

ФУНКЦІЇ, ПРИНЦИПИ ТА ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано і виділено класифікації функцій та принципів діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні. Також визначено гарантії діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні.

Ключові слова: *функції, принцип, гарантія, протидія корупції, органи прокуратури.*

В статье проанализированы и выделены классификации функций и принципов деятельности субъектов противодействия коррупции в органах прокуратуры в Украине. Также определены гарантии деятельности субъектов противодействия коррупции в органах прокуратуры в Украине.

Ключевые слова: *функции, принцип, гарантия, противодействие коррупции, органы прокуратуры.*

In the article analyzed and highlighted the classification of functions and principles of activity of counteracting corruption actors in the prosecutor's offices in Ukraine. It also defined the guarantees of the activities of counteraction bodies in the prosecutor's office in Ukraine.

Key words: *functions, principle, guarantee, counteraction to corruption, prosecutor's offices.*

Вступ. Діяльність суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України є підпорядкованою конкретним засадам та правилам і характеризується визначеною цілеспрямованістю, що впливає із положень законодавства та прийнятих на його основі антикорупційній стратегії та політики, які реалізуються на загальнодержавному рівні та на рівні конкретних органів виконавчої влади. Відповідно, для такої діяльності характерні конкретні функції, які впливають із положень законодавства та фактичної спрямованості такої діяльності. Останні не завжди прямо визначені на нормативно-правовому рівні, що зумовлює доцільність їх наукового осмислення. Виконання функцій відповідно до положень законодавства потребує певних гарантій, що така діяльність буде належним чином реалізована, зокрема щодо того, що суб'єкти протидії корупції будуть усунуті від корупціогенних ризиків, не будуть піддаватися незаконному впливу, буде забезпечена їх належна матеріально-правова складова частина тощо.

До дослідження наведених елементів необхідно вкотре звернутися. Посилує актуальність цього дослідження також значний рівень проблем у сфері протидії корупції, які зумовлюють недовіру суспільства до органів прокуратури. За умов, коли виключно у взаємодії з інститутами громадянського суспільства, органи прокуратури можуть стати ефективною відкритою та респектабельною інституцією, доцільність різностороннього дослідження засад діяльності суб'єктів протидії корупції видається не лише актуальною, але й вкрай необхідною.

Результат цього дослідження має полягати у комплексному визначенні стану й спрямованості протидії корупції в органах прокуратури, що у подальшому дасть змогу надати ті чи інші пропозиції для оптимізації такої діяльності. Таким чином, потенційна користь для державного апарату і суспільства наукових розробок обраної проблематики лежить не лише у межах системи протидії корупції, а забезпечуватиме нормальне функціонування органів прокуратури як незмінної складової частини правоохоронної системи. Відповідно, покращуючи якість діяльності

системи правоохоронних органів, відбуваються позитивні зміни в контексті забезпечення правопорядку в суспільстві загалом. Такий позитивний вплив може проявитися не лише у контексті забезпечення справедливості та стабільності суспільних правовідносин, але й мати конкретний економічний зміст. Це все дає змогу дійти висновку про практично-прикладний характер нашого дослідження.

Щодо діяльності у сфері протидії корупції розробки здійснювали такі науковці, як С.М. Альфоров, М.Ю. Бездольний, О.Ю. Бусол, І.А. Дьомін, В.А. Завгородній, В.І. Литвиненко, М.І. Мельник, О.Я. Прохоренко, С.С. Серьогін, О.В. Ткаченко, Р.М. Ткачук, І.І. Яцків та інші. Однак, звертаючи увагу на комплексність та багатогранність проблематики діяльності суб'єктів протидії корупції, а також на суттєві законодавчі зміни, крім цього, підкреслюючи ряд особливостей здійснення такої протидії у межах системи органів прокуратури, доцільно здійснити нове дослідження, в якому розкрити питання функцій, принципів та гарантій протидії корупції в органах прокуратури України. Оскільки відповідне питання лежить в основному у теоретичній площині, за основу у цій сфері будуть загальнотеоретичні розробки науковців засад антикорупційної діяльності та гарантій її забезпечення у державних органах.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз і виділення класифікації функцій та принципів діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні.

Результати дослідження. Функції адміністративно-правової протидії корупції в органах прокуратури України можна розглядати, зокрема, як функції державного управління. О.Я. Прохоренко зазначає, що функції державного управління являють собою конкретні види керівних дій держави (в особі уповноважених державних органів, їх посадових осіб), що відрізняються одна від одної за предметом, змістом та способом впливу керівного суб'єкта на керований об'єкт. Науковцем запропоновано згрупувати їх за такими класифікаційними ознаками: за об'єктивним складом – певними сферами суспільних відносин; за системним підходом щодо дослідження проблем протидії корупційним проявам у системі державної служби; за об'єктивною ознакою; відповідно до стадій процесу управління; згідно зі стадіями інформаційного процесу; за характером закономірностей управління [1, с. 12]. Аналогічний підхід можна використати, розкриваючи функції протидії корупції в органах прокуратури України.

В.І. Литвиненко розглядає функції правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції як соціально зумовлені, закріплені в антикорупційному законодавстві напрями діяльності правоохоронних органів із метою виконання завдань, пов'язаних із профілактикою, боротьбою та мінімізацією та (або) ліквідацією наслідків корупційних правопорушень [2, с. 107]. При цьому функціями варто вважати саме основні напрями діяльності, які передбачають певний дієвий вплив щодо протидії корупції в органах прокуратури чи інших органах.

Наведений науковець у розрізі правоохоронних органів розкриває функції їх діяльності: оперативно-розшукова (виявлення, припинення та документування корупційних діянь) функція, функція розслідування корупційних злочинів, провадження справ про адміністративні правопорушення корупційного характеру, а також здійснення профілактичної функції [2, с. 107]. Науковець відносить ці функції до компетенції національної поліції. При цьому такі ж функції виконуватиме ДБР з урахуванням специфіки його підслідності.

До функцій САП, на думку науковця, належать: функція нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України, функція підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Вчений резюмує, що напрями діяльності САП свідчать про непересічну важливість цього органу у механізмі протидії корупції. Натомість до функцій НАБУ належать: функція загального попередження корупції, виявлення, попередження, припинення, розкриття та розслідування кримінальних корупційних правопорушень, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; ліквідація наслідків кримінальних корупційних правопорушень [2, с. 107]. Розмежування функцій кожного з суб'єктів протидії корупції дає змогу розкрити специфіку їх функціонального призначення у механізмі протидії корупції, зокрема в органах прокуратури України. Однак це не виключає можливості та доцільності виділення загальних функцій усіх суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури як частини одного механізму.

Треба навести позицію І.М. Мельника, який зазначав, що за змістом і метою застосування заходи протидії корупції можна поділити на: профілактичні, правоохоронні, репресивні та за-

ходи поновлення. Із відповідних заходів можна виділити однойменні функції, які реалізуються у межах тієї чи іншої антикорупційної діяльності. Науковець також зазначає, що антикорупційні заходи можуть бути спеціалізованими (тобто спрямовуватися лише на протидію та запобігання корупції) або багатofункціональними (тобто мати призначення щодо протидії всім або багатьом правопорушенням – наприклад, організованій злочинності, корупції, відмиванню коштів та майна, здобутих злочинним шляхом) [3, с. 12–13]. На підставі такого самого підходу можна класифікувати функції адміністративно-правової протидії корупції в органах прокуратури України.

Розкриваючи специфіку функціональної спрямованості антикорупційної діяльності щодо боротьби з корупцією, Р.М. Тучак вказує, що примусові приписи становлять більшу частину, ніж заходи переконання. Через них, зазначає науковець, виконується функція держави щодо охорони правопорядку, забезпечення громадської та державної безпеки [4, с. 12]. Якщо ж вести мову про протидію корупції як загальну категорію, необхідно зазначити, що попередні управлінські й стимулюючі заходи мають бути основою антикорупційної діяльності в органах прокуратури, утворюючи основу функціонального спрямування діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України.

На думку С.М. Алфьорова, до функцій діяльності щодо протидії корупції в ОВС належать: 1) спеціальногалузеві функції діяльності щодо протидії корупції в ОВС: правоохоронна та захисна, де правоохоронна спрямована на належне виконання органами внутрішніх справ своїх правоохоронних завдань та функцій, а захисна – на пріоритет у діяльності ОВС захисту прав та свобод людини і громадянина; 2) функції діяльності із протидії корупції в ОВС, що виходять із загальної мети такої діяльності: профілактична, контрольна та каральна [5, с. 23–24]. Наведений комплексний підхід імпонує тим, що узагальнено демонструє основні напрями діяльності з протидії корупції в органах прокуратури України.

Узагальнивши усю сукупність поглядів та підходів до виділення та групування функцій суб'єктів протидії корупції, найбільш лаконічно й доцільно з методологічної точки зору обрати лаконічний та спрощений підхід, який демонстрував би основні напрями діяльності в органах прокуратури України.

З огляду на наведене виділимо такі основні функції протидії корупції в органах прокуратури:

- 1) правоохоронна функція – розслідування корупційних правопорушень та злочинів в органах прокуратури України;
- 2) управлінська функція – управління антикорупційною діяльністю в органах прокуратури;
- 3) координаційна функція – координація діяльності органів досудового розслідування органами прокуратури, або ж координація діяльності інших суб'єктів протидії корупції;
- 4) наглядова функція – нагляд прокуратурою за законністю оперативно-розшувової діяльності та досудового розслідування, що здійснюється органами прокуратури за органами досудового розслідування, включає і може охоплювати за предметом також корупційні прояви у процесі відповідної діяльності;
- 5) запобіжна функція – усунення умов, що сприяють корупції в органах прокуратури України.

До принципів державно-правового механізму протидії корупції Н.О. Горб відносить, зокрема, такі принципи: законність, а саме здійснення лише тих заходів та використання лише тих методів, що безпосередньо передбачені законодавством України; спільність, тобто участь у протидії корупції крім правоохоронних органів усіх інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян та окремих громадян; гуманізм, тобто перевага під час протидії корупції методів переконання; гласність, тобто систематичне висвітлення у державній статистиці та засобах масової інформації відомостей про стан протидії корупційним діянням та іншим правопорушенням, пов'язаних із корупцією; економічність, що передбачає економічну обґрунтованість антикорупційних заходів та методів [6, с. 153].

М.І. Мельник виділяє таку систему основних принципів діяльності з протидії корупції, як верховенство права, законність, системність, комплексність, адекватність, відповідність, практична спрямованість, наукова обґрунтованість, економічна доцільність, взаємодія владних структур з інститутами суспільства і населенням, оптимальність і ефективність [3, с. 12].

С.С. Серьогін виділяє такі принципи, на яких мають базуватися антикорупційні заходи, зокрема: законності, гуманізму, демократизму, соціальної доцільності, наукової обґрунтованості, системності й узгодженості, децентралізації й субсидіарності, соціального діалогу та партнерства, інтеграції тощо [7, с. 11].

Як бачимо, хоч науковцями і по-різному визначається склад принципів протидії корупції в органах прокуратури, однак в основному більшість елементів із виділених сукупностей принципів збігаються. При цьому, розкриваючи основні принципи протидії корупції, науковці використовують загально-правові, адміністративні та певною мірою спеціальні принципи протидії корупції.

І.А. Дьомін, підкреслюючи важливість дотримання загальних принципів адміністративного права у процесі протидії корупції, зазначає, що до загальних принципів адміністративного права, які мають бути реалізованими у процесі корупції, віднесено: принцип верховенства права та законності, принцип зв'язаності публічної адміністрації законом і підконтрольності її суду, принципи: гласності, відповідальності, самостійності [8, с. 11]. Потрібно зазначити, що більшість принципів, які вчений відніс до принципів адміністративного права, можуть бути віднесені до загально-правових принципів. Однак в адміністративно-правових правовідносинах відповідні принципи можуть мати окремі особливості у процесі їх прояву в правовідносинах між за участю суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури. Наприклад, поєднання принципу законності та верховенства права, за яких повне слідування букві закону не може обґрунтувати бездіяльність у процесі протидії корупції за відсутності деталізованого адміністративно-правового регулювання.

О.В. Ткаченко класифікує принципи протидії корупції таким чином: конституційні, принципи загальноюрисдикційного процесу та спеціальні принципи виявлення правопорушень з ознаками корупції. До конституційних науковець відносить принципи законності, гуманізму, рівноправності. Принципами загальноюрисдикційного процесу вчений пропонує вважати принципи об'єктивності істини, усності та безпосередності. Спеціальними принципами виявлення правопорушень з ознаками корупції дослідник визначає такі принципи: оперативності; поєднання гласних і негласних заходів; взаємодії підрозділів відомств, служб, уповноважених на розкриття правопорушень з ознаками корупції, і громадян; цілеспрямованості; поєднання всебічного та об'єктивного дослідження обставин справи; невідворотності покарання [9, с. 15]. З приводу протидії корупції окреслена вченим система виглядає вдалою. Необхідно підкреслити важливість дотримання як загальних, так і спеціальних принципів у процесі здійснення антикорупційної діяльності суб'єктами протидії корупції.

Окрему увагу науковець звертає на проблему недотримання принципу невідворотності покарання винних за правопорушення та злочини з ознаками корупції, що породжує відчуття безкарності у посадових осіб і сприйняття корупції громадянами як способу забезпечення своїх інтересів [9, с. 10]. Повною мірою погоджуємось із позицією науковця, підкресливши, що забезпечення дотримання цього принципу має стати одним з основних завдань органів досудового розслідування в Україні.

Підсумовуючи все вищенаведене, основними принципами протидії корупції в органах прокуратури можна зазначити такі: законності, верховенства права, націленості на практичний результат, невідворотності покарання, поєднання заходів запобігання та боротьби з корупцією, пріоритетності усунення причин та умов виникнення корупції, негласного та гласного контролю за корупційними ризиками, інші принципи протидії корупції в системі органів прокуратури України.

В.І. Литвиненко під юридичними гарантіями правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції розуміє системну сукупність відображених у нормативно-правових актах, які приймаються уповноваженими на те державними органами, засобів, способів та умов, які регламентуються та по-іншому забезпечують діяльність правоохоронних органів у сфері профілактики, боротьби, мінімізації та (або) ліквідації наслідків корупційних правопорушень (протидії корупції) [10, с. 79]. Таким чином, гарантії є категорією доволі широкою та включають багато елементів.

Із напрацьовань О.Ю. Бусол випливає, що науковець серед гарантій успішної та ефективної діяльності антикорупційного органу, його дієвого впливу на корупційну злочинність виділяє публічність діяльності такого органу [11, с. 318]. Безумовно, ті чи інші особливості діяльності суб'єкта протидії корупції впливають на його ефективність. Однак гарантіями здебільшого є ті правові, економічні чи соціальні заходи, які забезпечують належну діяльність відповідного органу чи його посадової особи. На нашу думку, у цьому напрямі найбільш дієвою гарантією має стати належне закріплення значних повноважень у сфері протидії корупції в органах прокуратури разом зі здійсненням організаційних заходів, які забезпечують реальну можливість здійснення антикорупційної діяльності тим чи іншим органом державної влади або його посадовою особою.

При цьому такі гарантії в прокуратурі як особливо важливому правоохоронному органі мають бути дієвими.

Аналізуючи пропозиції, надані С.М. Алфьоровим, щодо антикорупційної діяльності органів внутрішніх справ, можна виокремити такі заходи, які мають слугувати гарантіями антикорупційної діяльності в цих органах. Серед них забезпечення дотримання принципу політичного нейтралітету ОВС, комплексні системи оцінювання кандидатів на посади до кожного структурного підрозділу, поєднання заходів відповідальності та заохочення за належну поведінку працівника відповідних органів, встановлення дієвої системи внутрішнього контролю за діяльністю працівників ОВС та інші [5, с. 21–22]. Ці заходи можуть стати гарантією належної реалізації діяльності із протидії корупції не лише в органах внутрішніх справ, але й органах прокуратури України.

Загалом гарантії діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури можна поділити на юридичні, політичні, економічні, організаційні та інші гарантії. Основними гарантіями діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури, які можна визначити як спеціальні, в антикорупційній діяльності є: незалежний статус прокурора як державного обвинувача; гарантії захисту у разі викриття корупції працівником в органах прокуратури; гарантії захисту під час отримання незаконного наказу; гарантії невідворотності відповідальності осіб, що вчинили корупційні правопорушення; гарантії відсутності політичного впливу на призначення прокурорів та інших суб'єктів протидії корупції тощо.

Висновки. Враховуючи все вищенаведене, діяльність суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України характеризується особливостями мети, завдань, функцій, принципів та гарантій реалізації такої діяльності. Визначення на науковому рівні та забезпечення на організаційно-правовому рівні дотримання наведених орієнтирів дасть змогу суттєво оптимізувати систему протидії корупції в органах прокуратури України.

Список використаних джерел:

1. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр. : 25.00.03 / О.Я. Прохоренко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 20 с.
2. Литвиненко В.І. Функції правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні / В.І. Литвиненко // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 2. – С. 105–109.
3. Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / М.І. Мельник ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002. – 26 с.
4. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р.М. Тучак. – Х., 2007. – 21 с.
5. Алфьоров С.М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / С.М. Алфьоров. – Х., 2011. – 38 с.
6. Литвиненко В.І. Мета та принципи діяльності суб'єктів протидії корупції / В.І. Литвиненко // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 162–168.
7. Сьєогін С.С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / С.С. Сьєогін ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2010. – 20 с.
8. Дьомін І.А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.А. Дьомін. – К., 2011. – 16 с.
9. Ткаченко О.В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ [Текст] : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Ткаченко. – Київ : Б. в., 2008. – 20 с.
10. Литвиненко В.І. Поняття і сутність юридичних гарантій правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні // В.І. Литвиненко / Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. – Випуск 29. – Частина 2. – Том 4/2. – 2014. – С. 77–80.
11. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / О.Ю. Бусол. – К., 2015. – 479 с.