

ПРИНЦИПИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Іванець Микола Григорович - здобувач МАУП

УДК 342.951

У статті розглянуті теоретичні питання визначення принципів запобігання корупції в органах прокуратури в умовах відомчої реформи, що проводиться, а також трансформації її правового статусу. У роботі принципи цієї діяльності розглянуті як засади з системною складною природою адже по суті вони є одночасно і принципами права, публічної, правоохоронної та антикорупційної діяльності.

Ключові слова: корупція, принципи, запобігання корупції, прокуратура, прокурор, орган прокуратури, антикорупційна діяльність.

В статье рассмотрены теоретические вопросы определения принципов предотвращения коррупции в органах прокуратуры в условиях проводимой ведомственной реформы, а также трансформации ее правового статуса. В работе принципы этой деятельности рассмотрены как основы с системно сложной природой ведь по сути они являются одновременно и принципами права, публичной, правоохранительной и антикоррупционной деятельности.

Ключевые слова: коррупция, принципы, предотвращения коррупции, прокуратура, прокурор, орган прокуратуры, антикоррупционная деятельность.

The article deals with theoretical issues of defining the principles of prevention of corruption in the prosecutor's office in the context of the departmental reform, as well as the transformation of its legal status. In the work, the principles of this activity are considered as principles with a system complex nature, because in essence they are both the principles of law, public, law enforcement and anti-corruption activities.

Key words: corruption, principles, prevention of corruption, prosecutor's office, prosecutor, prosecutor's office, anti-corruption activity.

Постановка проблеми

Органи прокуратури являють собою досить складну, але чітко побудовану систему. Ефективність та виправданість її внутрішньоорганізаційної побудови є предметом дискусій як серед науковців, так і серед практиків, але її життєздатність в даний момент не викликає жодних сумнівів. Закладені новим законодавством про прокурорську діяльність засади, передбачають створення нової європейсько моделі функціонування цього органу кримінальної юстиції. Звичайно, од-

ним із важливих елементів нової концепції діяльності цього органу, є абсолютна нетерпимість до корупції. Запобігання цьому явищу, як і будь-яка безпекова та правоохоронна діяльність повинна ґрунтуватись на чітко визначених основах. Цими основами, які формують стандарти певної діяльності, є принципи. Натомість, слід відразу зауважити, що принципи запобігання та протидії корупції характеризуються системною складною природою адже по суті є одночасно і принципами права, публічної, правоохоронної та антико-

рупційної діяльності. Саме тому, для їхнього з'ясування потрібен аналіз теоретичних розробок усіх груп цих принципів.

Проблемам діяльності органів прокуратури в механізмі публічного управління у своїх працях приділяли увагу такі вчені, як О. М. Бандурка, Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, М. В. Косюта, М. Й. Курочка, А. О. Любкович, І. Є. Марочкін, Є. М. Попович, Н. О. Рибалка, М. В. Руденко, М. М. Тищенко, В. В. Шуба, П. М. Шумський, М. К. Якимчук та ін.

Метою статті є розгляд деяких питань теоретичного визначення принципів запобігання корупції в органах прокуратури України.

Виклад основного матеріалу дослідження

Принципи правоохорони та правоохоронної діяльності є першоосновою для формування системи будь-якого із конкретних напрямків та функцій правоохорони та правоохоронної діяльності. Спираючись на них можна формувати системи принципів на методологічно вірних основах, що в результаті буде гарантувати їхню правильну побудову. Перейдемо до визначення принципів запобігання корупції в органах прокуратури. Для цього спочатку проаналізуємо засади, які характерні для антикорупційної діяльності та антикорупційної політики.

Найважливішими принципами здійснення взаємодії держави, недержавних установ і громадян в протидії корупції являються наступні:

- формування коаліцій громадянського суспільства, бізнесу і уряду для протидії корупції, в яких повинні формуватися концепції і стратегії реформ в умовах відповідальності один перед одним;

- саме уряд повинний виявити волю до протидії корупції. Без такої явно вираженої політичної волі ніякі зусилля громадянського суспільства і бізнесу в протидії корупції не будуть ефективними. Але такої волі у уряду не з'явиться без активного і ефективного лобіювання громадянами і їх асоціаціями своїх інтересів;

- усі антикорупційні програми і проекти повинні супроводжуватися постійним проведенням соціологічних, економічних і політичних досліджень, стратегічним прогнозуванням і плануванням. Інакше велика вірогідність не зниження, а зростання рівня корупції в результаті реалізації цих програм і проектів;

- ринок і конкуренція засновані на досягненні особистої користі і власної зацікавленості їх учасників. Найбільш ефективними стали корупційні механізми конкурентної боротьби і досягнення ефективності в бізнесі. Тому для ведення ефективної антикорупційної діяльності потрібне включення моральних і моральних категорій в оцінку діяльності держави, бізнесу і некомерційної сфери;

- реформи по можливості не повинні формувати нові ринки корупційних послуг і спрямовувати корупційні фінансові потоки. Такі дії призводять до нових корупційних проявів, для вибудовування протидії яким стануть у потребі додаткові ресурси, в першу чергу часові. В період певної безконтрольності і відсутності ефективної протидії корупція буде тільки посилюватися [1, с.89].

Звертаючись до експертного аналізу, слідє виокремити п'ять базових елементів, здатних знизити рівень корупції в країні.

Перший елемент – це підвищення підзвітності з боку політичного керівництва.

Другий елемент – зміцнення інституціональних обмежень, тобто розподіл повноважень влади і створення перехресних обов'язків з нагляду між державними установами на основі безпристрасного і незалежного суду.

Третій елемент – розвиток громадянського суспільства зі встановленням тісного діалогу між державою і суспільством.

Четвертий елемент – відкритість засобів масової інформації (ЗМІ).

П'ятий елемент – конкурентний приватний сектор [2].

Протидія корупції базується на таких основних принципах: верховенства права; законності; системності; комплексності; об'єктивності; практичної спрямованості та радикальності заходів; наукової обґрунтованості; економічної доцільності; взаємодії

владних структур з інститутами суспільства і населенням; оптимальності та ефективності; об'єктивності. Принципами протидії корупції можуть бути визнані також інші базові положення, у тому числі: демократизація управління суспільством; оптимальна відкритість для населення діяльності посадових осіб; входження до міжнародної системи протидії корупції та розвитку всебічного співробітництва з іноземними державами [3].

Основними принципами, що здатні забезпечити ефективну реалізацію антикорупційної діяльності уповноважених суб'єктів являються: принцип законності, відкритості, гласності та прозорості, професіоналізму й компетентності, участі громадськості у реалізації заходів щодо запобігання та протидії корупції та невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією [4, с. 229].

Заброда Д.Г. зауважує, що в нормативно-правових актах міститься перелік принципів антикорупційної політики. Ці принципи є відображенням основних засад правової системи, вони стосуються закономірностей таких видів антикорупційної діяльності, як протидія, запобігання, інформаційне забезпечення, взаємодія держави і громадянського суспільства; пов'язані з принципами інших видів державної політики: кримінально-правової, адміністративно-деліктної, в галузі міжнародного співробітництва; взаємопов'язані між собою і можуть бути визнані системою; закріплюються в декількох нормативно-правових актах. В основу класифікації системи принципів пропонується покласти такі критерії: а) ступінь загальності (загальні та спеціальні); б) вид діяльності, закономірності якої вони відображають (протидія, запобігання корупції, інформаційне забезпечення, взаємодія держави та громадянського суспільства); в) вид правового акта, в якому вони закріплені (закони, міжнародно-правові документи, підзаконні акти); г) сфера правового регулювання (одна або кілька галузей права); д) зміст засад (правові, морально-ідеологічні); е) етап (стадія) здійснення (формування або реалізації антикорупційної політики) [5].

М.І. Мельник [6, с.245], розкриваючи сутність принципів протидії корупції встановив, що декілька принципів безпідставно дублюють одне одного (наприклад, принцип взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням дублює принцип демократизації управління суспільством, побудови та організації державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечує оптимальну відкритість для населення діяльності посадових осіб) або входять до більш широкого принципу (наприклад, принцип пріоритету та захисту прав людини входить до принципу верховенства права).

Узагальнення усіх позицій щодо систематизації принципів в подальшому надало нам змоги сформулювати власне бачення системи принципів запобігання корупції в органах прокуратури, однак остаточний аналіз не може бути повним без характеристики нормативного регулювання в частині визначення системи принципів. Тут слід відзначити, що на законодавчому рівні положення щодо принципів запобігання корупції в цілому залишені поза належною увагою законотворця.

Наприклад, у Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 № 1688-р «Про схвалення Зasad антикорупційної політики», принципами антикорупційної політики були визначені такі:

верховенство права і закону, пріоритет прав і свобод людини та громадянина;

рівність усіх перед законом;

відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

ефективна взаємодія законодавчої, виконавчої і судової гілок влади та держави з громадянськістю;

невідворотність відповідальності за здійснення корупційного правопорушення;

єдина державна політика у сфері запобігання та протидії корупції;

співпраця з іноземними державами та міжнародними організаціями, зокрема з Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO);

цільове бюджетне фінансування діяльності органів державної влади та органів міс-

цевого самоврядування з виконання завдань антикорупційної політики;

доступність до інформації про вчинені корупційні правопорушення, корупціогенні чинники та здійснені заходи щодо запобігання та протидії корупції [7]. Натомість спеціалізований закон України у сфері запобігання корупції не передбачає спеціалізованої статті, яка б визначала та розкривала ці принципи, що також свідчить про відсутність чіткого уявлення про базові засади антикорупційної діяльності в державі.

Зі свого боку, стаття 3 закону України «Про прокуратуру», передбачає засади діяльності прокуратури [8]. Аналіз цих засад, серед іншого, засвідчує їхню антикорупційну природу. Зокрема, можемо констатувати, що 9 із 10 принципів (окрім принципу територіальності) створюють основу для запобігання корупції в органах прокуратури.

Таким чином, можемо сформулювати наступні групи принципів запобігання корупції в органах прокуратури:

1. Загальні принципи запобігання корупції та правоохоронної діяльності
2. Засади прокурорської діяльності
3. Спеціалізовані принципи запобігання корупції в органах прокуратури.

Отже, до загальних принципів запобігання корупції та правоохоронної діяльності є наступні: верховенство права і закону, пріоритет прав і свобод людини та громадянина; соціальної справедливості; рівність усіх перед законом; гласності; взаємодії; безперервності; невідворотності відповідальності за здійснення корупційного правопорушення; цільове бюджетне фінансування діяльності антикорупційних органів; демократизму.

Засади прокурорської діяльності визначені статтею 3 закону України «Про прокуратуру», яка передбачає, що діяльність прокуратури ґрунтується на засадах: верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; презумпції невинуватості; незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політич-

ного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; політичної нейтральності прокуратури; недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [8].

Спеціалізовані принципи запобігання корупції в органах прокуратури на наш погляд мають такий вигляд: пріоритету заходів антикорупційної діяльності та забезпечення законності; загальнообов'язковості заходів для працівників прокуратури; невідворотності та індивідуалізації відповідальності; презумпції невинуватості; справедливості; забезпечення безпеки викривачів; внутрішньосистемного, внутрішньоструктурного та зовнішнього співробітництва в питаннях запобігання корупції; транспарентності; підконтрольності і підзвітності щодо проведення спеціалізованих заходів.

Отже, принципами запобігання корупції є основоположні, базові, вихідні ідеї, які мають складну природу і стають в основі правових та організаційних заходів функціонування системи запобігання корупції в органах прокуратури України, визначають матеріальні та процедурні засади антикорупційної діяльності в цих органах, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів а також формують передумови для усунення наслідків корупційних правопорушень та інших явищ з метою відновлення законності в діяльності прокуратури як ключового органу кримінальної юстиції України.

Література

1. Юхачев С. П. Экономический инструментарий борьбы с коррупцией / С. П. Юхачев // Вестник, 2009. – № 2(26). – С.86–89.
2. Лазаренко С.Ж., Бабенко К.А. Базові принципи та елементи антикорупційної політики в Україні. <http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/558-bazovi-printsipi-ta-elementi-antikorupsijsnoji-politiki-v-ukrajini.html>
3. Базові принципи та концептуальні засади наукового супроводу державної політики у сфері протидії корупції. <http://sd.net.ua/2012/03/09/nauka-borotba-z-korupciyeu.html>
4. Хабарова Т.В. Адміністративно-правові принципи в системі заходів протидії корупції // Вісник Харків. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. 2016. Вип. 22. С. 226–230.
5. Заброда Д.Г. Окремі питання системи принципів державної антикорупційної політики в Україні. Вісник Академії митної служби України. Серія: Право. - 2011. - № 2 (7). -С 38-43.[file:///C:/Users/User/Downloads/vamsup_2011_2\(7\)__7.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/vamsup_2011_2(7)__7.pdf)
6. Мельник М. І. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» / М. І. Мельник, А. І. Редька, М. І. Хавронюк. -К. : Атіка, 2003. - 320 с
7. Про схвалення Зasad антикорупційної політики: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 № 1688-р
8. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради, 2015, № 2-3, ст.12