



КОМПЛЕКСНИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ФОРМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

Подольяка Сергій Анатолійович - кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом

Articolul este dedicat analizei formelor de contracarare a corupției în organele Procuraturii din Ucraina. Se analizează conceptul teoretic al conținutului formei administrativ-juridice și, pe baza unei analize cuprinzătoare a cercetărilor oamenilor de știință, se dă propria clasificare.

Cuvinte cheie: procuratura, contracararea corupției, formele administrative și juridice, clasificarea, organele de urmărire penală.

Стаття посвящена анализу формам противодействия коррупции в органах прокуратуры в Украине. Проанализированы теоретическое понятие содержания административно-правовой формы и на основании комплексного анализа исследований ученых приведена собственная классификация.

Ключевые слова: прокуратура, противодействие коррупции, административно-правовые формы, классификация, органы прокуратуры.

The article is devoted to the administrative-legal forms of counteraction to corruption in the organs of the prosecutor's office in Ukraine. The theoretical concept of the content of the administrative-legal form is analyzed and on the basis of a comprehensive analysis of the researches of scientists, the own classification is given.

Keywords: prosecutor's office, anti-corruption, administrative-legal forms, classification, prosecutor's offices.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлює той факт, що органи прокуратури, самі будучи особливими суб'єктами антикорупційної діяльності і відіграючи в загальнодержавному механізмі протидії корупції особливі, притаманні лише їм специфічні функції, повинні бути забезпеченими такою системою протидії корупції, яка б належним чином дозволяла викоринити корупцію як у самій системі органів прокуратури, так і здійснювати ефективну зовнішню антикорупційну діяльність. При цьому, специфіка функцій органів прокуратури, їх посадових осіб, а також антикорупційного законодавства зумовлює наявність особливих адміністративно-правових зв'язків, які творять систему протидії ко-

рупції в органах прокуратури. Ці правовідношення забезпечуються загальними й спеціальними адміністративно-правовими формами протидії корупції, які проявляються в ієрархічній системі органів прокуратури України.

Метою дослідження є визначення адміністративно-правових форм протидії корупції в органах прокуратури в Україні та їх класифікація.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Питанням адміністративно-правових форм присвячено багато наукових досліджень. Серед вчених у галузі адміністративного права, які у тій чи іншій мірі торкалися відповідної проблематики, це: М.Ю. Бездольний, І.А. Дьомін,

М.В. Буроменський, А.В. Гайдук, М.В. Грищенко, Д.Г. Заброда, Т.О. Коломоець, М.І. Мельник, - Ю.П. Мірошник, С.В. Невмержицький, О.О. Онищук, О.В. Сердюк, О.В. Терещук, В.В. Фесенко, Ф.П. Шульженко та багатьох інших. Тези, надані цими дослідниками, становитимуть теоретичну основу досліджень в наведеному напрямі. Таким чином, наявність наукової дискусії щодо таких категорій як адміністративно-правові форми та методи, які використовуються в адміністративному праві, роблять доцільним екстраполювати наведені категорії на систему протидії корупції в органах прокуратури України.

Виклад основного матеріалу. У сфері наукового осмислення протидії корупції в органах прокуратури важливе місце посідає питання адміністративно-правових форм, які використовуються з метою належного забезпечення відповідної діяльності. Це зумовлено тим, що протидія корупції здійснюється у конкретному правовому порядку, в якому правовідношення між суб'єктами існують у межах загальної системи адміністративно-правових зв'язків з відповідним підпорядкуванням відносин між суб'єктами протидії положенням адміністративного законодавства та прийнятих на його основі підзаконних адміністративно-правових актів. Усе це вказує на те, що протидія корупції здійснюється з використанням відповідних форм, що притаманні адміністративно-правовому праву загалом з урахуванням особливостей діяльності з протидії корупції в органах прокуратури.

Адміністративно-правова форма – збірне поняття, яке складається з іменника «форма» та прикметника «адміністративно-правова», яка є означенням форми і дає можливість конкретизувати ту сукупність об'єктів, які описуємо даною дефініцією. Форма – поняття багатозначне і може бути тлумачене у таких значеннях як форма – це будь-яке зовнішнє вираження якого-небудь змісту; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; внутрішня організація змісту; спосіб існування і вираження змісту. З огляду на наведене, можна резюмувати, що формою є зовнішнє вираження певного об'єкту матеріальної чи нематеріальної дійсності. Тому під

адміністративно-правовою формою, у першу чергу, слід вважати той зовнішній вияв адміністративних правовідносин, який існує у системі тих чи інших органів публічної адміністрації. При цьому, не слід забувати, що форма як дефініція вказує не лише на зовнішній вияв якого-небудь предмету, але й передбачає його певну природну структурованість (упорядкованість). Таким чином, під адміністративно-правовою формою також мається на увазі певна упорядкованість адміністративних правовідносин, які відповідають встановленому в законодавстві порядку здійснення тих чи інших дій.

З філософської точки зору «форма» розглядається як спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз. Такий підхід відображений і в багатьох інших довідкових джерелах, де форма розглядається як тип побудови, спосіб організації чого-небудь. Таким чином, ведучи мову про форму, а тим паче адміністративно-правову форму, цим поняттям охоплюється сукупність двох аспектів: 1) зовнішній вираз; 2) певна упорядкованість. Усе це дозволяє описати форми, у межах яких органи прокуратури протидіють корупції в Україні.

Поняття адміністративно-правової форми та їх види є предметом наукових досліджень багатьох науковців у сфері адміністративного права. Наприклад, В.О. Шамрай і В.К. Шкарупа вважають, що адміністративно-правова форма представляє зовні виражену дію виконавчого органу (посадової особи), здійснену в межах його компетенції з метою досягнення поставлених перед ним цілей, яка викликає певні наслідки [1, с. 112]. Таким чином, форма дії – те, що прослідковується ззовні. При цьому, слід підкреслити ту обставину, що зовнішній вияв дії повинен бути здійснений виключно у межах компетенції державного органу, яка встановлюється та виражена в адміністративно-правових нормах. Тобто у правовідносинах щодо протидії корупції в органах прокуратури, адміністративно-правова форма – той структурований вияв діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури, який може бути виявлений будь-яким іншим суб'єктом. Йдеться про вчинення саме юридично-значи-

мих дій, які зазвичай набувають документальної чи електронно-документальної форми вираження. Так, планування, спостереження, дії суб'єктів протидії корупції здійснені у межах оперативно-розшукової діяльності, виявлення адміністративних корупційних правопорушень, визначення планів роботи інших не завжди у повній мірі можуть бути прослідковані ззовні з огляду на це, що частина такої діяльності є внутрішньою інтелектуальною діяльністю суб'єкта протидії корупції, спрямованою на досягнення конкретного результату у сфері антикорупційної діяльності.

Однак ця діяльність у подальшому об'єктивується шляхом прийняття тих чи інших актів суб'єктів протидії корупції, сукупність яких може бути вивченою і проаналізованою іншими суб'єктами. Ці акти як юридично значимі дії чи рішення можуть бути предметом відомчого контролю, предметом оскарження, предметом вивчення й удосконалення. Однак їх характерною рисою є визначеність їх форми, що передбачає процедуру вчення дій та зовнішній вираз документа. В сукупності такі дії, вчинені на підставі норм адміністративного права, творять упорядковану послідовність, у межах якої можна виявити конкретні правовідносини з приводу протидії корупції в органах прокуратури України.

Ю.П. Битяк та В.В. Зуй розглядають адміністративно-правові форми як зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються у процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління [2, с. 91]. Як уже зазначалося, дія органу в адміністративних правовідносинах зазвичай має вияв у сукупності актів, які розкривають та фіксують сутність юридично-значимої діяльності органів публічної адміністрації. Так, органи прокуратури з метою виявлення корупційних правопорушень можуть вчинити значну сукупність фактичної діяльності. Однак юридичне значення матимуть саме сукупність актів, у яких зафіксовано відповідну діяльність та її юридичний результат. Саме ці акти є підставою для подальших дій з приводу

притягнення винних осіб, які вчинили корупційні правопорушення до відповідальності.

По суті, якщо розглядати адміністративно-правову форму як інформаційний феномен, по суті така форма дозволяє об'єктивізувати антикорупційну діяльність суб'єктів протидії корупції, зробити таку діяльність інформаційно придатною для сприйняття її іншими реципієнтами правовідносин, забезпечити можливість юридичного значення антикорупційної діяльності, на підставі якого уповноважений орган може прийняти те чи інше рішення.

Т.М. Тимчишин, осмислюючи проблематику протидії правопорушенням, висловлює тезу, що під формою протидії правопорушенням потрібно розуміти дії органів виконавчої влади і виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування, їх системних утворень і посадових осіб, громадських формувань з охорони громадського порядку з видання адміністративно-правових актів і укладення адміністративно-правових договорів, а також інші дії вказаних органів і посадових осіб, що призводять до адміністративно-правових наслідків, у яких проявляються функції протидії правопорушенням [3, с. 169]. Таким чином, під формою слід розуміти певний інституційно визначений процес. При цьому, як впливає із позицій науковців, які наведені вище, ключовим у даному випадку є видання адміністративно-правових актів, за відсутності яких складно вести мову про певний зовнішній вияв адміністративно-правової діяльності. Такі акти нерозривно пов'язані із функціями й методами, які виконує той чи інший суб'єкт протидії такого негативного явища як корупція в органах прокуратури України. Останні можуть бути реалізовані у строгій відповідності з порядком, що визначений адміністративно-правовим законодавством та на основі компетенції, яка визначена в ньому.

З огляду на вищенаведене, ключовими елементами, які визначають адміністративно-правову форму протидії корупції в органах прокуратури України є, з одного боку, адміністративно-правова норма. У ній визначено компетенцію суб'єкта протидії корупції, порядок реалізації повноважень та чітку послідовність вчинення тих чи інших юридично значи-

мих дій. На підставі цієї норми, суб'єкт протидії корупції вчиняє адміністративно-правовий акт, який, по суті, є зовнішнім вираженням дій суб'єкта, а їх сукупність складає адміністративно-правову й адміністративно-процедурну форму.

Підсумовуючи все вищенаведене, під адміністративно-правовими формами протидії корупції в органах прокуратури України потрібно розуміти зовнішній вияв діяльності суб'єкта протидії корупції, яка здійснюється на підставі, в порядку та в межах компетенції, передбаченої адміністративно-правовими нормами, який об'єктивується у виданні адміністративно-правових актів та їх сукупності у визначеній послідовності й порядку.

По суті, коли ведеться мова про адміністративні правовідносини, такі форми слід розглядати в межах конкретної адміністративно-правової процедури, яка охоплюється поняттям адміністративного процесу. Таким чином, досліджувана форма завжди передбачає дотримання положень матеріального адміністративного законодавства та процедурних норм. Порушення як матеріально-правової складової, так і процесуального порядку, може призвести до визнання незаконними дій суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України, скасування прийнятих рішень, або ж відмова від задоволення судом вимог антикорупційних суб'єктів, які висуваються в порядку провадження щодо справ про адміністративні корупційні правопорушення чи в порядку кримінального процесуального права. Як наслідок, винна у корупційних діях особа може уникнути відповідальності за свої дії, система протидії корупції буде мати суттєві недоліки, а органи прокуратури нестимуть чергові репутаційні ризики в очах громадянського суспільства.

З метою визначення конкретних форм протидії корупції в органах прокуратури, доцільно здійснити дослідження видів адміністративно-правових форм, що виділяються в науці.

Серед науковців у сфері адміністративного права усталеною є позиція про те, що необхідно виділяти правові та не правові форми управлінської діяльності (державного управління). На думку багатьох дослідників,

критерієм поділу форм на правові та не правові є настання чи не настання правових наслідків. По суті правильним є те, що форми діяльності органів державної влади, у рівній мірі як і органів прокуратури чи інших суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури, можуть мати різні правові наслідки, а в окремих випадках такі наслідки можуть і не настати. Так як антикорупційна діяльність у прокуратурі України, може вважатися однією з функцій державного управління, яка реалізується в даному органі, відповідну тезу можемо справедливо застосувати і до органів відповідної діяльності органів прокуратури України.

Очевидно, окремі аспекти протидії корупції в органах прокуратури матимуть виховні, організаційні чи інші цілі і не стосуватимуться прийняття формально-визначених адміністративно-правових актів. Однак і антикорупційна діяльність, яка передбачена законодавчими актами, не завжди може мати юридичні наслідки. Так, оперативно-розшукова діяльність чи перманентний антикорупційний контроль за відсутності фактів корупційних правопорушень можуть не мати правових наслідків, однак це не є підставою для віднесення такої діяльності до інших «не правових» засобів. При цьому, слід також звернути увагу, що класичні організаційні форми протидії корупції в органах прокуратури також зазвичай здійснюються на підставі адміністративно-правових норм, зокрема положень антикорупційної стратегії, а їх здійснення оформлюється відповідними внутрішніми актами осіб, які здійснюють в прокуратурі організаційно-розпорядчі функції, а така діяльність оформлюється виданням наказу, або ж розпорядження.

Тому більше схильємось до визначення форм протидії корупції як адміністративно-правові (суто правові) та організаційно-правові. При цьому, підставою поділу таких форм будуть не юридичні наслідки тих чи інших аспектів антикорупційної діяльності, а сама сутність здійснюваних форм та їх конкретне визначення. Тому організаційно-правові форми матимуть такі ознаки, як підвищений рівень дискреції повноважень суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури, менший рівень формально визначених адміністративних ра-

мок діяльності, правова гнучкість, доцільність застосування у різних ситуаціях поряд з суто адміністративно-правовими формами. При цьому, в даному випадку варто резюмувати, що адміністративно-правові форми протидії корупції в органах прокуратури є ефективними за умови їх вдалого поєднання з організаційно-правовими. При цьому, реалізація адміністративно-правових форм – прерогатива адміністративної діяльності керівників органів прокуратури, які вирішують внутрішньоорганізаційні питання прокуратури України як ієрархічної системи органів державної влади.

У нашому випадку більш доцільно зосередити дослідницьку увагу на класифікації й конкретних видах адміністративно-правових форм протидії корупції в органах прокуратури України.

Розглядаючи адміністративно-правові форми, необхідно також звертати увагу на загальноприйняту в теорії адміністративного права класифікацію адміністративних процедур на юрисдикційні та не юрисдикційні [4, с. 266; 5, с. 55]. Юрисдикційні передбачають прийняття рішення по суті адміністративного спору чи конфліктної ситуації, зокрема у сфері адміністративної відповідальності чи дисциплінарної відповідальності державних службовців, до яких слід віднести і прокурорів. Не юрисдикційні провадження ж передбачають прийняття інших юридично значимих рішень, наприклад, прийняття внутрішніх нормативно-правових актів у сфері протидії корупції в органах прокуратури України. Відповідно, адміністративно-правові форми діяльності з протидії корупції відрізнятимуться в залежності від сфери та напрямку діяльності з протидії корупції в органах прокуратури України.

Т.О. Коломєєць серед адміністративно-правових форм виділяє наступні: адміністративну нормотворчість; прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; укладення адміністративних договорів; здійснення (учинення) інших юридично значимих дій [6, с. 173]. Наближену думку висловлює Ю.П. Битяк: видання нормативних актів управління; видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління [7, с. 135]. Наведені адміністративно-правові форми

М.І. Риженко зараховує до загальних форм. Натомість науковець виділяє такі спеціальні адміністративно-правові форми, які застосовуються до вузьких сфер адміністративно-правового регулювання. До останніх учений зараховує виконання, дотримання та використання [8, с. 245–246]. Усі ці види адміністративно-правових форм можуть бути підставою для класифікації спеціальних адміністративно-правових форм протидії корупції в органах прокуратури України та служити основою для наведення авторської класифікації, яка, на нашу думку, матиме методологічне й практично-прикладне значення. Така роль виділення адміністративно-правових форм протидії корупції в органах прокуратури України дозволить в подальшому розглядати кожну з наведених форм як окрему сферу діяльності, яка може підлягати оптимізації, організації чи дослідженню.

Слушно зазначає В.І. Литвиненко, що реалізація адміністративно-правових норм, зокрема у сфері протидії корупції, може здійснюватися шляхом поєднання різних адміністративно-правових форм [9, с. 153]. Таким чином, можемо констатувати, що адміністративно-правові форми протидії корупції доцільно наводити у межах певної класифікаційної основи, яка розглядається. Тим не менше, з огляду на певні особливості антикорупційної діяльності, її спеціального нормативно-правового регулювання, доцільно також виділити спеціальні форми протидії корупції.

Як приклад, за аналогією можна навести результати дослідження О. І. Добровольський, який досліджував форми протидії корупції на прикладі Державної фіскальної служби України. Науковець, зокрема, до форм протидії корупції в діяльності ДФСУ відносив: - здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та припинення корупційних діянь як з боку спеціально уповноважених правоохоронних органів, так і з боку громадськості; - видання та реалізація положень ключових нормативно-правових актів досліджуваної проблематики; - звернення громадян до компетентних органів державної влади шляхом подання заяв та скарг; - висвітлення діяльності органів ДФСУ у засобах масової інформації; - активне

залучення до участі в управлінні суспільними справами, що належать до компетенції ДФС, інститутів громадянського суспільства [10, с. 121-122]. Фактично, такі форми діяльності існують у межах кожного з державних органів. Однак ставлячи за мету комплексно розглянути адміністративно-правові форми протидії корупції в органах прокуратури, вважаємо, що слід виділити ті спеціальні форми антикорупційної діяльності, які визначені в актах антикорупційного й іншого законодавства України.

Висновок. Враховуючи все вищенаведене, до адміністративно-правових форм протидії корупції в органах прокуратури відносимо:

- 1) здійснення провадження щодо притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, складання протоколу тощо;
- 2) здійснення дисциплінарних проваджень щодо корупційних правопорушень;
- 3) передача відомостей про корупційні правопорушення компетентним органам;
- 4) відсторонення чи звільнення з посади за корупційні правопорушення;
- 5) представництво в суді у порядку кримінального провадження чи провадження щодо адміністративних правопорушень;
- 6) прийняття нормативно-правових актів щодо протидії корупції в органах прокуратури;
- 7) здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;
- 8) прийняття актів щодо вчинення організаційно-правових заходів з приводу реалізації антикорупційної стратегії у межах прокуратури України;
- 9) антикорупційна перевірка при прийнятті на роботу та просуванні по службі;
- 10) протидія корупції в процесі координації діяльності органів досудового розслідування;
- 11) інші адміністративно-правові форми протидії корупції в органах прокуратури України.

Література

1. Шамрай В.О. Адміністративне право України : конспект лекцій / В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа. – К. : НАУ, 2007. – 254 с.
2. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : конспект лекцій / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х. : Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
3. Тимчишин Т.М. Адміністративно-правові форми та методи протидії правопорушенням на залізничному транспорті / Т.М. Тимчишин // Митна справа. – 2015. -- № 1(22). – С. 164-170.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
5. Галіцина Н.В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур / Н.В. Галіцина // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 54-59.
6. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
7. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : [підручник] / Ю.П. Битяк, В.В. Богущий. – К. : Право, 2001. – 528 с.
8. Риженко І.М. Форми адміністративно-правового захисту права власності суб'єктів господарювання / І.М. Риженко // Держава і право. Серія «Юрид. і політ. науки» : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 47. – С. 243-246.
9. Литвиненко В.І. Адміністративно-правові форми протидії корупції в Україні / В.І. Литвиненко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Випуск 3-2. – Том. 1. – 2015. – С. 152-155.
10. Добровольський О.І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Добровольський Олег Ігорович ; Відкрит. міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». - Київ, 2015. – 201 с.