

УДК 342.9

Хромова К.І.,
аспірант Харківського національного
університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті, з метою виявлення форм і методів діяльності органів прокуратури України з протидії корупції, проаналізовано думку юристів щодо змісту термінів «форма», «метод», «протидія» і «корупція». Сформульовано авторське визначення термінів «форма адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України з протидії корупції» та «метод адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України з протидії корупції». Визначено ключові нормативно-правові акти, які є основою реалізації конкретних форм і методів досліджуваного питання. Автором запропоновано перелік форм і методів діяльності органів прокуратури України з протидії корупції. Зроблено висновок про взаємозв'язок таких форм і методів в теоретичній та практичній площинах.

Ключові слова: форма, метод, протидія, корупція, прокуратура України, етимологія, зміст.

В статье, с целью выяснения форм и методов деятельности органов прокуратуры Украины по противодействию коррупции, проанализированы мнения юристов относительно содержания терминов «форма», «метод», «противодействие» и «коррупция». Сформулировано авторское определение терминов «форма административно-правовой деятельности органов прокуратуры Украины по противодействию коррупции» и «метод административно-правовой деятельности органов прокуратуры Украины по противодействию коррупции». Определены ключевые нормативно-правовые акты, являющиеся основой реализации конкретных форм и методов изучаемого вопроса. Автором предложен перечень форм и методов деятельности

органов прокуратури України по противодействию корупції. Сделан вывод о взаимосвязи таких форм и методов в теоретической и практической плоскостях.

Ключевые слова: форма, метод, противодействие, корупция, прокуратура Украины, этимология, содержание.

The article, in order to identify the forms and methods of the activities of the Prosecutor's Office to combat corruption, analyzed the opinions of lawyers on the content of «form» of the terms «method», «opposition» and «corruption». Formulated author's definition of the terms «form of legal and administrative activities of the prosecution authorities of Ukraine on fight against corruption» and «method of administrative and legal activities of the Prosecutor's Office of Ukraine to combat corruption». Identified the key regulations that are the basis for the implementation of specific forms and methods of the studied subject. The author offers a list of forms and methods of the activities of the Prosecutor's Office to combat corruption. It was concluded that the relationship of forms and methods of theoretical and practical planes.

Keywords: form, method, countering corruption, Prosecutor of Ukraine, etymology, content.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна проходить активну стадію реалізації адміністративної реформи в органах виконавчої влади, зокрема в правоохоронних органах. Як відмічає у своєму дослідженні В.О. Белік, корупція є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, вона негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини [1, с. 188]. Саме тому, вважаємо одним з найбільш небезпечних соціальних лих в період державних перебудов – високий рівень державної та соціальної корумпованості, що пов'язаний зі корупційними проявами в діяльності органів державної виконавчої влади зокрема. А відтак, за умов відсутності системної протидії корупції з боку органів прокуратури, застосування новітніх форм та методів

такої протидії, вона (корупція) здатна до поширення в усіх суспільних відносинах.

Аналіз дослідження даної проблеми. Корупція сьогодні є однією з проблем суспільства, а пошук шляхів вирішення окресленої проблеми вже став предметом дослідження не одного покоління науковців. Аналіз правової літератури дозволяє дійти висновку про недостатню чіткість у формулюванні поняття та розумінні змісту адміністративно-правових форм та методів діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. Відсутність однозначного правового визначення досліджуваної категорії видається однією із тих перепон, які стоять на шляху результативних реформ правоохоронної системи України. Зазначене в цілому підкреслює актуальність даної статті.

Адміністративно-правова характеристика форм та методів діяльності органів державного управління, у тому числі й правоохоронних органів, в різних сферах життєдіяльності вже давно стали предметом наукового дослідження таких учених як: В.Б. Авер'янов, В.О. Белік, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук, В.В. Головченко, Л.М. Горбунова, Б.П. Єлісеєв, В.С. Журавський, В.І. Козлов, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, О.М. Костенко, В.П. Марчук, А.Ф. Мельник, В.В. Пахомов, Є.М. Попович, В.М. Селіванов, О.Ф. Скакун, Ю.А. Тихомиров, М.В. Цвік, І.І. Яцків та інші. У свою чергу, проблеми протидії корупції в діяльності різних органів виконавчої влади стали об'єктом наукового пошуку таких науковців, як: О. Андрійко, М. Бездольний, Д. Заброта, О. Кальман, Б. Карпінський, В. Коваленко, М. Мельник, Є. Невмержицький, М. Погорецький, Б. Романюк, М. Хаврошок, Л. Хрулова, Ф. Шиманський та інші. Проте залишається актуальним та дискусійним, а відтак таким, що потребує наукового дослідження, питання форм та методів діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції. **Мету статті** слід визначити як окреслення основних адміністративно-правових форм та методів діяльності прокуратури України щодо протидії корупції.

Виклад основного матеріалу. З метою висвітлення змісту основних форм та методів діяльності органів прокуратури

України щодо протидії корупції видається необхідним першочергово здійснити аналіз змісту ключових термінів, а саме: «форма», «метод», «протидія», «корупція».

На сторінках правової літератури є досить багато вдалих спроб окреслити термін «форма», які вже здійснили вчені. Так, В.В. Пахомов, вважає, що вони зумовлюються характером відносин у відповідній сфері життєдіяльності людини і прямо чи опосередковано передбачені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність юридичних та фізичних осіб, які в свою чергу обирають ті форми діяльності, що є найбільш виправданими та ефективними [2, с. 75]. У теорії управління, зокрема за версією В.В. Бітяка під формою діяльності розуміють зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються певними суб'єктами для реалізації поставлених перед ними завдань [3, с. 120]. З позиції В. Б. Авер'янова форми управлінської діяльності – це способи зовнішнього вираження змісту управлінської діяльності в її динаміці, тобто в ході практичного функціонування органів виконавчої влади [4, с. 261]. Це означає, що в процесі діяльності відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки з питань, віднесених до їх компетенції. Отже, на підставі наведеного вище констатуємо те, що форми адміністративно-правової протидії корупції – це зовнішній вираз, прояв або вигляд як окремих дій, так і комплексних заходів, що розробляються та здійснюються компетентними суб'єктами з метою протидії корупції.

Наступним терміном, що потребує свого висвітлення є «метод». На сторінках правової літератури Г.В. Атаманчук, пропонує під методами управлінської діяльності розуміти «способи і прийоми аналізу та оцінки управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках» [5, с. 58]. Науковий інтерес викликає позиція Л.М. Коваля, який пов'язує методи з формами управління, зазначаючи, що «кожна юридична форма управління передбачає використання кількох методів» [6, с. 98]. Деяко відмінний підхід до методів управління американських науковців, хоча в цілому думки збігаються. Проектуючи

отримані вище результати у площину даної статті пропонуємо під методами адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції розуміти способи та прийоми за допомогою яких відбувається практична реалізації форм протидії корупції та забезпечується відповідний вплив на учасників суспільних відносин задля досягнення цілей цієї протидії.

Стосовно терміну «протидія», то як зазначає в рамках свого дослідження В.О. Белік, поняття «протидія корупції» використовується не випадково, оскільки, незважаючи на те, що інше слово, «боротьба», використовується у назві спеціалізованого законодавчого акту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [7], що вже втратив чинність, видається більш придатним для характеристики досліджуваного державно-правового механізму. Оскільки кінцевим результатом будь-якої боротьби є перемога (покорення, підкорення) явища, проти якого вона здійснювалася, натомість загально визнаним серед науковців є той факт, що побороти злочинність, зокрема і корупцію, яка є сукупністю різних правопорушень, зокрема і злочинних, неможливо [8, с. 113], і навпаки – протидія не передбачає в результаті обов'язкової перемоги або чистієї поразки [1, с. 188]. Відтак, під протидією корупції органами прокуратури України слід розглядати комплекс дій компетентного органу, що спрямовані проти діяння, що містить ознаки корупції, вчинене певним суб'єктом.

Наступним ключовим терміном даного підрозділу є поняття «корупція». На сторінках правової літератури досліджуваний термін розглядається у різних векторах. В. Коваленко вважає, що корупція – це одне з явищ, що здатні породжувати кризові стани у різних галузях суспільного та соціального розвитку кожної держави, насамперед це стосується політики, економіки, державного управління, а також є однією із ключових передумов існування організованої злочинності [9, с. 27]. 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 [10, с. 89]. Отже, у даному випадку доречно дійти висновку про наявний плюралізм поглядів на розуміння змісту поняття «корупція» серед науковців, що є результатом підвищеної уваги останніх до цього соціально-правового явища.

Втім, чітку відповідь щодо змісту досліджуваного терміну дає законодавець. Так, положення Закону України «Про запобігання корупції» у статті 1 визначає як використання особою наданих їй 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, 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 [11]. Як бачимо, визначення поняття «корупція» можливе в різних площинах. В загальносоціальному розумінні до корупції відносяться будь-які форми нелегітимного використання службового становища в особистих цілях.

Встановивши етимологію та зміст кочових понять даного дослідження, що були вказані вище, вбачаємо необхідним перейти до окреслення змісту адміністративно-правових форм та методів діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції. Зазначимо, що аналіз наукової літератури дозволив дійти висновку про те, що до визначення організаційно-правових форм діяльності органів прокуратури України науковці підходять по-різному. Так, дослідження існуючих у науці та практиці підходів до форм і методів управлінської діяльності показало, що форми управлінської діяльності, як правило, це – видання правових документів, укладання адміністративних договорів, вчинення інших дій юридичного характеру, здійснення організаційних дій, вчинення матеріально-технічних операцій та інших способів зовнішнього вираження їх змісту. На наш погляд, це твердження правильне частково, лише якщо мати на увазі зовнішнє вираження діяльності органів виконавчої влади. Якщо об'єднати однорідні за своїм вираженням та призначенням дії органів прокуратури

України щодо протидії корупції, то можна виокремити такі загальні форми даної протидії, а саме:

1. Видання актів індивідуального характеру (індивідуальні акти управління) – це форма державно-управлінської діяльності, що реалізується в ході здійснення правозастосовної діяльності та полягає у виданні компетентними суб'єктами правових актів, які стосуються прав та обов'язків конкретної особи. Дана форма протидії корупції може мати як зовнішній, так і внутрішній характер. Окреслена позиція віднайшла свого прояву на сторінках дисертаційного дослідження П.О. Угровецького, де науковець зазначає, що у сучасних умовах прокуратура України являє собою багатофункціональну підсистему в системі державного апарату, її практична діяльність має різнобічний характер. Беручи участь у межах своєї компетенції, визначеної Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», іншими актами законодавства, у розгляді різних конфліктів на ґрунті застосування права, прокурори – керівники прокуратур та інші посадові особи видають різноманітні адміністративні акти. Цими актами опосередковуються рішення, що приймаються ними при здійсненні прокурорського нагляду і реалізації інших функцій у межах зовнішньо організаційної діяльності [12, с. 110].

Дана форма протидії корупції може мати як зовнішній, так і внутрішній характер. В першому випадку індивідуальні акти видаються стосовно осіб, які перебувають поза межами організаційної структури адміністративно-правового механізму протидії тероризму, а у другому ж індивідуальні правові акти стосуються вирішення внутрішньо організаційних питань.

2. Наступною формою діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції, яку варто розглянути є правотворчість. Чинний Закон України «Про прокуратуру» прямо не передбачає таку форму діяльності щодо протидії корупції, однак опосередковано про це йде мова у положенні ч. 2 ст. 9 згаданого Закону. Так, Генеральний прокурор України видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції та законів України. Накази Генерального прокурора України нормативно-правового змісту підлягають

державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Накази Генерального прокурора України, що є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів публікуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Усі накази Генерального прокурора України оприлюднюються державною мовою на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України з додержанням вимог режиму таємності. Накази Генерального прокурора України, що є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування. Накази Генерального прокурора України або їх окремі частини можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом [13].

Підбиваючи підсумок проведеного дослідження форм діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції, то тут варто зазначити, що форми діяльності (взаємодії) органів прокуратури можна поділити на організаційні та процесуальні. До організаційних форм взаємодії належать:

- спільне планування дій (організаційних, запобіжних, профілактичних, слідчих та оперативно-розшукових);
- взаємний обмін інформацією про попередні та очікувані результати;
- взаємний обмін інформацією про результати та наслідки взаємодії тощо.

Процесуальні форми (стосуються лише оперативно-розшукових та слідчих дій):

- виконання доручень і вказівок слідчого, які обов'язкові для виконання провадження органом дізнання розшукових та слідчих дій; сприяння на вимогу слідчого при провадженні окремих слідчих дій; виконання доручень слідчого при провадженні слідчих та розшукових дій органом дізнання іншої адміністративно-територіальної одиниці; розшук обвинуваченого, який переховується від слідства або якщо його місцеперебування невідоме; вжиття заходів щодо встановлення особи, яка вчинила злочин;

- повідомлення слідчого про результати оперативно-розшукових заходів у кримінальних справах, що передані слідчому до встановлення особи, яка вчинила злочин;

- порушення кримінальної справи і проведення щодо неї невідкладних слідчих дій та оперативно-розшукових заходів щодо злочинів, провадження попереднього слідства стосовно яких обов'язкове [14, с. 30].

Переходячи до питання методів діяльності прокуратури України щодо протидії корупції, то найбільш рельєфно первинні методи знайшли своє вираження саме в адміністративному праві – імперативний та цивільному – диспозитивний. Внаслідок цієї обставини зазначені галузі набули значення провідних або профілюючих з юридичного погляду, а за основними методами закріпились назви: адміністративно-правовий метод регулювання суспільних відносин і цивільно-правовий [15, с. 36]. Так як методологічні проблеми діяльності прокуратури майже не досліджувалися, то існує багато поглядів стосовно цього питання.

У своєму дослідженні О.О. Онищук зазначив, що відносини, які виникають під впливом адміністративно-правового методу регулювання, характеризуються нерівністю сторін і мають назву «відносин влади і підпорядкування». Прикладом таких правовідносин, на переконання науковця, є вимога спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції (боротьби з корупцією) до суб'єкта відповідальності за корупційні правопорушення (об'єкта публічного управління) припинити дії, які у відповідності до законодавства України визнаються корупційними [16, с. 344].

Указаний загальний метод діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції знайшов свого закріплення й у правовому полі у формі обмежень. Так, розділ 4 Закону України «Про запобігання корупції» присвячений таким обмеженням, серед яких:

- обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища;
- обмеження щодо одержання подарунків;
- обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;

- обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;
- обмеження спільної роботи близьких осіб [11].

Резюмуючи викладене вище, слід констатувати, що діяльність органів прокуратури України щодо протидії корупції здійснюється шляхом використання значної сукупності різноманітних методів. Для досягнення поставленої мети працівники органів прокуратури у своїй діяльності, у тому числі і управлінській, можуть застосовувати перш за все загальні методи управління: переконання, стимулювання і державний примус. При цьому переконання та стимулювання традиційно передують державному примусу.

Загальні методи набувають особливого характеру, що впливає, по-перше, зі специфічності органів прокуратури, а, по-друге, різноманітності варіантів поєднання переконання, стимулювання та державного примусу. Унаслідок цього вони обумовлюють виникнення цілої групи методів, характерних тільки для діяльності органів прокуратури. Така різноманітність методів, які прокуратура використовує у своїй діяльності, дає підстави для виокремлення більш конкретних методів, які можна назвати спеціальними методами діяльності органів прокуратури. Найбільш детально останні окреслені у положеннях статті 26 Закону України «Про прокуратуру»[13], а саме: має право відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу; опитувати осіб з метою отримання інформації про умови їх тримання та поведження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру тощо.

Висновки. Виходячи з цього, доходимо висновку, що система форм та методів діяльності органів прокуратури

України щодо протидії корупції складається з двох рівнів. Форми діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції слід класифікувати на видання актів індивідуального характеру (індивідуальні акти управління) та правотворчість. Стосовно методів діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції, то до першого рівня належать загальні методи, що використовуються органами прокуратури та її посадовими особами під час виконання поставлених завдань і реалізації функцій, передбачених Законом України «Про прокуратуру». Також слід зазначити, що загальні методи характеризуються універсальністю, пов'язані з організаційною (фактичною) та правовою формами діяльності органів прокуратури і поширюються на правотворчу, так і на правозастосовну діяльність як у внутрішньо організаційних і зовнішньо організаційних правовідносинах. Другий рівень методів діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції охоплює так звані спеціальні методи, що застосовуються при проведенні прокурорської діяльності. Спеціальні методи обумовлюються специфікою прокурорської діяльності й особливостями правовідносин. Водночас вони є похідними від загальних методів, виникають, формуються на їх підґрунті, продовжують їх ідею в специфічній сфері діяльності прокуратури, а тому вони прямо чи опосередковано обумовлені загальними методами.

Література:

1. Белік В.О. Поняття та структура механізму адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України / В.О. Белік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/3-2_2013/7/Bielik%20V.O..pdf
2. Пахомов В. В. Організаційно-правові форми і методи здійснення контролю діяльності податкових органів / В.В. Пахомов // Право і безпека Національний університет внутрішніх справ. – 2005. – № 4. – С. 75-78.
3. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і факультетів / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов

(голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004.- 584 с.

5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юр. лит., 1997. – С. 174.

6. Коваль Л. М. Адміністративне право України. – К.: Основи, 1994. – 154 с.

7. Про засади запобігання і протидії корупції : Верховна Рада України; Закон, Форма типового документа, Декларація від 07.04.2011№3206-VI // Відомості Верховної Ради України від 07.10.2011 - 2011 р., № 40, стор. 1750, стаття 404.

8. Александров Ю.В., Гель А.П., Семаков Г.С. Кримінологія: Курс лекцій. – К.: МАУП, 2002. – 295 с.

9. Коваленко В. В. Курс адміністративного права [Текст] : підручник / Національна академія внутрішніх справ; ред. В.В. Коваленко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

10. Яцків І. І. Загальні положення протидії корупції: адміністративно-правовий аспект // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – Івано-Франківськ, 2009. – Вин. 21. – С. 88-94.

11. Про запобігання корупції : Верховна Рада України; Закон від 14.10.2014№1700-VII // Відомості Верховної Ради України від 05.12.2014 - 2014 р., № 49, стор. 3186, стаття 2056.

12. Угровецький П.О. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Угровецький Павло Олегович. – Х., 2011. – 195 с.

13. Про прокуратуру : Верховна Рада України; Закон, Перелік від 14.10.2014№1697-VII // Відомості Верховної Ради України від 16.01.2015 - 2015 р., / № 2-3 /, стор. 54, стаття 12.

14. Корж В. Взаємодія прокурора з органами державної влади, управління та контролю / В.Корж // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005 – № 6. – С. 29-32.

15. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

16. Онищук О.О. Загальний метод протидії корупції в Україні / О.О. Онищук // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 343-346.