

С. А. ПОДОЛЯКА

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

## **ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 32–39

*Досліджується механізм адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні, зокрема – структурні елементи цього механізму. Аналіз досліджень вчених-адміністративістів, дає змогу окреслити структурний склад механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні.*

Протидія корупції на сьогодні є однією з основних завдань української держави, яку можна вважати необхідною умовою для подальшого суспільного розвитку, підвищення довіри населення до влади, становлення конкурентоспроможної економіки, входження України до числа розвинених країн. Протидія ж корупції в органах прокуратури вирізняється певною специфікою, яка зумовлена передусім особливим місцем прокуратури в інституційній системі протидії корупції в Україні, її функціональною природою та необхідністю забезпечення управління внутрішньою та зовнішньою складовою такої протидії.

Протидія корупції як адміністративна діяльність прокуратури здійснюється за допомогою відповідного механізму, який розкриває сутність та порядок здійснення такої діяльності у належній адміністративно-правовій формі. Обставини, якими обґрунтовуються актуальність і доцільність даного дослідження, доповнюються тим фактом, що, хоч і крізь призму науки адміністративного права, механізм адміністративно-правового регулювання в цьому чи іншому контексті був предметом дослідження багатьох науковців, однак, по-перше, в розрізі складових (елементів) такий механізм рідко набуває деталізованих досліджень, по-друге, наявні у доктрині напрацювання не відзначаються монізмом. Це підвищує науковий інтерес як до визначення елементів механізму адміністративно-правового регулювання загалом як категорії адміністративного права (та й загальної правової категорії), так і до розроблення таких особливостей у контексті звуженої діяльності – протидії корупції в органах прокуратури України.

Визначимо складові, що являють собою структуру механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні.

Складові досліджуваної категорії є не лише науковою абстракцією, вони мають конкретний практично-прикладний вияв, оскільки є тими засобами, які визначають особливості, сутність та практичний вияв конкретних прикладних категорій, що врегульовані загальним і спеціальним законодавством та забезпечують реалізацію державної антикорупційної політики в діяльність органів прокуратури України та її елементів. Тому встановлення та наукове розроблення складових механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні має практичний ефект, що полягатиме у створенні теоретичних передумов для подальшої оптимізації системи адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури України.

Систему механізму адміністративно-правового регулювання в цілому та його складові тою чи іншою мірою розкривали такі науковці: М. Ю. Бездольний, Л. Р. Біла, І. П. Голосніченко, З. С. Гладун, С. Т. Гончарук, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, С. О. Мосьондз, А. Р. Решетнік, С. Г. Стеценко, Х. П. Ярмакі та ін. Однак в міру плюралізму думок та необхідності більш детального встановлення особливостей вияву та характеристики складових досліджуваного поняття у більш вузькій сфері суспільного життя — протидії корупції в органах прокуратури України можемо резюмувати наявність доцільності здійснення нового комплексного дослідження за окресленим предметом.

Варто зазначити, що розрізнення елементів механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції впливає насамперед з праворозуміння даного поняття. Окрім того, механізм адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні, будучи комплексною системною категорією, залежно від аспекту дослідження, може складатися з різних сукупностей елементів, з яких усі можуть бути притаманними досліджуваній системі.

С. Т. Гончарук зазначає, що структура механізму адміністративно-правового регулювання складається з адміністративно-правових норм, актів тлумачення й актів реалізації адміністративно-правових норм та адміністративно-правових відносин [1, 23]. Аналогічний підхід до визначення елементів механізму адміністративно-правового регулювання використовує І. П. Голосніченко, зазначаючи, що структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання є норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [2, 14]. Таку саму позицію висловив Х. П. Ярмакі, відмінність якої від класифікації, що наведена вище, полягає у доповненні складу елементів системи адміністративно-правовими відносинами [3, 38]. По суті, правові відносини — це правовідносини, які врегульовані нормами права (у нашому випадку — адміністративними). Саме на суспільні відносини спрямована дія механізму адміністративно-правового регулювання, яка полягає у намаганні

підпорядкувати дії людей — учасників суспільних відносин правилам, що встановлені у законодавстві диспозитивним, імперативним чи імперативно-дискретним шляхом.

Поширення на ту чи іншу ситуацію у суспільних відносинах норм адміністративного права перетворює фактичні суспільні відносини у категорію правовідносин, учасники яких користуються суб'єктивними правами й обов'язками, а в нашому випадку прокурори — суб'єкти владних повноважень у наведених правовідносинах реалізують свої повноваження. Метою спрямованості механізму є підпорядкування поведінки осіб тим правилам, які відображені в нормі — екстраполяції норми на фактичні суспільні відносини. Однак, навіть якщо поведінка, яка підлягає під регулювання адміністративно-правовою нормою (співпадає з гіпотезою як структурним елементом норми права), не відповідає повністю чи частково вимогам законодавства, говорити про відсутність правовідносин та механізму адміністративно-правового регулювання загалом — немає підстав, адже така ситуація буде розцінюватися як порушення норм адміністративного чи іншого законодавства, що буде тягнути реалізацію інших засобів у механізми адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури України.

Необхідно також підкреслити, що адміністративні правовідносини у механізмі за функціональною ознакою не є тим елементом, що зумовлює реалізацію норм права, а, по суті, виступають об'єктом впливу, на який, власне, і спрямований механізм. З іншого боку — функціональне призначення адміністративно-правових відносин у механізмі може бути розкрите як кінцевий результат та вимір вияву адміністративно-правової норми як положення законодавства. Тому питання, чи є адміністративно-правові норми елементами механізму адміністративно-правового регулювання механізму протидії корупції — особисте питання дослідників, яке впливає з філософсько-правової категорії бачення цього механізму і його складу. Як перший так і другий підхід є обґрунтованими та мають право на існування. Доречно відносити адміністративно-правові норми до складових механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури України (та й у правовідносинах загалом), якщо не у даному підході, то, як мінімум, у підході, у якому механізм адміністративно-правового регулювання та його складові розкриваються крізь призму стадій.

В науці також існує підхід, відповідно до якого у механізмі адміністративно-правового регулювання виділяють такі згруповані види елементів [4, 24]:

- органічні (ті, що визначають суть самого явища механізму адміністративно-правового регулювання, тобто без яких не може відбуватися сам механізм та функціональні складові);
- функціональні (ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, які не є обов'язковими його елементами).

Погоджуючись із сутнісним визначенням видів, що наводяться, доцільно визначити їх як обов'язкові та факультативні елементи механізму адміні-

стративно-правового регулювання в органах прокуратури. Адже якщо формулювання “органічні” відповідає сутності означуваного виду, то у другому випадку, визначаючи певні елементи механізму адміністративно-правового регулювання як “функціональні”, більше спадає на думку визначення складових досліджуваної категорії крізь призму етапів його реалізації та їх характеристики як “субсидіарних”.

О. Д. Коломоєць висловлює позицію, відповідно до якої “до органічних складових механізму адміністративно-правового регулювання належать [5, 3]:

- норми права — загальнообов’язкові правила поведінки, встановлені з метою регулювання суспільних відносин;
- акти реалізації норм права — процес фактичного втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб’єктів адміністративного права;
- правові відносини — вольові суспільні відносини, що виникають на основі норм права”.

Така думка, безумовно, має право на існування, а такий поділ більшою мірою розкриває сутність дії механізму адміністративно-правового регулювання у суспільних відносинах, у нашому випадку — в адміністративно-правових відносинах у системі прокуратури України.

С. В. Ківалов, Л. Р. Біла до елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносять: адміністративно-правові норми; реалізацію адміністративно-правових норм; джерела адміністративного права; адміністративно-правові відносини тощо [6, 102–103]. Звісно, реалізація адміністративно-правових норм як процес здійснюється за допомогою визначених елементів, кожен з яких має власний зміст. Тому, не заперечуючи такого вузького підходу (який є доволі лаконічним та вдалим), вважаємо за необхідне розкривати цей механізм за допомогою відповідних актів — актів правореалізації.

А. Р. Решетнік як представник широкого підходу до виділення елементів системи адміністративно-правового регулювання зазначав, що це поняття складається з норм адміністративного права, їх зовнішнього вираження — джерел адміністративного права; принципів адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; адміністративно-правових відносин; адміністративно-правового статусу суб’єктів адміністративного права; індивідуальних актів суб’єктів публічної адміністрації; форм діяльності суб’єктів адміністративного права; методів адміністративного права; адміністративно-правових режимів; адміністративних процедур; ефективності адміністративно-правового регулювання [7, 271]. Ці елементи вважаються науковцем частиною досліджуваного механізму. Відповідно, візьмемо до уваги, що поряд із вузьким підходом до визначення складу механізму адміністративно-правового регулювання існує відповідний широкий підхід, що включає у себе значно ширший перелік об’єктів. Останній підхід має сумнівну цінність, оскільки не дає можливості розкрити основну визначальну сутність такого механізму у його динамічній складовій крізь призму взаємодії норми та учас-

ників суспільних відносин. Однак існування даного підходу варто брати до уваги.

Д. І. Йосифович до основних складових елементів адміністративно-правового механізму протидії корупції відносить: “правовідносини у сфері протидії корупції як різновид суспільних відносин, що регламентуються правовими нормами і забезпечують взаємодію останніх з відповідними суб’єктами протидії корупції; норми права, що визначають права та обов’язки суб’єктів протидії корупції; нормативно-правові акти, які регламентують різноманітні сторони протидії корупції і формують комплексне та універсальне антикорупційне законодавство; державні органи, що покликані протидіяти корупції у процесі своєї повсякденної діяльності; адміністративна відповідальність як складова адміністративного примусу, що застосовується до суб’єктів корупційних правопорушень за умови порушення ними вимог чинного антикорупційного законодавства України” [8, 119–120]. І хоча більш вузьке, спрощене розкриття елементів та сутності механізму адміністративно-правового регулювання корупції видається доречнішим, не можна оминати того аспекту, що її склад також становлять інституційні елементи та засоби забезпечення належного функціонування механізму. Останні виділені науковцем у контексті адміністративної відповідальності.

Відповідальність можна віднести до основних засобів забезпечення належного функціонування адміністративно-правового механізму протидії корупції в органах прокуратури в Україні. Однак позиція деяких вчених щодо того, буцімто у прокуратурі України, як і в інших державних органах, елемент механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції ґрунтується виключно на інституті адміністративної відповідальності, видається сумнівною, адже остання також реалізується у багатьох інших правових інститутах, у тому числі приватно-правових, кримінально-правових тощо. Цивільно-правова, кримінальна, матеріально-правова відповідальності, до якої може бути притягнення прокурора, який вчинив корупційне правопорушення, також забезпечують реалізацію положень адміністративного законодавства.

Щодо інституційної складової, яка є невід’ємним окремим елементом механізму протидії корупції в органах прокуратури України, можна зазначити, що відповідна складова виявляється в поєднанні правових інститутів, органів та уповноважених посадових осіб, які реалізують положення адміністративного права, застосовуючи свою владну волю. Проте слід мати на увазі, що вона не є виключною й незамінною системою механізму правового регулювання, виходячи з наступного.

Наведене ґрунтується на основі, яку для прикладу розкривають С. Л. Лисенкова і В. В. Копейчикова, зазначаючи, що реалізація норм права — це різноманітний процес практичного здійснення правових вимог у діяльності тих чи інших суб’єктів [9, 210]; також “застосування норм права — це спрямована на реалізацію норм права і здійснювана у спеціально встановлених формах державно-владна, творчо-організуюча діяльність державних органів і уповноважених державою інших суб’єктів з метою вирішення конкретної справи

шляхом видання індивідуальних правових приписів (правозастосовчих актів)” [9, 212–213]; при цьому застосування норм права розуміється як особлива форма їх реалізації [10, 428]. Наведені автори та інші фахівці розрізняють такі форми реалізації норм права: додержання, виконання, використання та застосування норм права. Якщо виконання й застосування передбачають участь уповноваженого суб’єкта, то додержання полягає в утриманні від дій, які порушують положення адміністративного законодавства, або ж прийняті на їх основі адміністративно-правові акти в управлінській сфері, або вчинення дій, які становлять склад адміністративних корупційних правопорушень чи відповідних злочинів. Слід зазначити, що застосування, якщо його розуміти у наведеному підході, полягає у вирішенні конкретної справи юрисдикційного характеру. Прокуратура такими повноваженнями, за виключенням внутрішніх щодо працівників того самого органу, не наділена, тому більшою мірою саме дотримання й виконання будуть найбільш частішими формами реалізації повноважень органами прокуратури у сфері протидії корупції. Однак слід мати на увазі, що існують також підходи щодо ширшого розкриття поняття “виконання”, яке ототожнюється з розумінням реалізації як одного з видів актів як визначального елемента механізму протидії корупції в органах прокуратури України. Як вузький, так і широкий підхід у таких випадках будуть обґрунтованими з філологічної точки зору.

Отже, можна дійти таких висновків.

Існує низка підходів щодо визначення складу механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні.

Деякі дослідники виділяють “органічні” та “функціональні” згруповані види елементів. Інші зосереджують свою увагу на вузькому або ж широкому підході до визначення складу означеного механізму адміністративно-правового регулювання. Дискусійним наразі лишається питання щодо віднесення чи невіднесення адміністративно-правових норм до елементів механізму адміністративно-правового регулювання.

Автор є прихильником вузького підходу щодо визначення складу механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні, оскільки такий підхід дає можливість розкрити основну визначальну сутність цього механізму в його динамічній складовій крізь призму взаємодії норми та учасників суспільних відносин.

Варто підтримати позицію О. Д. Коломоець, згідно з якою до органічних складових механізму адміністративно-правового регулювання належать: норми права; акти реалізації норм права; правові відносини. Такий поділ більшою мірою, ніж інші, розкриває сутність дії механізму адміністративно-правового регулювання у суспільних відносинах, в нашому випадку — в адміністративно-правових відносинах у системі прокуратури України. Також вважаємо, що адміністративно-правові норми слід відносити до складових механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури України (та й у правовідносинах загалом) якщо не у даному підході, то, як мінімум, у тому, де механізм адміністративно-правового регулювання та його складові розкриваються крізь призму стадій.

Одним з основних засобів забезпечення належного функціонування адміністративно-правового механізму протидії корупції в органах прокуратури в Україні є відповідальність. При цьому варто зважати на те, що реалізації положень адміністративного законодавства в контексті притягнення до відповідальності прокурора, який вчинив корупційне правопорушення, слугують також цивільно-правова, кримінальна, матеріально-правова відповідальності.

Ключовим елементом у досліджуваному механізмі є акти правореалізації як широка категорія, яка включатиме більш вузькі види актів і дій, у яких розкриваються форми вияву та методи застосування адміністративно-правових актів до відповідних правовідносин за участю органів прокуратури України щодо протидії корупції.

## Джерела

---

1. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини: навч. посіб. К.: НАВС, 2000. 240 с.
2. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник. Ірпінь, 1998. 108 с.
3. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. О.: Юрид. л-ра, 2006. 366 с.
4. Адміністративне судочинство України: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. К.: Істина, 2008. 216 с.
5. Коломоєць О. Д. Поняття та сутність адміністративно-правового механізму попередження насильства в сім'ї [Електронний ресурс] // Учебники он-лайн. URL: [http://www.bookz.com.ua/26/PD111\\_10.pdf](http://www.bookz.com.ua/26/PD111_10.pdf)
6. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України [навч.-метод. посіб.]. Одеса: Юрид. л-ра, 2002. 312 с.
7. Решетнік А. Р. Деякі особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державного службовця в судовій установі // Форум права. 2015. № 1. С. 269–274.
8. Йосифович Д. І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутрішніх справ. № 3. 2015. С. 115–123. Серія юридична.
9. Теорія держави і права / за ред. С. Л. Лисенкова і В. В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2002. 320 с.
10. Венгеров А. Б. Теория государства и права. М.: Юриспруденция, 2000. 528 с.

*Одним з основних засобів забезпечення належного функціонування адміністративно-правового механізму протидії корупції в органах прокуратури в Україні є відповідальність. При цьому доречно зважати на те, що реалізації положень адміністративного законодавства в контексті притягнення до відповідальності прокурора, який вчинив корупційне правопорушення, слугують також цивільно-правова, кримінальна, матеріально-правова відповідальності. Ключовим елементом у досліджуваному механізмі є акти правореалізації як широка категорія, яка включатиме більш вузькі види актів та дій, у яких розкриваються форми вияву та методи застосування адміністративно-правових актів до відпо-*

відних правовідносин за участю органів прокуратури України щодо протидії корупції.

*One of the main means of ensuring the proper functioning of the administrative and legal mechanism of combating corruption in the prosecutor's offices in Ukraine is the re-sponsibility. It should be noted that the implementation of the provisions of administrative law in the context of prosecution of the prosecutor who committed the corruption offense also serve civil, criminal, material and legal responsibility. A key element in the investigated mechanism is acts of legalization as a broad category, which will include more narrow types of acts and actions, which reveal the forms of manifestation and methods of applying administrative and legal acts to the relevant legal relations with the participation of the prosecutor's office of Ukraine in the fight against corruption.*

Одним из основных средств обеспечения надлежащего функционирования административно-правового механизма противодействия коррупции в органах прокуратуры в Украине есть ответственность. При этом следует учитывать, что реализации положений административного законодательства в контексте привлечения к ответственности прокурора, совершившего коррупционное правонарушение, служат также гражданско-правовая, уголовная, материально-правовая ответственность. Ключевым элементом в исследуемом механизме есть акты правореализации как широкая категория, которая будет включать более узкие виды актов и действий, в которых раскрываются формы проявления и методы применения административно-правовых актов к соответствующим правоотношениям с участием органов прокуратуры Украины о противодействии коррупции.

Надійшла 7 липня 2017 р.