

вої палати (п. 5.12. Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим).

Таким чином, проаналізувавши принцип гласності в діяльності контрольно-рахункових органів в Україні та зарубіжних країнах, можна зробити висновок, що закріплення цього принципу в законодавстві України та нормативно-правових актах Автономної Республіки Крим і практика його реалізації відповідає світової практиці. Однак, закріплення принципу гласності щодо діяльності Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим у такому вигляді, як воно реалізується в Положенні про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, має бути вдосконалено. По-перше, оскільки в Положенні про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим не міститься окремого пункту, в якому було б чітко визначено перелік принципів функціонування контрольно-рахункового органу автономії, необхідно серед інших принципів її діяльності закріпити і принцип гласності. По-друге, в Положенні слід закріпити обов'язок Рахункової палати публікувати інформацію про результати її діяльності.

Перспективою подальших розвідок у даному напрямку є дослідження інших принципів організації і діяльності контрольно-рахункових органів на прикладі вітчизняної та зарубіжної практики.

Список літератури: 1. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 1991. 2. Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. Том III. М., 2000. 3. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2002. 4. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Монографія. Х., 2004. 5. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М., 1999. 6. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации (конституционно-правовой статус) // Дис. д-ра юрид. наук. М., 1998. 7. Контрольно-счетные органы Российской Федерации (в вопросах и ответах) / Коровников А.В., Столяров Н.С., Сурков К.В. та Шлейников В.И. Под общ. ред. С.В. Степашина. М., 2001. 8. Коблин Г., Шелюгто Ф. Высшие контрольные органы Канады // Контроллинг. 1991. № 4.

Надійшла до редколегії 08.11.06

Р. М. Тучак

ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Першочергові завдання щодо виявлення, припинення та запобігання корупційним проявам покладаються на центральні органи виконавчої влади і правоохоронні органи. Так, у державних річних планах заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, їх виконавцями визначаються 17 міністерств та відомств, а у Комплексній програмі профілактики злочинності на 2001–2005 роки – 20.

Жоден із заходів, зазначених у планах та програмах, не передбачає його виконання одним із суб'єктів боротьби з корупцією,

що, в свою чергу, також свідчить про необхідність визначення правового статусу державних органів та органів місцевого самоврядування у галузі боротьби з корупцією.

Треба погодитись з думкою Д. Г. Заброди, що невизначеність на загальнодержавному рівні та на рівні органів місцевої влади ролі конкретних державних органів в антикорупційній діяльності призводить до зменшення ефективності впливу на корупційну ситуацію, до дублювання у роботі правоохоронних органів, зменшення активності контролюючих та наглядових органів, обмеження можливостей впливу сил громадськості на розвиток корупційних процесів у державі [1].

Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» від 4.02.2005 року одним із завдань подолання корупції визначає скорочення зайвих, в першу чергу, дублюючих, управлінських структур [2].

В юридичній літературі існують різні підходи до розуміння складових елементів правового статусу. Одні вчені називають два складових елементи – права та обов'язки, друга група дослідників – складові доповнюють елементами, що більш широко характеризують правовий статус осіб учасників правовідносин, тобто вимоги до особи, інколи посадове становище, якщо це стосується осіб, наділених владними повноваженнями, відповідальність і т. ін.

При розгляді питань правового статусу суб'єктів боротьби з корупцією, на нашу думку, актуальними є питання повноважень органів державної влади щодо антикорупційної діяльності. Саме в сфері розмежування повноважень виникають труднощі при вирішенні задач взаємодії таких органів. Проте одним із елементів системи забезпечення боротьби з корупцією Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки [3] визначає і кадрово-професійне забезпечення, що передбачає побудову ефективної системи підготовки, добору та розстановки кадрів для державної служби, управлінських ланок правоохоронних органів, їх атестації, професійного навчання та виховання, перепідготовки, а також стимулювання чесного і сумлінного ставлення до виконання службових обов'язків. Також зазначено, що особливу увагу слід приділяти кадрово-професійному забезпеченню державних органів, що безпосередньо здійснюють боротьбу з корупцією.

Для нормального функціонування системи суб'єктів боротьби з корупцією необхідно забезпечити високий рівень професіоналізму і кваліфікації, ділових та моральних якостей співробітників даних органів та їх підрозділів. Непрофесіоналізм породжується відсутністю продуманої системи роботи з кадрами в усіх ланках, відсутністю соціальних вимог до компетентності, професіоналізму, потреби в високоякісних спеціалістах, в тому числі, з хорошими знаннями в галузі економіки, права, соціології, управління персо-

налом і культурології. В Україні вже давно існують напрацювання в цьому напрямку. Прикладом може служити кадрова система МВС та інших воєнізованих правоохоронних органів. Зокрема в МВС було проведено експеримент: розроблено відповідні професіограми і відібрано 50 відносно молодих співробітників, що перебувають на посадах старших уповноважених та слідчих. До них було висунуто лише три вимоги – вища юридична освіта, стаж роботи в ОВС не менш 3 років та успішне складання професіограм. Після 6 місяців на спеціальних підготовчих курсах усі вони були призначені на посади керівників міськрайорганів. Вони виправдали довіру, відзначились нестандартністю рішень, які приймаються, та рішучістю вжитих заходів. Але, на жаль, такі приклади удосконалення кадрового апарату одиничні.

У вищевказаній Концепції органи, що ведуть боротьбу з корупцією, поділені на декілька груп залежно від характеру їх повноважень: а) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності, в тому числі спеціально утворені для запобігання корупційним діям, їх викриття і розслідування; б) суб'єкти, які в межах виконання інших своїх функцій забезпечують правоохоронні органи інформацією, що містить відомості про корупційні дії; в) суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення упереджувального та обмежувального впливу на соціальні передумови корупції, запобігання причинам та умовам, що безпосередньо сприяють корупційним діям; г) суб'єкти, які координують боротьбу з корупцією.

На нашу думку, в Законі України «Про боротьбу з корупцією» прямо не зроблено класифікацію органів, які уповноважені вести боротьбу з корупцією, але Д. Йосифович [4], виходячи з положень цього закону, умовно виділив дві групи суб'єктів:

- відповідні підрозділи МВС України, податкової міліції, СБУ, органів прокуратури, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України;

- інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією, згідно з чинним законодавством.

У даному випадку лише виокремлено правоохоронні органи з інших владних органів, що беруть участь у боротьбі з корупцією. Функціональний розподіл залишається за межами уваги.

Серед наукових класифікацій суб'єктів протидії корупції необхідно зауважити класифікацію Д. Г. Заброди, який виділив: а) органи, які ведуть боротьбу з корупцією; б) органи, які приймають рішення у справах про корупційні правопорушення – судді; в) органи, які здійснюють контроль за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією; г) органи, які здійснюють прокурорський нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією [5].

Іншу класифікацію пропонує М.І. Мельник. Враховуючи зміст антикорупційної діяльності, функцій та кола повноважень, він виділив групи суб'єктів, які: а) визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави; б) створюють та удосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції; в) здійснюють безпосередню правоохоронну діяльність у сфері протидії корупції; г) здійснюють судовий розгляд справ про корупцію та інші правопорушення, пов'язані з корупцією (суд); д) спрямовують діяльність на запобігання корупції; е) здійснюють координацію антикорупційної діяльності; є) реалізують контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; ж) здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; з) здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, науково-методичне забезпечення протидії корупції [6].

Проте, для розгляду питань, пов'язаних з адміністративно-правовим статусом суб'єктів боротьби з корупцією, найважливішу роль відіграє їх розподіл саме за функціональним призначенням. На нашу думку, виходячи з аналізу законодавства та наукової літератури, за цим критерієм можна виділити три основні групи суб'єктів:

- суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності;
- суб'єкти, що виконують допоміжні функції;
- суб'єкти, які здійснюють координацію боротьби з корупцією.

До першої групи цілком обґрунтовано можна віднести відповідні підрозділи органів, перелічених у ст. 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією» [7], тобто підрозділи Міністерства внутрішніх справ України (по боротьбі з організованою злочинністю, управління, відділи і відділення територіальних органів, підрозділи Державної служби по боротьбі з економічною злочинністю, підрозділи Департаменту внутрішньої безпеки ГУБОЗ), Служби безпеки України (управління Центрального управління СБ України та відділи по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю територіальних органів), Податкової міліції України (Управління по боротьбі з корупцією в органах Державної податкової служби України), органи прокуратури України (для нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю, розслідуванням кримінальних справ, а також підтримання обвинувачення в суді з цих справ у Генеральній прокуратурі України створюються управління, а в Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі – його відділи). Діяльність перелічених органів спрямована на запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків кору-

пційних діянь, що закріплено в ч. 1 преамбули Закону України «Про боротьбу з корупцією». Ці функції також частково продубльовано в Законах України «Про міліцію» [8], «Про Службу безпеки України» [9], «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [10], «Про прокуратуру» [11] та інших.

Зі всієї ж системи районних (міських) правоохоронних органів тільки прокурор та слідчі (під час проведення досудового слідства) безпосередньо в змозі при виявленні корупційного правопорушення скласти адміністративний протокол та направити його до розгляду в районний (міський) суд. Адже, згідно з Законом України «Про боротьбу з корупцією», [7] основні органи, на яких покладено обов'язок боротьби з корупцією, – це спеціальні підрозділи МВС та СБУ України. Отже, ці органи оперативно-розшукової діяльності малоефективні через те, що Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [12] не визначає виявлення корупційного правопорушення, як підставу для проведення оперативно-розшукової діяльності. Таке становище склалося через те, що корупційні діяння є адміністративними правопорушеннями, а оперативно-розшукові заходи не можуть бути застосовані в рамках провадження в справах про адміністративні правопорушення. Тому працівники районних (міських) відділів внутрішніх справ та служби безпеки протоколи про порушення Закону України «Про боротьбу з корупцією» не складають і до суду не направляють. У разі виявлення ними таких порушень збираються матеріали, які надсилаються у відповідні підрозділи обласного апарату. А оскільки на них вказані обов'язки не покладені, відділи цих органів працюють над його виконанням епізодично.

Вищевказані проблеми в сфері оперативно-розшукової діяльності мають, в свою чергу, і підрозділи обласного апарату, що дає змогу їм діяти лише в напрямку розслідування фактів корупції. Тому було б доцільно включити в перелік підстав оперативно-розшукової діяльності і відомості про вчинення корупційних діянь. Це б дозволило проводити ефективну роботу в напрямку виявлення та попередження корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

До першої ж групи також відноситься Військова служба правопорядку у Збройних Силах України (підрозділи дізнання та спеціальні підрозділи Управління Головного управління Служби правопорядку Збройних Сил України, Центральні та територіальні управління, зональні відділи (відділення) Служби правопорядку). Вона займає особливе місце, оскільки, відповідно до чинного законодавства, вона здійснює весь обсяг роботи по протидії правопорушенням, в т.ч. із ознаками корупції, набуваючи при цьому конкретного практичного досвіду.

Особливість правового статусу Військової служби правопорядку у Збройних Силах України полягає в тому, що до цього часу ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» [7] їй не надано право на складання протоколів про вчинення корупційного діяння, хоча цим же Законом право на ведення боротьби з корупцією їм надано. Тому вони вимушені надсилати відповідні матеріали в інші правоохоронні органи для складання протоколів, а вже ті потім подають їх до суду. Така сама ситуація складалась відносно органів податкової міліції до прийняття змін до Закону України «Про боротьбу з корупцією» у 2002 р.

З виправленням вказаної прогалини правового статусу Військової служби правопорядку у Збройних Силах України буде вирішено питання оптимізації їх роботи в напрямку боротьби з корупцією та надасть можливість більш якісно та оперативно реагувати на вчинення корупційних правопорушень.

До другої групи суб'єктів боротьби з корупцією доцільно віднести підрозділи Державного департаменту України з питань виконання покарань, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України. Хоч, в рамках цієї групи, згідно ч.1 ст.10 Закону України «Про боротьбу з корупцією», [7] можна розглядати майже всю систему органів державної влади (такі як Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Державна контрольно-ревізійна служба України), проте саме ці органи мають особливе значення. У процесі реалізації своїх повноважень вони виявляють корупційні правопорушення завдяки високому рівню корупції в сфері їх діяльності. А за наявності адміністративно-юрисдикційних, оперативно-розшукових та кримінально-процесуальних повноважень здатні виконувати завдання щодо ефективної боротьби з корупцією.

Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Державна контрольно-ревізійна служба України та інші органи виконавчої влади виконують лише інформативну функцію в антикорупційній діяльності, однак у процесі такої роботи вони мають право на безоплатне отримання інформації з інформаційно-довідкових служб міністерств та відомств, а у поєднанні із проведенням відповідно до своїх повноважень перевірок, ревізій, аудиту можуть виявляти елементи складу корупції на різних стадіях вчинення правопорушень.

Третя група суб'єктів включає в себе Раду національної безпеки та оборони України, відповідні підрозділи органів прокуратури України, Національне Центральне бюро Інтерполу та місцеві органи державної виконавчої влади.

Координування роботи правоохоронних органів у сфері боротьби з корупцією є однією зі значущих завдань протидії корупції, на чому наголошують не лише вчені, а й законодавці.

До основних напрямів діяльності РНБО, відносяться: розробка стратегії та проектів державних програм політики національної безпеки; аналіз поточного стану та тенденції розвитку зовнішньо- та внутрішньополітичної ситуації, визначення на цій основі пріоритетних напрямів забезпечення національної безпеки; комплексна оцінка потенційних і реальних загроз національним інтересам, планування дій щодо попередження та нейтралізації цих загроз, розробка заходів протидії та формування ефективних механізмів їх реалізації; розгляд актуальних проблем національної безпеки та підготовка рекомендацій для прийняття Президентом України відповідних рішень; організація міжвідомчої взаємодії та координація зусиль у сфері забезпечення національної безпеки. Саме наявність координаційних повноважень РНБО дозволяє віднести її до органів, які координують боротьбу з корупцією, у тих випадках, коли корупційні прояви становлять загрозу національній безпеці України. Отже, Рада національної безпеки і оборони України координує діяльність всіх державних органів, на які покладені обов'язки ведення боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

Координаційні повноваження прокуратури визначаються Законами України «Про прокуратуру» [11], «Про боротьбу з корупцією» [7], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [13], Кримінально-процесуальним кодексом України [14] та деталізовані у відповідних нормативно-правових актах Генеральної прокуратури. Так, у ч. 1 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» [11] зазначено, що «...Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність по боротьбі із злочинністю органів внутрішніх справ, органів служби безпеки, органів податкової міліції, органів митної служби, ВСП ЗС та інших правоохоронних органів», а у ст. 29 цього ж закону – що, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю, прокурор «...вживає заходів до узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю».

Проте, Закон України «Про прокуратуру» не покладає на її органи функцію боротьби зі злочинністю або корупцією, а лише здійснення нагляду за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами.

Регламентуючи виконання цієї функції, законодавець Законом України «Про боротьбу з корупцією» [7] поклав на органи прокуратури ще й інші, не властиві їй обов'язки – ведення боротьби з корупцією, тобто виявлення таких правопорушень та складення протоколів про адміністративну відповідальність.

Можливості для її виконання у прокуратури вкрай обмежені. Відсутність оперативних служб дозволяє прокурорам виявляти корупційні правопорушення лише в ході перевірок додержання законів органами державної влади, їх структурними підрозділами та органами місцевого самоврядування.

І все ж, близько 40 відсотків всіх протоколів про адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення складені саме прокурорами.

Координаційні повноваження Національного Центрального бюро Інтерполу визначені у Положенні про цей орган. До них, зокрема, віднесені координація діяльності правоохоронних органів країни у боротьбі зі злочинністю, що має транснаціональний характер або виходить за межі країни, забезпечення взаємодії з Генеральним секретаріатом та відповідними органами держав-членів Інтерполу в боротьбі зі злочинністю.

Державні адміністрації та їх виконавчі органи, місцеві ради депутатів та їх виконкоми на відповідній території організують реалізацію та контроль за виконанням державних програм щодо боротьби з корупцією та організованою злочинністю, а також розробляють власні. Вони здійснюють координацію суб'єктів боротьби з корупцією у конкретних регіонах, забезпечують зміцнення їх матеріально-технічної бази, сприяють у розв'язанні соціально-економічних проблем працівникам підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю. З цією метою при обласних державних адміністраціях створені координаційні комітети по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю.

З розглянутих питань та класифікацій можна дійти висновку, що повноважень, якими наділені органи МВС, СБУ, прокуратури, а також ряду інших правоохоронних і контролюючих органів, достатньо для ведення успішної боротьби з корупційними правопорушеннями лише в разі їх тісної та оперативної співпраці. Однак проблеми розподілу сфер діяльності окремих підрозділів потребують вирішення. На нашу думку, закріплення законодавцем чіткої класифікації органів, уповноважених вести боротьбу з корупцією, виключить можливість виконання одних і тих самих функцій на одній і тій самій території різними підрозділами, забезпечить чіткий порядок і механізм взаємодії між підрозділами, що ведуть боротьбу корупцією та організованою злочинністю та іншими правоохоронними і контролюючими органами.

Список літератури: 1. Заброда Д.Г. Поняття взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. 2001. №2. 2. Програма діяльності Кабінету Міністрів «Назустріч людям»: Постанова КМ від 4.02.2005 р. // Офіційний вісник України. 2005. №6. 3. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки: Указ Президента України від 24.04.1998 р. // Офіційний вісник України. 1998. №17. 4. Йосифович Д.І., Визначення правового статусу суб'єктів боротьби з корупцією // Право України. 2004. №6. 5. Заброда

Д.Г., Правові основи взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. 2000. №3. 6. Мельник М.І., Суб'єкти та принципи протидії корупції // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2002. №5. 7. Про боротьбу з корупцією: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1995. №34. 8. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. №4. 9. Про Службу безпеки України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1992. №27. 10. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2002. №32. 11. Про прокуратуру: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1991. №53. 12. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1992. №22. 13. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1993. №35. 14. Кримінально-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. 1961. № 2. 15. Про державну податкову службу в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1991. №6. 16. Прохоренко О.Я., Організаційно-правові аспекти та стан протидії корупційним проявам у системі державної служби України // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2002. №6.

Надійшла до редакції 03.11.06

О. І. Логвиненко

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ НА СПРИЯТЛИВЕ НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ НА МІЖНАРОДНОМУ РІВНІ ТА В УКРАЇНІ

Сьогодні, коли однією з найгостріших проблем людства є екологічна, надзвичайно важливими залишаються питання забезпечення прав людини як на міжнародному рівні, так і в Україні.

Як відомо, права людини – це певні можливості, необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, що набуваються з народження. Вони об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними і рівними для всіх людей [1, с. 5; 2].

Екологічні права, зокрема право на сприятливе навколишнє середовище, є однією з найважливіших галузей міжнародного права і належить до третього покоління прав людини.

Вперше питання незадовільного стану природних ресурсів розглядалось на Конференції з охорони природи у Берні 1913 р. Під час дискусії представників з 29 країн висловлювалось занепокоєння станом навколишнього середовища, обговорювалась необхідність захисту природи від діяльності людини та було запропоновано об'єднати зусилля держав у цій діяльності [3, с. 9]. Проте через початок першої світової війни ці прагнення не було втілено в життя.

Згодом, з усвідомленням негативних наслідків антропогенного впливу на навколишнє середовище, діяльність щодо його охорони активізувалась. Після другої світової війни 1948 р. було створено Міжнародний союз охорони природи, який плідно працює і дотепер. Головними завданнями його сьогодні є допомога співтовари-