

СТВОРЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ ЯК ОДИН ЗІ СКЛАДНИКІВ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

GENERAL INSPECTION'S ESTABLISHMENT AS ONE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE REFORMS COMPONENTS

Семків Т.Г.,

*начальник відділу співробітництва з проектами Ради Європи та Європейського Союзу
управління впровадження практики Європейського суду з прав людини і співробітництва з проектами
Ради Європи та Європейського Союзу Генеральної прокуратури*

Стаття присвячена створенню нового структурного підрозділу в прокуратурі України – Генеральної інспекції, її завданням та повноваженням. Висвітлено історію її створення, досвід функціонування аналогічних підрозділів у зарубіжних країнах. Проаналізовано проблеми, що виникають під час функціонування підрозділу, та здійснено пошук шляхів удосконалення його роботи.

Ключові слова: прокуратура, Генеральна інспекція, організація роботи, доброчесність.

Статья посвящена созданию нового структурного подразделения в прокуратуре Украины – Генеральной инспекции, ее задачам и полномочиям. Освещена история ее создания, опыт функционирования аналогичных подразделений в зарубежных странах. Проанализированы проблемы, возникающие при функционировании подразделения, и осуществлен поиск путей усовершенствования его работы.

Ключевые слова: прокуратура, Генеральная инспекция, организация работы, добропорядочность.

The article is devoted to the establishment of a new structural unit in the Prosecutor's Office of Ukraine – the General Inspection, its tasks and powers. The history of its establishment, experience of functioning of similar units in foreign countries is highlighted. The problems that arise in the functioning of the unit are analyzed and ways that improve its activity are searched for.

Key words: prosecutor's office, General Inspection, organization of work, integrity.

Постановка проблеми. Формування правової держави потребує оновлення всієї державно-правової системи, зокрема прокуратури України, адже ефективність її роботи значною мірою визначає рівень захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави загалом.

У свою чергу, підвищення рівня відповідальності прокурорів є ключовим аспектом здійснення належного реформування прокуратури. У структурі Генеральної прокуратури функціонують підрозділи, які відповідають за її внутрішню безпеку. Саме їх робота і є одним із визначальних факторів ефективності прокуратури України в очах суспільства, її здатності протистояти корупційним ризикам.

Стан опрацювання. На організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в прокуратурі тією чи іншою мірою звертали увагу під час дослідження структури та системи прокуратури, основних принципів її діяльності, які досліджували В.П. Каркач, М.Й. Курочка, М.В. Косюта, В.В. Сташис, В.Я. Тацій, В.Т. Нор, М.К. Якимчук та багато інших науковців, а також частково під час вивчення питань притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів (О.М. Толочко, С.В. Подкопаєв тощо), роботу аналогічних підрозділів в інших правоохоронних органах вивчали О.М. Бандурка, Д.Б. Матюхнюк та ін., проте окремо організаційно-правові основи функціонування підрозділів внутрішньої безпеки в органах прокуратури не досліджувались. Досвід роботи Генеральних інспекторів при федеральних органах Сполучених Штатів Америки відзначали М.В. Барініна, М.І. Хавронюк, А.П. Федорук, М.М. Дудін та

інші. Однак питання впровадження Генеральної інспекції як окремого інституту в Генеральній прокуратурі теж досліджено не було.

Метою статті є дослідження організаційних та правових основ функціонування Генеральної інспекції Генеральної прокуратури, пошук шляхів удосконалення роботи підрозділу.

Виклад основного матеріалу. Функціонування Генеральної інспекції як окремого інституту в Україні вперше застосовано у 2016 р. в Генеральній прокуратурі.

В органах прокуратури незалежної України до 2005 р. взагалі не існувало окремих підрозділів, на які покладалась обов'язки з питань дотримання внутрішньої безпеки: такі функції були покладені на керівників прокуратур різних рівнів, підрозділи, що займались кадровою роботою, виконували слідчі та наглядові повноваження. Виокремлені підрозділи вперше з'явилися у структурі Генеральної прокуратури в 2005 р., проте їх місце, ролі та функціям належну увагу приділяли не завжди.

Так, досліджуючи ще у 2002 р. принцип незалежності прокурорів та гарантії його реалізації, М.В. Косюта наголосив на доцільності створення в Генеральній прокуратурі України та прокуратурах обласного рівня служб власної безпеки на правах відділів прокуратур для організації цієї важливої діяльності [1, с. 270].

Наказом Генерального прокурора № 8шщ від 10.01.2005 р. вперше утворено відділ внутрішньої безпеки (7 прокурорів та 1 спеціаліст) у складі управління кадрів. У березні того ж року відділ

перепідпорядковано безпосередньо Генеральному прокурору, а 26.07.2005 р. утворено окремий структурний підрозділ – управління внутрішньої безпеки і захисту. Проте в листопаді 2005 р. управління ліквідовано, натомість утворено відділ особового складу та внутрішньої безпеки у новоствореному Головному управлінні кадрового забезпечення. Самостійний структурний підрозділ (управління внутрішньої безпеки та боротьби з корупцією в органах прокуратури) знову створено тільки 11.05.2007 р. у складі двох відділів – відділу внутрішніх розслідувань та запобігання корупції і відділу профілактичної роботи. У 2011 р. до складу управління включено також відділ інформаційної безпеки (у подальшому виключено з структури управління). Крім того, з листопада 2011 р. у прокуратурах обласного рівня введено посади старших помічників прокурора з питань внутрішньої безпеки. Водночас підпорядкування їх прокурорам обласного рівня не забезпечувало достатніх гарантій ефективного виконання ними своїх обов'язків, а тому у травні 2015 р. встановлено місця дислокації 16 старших прокурорів управління у прокуратурах обласного рівня.

21 листопада 2011 р. Генеральним прокурором України вперше видано наказ, що врегулював роботу з питань внутрішньої безпеки – № 13 гн «Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України» (втратив чинність). У наказі вперше визначено завдання внутрішньої безпеки – своєчасне виявлення та профілактика вчинення працівниками прокуратури правопорушень, інших ганебних вчинків, а також захист особового складу органів прокуратури від неправомірного втручання у службову діяльність, забезпечення інформаційної безпеки органів прокуратури.

Водночас визначення поняття «внутрішня безпека» прокуратури досі відсутнє. Досліджуючи поняття та визначення внутрішньої безпеки правоохоронного органу, Д.Б. Матюхнюк зазначає, що внутрішня безпека правоохоронного органу – це сукупність адміністративно-правових, оперативно-розшукових, контрольно-розвідувальних, розвідувальних заходів щодо забезпечення інтересів правоохоронного органу в стабільному функціонуванні шляхом усунення негативних виявів антисоціального характеру в правоохоронній структурі (власна безпека), злочинного впливу на неї ззовні та забезпечення особистої безпеки правоохоронців, які проходять службу у відповідних органах [2]. Частково погоджуючись із наданим визначенням, враховуючи специфіку завдань та функцій прокуратури нині, можна надати визначення її внутрішньої безпеки – сукупність адміністративно-правових та процесуальних заходів щодо забезпечення інтересів прокуратури у стабільному та ефективному функціонуванні і довірі до неї з боку суспільства шляхом усунення проявів антисоціального характеру та попередження протиправного впливу на неї ззовні. Таким чином, у підрозділ, що забезпечує внутрішню безпеку, доцільно включити не тільки відділи, що займаються протидією правопорушенням шляхом проведення службових

перевірок, а й відділи, що матимуть відповідні, передбачені законом процесуальні повноваження.

Окремий слідчий підрозділ у структурі ГПУ, що займався б розслідуваннями кримінальних проваджень стосовно працівників прокуратури, утворено 08.05.2015 р. (управління з розслідування кримінальних проваджень стосовно працівників прокуратури та інформаційної безпеки). Тоді ж з'явився відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях стосовно працівників прокуратури.

Закон України «Про прокуратуру», прийнятий у 2014 р., вперше на законодавчому рівні закріпив існування підрозділів внутрішньої безпеки, що займатимуться перевіркою доброчесності прокурорів [3].

Із набранням 12.05.2016 р. чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України» [4] у структурі Генеральної прокуратури України вперше виділено Генеральну інспекцію, і наказом Генерального прокурора України № 65-шц від 08.08.2016 р. Генеральну інспекцію включено до структури та штатного розпису Генеральної прокуратури України. Такий підрозділ створено за зразком аналогічного підрозділу Міністерства юстиції США, який вже довів ефективність свого функціонування. Саме в цій країні протягом останніх десятиліть приділяють значну увагу ефективному внутрішньому контролю в органах державної влади.

Так, Генеральні інспектори в США діють на підставі Закону «Про Генерального інспектора», прийнятого ще в 1978 р. [5]. Сучасний інститут Генерального інспектора в США [6] бере свій початок ще від армійської традиції 1700-х рр. мати незалежного Генерального інспектора. Нині цивільний інститут Генерального інспектора виконує схожі завдання – виявляє і попереджає правопорушення, розтрату державних коштів.

Прийняття у 1978 р. в США Закону України «Про Генерального інспектора» передувало те, що один із комітетів Конгресу виявив серйозні порушення в діяльності Міністерства охорони здоров'я і соціальних послуг [7]. У той час міністерство налічувало понад 129 тисяч службовців і несло відповідальність за 300 різноманітних програм, на які загалом виділялось понад 118 млрд доларів США щорічно, що становило третину федерального бюджету. Незважаючи на такі значні витрати, головний ревізійний відділ міністерства налічував лише 10 перевіряючих, а також чималу кількість нерозслідуваних справ за десятилітній період. Крім того, відділ не міг розпочати слідство без спеціальної згоди голови Міністерства чи його заступника.

На виконання Закону «Про Генерального інспектора» відділи Генеральних інспекцій спочатку були створені в 12 міністерствах і агентствах США, з часом їх кількість зросла до понад 60.

Метою діяльності інституту генеральних інспекторів є забезпечення досконалості, доброчесності та підзвітності в роботі відповідних федеральних органів виконавчої влади США [8].

Призначення керівників Генеральних інспекцій в основних міністерствах та відомствах здійснюється Президентом за підтримки Конгресу, призначення і звільнення у менш крупних міністерствах та відомствах – керівниками цих міністерств чи відомств.

Офіси Генінспекторів здійснюють аудит, інспектування, оцінювання та розслідування в адміністративному, цивільному і кримінальному порядку (зокрема службові або дисциплінарні розслідування). Для цього створено самостійні структурні підрозділи (в центральному апараті та на рівні штатів), підпорядковані різним заступникам генерального інспектора. Крім того, деякі офіси Генінспекторів також забезпечують фізичну охорону керівника відповідного органу.

Серед основних чинників ефективності інституту генеральних інспекторів у США на сучасному етапі можна виділити наведені нижче.

1. Правова основа діяльності цього інституту закріплена в законі, що діє понад тридцять років (Закон «Про Генерального інспектора»).

2. Незалежність. Хоча офіси Генеральних інспекторів функціонують у структурі відповідних федеральних органів виконавчої влади, вони мають достатній рівень незалежності від таких органів, що забезпечується їх повноваженнями, особливим порядком призначення і звільнення Генінспекторів та іншими факторами.

Так, 34 Генеральних інспектори призначаються на тривалий термін Президентом США за погодженням із Сенатом (і можуть бути усунені з посади в такому ж порядку), а 34 – призначаються керівниками відповідних органів влади. Генеральний інспектор має практично необмежені повноваження у плануванні і проведенні діяльності, незалежній професійній оцінці, висновках і пропозиціях. Керівник органу влади не має права втручатися у діяльність офісу генеральних інспекторів, крім випадків, пов'язаних із державною таємницею або державною безпекою, щодо яких встановлено окремий порядок.

Офіси інспекцій мають автономний бюджет, самостійно визначають структуру і штати, наймають працівників.

3. Вільний доступ до інформації та ресурсів. Законодавство США не встановлює обов'язку попереджувати про намір проведення перевірок Генінспекторами, але передбачає обов'язок надавати їм інформацію та документи і забезпечувати доступ до ресурсів.

4. Повноваження Генеральних інспекцій поєднують повноваження контрольних, наглядово-дорадчих та правоохоронних органів.

Так, працівники офісів Генеральних інспекцій мають право: надсилати офіційні повістки з метою виклику осіб, отримання інформації та документів; приводити осіб до присяги, отримувати від них усні чи письмові свідчення під присягою; вимагати від органів влади федерального рівня, на рівні штатів чи місцевому рівні інформацію або допомогу, необхідні для виконання покладених законом завдань. Працівникам Генінспекцій забезпечується безперешкодне

отримання допомоги від інших федеральних органів, співпраця з Департаментом юстиції США в питаннях боротьби з корупцією, ФБР, органами прокуратури, іншими органами, що мають правоохоронні чи контрольно-інспекційні функції. Заступники Генерального інспектора з питань розслідувань та спеціальні агенти можуть отримати дозвіл на носіння вогнепальної зброї, здійснення арешту без ордеру у визначених випадках, отримання та виконання ордерів на арешт, обшук приміщень тощо.

5. Об'єктивність висновків, що забезпечується не тільки незалежністю працівників, а й високими вимогами до їх кваліфікації, системами забезпечення якості і безперервного професійного розвитку, наявністю державних стандартів аудиту і діяльністю Ради генеральних інспекторів із питань доброчесності та ефективності (професійне співтовариство).

Взявши за основу інститут генеральних інспекторів у США, в прокуратурі України також створено Генеральну інспекцію. Проте не всі заходи, які забезпечують ефективне функціонування цього інституту в США, враховано.

Так, у Законі України «Про прокуратуру» є тільки посилання на існування Генеральної інспекції в структурі Генеральної прокуратури. Також передбачено право Генерального прокурора передавати матеріали до Державного бюро розслідувань за поданням Генеральної інспекції. Водночас її структура, завдання та функції цим законом не передбачено, що створює певну невизначеність під час виконання її працівниками своїх повноважень, відсутні і гарантії незалежності працівників інспекції.

Очевидно, до структури Генеральної інспекції має входити підрозділ внутрішньої безпеки (який у Законі України «Про прокуратуру» виділено окремо), відповідні слідчі та наглядові підрозділи, а також підрозділи, що здійснюватимуть інспектування діяльності прокуратур, а метою її створення є запобігання та протидія корупційним та іншим правопорушенням серед прокурорів, раціональне використання бюджетних коштів, дотримання інформаційної безпеки.

За відсутності законодавчого врегулювання, статус, структуру та завдання Генеральної інспекції визначено наказом Генерального прокурора України № 204 від 16 червня 2016 р. [9], яким затверджено Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України. Вперше за час функціонування прокуратури в Україні створено нову модель підрозділу, що протидіятиме правопорушенням всередині системи, та надано йому відповідні інструменти. Із цією метою в одному підрозділі об'єднано функції слідства, процесуального керівництва та нагляду за проведенням оперативно-розшукової діяльності щодо працівників прокуратури, а також аудиту та інформаційної безпеки.

Так, до структури Генеральної інспекції належать:

1) слідче управління, до складу якого входять відділ досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами та працівниками

органів прокуратури, та відділ нагляду за додержанням законів під час здійснення оперативно-розшукової діяльності щодо прокурорів та працівників органів прокуратури;

2) управління внутрішньої безпеки, до складу якого входять відділ службових розслідувань, відділ запобігання правопорушень в органах прокуратури (у відділі створено також посади з дислокацією в областях), відділ забезпечення дотримання інформаційної безпеки в Генеральній прокуратурі України та відділ аудиту.

3) відділ процесуального керівництва.

Основними завданнями підрозділу згаданим вище Положенням визначено: 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; 5) запобігання правопорушенням в органах прокуратури; 6) проведення аудиту фінансово-господарської діяльності органів прокуратури та закладів, установ органів прокуратури; 7) забезпечення дотримання інформаційної безпеки в Генеральній прокуратурі України.

Проте вважаємо, що проведення перевірок доброчесності прокурорів серед завдань інспекції безпідставно не визначено.

Врегулювання роботи підрозділу відповідним наказом створило умови для початку його роботи. Водночас за відсутності законодавчого закріплення повноважень та гарантій Генеральної інспекції виникають складнощі під час реалізації завдань, що на неї покладені.

Так, керівник Генеральної інспекції не є керівником органу прокуратури та, відповідно, не має достатніх повноважень щодо організації здійснення процесуального керівництва. Не визначено, хто є прокурором вищого рівня щодо прокурорів Генеральної інспекції, які здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, підтримують публічне обвинувачення. Без законодавчого розмежування категорій кримінальних проваджень, що

належатимуть до підслідності Генеральної інспекції, виникатимуть спори про підслідність, що не сприятиме швидкому та ефективному розслідуванню проваджень.

Особливо актуальною є проблема відсутності окремо визначеної процедури призначення та звільнення керівника Генеральної інспекції та інших її працівників, що створює серйозні загрози їх незалежності.

Із метою формування кадрового складу новоствореної Генеральної інспекції наказом Генерального прокурора України № 286 від 08.08.2016 р. «Про першочергові організаційні заходи із забезпечення формування кадрового складу Генеральної інспекції» [10] утворено Комісію з добору кандидатів на адміністративні посади, посади прокурорів і слідчих Генеральної інспекції. Цією комісією у 2016 р. проведено відкритий конкурсний добір на 69 посад, у т. ч. 15 адміністративних, 44 посади прокурорів та 10 – слідчих.

Проте з 15.04.2017 р. набрали чинності положення Закону України «Про прокуратуру», згідно з якими призначення на вакантні посади в прокуратурі здійснюється за результатами добору, що проводиться Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. Окремих вимог щодо порядку обійняття посад керівника Генеральної інспекції та інших її працівників, їх кваліфікації та компетентності Закон України «Про прокуратуру» не містить, як і гарантій неможливості їх безпідставного звільнення.

Доцільно також закріпити законодавчо окреме матеріальне забезпечення інспекції та соціальний захист її працівників на кшталт Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що теж є структурним підрозділом Генеральної прокуратури.

Висновки. Запропоновано таке визначення внутрішньої безпеки прокуратури – сукупність адміністративно-правових та процесуальних заходів щодо забезпечення інтересів прокуратури у стабільному та ефективному функціонуванні і довірі до неї з боку суспільства шляхом усунення проявів антисоціального характеру та попередження протиправного впливу на неї ззовні.

Також пропонуємо Закон України «Про прокуратуру» доповнити окремою статтею, в якій передбачити особливості діяльності Генеральної інспекції (структуру, завдання та функції інспекції, її матеріальне забезпечення, а також гарантії незалежності її працівників, процедуру призначення та звільнення керівника Генеральної інспекції та інших працівників, їх соціальний захист). Норми законопроекту про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо врегулювання роботи Генеральної інспекції мають стати предметом подальших наукових досліджень та спільних обговорень науковців і практиків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства / М.В. Косюта. – Одеса «Юридична література», 2002. – 270 с.
2. Махонтюк Д.Б. Поняття та визначення внутрішньої безпеки правоохоронного органу / Д.Б. Махонтюк // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2.

3. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1355-19/paran15#n15>.
5. Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ignet.gov.
6. Schmitz J.E. (2002, Fall/Winter). The Enduring Legacy of Inspector General von Steuben. The Journal of Public Inquiry 23–25. Retrieved May 27, 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ignet.gov/randp/fw02text.pdf>.
7. Naughton J.R. Managing the Vision / Naughton J.R. // The Journal of Public Inquiry. – 1998. – Fall/Winter.
8. Федорук А.П. Зарубіжний досвід державного внутрішнього фінансового контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.economy.in.ua/pdf/5_2013/37.pdf.
9. Про затвердження Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України № 204 від 16 червня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>.
10. Про першочергові організаційні заходи із забезпечення формування кадрового складу Генеральної інспекції : Наказ Генерального прокурора України № 286 від 08.08.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/dobir_posady.html?_m=publications&_t=rec&id=196402.