

РОЛЬ ТА ФУНКЦІЇ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано теоретико-правові підходи щодо визначення терміна «функції», запропоновано новий підхід до визначення цього поняття. Здійснено класифікацію функцій антикорупційних органів України. Наведено перелік основних функцій Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, Вищого антикорупційного суду та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Ключові слова: *функція, корупція, антикорупційні органи, Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції, Вищий антикорупційний суд та Спеціалізована антикорупційна прокуратура.*

В статье проанализированы теоретико-правовые подходы к определению термина «функции», предложен новый подход к определению данного понятия. Осуществлена классификация функций антикоррупционных органов Украины. Приведен перечень основных функций Национального антикоррупционного бюро, Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции, Высшего антикоррупционного суда и Специализированной антикоррупционной прокуратуры.

Ключевые слова: *функция, коррупция, антикоррупционные органы, Национальное антикоррупционное бюро, Национальное агентство по предупреждению коррупции, Высший антикоррупционный суд и Специализированная антикоррупционная прокуратура.*

The article analyzes legal and theoretical approaches to the definition of the term of function, proposes a new approach to the definition of the concept. The classification of functions of anti-corruption bodies of Ukraine is carried out. The list of the main functions of the National Anti-Corruption Bureau, the National Agency for the Prevention of Corruption, the Supreme Anticorruption Court and the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office are listed.

Key words: *function, corruption, anti-corruption authorities, National Anti-Corruption Bureau, National Agency for the Prevention of Corruption, High Anti-Corruption Court and Specialized Anti-Corruption Prosecutor.*

Вступ. Необхідність запровадження ефективної протидії корупції та забезпечення законності зумовило створення та запровадження спеціальних органів державної влади із запобігання та протидії корупції. Створення спеціальних органів зумовлено низьким рівнем довіри населення до державної влади та судової системи, неефективності процедури доказування та притягнення до відповідальності корумпованих можновладців, а також низький рівень України в світовому Індексі сприйняття корупції тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що це питання вивчалось В.Б. Авер'яновим, М.Ю. Бездольним, В.П. Беляєвим, З.С. Гладуном, Д.Г. Забродою, М.І. Камликом, О.О. Кашкаровим, В.В. Клоковим, І.М. Куксіним, Б.М. Лазарєвим, А.В. Линником, П.А. Матвєєвим, М.І. Мельником, Ю.П. Мірошником, О.М. Музичуком, С.С. Рогульським, О.В. Терещуком, А.О. Ткаченко, М.І. Хавронюком, А.К. Шавлоховим, М.С. Шалумовим, В.А. Шатіловим та іншими.

Незважаючи на вагомий вклад вчених, аналіз наявних праць показав, що більшість досліджень націлена на загальні питання антикорупційної діяльності, без конкретизації функцій спеціалізованих антикорупційних органів України.

Постановка завдання. Метою статті є встановлення змісту поняття функції спеціалізованих антикорупційних органів, класифікація видів притаманних їм функцій.

Результати дослідження. Досліджуючи діяльність антикорупційних органів України, варто дослідити їх роль та функції. Зауважимо, що нині в юридичній літературі немає єдиного підходу до розуміння терміна «функція». Так, термін «функція» вперше був запропонований вченим-фізиком Г.В. Лейбніцем та Й. Бернуллі. На той час це поняття розглядалося як явище, залежне від іншого, здатне змінюватися в міру зміни супутнього явища [1, с. 847]. Проте це визначення не відображає всієї сутності поняття. На нашу думку, найбільш точним є визначення функції як конкретного напрямку діяльності людини чи групи осіб професійного призначення [2]. Загальне розуміння терміна дає змогу розглядати функцію як обов'язок, призначення, певна діяльність чи коло діяльності [3, с. 557]. В.Г. Афанасьєв у своїх працях пропонує визначення функції як прояв властивостей та якостей певної системи при взаємодії з іншими об'єктами, реакцією на зміну внутрішнього стану, зовнішні чинники, своєрідний спосіб поведінки системи. При цьому автор зазначає, що функції цілісної системи відображають сукупність функцій її окремих компонентів [4, с. 274].

Розглядаючи функцію в юридичній науці, деякі вчені пропонують розглядати її як відображення компетенції державного органу, що проявляється у закріпленні певних прав та обов'язків цього органу. Також вчені не вважають функції юридичним явищем [5, с. 60; 6, с. 40], що саме по собі є спірним. Натомість вважаємо, що поняття «функція» наділено певним юридичним змістом і характером. Вважаємо доцільним визначення поняття А.О. Ткаченко, яка зазначає у своїх дослідженнях, що функція є основним призначенням владного органу, встановлює область роботи, яка належить конкретному державному органу в межах відповідного становища в апараті держави [7, с. 193–194]. Схожої думки дотримується і В.А. Шатіло у своїх дослідженнях: функція – основний напрям діяльності державного органу, в якому виражається сутність та призначення органу в державному механізмі [8, с. 6–8]. Своєю чергою, А.К. Шавлохов розглядає функції правоохоронних органів як напрям діяльності щодо вирішення поставлених цілей та наданих повноважень [9]. При цьому таке визначення не відображає специфіки функцій правоохоронних органів загалом та антикорупційних зокрема.

Таким чином, для дослідження вибраної тематики пропонуємо розглядати поняття функції як певний напрям діяльності суб'єкта правовідносин із метою досягнення певного результату. Пропонуємо розглядати поняття «функції державного органу» як визначений напрям діяльності владного органу у відповідній сфері відання. За допомогою реалізації відповідних функцій державного органу відбувається реалізація його прав та обов'язків із метою досягнення поставлених цілей та завдань.

Варто звернути увагу, що легального визначення функцій антикорупційних органів нині немає серед юридичних досліджень. Визначення цього терміна не надано також на законодавчому рівні, зокрема, Закон України «Про запобігання корупції» не дає визначення, проте в тексті Закону досить часто використовується ця термінологічна конструкція.

Вважаємо за доцільне визначити функції спеціалізованих антикорупційних органів як зумовлені вимогами соціуму та закріплені на законодавчому рівні напрями діяльності державного антикорупційного органу з метою реалізації завдань щодо запобігання та протидії корупції, а також ліквідації її наслідків.

Для уточненого визначення функцій антикорупційних органів України варто ознайомитися з поглядами різних юридичних шкіл. Так, наприклад, Ю.П. Аверін та І.М. Слєпєнков виокремлюють два види функцій: 1) ті, що відображаються у відтворенні суспільства незалежно від типу панування у державі; 2) ті, що слугують суспільному розвитку як певної суспільно-економічної формації [10, с. 189]. А. Файоль поділяв функції на 6 груп: технічні, комерційні, фінансові, охоронні, облікові та адміністративні [11]. Своєю чергою, Ю.О. Тихомиров поділяв функції на ті, що відображають ціль та зміст управлінської діяльності, та процесуальні функції, що включають у себе сукупність дій організаційно-розпорядчого та виконавчого характеру [12, с. 80].

Своєю чергою, В.М. Плїшкін акцентує на розподілі представницьких функцій державного органу, серед яких він виділяє прогнозування, планування, аналіз, функцію командування та керування, комунікацію, контроль та координацію, дослідження, мотивація, кадрова функція та ін. [13]. Отже, кожен державний орган виконує низку функцій держави відповідно до поставлених перед ним завдань.

Отже, враховуючи різноманітність поглядів щодо визначення функцій державних органів загалом та відсутність визначення функцій антикорупційних органів, пропонуємо виокремити

групи функції органів, які здійснюють антикорупційні дії в Україні: 1) нагляд за додержанням законності під час проведення досудового слідства, правоохорона; 2) підтримання державного обвинувачення та представництво у суді стосовно проваджень щодо корупційних правопорушень за чинним законодавством; 3) попередження, виявлення та розкриття кримінальних корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами державної служби, а також ліквідація наслідків корупційних правопорушень. Розглянемо функції кожного спеціалізованого антикорупційного органу більш детально.

Національне антикорупційне бюро України є специфічним державним органом, який відрізняється від інших предметом та сферою діяльності. Як зазначалося, завданням Національного бюро є протидія кримінальним правопорушенням, які скоєні вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави (місцевого самоврядування) та становлять загрозу національній безпеці. Повноваження цього органу визначені Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII. Досліджуючи діяльність бюро, Р.В. Гречанюк зауважує, що Національне антикорупційне бюро здійснює три функції: оперативно-розшукову, досудового розслідування, інформаційно-аналітичну [14, с. 43–44]. Звичайно, варто доповнити цей перелік функцій управлінськими, матеріально-забезпечувальними та функцією зв'язків із громадськістю. Отже, Національне бюро виконує функції, визначені нами як функції першої групи.

Компетенція Національного антикорупційного бюро поширюється на частину корупційних злочинів, котрі є найнебезпечнішими для суспільства та становлять загрозу національній безпеці України. Слідчі органи Національного антикорупційного бюро покликані здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, що вчинені службовцями високого рангу. Зокрема, співробітники бюро керуються ст.ст. 191, 206-2, 209, 210, 211, 354 (в частині щодо працівників юридичних осіб публічного права), 364, 368, 369, 410 Кримінального кодексу України за умови наявності одно чи кількох із таких факторів: 1) вчинення протиправних дій вищими посадовими особами, які уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, чи спеціальними суб'єктами; 2) матеріальна шкода чи розмір предмета злочину дорівнює чи перевищує 500 мінімальних заробітних плат; 3) висловлена пропозиція, обіцянка чи надання неправомірної вигоди службовій особі, а також зловживання службовим становищем щодо іноземної посадової особи, або ж становить загрозу національній безпеці України; 4) проводить перевірку на доброчесність осіб, наділених владними повноваженнями; 5) взаємодія з іншими органами з метою виконання своїх функцій; 6) здійснює інформаційно-аналітичну роботу; 7) забезпечує безпеку працівників Національного антикорупційного бюро та визначених законами України осіб; 8) звітує про результати своєї діяльності суспільству; 9) здійснює міжнародну співпрацю тощо.

Таким чином, Національне антикорупційне бюро України хоча і є новоствореним державним органом, виконує вкрай важливі функції в системі управління. На бюро покладено низку завдань щодо забезпечення виконання антикорупційної політики держави, які виконуються за допомогою попередження, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, скоєних державними службовцями.

Центральним органом виконавчої влади України зі спеціальним статусом, на який покладено функції формування та реалізації державної антикорупційної політики, є Національне агентство з питань запобігання корупції. У межах своїх повноважень Національне агентство з питань запобігання корупції виконує такі функції: 1) аналіз стану запобігання та протидії корупції в Україні та діяльності відповідних державних органів; 2) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми щодо її виконання, моніторинг, оцінка та координація дій щодо ефективного виконання Антикорупційної стратегії; 3) розроблення та підготовка пропозицій та нормативно-правових актів стосовно реалізації антикорупційної політики держави; 4) організація досліджень із питань корупції у державі тощо.

З метою успішного виконання покладених на агентство повноважень та функцій Національне агентство має такі права: 1) ініціювання проведення службового розслідування; 2) вживання заходів щодо притягнення до відповідальності винних у корупційних діях осіб; 3) складання протоколу про адміністративні правопорушення та вживання відповідних заходів відповідно до своєї компетентності тощо.

Звернемо увагу, що в межах своїх функцій та компетенції Національне агентство з питань запобігання корупції може вносити приписи керівному складу відповідного органу чи організації щодо виявлених ним порушень вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та вре-

гулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб або іншого порушення Закону України «Про запобігання корупції». Роль Національного агентства з питань запобігання корупції дуже важлива в антикорупційній політиці держави. Так, приписи, висновки та протоколи агентства є обов'язковим для виконання та розгляду. У разі отримання припису керівні органи мають повідомити упродовж десяти робочих днів із дня одержання припису Національне агентство з питань запобігання корупції про результати його виконання. Результати розгляду висновків Національного агентства повідомляються не пізніше п'яти днів із дня отримання повідомлення про вчинення правопорушення.

На шляху до свого становлення та виконання головної ролі у запобіганні та протидії корупції Національне агентство з питань запобігання корупції зустрілось із багатьма перешкодами. Особливо проблемним стало питання щодо започаткування електронної декларації для чиновників. Також на перешкоді до початку роботи агентства стали активність інститутів громадянського суспільства та їх тиск на Президента України, Уряд та центральні органи державної влади. Отже, головною функцією Національного агентства з питань запобігання корупції є запобігання корупції та знешкодження намагань чиновників стати корупціонерами.

У дослідженні варто акцентувати на тому, що в країнах Європейського Союзу певні положення антикорупційного питання закріплені як на рівні конституцій, так і в законодавчих актах [15, с. 55]. Саме тому органи у боротьбі з корупцією різняться за своїм складом та особливостями кожної з країн. Зокрема, науковці виділяють три моделі антикорупційних інституцій: 1) багаточільові органи – органи, які мають повноваження правоохоронних, але виконують одночасно превентивні функції; 2) спеціалізовані служби (управління/відділи з боротьби проти корупції) у системі правоохоронних органів; 3) політичні та координаційні заходи, інституції із запобігання корупції [16, с. 25–28; 17, с. 11].

Важливим елементом антикорупційної політики є антикорупційний суд. Необхідність утворення такого антикорупційного органу викликана рекомендаціями Венеціанської комісії та європейськими й світовими структурами, а також громадськістю України. Попри відсутність аналогічного антикорупційного органу в деяких розвинутих країнах, його створення в Україні є вкрай важливим, оскільки державні суди вже традиційно вважаються найбільш корумпованим владним органом. Створення антикорупційного суду дасть змогу застосувати більш ефективні критерії відбору та формування штату незалежних суддів. Головною функцією Вищого антикорупційного суду є притягнення до кримінальної відповідальності корупціонерів, провадження на яких відкрито Національним агентством із питань запобігання корупції, та повернення арештованих коштів державі. Враховуючи, що більшість відкритих та переданих на розгляд суду справ щодо корупційних діянь представниками влади залишається нерозглянутою занадто тривалий час або розглядається поверхнево, Президент України П.О. Порошенко вніс проект закону «Про Вищий антикорупційний суд» від 22 грудня 2017 р. № 7440. Варто зауважити, що останнім часом парламентарі блокували створення антикорупційного суду, проте в грудні все ж таки вдалося відкликати старий проект, що дало змогу президентові України внести власний. Створення Вищого антикорупційного суду дасть змогу Україні виконати вимоги з боку західних партнерів, отримати транш кредиту від Міжнародного валютного фонду, дасть змогу більш ефективно вести боротьбу з корупцією у вищих ешелонах влади та наблизить вступ України до Європейського Союзу.

Спеціальна антикорупційна прокуратура є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України. Серед функцій антикорупційної прокуратури варто виділити дві головних: 1) нагляд за додержанням законодавства під час проведення досудового розслідування, здійснюваного Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях, представництво інтересів громадянина чи держави в суді в межах своєї компетенції стосовно корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень. Таким чином, антикорупційна прокуратура доводить до завершення провадження, розпочаті та розслідувані детективами Національного антикорупційного бюро України, функціонал її є наскрізним, тобто врегульовує питання кримінальної та позакримінальної сфер. Проте залишається чимало неврегульованих питань на законодавчому рівні: серед функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, як і серед інших органів, відсутня функція нагляду за діяльністю Державного антикорупційного бюро України, тобто виконання нею функцій як загальної антикорупційної структури (як планувалося) дещо розмивається; незавершена антикорупційна реформа; організаційні проблеми та недоліки; неточна визначеність повноважень місцевих прокурорів;

недостатня узгодженість між Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, Національним антикорупційним бюро України та Генеральною прокуратурою України, недостатнє фінансування тощо.

Отже, діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України нині перебуває на стадії реформування та удосконалення. Таке положення викликане необхідністю адаптації державного законодавства та правоохоронної системи до стандартів Європейського Союзу. З метою прискорення вступу до Європейського Союзу та узгодження з міжнародними стандартами законодавства України було прийнято рішення щодо зміни принципу діяльності органів прокуратури шляхом прийняття низки нормативно-правових актів. Таким чином, вадою нашої держави було виконано левову долю рекомендацій інституцій Європейського Союзу, враховуючи досвід інших країн, проте потребує подальшого розвитку та вдосконалення, підвищення ефективності спеціалізованих антикорупційних органів України.

Висновки. У статті запропоновано розглядати поняття «функції» як певний напрям діяльності суб'єкта правовідносин із метою досягнення певного результату у відповідній сфері відання.

Підсумовуючи вищевикладене, робимо висновок, що антикорупційна система України нині складається з таких складників: Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань запобігання корупції, Вищого антикорупційного суду. Так, Національне антикорупційне бюро покликане здійснювати досудове розслідування випадків корупції, скоєної високопосадовими особами. Бюро займається практичним втіленням заходів протидії корупції. З метою забезпечення гарантій незалежності Національного антикорупційного бюро України, законності під час оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування, нагляд за їх слідчими діями ведуть працівники Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Функція запобігання випадкам корупції покладена на Національне агентство з питань запобігання корупції. Агентство визначає превентивні антикорупційні заходи та зосереджується на формуванні антикорупційної політики держави. В роботі визначено, що головною функцією Вищого антикорупційного суду є притягнення до кримінальної відповідальності корупціонерів, провадження на яких відкрито Національним агентством із питань запобігання корупції, та повернення арештованих коштів державі.

Список використаних джерел:

1. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Под ред. С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведовой. М.: АТемп, 2007. 941 с.
2. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.В. Дмитриева. М.: Астрель: АСТ, 2003. URL: <http://baldatop.com/dictionary/dmitriev/функция>
3. Словарь иностранных слов. 17-е изд. Испр. М.: Рус.яз. 1998. 606 с.
4. Афанасьев В.Г. Системность и общество. М.: Политиздат, 1980. 368 с.
5. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Наукова думка, 1979. 150 с.
6. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. 280 с.
7. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. Часопис Київського університету права. 2009. С. 192–197.
8. Шатіло В.А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. Вісник Академії адвокатури України. 2013. № 2 (27). С. 5–11.
9. Шавлохов А.К. Полномочия правоохранительных органов по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 «Административное право; Финансовое право; Информационное право». СПб., 2002. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=131465>
10. Слепенков И.М. Основы теории социального управления: [учеб. пособ. для вузов] / И.М. Слепенков, Ю.П. Аверин. М.: Высшая школа, 1990. 301 с.
11. Файоль А. Учение об управлении. М., 1924. 350 с.
12. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе. М., 1984. 223 с.
13. Теорія управління органами внутрішніх справ : [підручник] / за ред. Ю. Кравченка. К.: Національна академія внутрішніх справ України. 1999. 978 с.
14. Гречанюк Р.В. Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: порівняльний аналіз. Науковий часопис Національної академії про-

куратури України. 2015. № 2. С. 41–48. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/6-2015/grechanuk.pdf>

15. Семьинин А.С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии): дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2009. 216 с.

16. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії / Official website of The Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>.

17. Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. Наук.-практ. журн. 2009. № 21. С. 9–16.

УДК 342.95(477)

РУСЕЦЬКИЙ А.А.

ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ТА ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті наведені теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні юридичних гарантій та юридичної відповідальності правоохоронних органів як суб'єктів взаємодії та координації на регіональному рівні.

Зазначається, що юридичними є гарантії, що оформлені у формі приписів та закріплюються в установленому законом порядку та забезпечуються заходами державного впливу з метою забезпечення діяльності (функціонування) того чи іншого суб'єкта правовідносин.

Акцентовано на тому, що законодавець закріпив положення про те, що гарантії, передбачені нормами чинного законодавства, надаються шляхом і в межах бюджетних асигнувань на утримання відповідних бюджетних установ, на основі чого було констатовано недосконалість чинного законодавства, оскільки такий виклад норм зумовлює те, що вони стають «мертвими» та не можуть використовуватися практично. Отже, вбачається за доречне взагалі виключити пункт, який обмежує застосування гарантій співробітниками правоохоронних органів. Якщо гарантія прописана в законі, вона має обов'язково забезпечуватися.

Акцентовано на тому, що необхідно виділяти юридичну відповідальність окремо правоохоронного органу як цілісної інституції та окремо юридичну відповідальність співробітників цих правоохоронних органів, оскільки це має дуже важливе значення для кваліфікації протиправного діяння та визначення розміру покарання.

Встановлено, що невизначенням поки що залишається порядок притягнення до юридичної відповідальності окремо правоохоронних органів як юридичних осіб загалом, окремо посадових осіб та окремо співробітників правоохоронних органів. Із цією метою запропоновано удосконалити систему стягнень та процедуру їх застосування, яку прописати у кожному спеціальному нормативно-правовому акті.

Ключові слова: юридичні гарантії, юридична відповідальність, взаємодія, координація, правоохоронні органи, регіональний рівень.