

31. Пальчук В.М. Сучасні особливості розвитку методів контент-моніторингу і контент-аналізу інформаційних потоків. Наук. пр. Нац. б-ки України ім. В.І. Вернадського: зб. наук. пр. / НАН України, Нац. б-ка України ім. В.І. Вернадського, Асоц. б-к України. Київ, 2017. Вип. 48. С. 360–374.

32. Денисенко В.М., Сорба О.М., Угрин Л.Я. та ін. Політологія: навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ I–IV рівнів акредитації / За наук. ред. д-ра політ. наук Н.М. Хоми. Львів: «Новий Світ – 2000», 2014. 779 с.

33. Політична енциклопедія / Редкол.: Ю. Левенець (гол.), Ю. Шаповал (заст. гол.) та ін. К: «Парламентське видавництво», 2012. 808 с.

34. Галіцин В.К., Суслов О.П., Самченко Н. К. Системи моніторингу: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2015. 409 с.

УДК 342.9

СПЕЦІАЛІЗОВАНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОКУРАТУРА В ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Вакарова Олександра Василівна,
аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
(ДВНЗ «Ужгородський національний
університет», м. Ужгород, Україна)

Стаття присвячена питанням правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та її діяльності у сфері забезпечення верховенства Конституції України. Досліджуються причини створення такого інституту, особливості його формування та місця в системі антикорупційних органів державної влади. Проаналізовано основні положення нормативно-правової бази, що регулює діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, виявлено його недоліки, запропоновано варіанти їх вирішення.

Ключові слова: Прокуратура України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, верховенство Конституції України, антикорупційна реформа, конституційна реформа.

SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION PROSECUTION IN THE PROCESS OF SUPPORT OF THE UKRAINE'S CONSTITUTIONAL AUTHORITY

Vakarova Oleksandra Vasylivna,
post-graduate student of the Department of
Constitutional Law and Comparative Law
(Uzhgorod National University , Uzhgorod, Ukraine)

The article is devoted to issues of the legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office and its activities in the area of ensuring the rule of law of the Constitution of Ukraine. The reasons for the creation of such an institution, the peculiarities of its

formation and place in the system of anti-corruption bodies of state power are explored. The basic provisions of the regulatory framework governing the activities of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, their deficiencies have been identified, and options for their solution have been proposed.

Key words: Prosecutor's Office of Ukraine, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, Supremacy of the Constitution of Ukraine, anti-corruption reform, constitutional reform.

Корупція на всіх рівнях є одним із найважливіших питань, які потребують вирішення у процесі державотворення. Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у дослідженні Transparency International «Індекс сприйняття корупції» (CPI) за 2017 рік і посіла 130 місце (зі 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж у минулому році (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2), ніж у 2016 році [4].

У 2014–2015 роках було проведено антикорупційну реформу – прийнято пакет нормативно-правових актів, які становлять сьогодні основу для антикорупційного законодавства. Як відзначається в науковій літературі, оновлення нормативної бази наблизило Україну до міжнародних стандартів, однак його окремі положення, зокрема щодо антикорупційних органів, не повністю їм відповідають. Частково це пов'язано з тим, що нові антикорупційні структури не ставали предметом детального та всебічного наукового аналізу, натомість створювались подекуди з метою швидкого задоволення вимог міжнародних партнерів України щодо проведення антикорупційної реформи. Це зумовлює актуальність дослідження місця та ролі, функцій та повноважень новостворених антикорупційних органів, особливо в контексті відповідності законодавства, яке регламентує діяльність цих органів державної влади, положенням Конституції України.

Корупція як явище неминуче зачіпає інтереси суспільства, держави та кожної людини зокрема, при цьому ігноруються чи напругу порушуються не тільки норми чинного законодавства, а й закріплені в Конституції України правові принципи, важливі постулати, які спрямовують діяльність держави через її органи, визначаючи повноваження та спрямовуючи її в русло забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Через корупцію об'єктом заперечення, ігнорування чи порушення стають також моральні та релігійні норми, звичаї ділового обороту, спотворюються прогресивні ідеї розвитку та підмінюється суть понять, якими оперують суб'єкти корупційних діянь із метою задоволення особистих інтересів. Саме тому боротьба з корупцією є беззаперечним пріоритетом у процесі державотворення країни, справою забезпечення сталого розвитку держави в напрямі гарантування прав і свобод людини і громадянина, верховенства права та Конституції України, розвитку держави як правової, соціальної, демократичної.

Одним із суб'єктів забезпечення верховенства Конституції України є органи прокуратури. Прокуратура України є незалежним та самостійним конституційним інститутом, функції та особливості формування якого передбачені нормами Конституції України, а діяльність якого спрямована на забезпечення правового захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави.

Конституційною реформою 2016 року здійснено ґрунтовні перетворення цього органу державної влади з правоохоронними та контрольно-наглядовими функціями на правозахисний інститут, чим остаточно скасовано повноваження у сфері загального нагляду та контролю.

Відповідно до статті 131-1 в Україні діє прокуратура, яка здійснює [7]:

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.

Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700-VII [10], який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, у ст. 1 визначає, що до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції відносять: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Таким чином, Закон визначає, що органи прокуратури є частиною антикорупційних інститутів держави. Покладення обов'язку здійснення антикорупційного контролю і нагляду загалом на органи прокуратури не було б ефективним, особливо враховуючи можливі зловживання всередині самої системи цих органів. Відтак на основі прикладу зарубіжних країн було висловлено пропозицію про створення спеціалізованого органу в складі органів прокуратури, який би здійснював відповідні антикорупційні функції.

Варто зауважити, що створення відокремленого автономного органу в складі органів прокуратури було вимогою міжнародних партнерів України, а також однією з умов отримання Україною безвізового режиму з країнами Європейського Союзу. При цьому важливим був не тільки факт створення такого органу, а порядок його формування, особливо добір кадрів [5].

Основою для формування системи антикорупційних органів було прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12.02.2015 р. № 198-VIII [9].

Натомість новелізація Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року полягає в інституціоналізації спеціалізованої антикорупційної прокуратури як складової частини системи прокуратури України [12, с. 261].

Таким чином, у системі органів прокуратури в складі Генеральної прокуратури України на правах самостійного структурного підрозділу була утворена Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції (ч. 1 ст. 7, ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» [11]):

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Незважаючи на можливий позитивний ефект від здійснення п. 3 повноважень САП, а саме представництво інтересів громадян у суді у випадках, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, такі повноваження САП не відповідають Конституції України, оскільки виходять за межі повноважень Прокуратури України, передбачених статтею 131-1. Згідно з п. 3 ч. 1 цієї статті органи прокуратури здійснюють представництво інтересів лише держави.

Варто звернути увагу також на те, що згідно з ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво в межах реалізації своїх функцій. Відповідні функції згадуються і в

переліку повноважень заступника Генерального прокурора України – керівника спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Натомість безпосередньо в цьому ж законі в розділі XI «Міжнародне співробітництво» головним суб'єктом взаємодії органів прокуратури у вказаній сфері є безпосередньо Генеральна прокуратура України.

Незважаючи на те, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура є самостійним структурним підрозділом, у складі Генеральної прокуратури України виникає питання щодо меж самостійності САП, зокрема, у сфері міжнародного співробітництва. Це питання актуальне ще й тому, що утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури було можливим у тому числі і завдяки допомозі міжнародних суб'єктів, а відтак взаємодія (співробітництво, грантові проекти, обмін досвідом тощо) САП із цими суб'єктами є вкрай необхідною та є запорукою ефективності вказаного органу державної влади у справі боротьби з корупцією в Україні.

Відтак вищевказані суперечливі моменти в організації роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури потребують законодавчого вирішення, особливо щодо питань відповідності Конституції України, оскільки створення цього важливого органу державної влади та результати його роботи можуть бути поставлені під сумнів як міжнародними партнерами, так і політичними суб'єктами безпосередньо в Україні.

Вищевказані проблеми зумовлені також і тим, що у вітчизняній правничій науці не сформувалася традиція системного осмислення правового феномена спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що об'єктивно зумовлено відсутністю відношення цього органу державної влади до проведеної антикорупційної реформи у 2014–2015 роках [12, с. 262].

Однак існують певні напрацювання у вказаній тематиці. Зокрема, в дисертаційній роботі Вандіна Є.В. представлено визначення САП. Так, Спеціалізована антикорупційна прокуратура розуміється як структурний підрозділ Генеральної прокуратури України, уповноважений здійснювати нагляд за додержанням законів під час розслідування корупційних злочинів у формі процесуального керівництва розслідуванням, підтримувати державне обвинувачення в суді у справах цієї категорії представництва інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними правопорушеннями [1, с. 8].

Як зазначено в науковій літературі та підкріплюється нормативною базою, Спеціалізована антикорупційна прокуратура утворюється на правах структурного і самостійного підрозділу Генеральної прокуратури України та має такі характерні ознаки: 1) особливий предмет діяльності – корупційні або пов'язані з корупційними правопорушення; 2) особливий об'єкт діяльності – Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) [13, с. 174; 2, с. 70]. Це дозволяє зробити висновок, що САП забезпечує реалізацію функцій прокуратури відносно НАБУ.

І.С. Ковальчук виділяє певні ознаки, які вказують на автономність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що зумовлено особливостями її організації та діяльності, до яких можна зарахувати таке:

1. Особлива процедура формування кадрового складу, зокрема через відкритий конкурсний відбір кандидатів на адміністративні посади (частини 1 і 2 статті 8-1 Закону).

2. Власна структура, до якої входять центральний апарат і територіальні філії, що розташовуються в тих місцях, в яких знаходяться територіальні управління Національного антикорупційного бюро України (частина 4 статті 8-1 Закону).

3. Окреме місце розташування: у службових приміщеннях Національного антикорупційного бюро України або службових приміщеннях Генеральної прокуратури

України (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України; мають місце вказівки прокурорам антикорупційної прокуратури здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами даної прокуратури їхніх повноважень (частина 5 статті 8-1 Закону) [6, с. 127].

При цьому вчені підкреслюють, що безпосереднє підпорядкування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Генеральному прокуророві України є важливою гарантією незалежності цього органу. А відтак немає необхідності в запровадженні посади аудитора для здійснення контролю за деякими аспектами її діяльності [1, с. 175]. Зазначена думка є дискусійною, однак у межах цієї публікації не розглядається.

Нормативною основою діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка більш детально регламентує роботу цього інституту, крім Закону України «Про прокуратуру», є Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затверджене Наказом Генеральної прокуратури України 12 квітня 2016 року, № 149 [8].

Пункт 3 вищевказаного Положення регламентує питання основних завдань та функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Підпункт 3.7 при цьому дублює норми профільного Закону, закріплюючи повноваження САП щодо представництва інтересів громадянина в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Вважаємо за необхідне повторно наголосити на тому, що закріплення таких повноважень за Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою не відповідає обсягу повноважень органів прокуратури, передбачених Основним Законом України.

Виникають питання й щодо конституційності інших повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Так, п. 4 Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України закріплює процедурні та інші особливості реалізації передбачених Законом повноважень САП, однак також існують норми, що розширюють можливості цього органу державної влади.

Так, абз. 10 п. 4 вищевказаного Положення встановлює, що САП, окрім забезпечення захисту в суді прав і законних інтересів громадян у випадках, визначених законом, а також захисту інтересів держави за наявності порушень, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, в межах реалізації своїх функцій здійснює заходи щодо поновлення порушених прав громадян або законних інтересів Серед прав та обов'язків, які мають працівники Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, в контексті забезпечення верховенства Конституції України варто відзначити закріплення в абзаці 8 п. 6.6.1 Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України норми про те, що прокурори відділів управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді в межах компетенції виконують повноваження щодо перевірки додержання конституційних прав громадян під час досудового розслідування.

Нормативно-правова база діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури містить й інші проблемні питання. Так, у науковому середовищі висловлюються думки про недосконале нормативне регулювання діяльності САП у сфері організації кадрової роботи [2, с. 71; 3, с. 63].

Одним із важливих аспектів роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є її автономність та, до певної міри, незалежність, у тому числі й від Генеральної прокуратури України. Саме ця властивість САП і є гарантією її якісної та успішної роботи у сфері боротьби з корупцією в Україні. Натомість неврахування законодав-

цем певних аспектів призначення на посади та організації роботи прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури створює підстави для можливих зловживань зі сторони Генеральної прокуратури України, а в перспективі – втрати реальної автономності САП.

Резюмуючи вищевикладене, варто вказати, що ефективна боротьба та подолання корупції є запорукою успішного державотворення в Україні. Спеціалізована антикорупційна прокуратура як орган державної влади в складі Генеральної прокуратури України є важливим конституційним інститутом в антикорупційній системі, що започаткована за результатами антикорупційної реформи 2014–2015 рр. САП наділена важливими повноваженнями, що дозволяють їй ефективно здійснювати заходи щодо протидії корупції в Україні, а відтак забезпечувати захист прав і свобод людини і громадянина. Натомість ефективна боротьба з корупцією є запорукою утвердження верховенства права та забезпечення верховенства Конституції України. Однак законодавство, що регулює діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, потребує доопрацювання та вдосконалення, зокрема і щодо відповідності положенням Основного Закону.

Діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури залишає простір для наукових досліджень та аналізу, зважаючи на роль цього органу у процесі забезпечення прав і свобод людини, утвердження правових принципів та верховенства Конституції, участі в організації заходів протидії корупції. Крім того, зважаючи на невеликий строк існування цього інституту в системі органів державної влади в Україні, позитивний чи негативний ефект діяльності ще має бути оцінений у майбутньому.

Список використаних джерел:

1. Вандін Є.В. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.10. Одеса, 2017. 205 с.
2. Дем'янчук В.А. Окремі аспекти правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 69–72. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_12.pdf.
3. Демків Д. Проблемні аспекти кадрового забезпечення спеціалізовано антикорупційного прокуратури // Актуальні проблеми правознавства. Випуск 3(11). 2017. С. 56–59. URL: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/166>.
4. «Індекс сприйняття корупції» (CPI) за 2017 рік: дослідження Transparency International. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-koruptsiyi-cpi-2017/>.
5. «Клімкін: вимога про антикорупційну прокуратуру - ключова для скасування віз» // Європейська правда. 20 жовтня 2015. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2015/10/20/7039719/>.
6. Ковальчук І.С. Проблемні аспекти організації й діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2016. № 2. С. 126–129.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20160930>.
8. Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, затверджене Наказом Генеральної прокуратури України 12 квітня 2016 року № 149. URL: http://www.cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції: Закон України від 12.02.2015 № 198–VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/198-19>.

10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
11. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 року № 1697-VII (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
12. Проневич О.С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. Форум права. 2015. № 1. С. 261–268. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_1_44.pdf.
13. Руденко М.В., Мельник О.В. Організаційно-правові основи спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Вісник Харківськ. нац. ун-ту ім. В.Н. Каразіна. Сер. «Право». 2016. С. 173–176.
14. Белов Д., Сестренікова О. Система захисту прав і свобод людини і громадянина: конституційні засади. Науковий вісник УжНУ. Серія «Право». Випуск № 41. 2016 р. С. 70–74.

УДК [340.114+340.115]:001.8

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ: СИНЕРГЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Корунчак Лариса Анатоліївна,
викладач кафедри філософії та
соціально-гуманітарних наук
(Херсонський державний університет,
м. Херсон, Україна)

У статті розглядається проблема розвитку і становлення нормативно-правового акта як джерела права з позицій синергетики. Звертається увага на формування нормативно-правових актів; досліджується співвідношення організації та самоорганізації в процесі виникнення, розвитку та становлення цього джерела права. Робиться висновок, що нормативно-правовий акт має найбільший ступінь організації серед усіх джерел права. З'являється він за умови досить сильної позиції держави, централізованої державної влади. Відсутність інших джерел права у регулюванні відносин у країні або їхня незначна роль у цьому регулюванні можуть свідчити про наявність жорстких централізованих методів керування та недемократичного режиму управління в державі.

Прийняття нормативно-правового акта є досить складним процесом і потребує від свого творця певного рівня підготовки та орієнтування в ситуації, яка має бути врегульована. Сліпе копіювання іноземного досвіду досить часто виявляється неефективним, оскільки при цьому не враховуються особливості національної системи, показників, які виступають у ролі атракторів, що регулюють діяльність цієї системи і передбачають «віяло можливих шляхів» її розвитку. Своєрідне «підлаштування» навмання скопійованої норми уже після її прийняття в нормативно-правовому акті до прогнозованих для регулювання нею відносин є неможливим, оскільки процедура прийняття нормативно-правових актів є жорстко регламентованою та не передбачає такої адаптації.

Ключові слова: джерела права, нормативно-правовий акт, система права, синергетичний підхід, синергетика, самоорганізація.