



ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

ПОДОЛЯКА Сергій Анатолійович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП
УДК 342.9

Стаття посвячена дослідженню аналізу наукових концепцій относительно розуміння протидії корупції в органах прокуратури України, проаналізоване поняття корупції в різних наукових аспектах. Доказано, що корупція як об'єкт адміністративно-правового дослідження, неразривно пов'язана з публічними правоотношеннями в органах прокуратури

Ключові слова: прокуратура, протидія корупції, об'єкт дослідження, адміністративно-правове наукове дослідження.

Актуальність теми

Прокуратура як важливий незалежний правоохоронний орган з особливими функціями має свою особливу систему адміністрування діяльності антикорупційної діяльності, яка полягає у поєднанні загального та спеціального нормативно-правового регулювання, управління за допомогою внутрішніх інституцій протидії корупції, здійснення реалізації загальнодержавної та внутрішньовідомчої антикорупційної політики в органах прокуратури. З огляду на виокремлення окремого напрямку адміністративного управління діяльністю з приводу протидії корупції, можна стверджувати про виокремлення також відносно відокремленої площини для здійснення наукових досліджень у цій сфері, оскільки теорія та практика адміністративного права є взаємодоповнюючими та взаємообумовлюючими елементами правової дійсності. З огляду на наведене актуальним є розгляд протидії

корупції в органах прокуратури як відносно самостійного та виокремленого з методологічної точки зору об'єкта адміністративно-правового наукового дослідження.

Метою є сформулювати погляди на результати адміністративно-правових наукових розробок даної проблематики, що в подальшому зможе сформувати сукупність практичних пропозицій для покращення діяльності з приводу протидії корупції в органах прокуратури.

Основний зміст

Об'єктом дослідження зі сторони правової науки є будь-які явища, процеси, речі, які можуть бути предметом правового регулювання чи мати вплив на суб'єктів права у будь-якій іншій формі. Відповідно з адміністративно-правової точки зору об'єктом наукового дослідження можуть виступати суб'єкти публічних правовідносин, або будь-які суспільні явища та процеси, з приводу яких можуть виникати адміністративні правовідносини. Щодо протидії корупції в органах прокуратури як об'єкта наукового адміністративно-правового дослідження, попередньо можна ствердно зазначити, що відповідна діяльність та публічне управління у цьому напрямі характеризуються багатогранністю, динамічністю та багатьма недослідженими аспектами. Останніми є відповідні оновлені управлінські правовідносини з приводу реалізації відомчої антикорупційної політики в прокуратурі та реалізації

відомчої та загальнодержавної антикорупційної стратегії та програм. Це вказує на те, що наведена діяльність як окремий об'єкт дослідження у повній мірі відповідає основним методологічним вимогам до об'єктів адміністративно-правового дослідження, що дає підстави для його виокремлення як відносно відокремленого самостійного комплексного об'єкту.

Правильне встановлення будь-якого об'єкту наукового дослідження передую правильному визначенню відповідного поняття. З цією метою необхідно чітко визначити поняття «протидії корупції в органах прокуратури», що надасть змогу визначити розуміння та межі об'єкта даного адміністративно-правового дослідження.

Саме поняття «корупція» міститься у Законі України «Про запобігання корупції», під яким розуміються використання суб'єктом корупційних правопорушень наданих йому службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі – суб'єкту корупційного правопорушення, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [1]. Розуміння корупції як негативного правового явища, що надане у відповідному законодавчому акті, має більше прикладний характер і по суті спрямоване на узагальнене надання розуміння корупції як складу правопорушення адміністративного та кримінального характеру. Проте сама корупція як категорія може вживатися у більш широкому значенні, яке дає змогу розглядати корупцію як комплексне негативне суспільне явище з відповідними детермінантами та наслідками, що має місце у сфері публічного управління та ведення господарської діяльності. Таке широке розуміння дозволяє більш ґрунтовно підійти з правової точки зору до передумов та причин існування корупції та визначити

широкий спектр напрямів протидії відповідному явищу.

Прикладом може слугувати розуміння поняття корупції С.В. Максимова, яке наведене та підтримане О.О. Дудоровом, що корупцією можна вважати вчинення державним службовцем дій, які негативно впливають на громадську думку про стан законності на державній службі, хоча прямо й не заборонені тим або іншим нормативним правовим актом. Корупція у працях науковців розглядається як соціальне, економічне та моральне зло [2, с. 52]. Хоча на даному етапі розвитку правового регулювання корупції та адміністрування протидії цьому явищу важко однозначно підтримати чи спростувати наведену позицію, однак наведена думка, очевидно, має належне теоретико-практичне підґрунтя. Справді, корупція, якщо такою вважати будь яке зловживання владою чи становищем з корисливих мотивів, може мати безліч форм вияву у суспільній дійсності, а тому передбачити усі зовнішні форми прояву даного негативного явища – об'єктивну сторону корупційних злочинів чи адміністративних правопорушень, у кримінальному чи відповідному законодавстві про адміністративну відповідальність буде доволі складно. З цього можна припустити, що не всі корупційні прояви можуть бути злочинами чи адміністративними правопорушеннями. Однак необхідно також врахувати, що корупція як складне соціальне явище виникає з певних детермінуючих причин, на усунення яких спрямована антикорупційна політика. Тому об'єкт адміністративно-правового дослідження з протидії корупції в органах прокуратури доцільно тлумачити у широкому значенні, включаючи як заходи з протидії злочинам та правопорушенням, так і заходи щодо управління (мінімізації) корупціогенних ризиків, усунення причин та наслідків корупції, здійснення іншої суміжної діяльності.

В.В. Коваленко вважає, що корупція – це одне з явищ, що здатні породжувати кризові стани у різних галузях суспільного та соціального розвитку кожної держави, зокрема у сфері політики, економіки, державного управління. Корупція також є однією із ключових передумов існування ор-

ганізованої злочинності [3, с. 27]. Не можна не погодитись з цією думкою, адже особливістю наведеного явища є надзвичайно значний рівень суспільної небезпеки. Однак, на нашу думку, не потрібно ототожнювати корупцію із організованою злочинністю, оскільки ці соціальні явища не завжди співпадають. Очевидно, найбільш небезпечною є корупція, яка має організований характер та проявляється у найвищих державних інституціях. Тому ці ознаки корупції потрібно враховувати для протидії різним її формам – організованій, одиничній, спонтанній, іншим структурним ознакам даних протиправних діянь.

І.І. Яцків зазначає, що корупція в адміністративно-правовому розумінні є системою публічних відносин, заснованою на передбачених конкретним складом корупційного адміністративного правопорушення діяннях публічних посадових осіб [4, с. 89]. З наведеної позиції резюмуємо, що корупція як правове явище може розглядатися з широкої точки зору та з вузької, прихильником якої є цитований науковець. В останньому випадку розуміння корупції чітко впливає із передбачених нормами права складах корупційних правопорушень. Також, на нашу думку, доцільно уникати при визначенні корупції з адміністративно-правової точки формулювання «публічні» відносити, оскільки це може вказувати на певну офіційність чи врегульованість нормами права відповідного явища. Хоча корупція існує у межах публічних відносин та помилки у наведенні такої ознаки немає, однак необхідно чітко підкреслювати, що корупція є протиправним та шкідливим явищем і потребує вжиття перманентних заходів як кримінальної, так і адміністративно-правової протидії.

Отже, визначальними ознаками корупції є: 1) протиправність та/або суперечність суспільній моралі та правосвідомості; 2) шкідливість; 3) прояв у державно-владних відносинах (публічній сфері) або відносинах з управління приватними господарськими справами; 4) корисливі мотиви суб'єкта корупції, які зазвичай суперечать інтересам держави, організацій, підприємств та осіб, яких даний суб'єкт представляє та в інтересах яких останній повинен діяти.

Варто звернути увагу на той факт, що у назвах інституційних антикорупційних законів також почергово використовувалися відповідні терміни: Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 р. №356/95-ВР [5], Закон України «Про заходи запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 р. №1506-VI [6] та від 07.04.2011 р. №3206-VI [7], Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. №1700-VII [1]. Тому доцільно ще раз повернутися до розуміння відповідних термінів, які описують антикорупційну діяльність.

Корупція як явище реалізується суб'єктами правопорушень зазвичай у формі цілеспрямованих корисливих вольових діянь. Саме цим діянням, які вважаються корупційними діями, протистоять суб'єкти протидії корупції. На нашу думку, протидія може тлумачитись у широкому значенні та включати у себе як протидію корупційним діям суб'єктів корупційних правопорушень, так і антагоністичні діяння до корупціогенних факторів.

Щодо безпосередньо аналізованого поняття у науці до його праворозуміння сформувалось багато поглядів, з яких деякі доцільно навести. Наприклад, М.І. Мельник розкривав «протидію корупції» як систему заходів політичного, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, що мають цільове спрямування на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних проявів, обмеження взаємовпливу корупції та інших соціальних явищ і процесів, збільшення ризику для осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, нейтралізацію дій та усунення факторів корупції, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь [8, с. 17]. Дане визначення розкриває цей процес у широкому розумінні, що робить можливість досліджувати протидію корупції в органах прокуратури як об'єкт кризь призм предметів різних наук – як правових, так і неправових. Проте адміністрування

антикорупційної діяльності в органах прокуратури є прерогативою саме адміністративно-правових досліджень з урахуванням багатогранності засобів здійснення такої діяльності, які лежать у різних площинах, – суто адміністративній, організаційно-правовій, економічній, ідеологічній тощо. Всі ці аспекти необхідно виокремити, якщо мова йде про предмет адміністративного права, який включає у себе саме публічно-владні відносини, які виникають в органах прокуратури з приводу реалізації антикорупційної політики та управління відповідною діяльністю.

Про можливість розуміння протидії корупції з широкої та вузької точки зору слушно зазначав також А.В. Яфонкін. Науковець вважав, що наведене вище праворозуміння, надане М.І. Мельником, є вузьким значенням протидії корупції. У широкому розумінні, на думку автора, протидія корупції – це будь-яка правомірна діяльність, яка сприяє зменшенню можливостей для таких дій, зокрема, шляхом забезпечення верховенства права, реалізації інших принципів права, розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави [9, с. 39]. Однак необхідно звернути увагу, що загальні дії щодо утвердження режиму законності та верховенства права позитивно впливають на різні сфери суспільного життя, а тому виділяти їх як окремі заходи протидії корупції, а тим паче включати в обсяг об'єкта наукового дослідження буде недоцільним. Вважаємо, що виділений автором «вузький підхід» до праворозуміння протидії корупції є широким, оскільки включає у себе як правові, так і не правові заходи протидії. У будь-якому випадку, обравши з-поміж об'єкта дослідження окремих предмет, протидія корупції в більшій мірі буде зводитись до більш вузького значення, що визначатиме межі наукового дослідження. Тому певні ідеологічні, суто організаційні чи економічні фактори повинні бути відкинутими в адміністративно-правовому науковому дослідженні (за виключенням процесу управління ними, що включається в предмет адміністративного права).

І.А. Дьомін зазначає, що протидія корупції – це скерування діяльності спеціально визначених суб'єктів публічної адміністрації

проти будь-яких розпочатих корупційних проявів. При цьому специфіка протидії корупції як системному явищу потребує застосування можливостей різних галузей законодавства: цивільного, господарського, фінансового, адміністративного, кримінального, трудового та інших [10, с. 22]. Цілком влучна теза науковця вдало окреслює протидію корупції в органах прокуратури як об'єкта правового регулювання різними галузями права та об'єкту наукового дослідження. Необхідно ще раз підкреслити, що управлінська діяльність з реалізації антикорупційної політики – прерогатива адміністративно-правової науки.

З проаналізованих поглядів на досліджувану категорію випливає, що науковці схиляються до широкого розуміння «протидії корупції». З відповідним підходом необхідно погодитись з огляду на багатоаспектність корупції як складного соціального явища. Однак об'єктом адміністративно-правової науки та наукового дослідження буде адміністративна діяльність органів публічної адміністрації, а в нашому випадку прокуратури, яка спрямована на управління реалізації усіх вищенаведених засобів за допомогою адміністративно-правових засобів.

З аналізу вищенаведеного надамо власне визначення досліджуваної категорії, яка окреслюватиме її межі як об'єкта адміністративно-правового наукового дослідження. З адміністративно-правової точки зору протидія корупції в органах прокуратури – система заходів, спрямованих на реалізацію державної антикорупційної політики в органах прокуратури, яка включає в себе правові, організаційні, фінансові, ідеологічні, психологічні та інші засоби, що здійснюються у процесі реалізації відповідної управлінської, а також суто функціональної діяльності інституцій прокуратури; управління відповідними процесами, забезпечення реалізації дій, які спрямовані на виявлення, припинення корупційних діянь, усунення їх наслідків, а також мінімізацію корупціогенних ризиків, які є причинами виникнення корупції, що забезпечує мінімізацію проявів цього негативного явища у майбутньому. Саме у наведених межах досліджуваної об'єкт відповідає предмету адміністративно-правової науки.

Одним із перших комплексні наукові розробки адміністративно-правового аспекту боротьби з корупцією розпочав А.В. Гайдук. Його дисертаційне дослідження «Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні», що було захищене 2006 року, розкриває основні адміністративно-правові аспекти боротьби з корупцією. Науковцем окремо було проаналізовано заходи попередження та припинення корупції, а також розкрито теоретико-правові основи аналізу протидії корупції як об'єкту адміністративно-правового дослідження [11]. Робота науковця та суміжні публікації можуть бути належною теоретичною основою для здійснення подальших напрацювань. Крім цього, у відповідній праці проаналізовано вже наявні окремі дослідження, що в тій чи іншій мірі стосувалися протидії корупції як об'єкту адміністративно-правового дослідження.

Більш системно підійшов до Р.М. Тучак, зробивши акцент у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правові засади боротьби із корупцією» не на окремі аспекти протидії корупції як об'єкту адміністративно-правового дослідження, а охопивши загальні основи відповідного правового регулювання [12]. Ця робота є однією з перших у цьому роді, у якій комплексно описується адміністративно-правова антикорупційна діяльність органів публічної адміністрації. При цьому предмет дослідження автора витриманий у строгій відповідності із суто адміністративним аспектом цієї проблематики.

У подальшому дослідження протидії корупції набули більш деталізованого характеру, у яких або ж досліджувалися окремі аспекти адміністративно-правової протидії корупції, або така діяльність, яка здійснюється в окремих органах державної влади з особливим акцентом на правоохоронні органи. Необхідно відзначити, що протидія корупції також була предметом дослідження наук з державного управління. Крім багатьох комплексних дисертаційних досліджень, існує також безліч публікацій, присвячених протидії корупції за допомогою адміністративно-правових механізмів.

Отже, протидія корупції як об'єкт кримінально-правових та кримінологічних досліджень також набула значної уваги серед правників. Одним із перших науковців, який дослідив кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції був М.І. Мельник в однойменній дисертації. Науковцем уперше було комплексно досліджено цю протидію з точки зору кримінології та кримінального права [8; с.3-29]. Хоча окремі спроби дослідити відповідну категорію були здійснені ще раніше. Як приклад можна навести Рагуліну О.Є. [13, с.74] та інших науковців, які вперше у національній правовій науці підняли відповідну проблематику.

Також необхідно звернути увагу на ту обставину, що протидія корупції у прокуратурі як об'єкт адміністративно-правового дослідження нерозривно пов'язана з публічними правовідносинами в органах прокуратури, адже відповідна діяльність у прокуратурі здійснюється як у структурно-ієрархічній системі.

Виходячи з наведеного, можемо ствердно заявити про достатній рівень наукової розробки суміжної проблематики, однак необхідно враховувати, що з проведенням реформи в органах прокуратури багато з цих праць втратили актуальність та потребують перегляду. Як уже зазначалося, окремо протидію корупції в органах прокуратури з урахуванням сучасних змін комплексно не досліджено. Тому як вузький об'єкт адміністративно-правових наукових досліджень обрана нами проблематика є актуальною. Протидія корупції в органах прокуратури як об'єкт комплексного адміністративно-правового наукового дослідження залишається недостатньо розробленою та актуальною. Цілком переконані, що цей об'єкт дослідження з урахуванням здійснюваних реформ залишатиметься актуальним і у майбутньому.

Стан наукових розробок даної проблематики характеризується значною кількістю комплексних досліджень у напрямках розробок загальних аспектів протидії корупції з адміністративної, кримінально-правової та кримінологічної точки зору, а також значною кількістю напрацювань адміністративно-правових відносин в органах проку-

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено дослідженню аналізу наукових концепцій щодо розуміння протидії корупції в органах прокуратури України, проаналізоване поняття корупції в різних наукових аспектах. Доведено, корупція як об'єкт адміністративно-правового дослідження нерозривно пов'язана з публічними правовідносинами в органах прокуратури

SUMMARY

The article is devoted to research of analysis of scientific conceptions in relation to understanding of counteraction of corruption in the organs of office of public prosecutor of Ukraine, a concept of corruption in different scientific aspects has been analyzed. The fact that corruption as object of legal and administrative research is indissolubly related to the public legal relationships in the organs of office of public prosecutor has been proved.

ратури. Однак, по-перше, значна кількість досліджень потребує актуалізації, по-друге, більш вузька проблематика протидії корупції в органах прокуратури потребує детальнішого комплексного дослідження. З огляду на сказане, очевидною є необхідність продовжити здійснення досліджень за обраними напрямками, щоб усунути прогалину у наукових розробках антикорупційної діяльності в одному з ключових правоохоронних органів – Прокуратурі України.

Список використаних джерел

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. №1700-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). - 2014. - № 49. - ст.2056.
2. Дудоров О. Корупція. Варіації на тему хабарництва / О. Дудоров // Віче. - 1994. - № 8. - С. 51-54.
3. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України [Текст] : підручник / Національна академія внутрішніх справ ; ред. В.В. Коваленко. - К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
4. Яцків І.І. Загальні положення протидії корупції: адміністративно-правовий аспект // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. - Івано-Франківськ, 2009. - Вин. 21. - С. 88-94.
5. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. №356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 1995. - N 34. - ст. 266
6. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 р. №1506-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, N 45, ст.691.

7. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. №3206-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2011. - № 40. - ст.404.

8. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ України. - К., 2002. - 31 с.

9. Яфонкін А.В. Протидія корупції: поняття, зміст та напрями / А.В. Яфонкін // Фінансове право : щокв. наук.-юрид. журн. - Ірпінь, 2009. - 3. - С. 38-42.

10. Дьомін І.А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / І.А. Дьомін. – К.: Відкритий міжнародний у-нт розвитку людини «Україна», 2011. – 214 с.

11. Гайдук А.В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні. / дис ... канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.07 // А.В. Гайдук. – К., 2006. – 194 с.

12. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук.: 12.00.07 / Тучак Роман Миколайович. – Х., 2007. – 198 с.

13. Перелік дисертаційних досліджень з проблем держави і права, які виконуються в Україні : (бюл. № 2) / Акад. прав. наук України ; [упоряд. : А. П. Гетьман, І. О. Зінченко, В. П. Колісник ; відп. за вип. А. П. Гетьман; ред. К. К. Гулий]. – Харків : Право, 1997. – 93 с.