

СПЕЦИФІКА ЗАВДАНЬ І ФУНКЦІЙ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ ЩОДО БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

SPECIFIC TRAITS OF LAW-ENFORCEMENT BODIES' TASKS AND FUNCTIONS AS ENTREPRENEURSHIP SUBJECTS REGARDING CORRUPTION COMBATING IN UKRAINE

Веклич В.О.,

*кандидат юридичних наук,
заступник завідувача кафедри конституційного права,
історії та теорії держави і права
Навчально-наукового Інституту права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

*Я у кожному струмені падаю,
Розбиваюсь об сіру бруківку,
Що мені ваша доля із владою,
Що шукатиме мою криївку!
І хай зорі, що хочуть, віщують -
Ми не можемо їх загасити,
Але можемо їх не почути,
Просто можемо не захотіти.
І хай мойри плетуть веретена -
Моя нитка тонка обірветься,
Я покину свою авансцену
І відійду до тих, хто сміється.*

Софія Костицька

(«А я зорію в бразолії») [1, с. 46–47]

Зважаючи на поточний стан правової доктрини, досі потребують детальнішого опрацювання завдання і функції правоохоронних органів як суб'єктів правозастосування щодо боротьби з корупцією в Україні з урахуванням їх специфіки. Так, важливо розглянути їх загальне доктринальне розуміння з опрацюванням релевантних дефініцій. Останнє співвідноситься з практичною потребою стосовно створення теоретичного базису для ефективної антикорупційної діяльності в Україні.

Ключові слова: запобігання корупції, боротьба з корупцією, правозастосування, правоохоронні органи, Україна.

Учитывая текущее состояние правовой доктрины, до сих пор требуют детальной проработки задачи и функции правоохранительных органов как субъектов правоприменения относительно борьбы с коррупцией в Украине с учетом их специфики. Так, важно рассмотреть их общее доктринальное понимание с обработкой релевантных дефиниций. Последнее соотносится с практической потребностью в создании теоретического базиса для эффективной антикоррупционной деятельности в Украине.

Ключевые слова: предотвращение коррупции, борьба с коррупцией, правоприменение, правоохранительные органы, Украина.

The law enforcement bodies' tasks and functions as subjects of corruption combating in Ukraine are still needed in the view of their specific features and the current state of the legal doctrine. So, it is important to consider their general doctrinal understanding with the development of relevant definitions. The latter relates to the practical need for a theoretical basis for effective anti-corruption activities in Ukraine.

Key words: corruption prevention, corruption combating, law enforcement, law enforcement agency, Ukraine.

Постановка проблеми. Завдання і функції правоохоронних органів як суб'єктів правозастосування у контексті боротьби з корупцією в Україні на поточному етапі розвитку потребують значного доопрацювання у зв'язку зі змінами законодавства, а також нагальною потребою щодо модифікації самих суспільних відносин відповідно до загальної стратегічної мети щодо збереження держави, а також похідної від неї субмети стосовно подолання корупції як явища, що охопило суспільні відносини у значних масштабах.

Стан опрацювання. Різноманітні аспекти завдань і функцій правоохоронних органів як суб'єктів боротьби з корупцією протягом останніх років різною мірою досліджувалися такими вітчизняними й іноземними вченими і практиками, як: В.Б. Авер'янов, М.Ю. Бездольний, В.П. Беляєв, З.С. Гладун, Д.Г. Заброда, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, О.О. Кашкаров, В.В. Клоков, І.М. Куксін, Б.М. Лазарев, А.В. Линник, В.І. Литвиненко, П.А. Матвеев, М.І. Мельник, Ю.П. Мірошник, О.М. Музичук,

С.С. Рогульський, О.В. Терещук, А.О. Ткаченко, М.І. Хавронюк, А.К. Шавлохов, М.С. Шалумов, В.А. Шатіло і багатьма іншими.

Разом з тим, слід вказати, що у зв'язку з поступальними змінами законодавства нагальною лишається проблема щодо чіткого окреслення завдань і функцій правоохоронних органів саме як суб'єктів правозастосування щодо боротьби з корупцією в Україні. Останнє, своєю чергою, вимагає детальнішої доктринальної розробки відповідної проблематики з урахуванням дійсного стану суспільних відносин, а не лише особливостей чинного правового регулювання, що має у сукупності забезпечити досягнення мети, яка ставиться у контексті поточного дослідження.

Метою статті є загальнотеоретичне окреслення завдань і функцій правоохоронних органів як суб'єктів правозастосування щодо боротьби з корупцією в Україні з урахуванням особливостей дійсного стану суспільних відносин, що виникають у зв'язку з релевантним правовим регулюванням.

Виклад основного матеріалу. Беручи до уваги особливості чинного вітчизняного законодавства, слід зазначити, що «боротьба з корупцією» не має чіткого нормативно-правового визначення. При цьому семантично під нею можна розуміти порівняно вузьку сферу антикорупційної діяльності, до якої долучено передусім представників такого органу держави, як Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ). Разом з тим припинення проявів корупції, що їх можуть виявляти інші органи державної влади, так само може здійснюватися ними з урахуванням наявної компетенції: «згідно з оприлюдненими даними, за перші п'ять місяців 2017 року правоохоронні органи почали майже 9,5 тис. проваджень за фактами корупції, зокрема за нецільове використання бюджетних коштів, шахрайство, перевищення повноважень, хабарі тощо» [2, с. 16]. Існує й практика долучення представників громадянського суспільства до антикорупційних ініціатив: «в Україні, окрім правоохоронних органів, боротьбою з корупцією займається громадськість» [2, с. 16], хоча з теоретичної точки зору це зауваження є дискусійним.

Відсутність чіткого доктринального підходу до визначень спеціальних видів антикорупційної діяльності зумовлює неоднозначність їх сприйняття і тлумачення або сутнісне змішування. Зокрема, тут доречно взяти до уваги статусні особливості НАБУ відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про НАБУ»: «є державним правоохоронним органом, на який покладено функції попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових» [3]. Відповідно, проблемною лишається ситуація, коли вчені й фахівці-практики часто намагаються опрацювати саме визначення корупції при розгляді особливих видів антикорупційної діяльності, не даючи чітких дефініцій останніх.

Так, під боротьбою «Великий тлумачний словник сучасної української мови» наводить наступні

дефініції: «3. Діяльність, що має на меті подолати або знищити кого-, що-небудь» [4, с. 60]. Тож, під боротьбою з корупцією є доречно розуміти правову діяльність, яка реалізується стосовно суспільних відносин, що їх уражено корупцією, з метою ліквідації останньої за умови наявності правових інструментів або засобів для реалізації такої мети. Так, наприклад, діяльність окремих громадських формувань у багатьох випадках доречно віднести не до боротьби з корупцією, але до запобігання і (або) протидії: «Центр протидії корупції, очолюваний Віталієм Шабуніним, досліджує публічні закупівлі різного рівня, пише про «політичну» корупцію, – мова про спроби законодавчо обмежити повноваження новостворених антикорупційних органів, аналіз поправок до законодавства тощо, – займається розслідуванням корупційних схем» [2, с. 16–17].

Також у контексті дослідження важливо чітко окреслити розуміння правоохоронних органів: «Під правоохоронними органами слід розуміти державні органи, наділені владними повноваженнями, що здійснюють у межах своєї компетенції правоохоронну діяльність на основі чинного законодавства, тобто у самостійний вид державної діяльності слід виділити правоохоронну діяльність, яка володіє певними властивостями. Вона також визначається правоохоронною функцією держави» [5, с. 119]. Стосовно боротьби з корупцією, окрім НАБУ, слід зазначити функціонування таких органів державної влади, як Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП), Служба безпеки України (далі – СБУ), Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України (далі – ДВБ НПУ) тощо.

На САП у п.п. 10 п. 4 відповідного Положення покладено реалізацію такого напрямку діяльності, як «захист у суді прав і законних інтересів громадян у випадках, визначених законом, а також захист інтересів держави за наявності порушень, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, у межах реалізації своїх функцій. Здійснення заходів щодо поновлення порушених прав громадян або законних інтересів держави» [6].

У ч. 2 ст. 2 Закону України «Про СБУ» окреслено спеціальний антикорупційний напрямок діяльності: «До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України» [7].

До завдань ДВБ НПУ віднесено: «Виявлення, попередження та припинення кримінальних правопорушень та корупційних діянь, що готуються або вчинені працівниками органів та підрозділів Національної поліції України, а також захист посадових осіб Національної поліції України від перешкоджання їм у виконанні службових обов'язків» [8]. Слід зазначити юридично забезпечену можливість існування подібних структурних підрозділів і в інших воєнізованих органах державної влади.

Так, згадані органи у сучасній доктрині права віднесено до суб'єктів правозастосування, які безпосередньо зобов'язані забезпечувати реалізацію норм права, що стосуються боротьби з корупцією, що визначається безпосередньо правозастосовним характером їх діяльності: «правозастосувачем може бути лише суб'єкт, повноваження та діяльність якого регламентовані законом, відтак, правозастосування, являючи собою компетентну діяльність уповноважених на те державою суб'єктів, здійснюється, як уже зазначалося, відповідно до визначеного у законі порядку» [9, с. 4]. З практичної точки зору потреба у спеціальних дефініціях щодо їх завдань і функцій з метою подальшого чіткого розмежування компетенцій є нагальною.

Доречно вказати, що подібні дефініції у контексті протидії корупції розробив В. Литвиненко, але при цьому не було враховано потреби щодо розмежування антикорупційної діяльності за її базовими різновидами.

Передусім, тут слід розглянути дефініцію щодо завдань: «завдання правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції в Україні – це нормативно визначена та науково обґрунтована діяльність спеціально уповноважених державних органів, спрямована на вирішення проблем, пов'язаних зі здійсненням профілактики, боротьби, мінімізації та (або) ліквідації наслідків корупційних правопорушень» [10, с. 247]. Виокремлення спеціального аспекту щодо боротьби у контексті антикорупційної діяльності дозволяє узагальнивши відповідну сукупність ознак запропонувати наступну дефініцію: завдання правоохоронних органів як суб'єктів правозастосування щодо боротьби з корупцією – це сукупність нормативно визначених положень щодо діяльності компетентних органів державної влади, які повинні реалізовуватися з урахуванням цільових напрямків їх діяльності, в яких відображено загальну мету щодо припинення проявів корупції, а також її остаточне подолання.

Загальнотеоретичний (у контексті теорії права) підхід щодо розгляду функцій як напрямків діяльності також має знайти своє вираження у спеціальній дефініції з урахуванням мети цього дослідження. В. Литвиненко у монографії «Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади» навів наступне визначення: «Функції правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупції – соціально зумовлені, закріплені в антикорупційному законодавстві напрями діяльності правоохоронних органів з метою виконання завдань, пов'язаних із профілактикою, боротьбою і мінімізацією та (або) ліквідацією наслідків корупційних правопорушень» [10, с. 257]. З теоретичної точки зору це визначення значною мірою охоплює антикорупційну діяльність у цілому. При цьому його базові елементи можуть бути відображеними і у подібній дефініції щодо боротьби з корупцією (але з урахуванням наведених вище особливостей), тож: функції правоохоронних органів як суб'єктів правозастосування щодо боротьби з корупцією – це соціально зумовлені й закріплені у спеці-

альному антикорупційному законодавстві напрями діяльності відповідно уповноважених правоохоронних органів, що реалізуються через виконання нормативних завдань, в яких відображено загальну мету щодо припинення проявів корупції, а також її остаточне подолання.

При цьому важливо підкреслити, що запобігання і протидія як види антикорупційної діяльності значною мірою можуть набувати загально соціальних форм, що безпосередньо не об'єктивуються у правоохоронній діяльності, але вже з урахуванням активізації громадянського суспільства (останнє може сприйматися неоднозначно з урахуванням усталеної моделі суспільних відносин, що зазначаються чітко вираженим державоцентризмом на противагу щодо «цільового» людиноцентризму, який набув декларативного характеру). Так, залишається дискусійним питання щодо надання громадським формуванням спеціальних правоохоронних повноважень (але відмінних від закріплених на правовому рівні стосовно органів державної влади), які б дозволили ширше долучати громадянське суспільство до участі в антикорупційній діяльності (зокрема, організація антикорупційних громадських інформаційних кампаній з використанням засобів масової інформації або вжиття правових заходів щодо припинення корупційних діянь з обов'язковим негайним повідомленням компетентних органів державної влади щодо боротьби з корупцією тощо). Так, досі актуальними лишаються положення «Антикорупційної стратегії» на 2014–2017 роки: «Не виконані також в Україні вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики – залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається здебільшого у формі недовірливих консультацій для формального виконання вимог законодавства» [11]. Відповідні ініціативи суттєво дозволили б розширити можливості для забезпечення діяльності щодо боротьби з корупцією на засадах згаданого людиноцентризму з розширенням сфери об'єктивного правового впливу громадянського суспільства на суспільні відносини. При цьому боротьба з корупцією лишається однією з таких цільових сфер з цілковитим домінуванням органів державної влади з урахуванням теоретичних напрацювань стосовно правозастосування, які базово розроблялися ще за радянського періоду при фактичній ліквідації громадянського суспільства як такого.

Висновки. Розроблені під час цього дослідження визначення завдань і функцій правоохоронних органів як суб'єктів правозастосування щодо боротьби з корупцією в Україні значною мірою характеризуються класичними пострадянськими рисами, які утвердилися у загальній теорії права, а також теорії адміністративного права України. Таким чином домінування компетентних органів державної влади з практичної точки зору має бути переформатованим відповідно до нагальної потреби щодо ширшого долучення громадянського суспільства до антико-

рупційної діяльності загалом і до діяльності щодо боротьби з корупцією як її підвиду зокрема. Нагальною проблемою у цій сфері лишається відсутність ефективного спеціального законодавства, яке б дозволило реалізовувати можливості для розширення взаємодії інститутів громадянського суспільства з компетентними органами влади України, що дозволило

б підвищити їх ефективність. Єдино можливим у цій сфері вбачається спеціальний напрямок щодо розробки нормативно-правових актів, які б закріплювали компетенцію інститутів громадянського суспільства як правоохоронних з компетенцією, яка б дозволяла їм взаємодіяти з органами державної влади (при збереженні чинних базових повноважень за останніми).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Костицька С. Лабіринти метаморфоз: поезії / Софія Костицька. – Обране і нове. – Дрогобич: Коло, 2016. – 256 с.
2. Козлюк С. Новий вид спорту / Станіслав Козлюк // Український Тиждень. – 2017. – № 23. – С. 16–17.
3. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698–VII / Верховна Рада України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/print1452937429905054> (дата звернення: 17.11.2017).
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 170000 сл. / Уклад., гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун, 2003. – 1427 с.
5. Мельник В.І. Правоохоронні органи України як суб'єкти забезпечення економічної безпеки держави / В.І. Мельник // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – Випуск 3. – Том 2. – С. 118–121.
6. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 року № 149 // Юрист+Закон: Center of computer technologies. – 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm (дата звернення: 17.11.2017).
7. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229–XII // Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/print1485851252496697> (дата звернення 30.11.2017 р.).
8. Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України // Національна поліція України: тимчасовий веб-сайт. – 2017. – 25 серпня. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1820018> (дата звернення: 17.11.2017).
9. Барандич С. Правозастосування в сучасному вимірі юридичної науки / Світлана Барандич // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 4. – С. 1–7.
10. Литвиненко В.І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: [монографія] / В.І. Литвиненко. – К.: МП Леся, 2015. – 491 с.
11. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699–VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.