

УДК 343.163:328.185(477)

С.А. ПОДОЛЯКА,

канд. юрид. наук, доц., Навчально-науковий інститут права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Ключові слова: протидія корупції, органи прокуратури, суб'єкти протидії корупції, прокурор, спеціалізована антикорупційна прокуратура, НАБУ

У системі адміністративно-правової протидії корупції одне з ключових місць займають уповноважені суб'єкти, що реалізують на практиці антикорупційну політику й здійснюють діяльність щодо застосування адміністративно-правових норм законодавства, які регулюють як загальнодержавну систему протидії корупції загалом, так і протидію корупції у конкретних державних органах. При цьому, роль такого суб'єкта у системі протидії корупції визначається його адміністративно-правовим статусом, крізь призму якого можна визначити фактичні функціональні можливості органів, структурних підрозділів чи уповноважених осіб щодо протидії корупції у відповідних випадках. Тому питання протидії корупції в органах прокуратури України більш повно можливо дослідити саме крізь призму суб'єктів такої діяльності та їх адміністративно-правового статусу.

Оскільки органи прокуратури України є надзвичайно важливим елементом правоохоронної системи в державі, питання належної організації протидії корупції у цих органах є вкрай актуальним. Відповідна діяльність потребує наукового обґрунтування, яке необхідно здійснити дослідивши усі аспекти протидії корупції в органах прокуратури. Питання суб'єктів та їх адміністративно-правового статусу у цьому плані є надзвичайно важливим,

а в міру проведення адміністративних реформ та взяття курсу на протидію корупції у всіх сферах суспільного життя, робить дослідження відповідної проблематики ще більш актуальним.

Дослідження протидії корупції у тій чи іншій сфері суспільного життя здійснювали ряд науковців різних галузей правової науки. При цьому, питанню адміністративно-правового статусу суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури у тій чи іншій мірі приділено праці таких вчених, як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, М.О. Бездольний, В.О. Белік, Н.В. Гречанюк, В.К. Колпаков, А.П. Коренев, Ю.П. Мірошкін, В.І. Литвиненко, М.І. Мельник, К.В. Ростовська, Ю.П. Сташис, С.Г. Стеценко, Х.П. Ярмакі та інші. Однак у ході реформування органів прокуратури та становлення антикорупційного законодавства в Україні, ряд положень науки потребують оновлення відповідно до сучасного стану адміністративно-правового регулювання та практики впровадження нової антикорупційної політики у діяльність органів прокуратури України. Отже, постає нагальна потреба проведення нових, комплексних досліджень за обраною проблематикою.

Розкриваючи адміністративно-правовий статус, слід спочатку розкрити зміст даної категорії, крізь призму якої розкриватимемо суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури. Доволі слушно зазначає Н.В. Гречанюк, що категорія адміністративно-правовий статус не тільки багатозначна, але й багатоеlementна. Вона, на думку науковця, складається з таких основних елементів як завдання і цілі, компетенція, повноваження, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів та ін. [1, с.62]. О.М. Харитонова, розглядаючи питання адміністративно-правового статусу громадян та осіб без громадянства, до адміністративно-правового статусу відносить правосуб'єктність, основні права та обов'язки [2, с.64–66]. В.К. Колпаков зазначав, що наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління формує адміністративно-правовий статус су-

б'єкта [3, с.97]. Таким чином, позиції вчених щодо визначення складу даного поняття відрізняються. Мало з того, інколи науковці допускають можливість віднесення до складу адміністративно-правового статусу ще й цілого ряду інших елементів.

О.М. Бандурка визначає елементами адміністративно-правового статусу адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки, заборони та відповідальність [4, с.97]. О.П. Коренев вважає, що адміністративно-правовий статус складається з прав, свобод, обов'язків та відповідальності [5, с.69]. В.Б. Авер'янов під адміністративно-правовим статусом розуміє комплекс прав і обов'язків, реалізація яких забезпечується відповідними, встановленими законодавством, гарантіями. [6, с.610]. О.Ф. Скакун зазначає, що до структури правового статусу особи окрім прав, свобод, обов'язків повинні входити такі елементи, як правосуб'єктність та відповідальність [7, с.409–412]. О.В. Мещерякова, аналізуючи позиції наведених та багатьох інших науковців зазначає, що при всій різноманітності думок щодо структурних елементів адміністративно-правового статусу права і обов'язки становлять серцевину правового статусу, а тому є його обов'язковими елементами. При цьому, науковець у подальшому також відносить до складу адміністративно-правового статусу інші елементи. Вважаємо, що кожна з наведених позицій має право на існування, однак справді розкриваючи проблеми саме адміністративно-правового статусу, який не слід отожднювати з соціальним, суспільним чи іншим становищем особи чи об'єднання осіб, потрібно визначити місце того чи іншого державного органу, або ж приватної особи у конкретних адміністративних правовідносинах. А найбільш коректно таке місце доцільно описувати розкриваючи права та обов'язки, які у сукупності становлять повноваження, якщо мова йде про державний орган. Більшість інших елементів справді описують адміністративно-правовий статус, однак останні є похідними від прав та обов'язків конкретного суб'єкта в адміністративних правовідноси-

нах. Наприклад, та ж сама відповідальність впливає з невиконання юридичних обов'язків, або ж компетенція органів прокуратури у сфері протидії корупції також у повній мірі впливає з сукупності повноважень конкретного органу прокуратури чи прокурора, адміністративно-правовий статус яких підлягає дослідженню.

Наведене вище підтримується також позицією О.М. Бандурки, відповідно до якої основі адміністративно-правового статусу лежить адміністративна правосуб'єктність. У подальшому наголошується, що кожен суб'єкт адміністративного права має свій варіант притаманного йому адміністративно-правового статусу [8, с.144], що є ключовим елементом для визначення функціональної та іншої характеристики того чи іншого суб'єкта протидії корупції. Відповідно, саме права та обов'язки, на підставі яких можна стверджувати про їх похідні складові, такі як відповідальність, компетенцію, заборони, місце в ієрархії тощо, є тим ключовим елементом, крізь призму якого можна визначити адміністративно-правовий статус як збірне поняття суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури.

Необхідно звернути також увагу на позицію Д.М. Бахраха, який виділяє в адміністративно-правовому статусі колективних суб'єктів три основні блоки: 1) цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний [9, с.283]. З цим у повній мірі можливо погодитись, однак усі ці блоки у тій чи іншій мірі впливають із повноважень суб'єктів, статус яких досліджується. Навіть структурно-організаційний блок статусу зумовлений ієрархічним зв'язками, що впливають із повноважень суб'єктів у системі ієрархії. Тобто, ведучи мову про Генеральну прокуратуру України, ми розуміємо не лише найвищий за ієрархією орган у системі органів прокуратури, а конкретні повноваження, крізь призму яких розкривається сутність ієрархічних взаємозв'язків між відповідними органами.

В рамках розгляду особливостей протидії корупції в органах прокуратури, внутрішніми суб'єктами будуть посадові особи органів

прокуратури. Такими посадовими особами є прокурори різних рівнів, що виконують ті чи інші функції в органах прокуратури та правоохоронній системі загалом. Від цього залежатиме особливність адміністративно-правового статусу прокурора.

У першу чергу, прокурори можуть виступати у статусі представника правоохоронного органу, який здійснює розслідування адміністративних корупційних правопорушень. Згідно з попереднім законодавством органи прокуратури мали ще й функцію досудового розслідування злочинів до введення в дію ст.216 КПК у частині утворення Державного бюро розслідувань та початку функціонування відповідного органу. Законом України «Про національне антикорупційне бюро України» [10], Законом України «Про державне бюро розслідувань» [11] та Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного бюро розслідувань» [12] утворені НАБУ та ДБР, яким передані функції розслідування злочинів, що до цього розслідували органи прокуратури. Це відповідає концепції обмеження повноважень органів прокуратури функцією державного обвинувачення, координації діяльності органів досудового розслідування та наглядом за дотриманням законності в органах досудового розслідування.

Однак, незважаючи на вище наведене, за прокурорами залишилися повноваження з розслідування адміністративних корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень.

Згідно ч.4 ст.18 Закону України «Про запобігання корупції», керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії. Відповідно до ч.5 ст.53 даного Закону у разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення вимог цього Закону керівник відповідного органу вживає заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального

або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Відповідно, керівники органів прокуратури, або ж інші особи, що займають адміністративні посади в органах прокуратури протидіють корупції у даних органах у статусі посадових осіб, що виконують відповідні адміністративно-правові функції. Таку протидію корупції в органах прокуратури можна визначити як адміністративно-правову.

Адміністративними посадами у Генеральній прокуратурі України, регіональних та місцевих прокуратурах є посади: Генерального прокурора; першого заступника Генерального прокурора; заступника Генерального прокурора; керівника підрозділу Генеральної прокуратури України; заступника керівника підрозділу Генеральної прокуратури України; керівника регіональної прокуратури; першого заступника керівника регіональної прокуратури; заступника керівника регіональної прокуратури; заступника керівника регіональної прокуратури; керівника місцевої прокуратури; першого заступника керівника місцевої прокуратури; заступника керівника місцевої прокуратури; керівника підрозділу місцевої прокуратури; заступника керівника підрозділу місцевої прокуратури. Адміністративними посадами у військових прокуратурах є посади: заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора; першого заступника Головного військового прокурора; заступника Головного військового прокурора; керівника підрозділу Головної військової прокуратури; заступника керівника підрозділу Головної військової прокуратури; військового прокурора регіону; першого заступника військового прокурора регіону; заступника військового прокурора регіону; керівника підрозділу військової прокуратури регіону; заступника керівника підрозділу військової прокуратури регіону; військового прокурора гарнізону; першого заступника військового прокурора гарнізону; заступника військового прокурора

гарнізону; керівника підрозділу військової прокуратури гарнізону; заступника керівника підрозділу військової прокуратури гарнізону. Адміністративними посадами у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі є посади: заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; заступника керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Зазначені прокурори, реалізують відповідні адміністративні повноваження передбачені ст.ст.9, 11, 13 Закону України «Про прокуратуру» [13], реалізують права й обов'язки щодо адміністративної протидії корупції в органах прокуратури, несучи персональну відповідальність за таку діяльність.

Таким чином, прокурори, що займають адміністративну посаду в органах прокуратури протидіють корупції у статусі керівників органів прокуратури та їх структурних підрозділів. За природою ці повноваження відповідають повноваженням керівників інших органів державної влади у сфері протидії корупції.

Статус прокурорів як державних обвинувачів полягає у реалізації ними повноважень в справах про адміністративні правопорушення пов'язаних з корупцією з приводу представництва у суді сторони обвинувачення, а також у кримінальних справах на етапі досудового розслідування й судового розгляду передбачених кримінальним процесуальним законодавством. Природу статусу прокурора як державного обвинувача на достатньому рівні дослідження у багатьох працях.

Крім усього вищенаведеного необхідно звернути увагу на особливості адміністративно-правового статусу САП як особливого спеціалізованого антикорупційного самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури. До функцій останньої належать

здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; 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; міжнародне співробітництво у наведеній сфері. Крім особливого функціонального призначення адміністративно-правовий статус САП характеризується додатковими поряд із загальними юридичними гарантіями незалежності САП як структурного підрозділу, а також антикорупційних прокурорів окремо.

Таким чином прокурори САП, беручи участь у протидії корупції, зокрема можуть представляти державне обвинувачення у справах пов'язаних із корупцією у самих органах прокуратури та інших правоохоронних органах. Даний структурний підрозділ є важливим елементом як внутрішньої, так і зовнішньої протидії корупції в органах прокуратури.

Іншим спеціальним органом, основне функціональне призначення якого є розслідування корупційних злочинів є НАБУ. По суті НАБУ – орган досудового розслідування, який протидіє корупції в органах прокуратури у даному статусі. НАБУ у своїй діяльності керується відповідним Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України», КПК, Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», Законом України «Про запобігання корупції», іншими законодавчими актами. Повноваження, що впливають із відповідних законодавчих актів утворюють правовий статус цього органу, який прерогативою визначає досудове розслідування та оперативно-розшукову діяльність щодо корупційних злочинів, у тому числі й в органах прокуратури.

Крім НАБУ розслідувати корупційні злочини в органах прокуратури уповноважене ДБР, правила підслідності яких розмежовуються відповідно до положень ст.216 КПК [14]. Зага-

лом підслідність НАБУ спрямована на виявлення й протидію найбільш небезпечним корупційним злочинам в органах прокуратури.

Резюмуючи, можна вкотре підкреслити комплексність механізму протидії корупції в органах прокуратури, який реалізується як самими органами прокуратури, так і зовнішніми державними органами, які реалізують свою діяльність відповідно до покладених на них повноважень.

У контексті адміністративно-правового статусу суб'єктів протидії корупції, показовим є диференціація такого статусу щодо прокурорів, які у тих чи інших правовідносинах виступають як суб'єкти протидії корупції різного функціонального призначення. Так, можна досліджувати адміністративно-правовий статус прокурорів як суб'єктів протидії корупції, прокурорів як осіб, які здійснюють розслідування адміністративних корупційних правопорушень, прокурорів, які здійснюють адміністративно-правові функції в органах прокуратури, прокурорів як державних обвинувачів, прокурорів САП. При цьому, один прокурор у тих чи інших правовідносинах може виступати у одному чи декількох наведених вище статусах.

Проаналізувавши досліджувану проблему, можна констатувати, що адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури є у першу чергу сукупністю прав та обов'язків цих суб'єктів та похідних від них елементів таких як компетенція, відповідальність, роль у механізмі антикорупційної діяльності тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гречанюк Н. В. Статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання становлення ринку землі в Україні // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. № 9-1. С. 62–64.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. О. : Юрид. літ-ра, 2003. 896 с.
3. Колпаков В. К. Орган виконавчої влади як суб'єкт адміністративного права // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. С. 113–118.
4. Адміністративне право України : підручник / [Бандурка О. М., Бугайчук К. Л., Гуменюк В. А. та ін.] ; за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 480 с.
5. Коренев А. П. Административное право России : учебник: в 3-х частях. Часть 1 / Коренев А. П. М. : МЮИ МВД России, Изд-во «Щит-М», 1999. 280 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у двох томах. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
7. Скакун О. Ф. Терия государства и права : учебник. Харків : Консум ; Ун-т внутр. дел., 2000. 704 с.
8. Адміністративне право України. Загальна частина. : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2012. 584 с.
9. Административное право : учебник [для вузов] / [Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков]. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2007. 816 с.
10. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698–VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. Ст. 2051.
11. Про державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 6. Ст. 55.
12. Про утворення Державного бюро розслідувань : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2016 № 127 // Урядовий кур'єр. 01.03.2016. № 40.
13. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697–VII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 12.
14. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012

Подолька С. А. Адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 3. С. 160–165. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_3_29.pdf

Ґрунтуючись на наукових працях, законах та підзаконних нормативно-правових актах, досліджені особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні.

Подолька С.А. Административно-правовой статус субъектов противодействия коррупции в органах прокуратуры в Украине

Основываясь на научных трудах, законах и подзаконных нормативно-правовых актах, исследованы особенности административно-правового статуса субъектов противодействия коррупции в органах прокуратуры в Украине.

Podolyaka S.A. The Administrative and Legal Status of the Subjects of Combating Corruption in the Prosecutor's Office in Ukraine

In the article, the author investigates the peculiarities of the administrative and legal status of counteracting corruption actors in the prosecutor's offices in Ukraine, based on scientific works, laws and by-laws of normative-legal acts.

Форум права Форум пра