для уникнення можливості перевищення повноважень чи тиску з боку прокурорів Генеральної інспекції прокурори можуть подавати скарги на дії працівників Генеральної інспекції.

Щодо такого елемента правового статусу, як відповідальність, то необхідно зазначити, що Генеральна інспекція не менш як двічі на рік інформує суспільство про свою діяльність шляхом публікації звіту в засобах масової інформації та на її офіційному веб-сайті. У звіті надається інформація про завершені Генеральною інспекцією кримінальні провадження за звітний період та зведена інформація про інші розслідування та результати проведених перевірок фінансово-господарської діяльності органів прокуратури та закладів, установ, що входять до сфери управління органів прокуратури.

Аналіз заходів протидії корупції в органах прокуратури і аналіз діяльності Генеральної інспекції як суб'єкта протидії цьому явищу дозволяє класифікувати їх як:

1) інтеграційно-адаптаційні – приведення функціональної та структурної будови органів прокуратури України у відповідність із міжнародним, європейським стандартам та рекомендаціям;

2) антидискреційні заходи – спрямовані на чітке визначення процедур прийняття управлінських рішень та діяльності органів прокуратури для мінімізації дискреційних повноважень, які створюють корупційні ризики в органах прокуратури;

3) карально-превентивні заходи – встановлення невідворотності настання юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь та усунення соціальних передумов корупції і причин, що породжують корупцію, посилення вимог щодо доброчесності прокурорів;

4) соціально-економічні заходи – створення системи соціального, матеріально-побутового забезпечення та захисту, забезпечення гідного рівня оплати праці в органах прокуратури;

5) організаційно-правові заходи – оптимізація чисельності працівників органів прокуратури та систематизація, уніфікація нормативно-правових актів антикорупційного законодавства, створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу можна визначити, що адміністративно-правовий статус Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України як суб'єкта протидії корупції – це передбачені нормами національного законодавства правові засади організації та діяльності Генеральної інспекції, права та обов'язки, функції та відповідальність у сфері виявлення, розслідування та протидії корупції в органах прокуратури, за виключенням тих функцій і повноважень, що належать Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Структуру адміністративно-правового статусу Генеральної інспекції як суб'єкта протидії корупції утворюють мета, завдання, функції, компетенція та відповідальність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Звіт про роботу Генеральної інспекції. URL : https://www.gp.gov.ua/ua/geninsp.html?_m=publications&_t=rec&id=208701.
2. Іванець М.Г. Корупція в органах прокуратури України: поняття, ознаки. *Порівняльно-аналітичне право*. № 3. 2018. С. 184–187.
3. Калініченко З.Д. Поняття і структура механізму адміністративно-правової протидії корупції. *Порівняльно-аналітичне право*. № 4. 2017. С. 158–161.
4. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : дис. канд юрид. наук. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Університет внутрішніх справ МВС України. Харків. 2004. С. 136.
5. Логвиненко М.І., Дігтяр А.О. Дискреційні повноваження суддів як корупційний ризик у судовій владі. *Судова апеляція*. № 3. 2015. С. 43–49.
6. Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України : Затверджено Наказом Генерального прокурора України від 16 червня 2016 року № 204. URL : <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>.
7. Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України: затверджено Наказом Генеральної прокуратури України 16 червня 2016 року № 205. URL : http://www.gp.gov.ua/ua/nddek.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=198069.
8. Сараскіна Т.В. Організаційно-правові засади діяльності податкової міліції в Україні : дис. канд юрид. наук. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Університет внутрішніх справ МВС України. Харків. 2000. С. 73–74.

Подолінний Л.А. ГЕНЕРАЛЬНА ІНСПЕКЦІЯ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті розглянуто сучасну систему органів державної влади з протидії корупції та визначено місце і роль у зазначеній системі самостійного структурного підрозділу Генеральної Прокуратури України – Генеральної інспекції. Встановлено, що Генеральна інспекція є органом, який бере участь у протидії корупції. Встановлено, що в органах прокуратури на сучасному етапі проводиться ряд заходів, які класифіковано на інтеграційно-адаптаційні, антидискреційні, карально-превентивні, соціально-економічні, організаційно-правові. Структуру адміністративно-правового статусу Генеральної інспекції утворюють мета її діяльності, функції та повноваження у сфері протидії корупції, відповідальність.

Ключові слова: корупція, Генеральна інспекція Генеральної прокуратури України, адміністративно-правовий статус органу державної влади, заходи запобігання корупції.

Подолінний Л.А. ГЕНЕРАЛЬНАЯ ИНСПЕКЦИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В статье рассмотрена современная система органов государственной власти по противодействию коррупции, и определено место и роль в указанной системе самостоятельного структурного подразделения Генеральной прокуратуры Украины – Генеральной инспекции. Установлено, что Генеральная инспекция является органом, который принимает участие в противодействии коррупции. Установлено, что в органах прокуратуры на современном этапе проводится ряд мероприятий, которые классифицированы как: интеграционно-адаптационные, антидискреционные, карательно-превентивные, социально-экономические, организационно-правовые. Структуру административно-правового статуса Генеральной инспекции образуют цель ее деятельности, функции и полномочия в сфере противодействия коррупции, ответственность.

Ключевые слова: коррупция, Генеральная инспекция Генеральной прокуратуры Украины, административно-правовой статус органа государственной власти, меры предупреждения коррупции.

Podolinsky L.A. GENERAL INSPECTION OF THE PROSECUTOR GENERAL'S OFFICE OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF PREVENTING CORRUPTION

The problem of prevention corruption today remains one of the most discussed and pressing issues in Ukrainian society. Ukraine has been positioned as one of the most corrupt countries in the world in recent years, as evidenced by the statistics of international institutions. The extent of damage caused by corruption is difficult to overestimate. This socially negative, illegal phenomenon generates a large number of social, economic, and political problems in our country, destroying the level of people's trust in power. The overcoming of corruption in Ukraine should first of all be the political will of the state, in the person of its organs. The manifestations of corruption in the law enforcement agencies, including those in the prosecutor's offices, which are authorized to ensure the observance of constitutional rights and freedoms, is an extremely negative phenomenon, which does not contribute to the establishment of law and order in society.

The article is devoted to the analysis of the long-term way of building a national system of anti-corruption bodies, based on which three such categories are allocated: specially created and authorized to prevent corruption; bodies involved in preventing and combating corruption; bodies which by virtue of other functions and powers participate in the prevention of corruption.

The article deals with the current system of bodies of state authority for the prevention of corruption and the place and role in the said system of an independent structural unit of the General Prosecutor's Office of Ukraine – the General Inspection. It is established that the General Inspectorate is a body that participates in the prevention of corruption. The General Inspectorate, first of all, is authorized to prevent corruption within the system of the public prosecutor's office. It is established that in the prosecutor's offices at the present stage there are a number of measures to prevent corruption, which are classified as: – integration-adaptation, anti-discrimination, punitive-preventive, socio-economic, organizational and legal.

It is determined that the administrative and legal status of the General Inspectorate of the General Prosecutor's Office of Ukraine as the subject of corruption prevention is the legal basis for the organization and activities of the General Inspectorate, the rights and obligations, functions and responsibilities in the field of detection, investigation and prevention of corruption in the the organs of the prosecutor's office, with the exception of those functions and powers belonging to the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office. The structure of the administrative-legal status of the General Inspectorate as the subject of prevention of corruption form – purpose, task, function, competence and responsibility.

Further research needs mechanisms of interaction of the General Inspection with other anti-corruption bodies of our state, in order to improve the system of prevention of corruption precisely in the organs of the prosecutor's office.

Key words: corruption, General Inspection of the General Prosecutor's Office of Ukraine, administrative and legal status of the state authority, measures to prevent corruption.