



ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

Виктория БЕЛИК,

соискатель кафедры административного права и административной деятельности ОВД
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

Summary

Scientific paper is devoted to the functions of prosecution of Ukraine on combating corruption. Particularly, the different types of classifications of functions Prosecutor of Ukraine against corruption, including the basic division of labor is on the prosecution basic and advanced.

Key words: features, trends, law, human rights and oversight.

Аннотация

Научная статья посвящена рассмотрению функций прокуратуры Украины относительно противодействия коррупции. В частности, раскрыты различные виды классификаций функций прокуратуры Украины по противодействию коррупции, среди которых основные функции прокуратуры подразделяются на основные и дополнительные.

Ключевые слова: функции, направления, правоохранительная, правозащитная, надзор.

Постановка проблемы. Определение места и статуса органов прокуратуры в механизме государственной власти и характеристика этого органа как субъекта борьбы с коррупцией не является возможным без характеристики функций прокуратуры. И обусловлено это, в первую очередь, тем, что через функции прокуратуры раскрывается ее социальное назначение, роль и место в государстве. Однако несмотря на важность функциональной характеристики прокуратуры, вопрос о количестве и видах функций прокуратуры не получил однозначного решения, что, по нашему мнению, объясняется наличием взглядов о синонимии таких категорий, как функции и направления деятельности. Считаем это неоправданным, поскольку термин «функция» гораздо шире по содержанию, чем термин «направление». В пределах одной функции может быть выделено несколько направлений. Кроме того, функции указывают на социальное назначение того или иного органа.

Научное наследие тематики статьи. Коррупционную ситуацию в Украине и отдельные ее элементы исследовали криминологи Л. Багрий-Шахматов, А. Закалюк, В. Зеленецкий, А. Кальман, М. Камлык, М. Корниенко, А. Литвак, М. Мельник, Е. Невмержицкий, М. Хавронюк, С. Шалгунова, а также административисты Л. Листа, В. Белоус, Ю. Бездольный, А. Гайдук, И. Голосниченко, Д. Иосифович, В. Завгородний, В. Колпаков, А. Прохоренко, С. Рогульский, А. Рябенко, С. Серегин, С. Стеценко, А. Терещук, А. Таченко, Р. Тучак, А. Олейник, П. Пожидаев, В. Шамрай. Оперативно-розыскная характеристика коррупции стала предме-

том внимания М. Азарова, К. Антонова, А. Гиды, В. Клименко, И. Пшеничного, И. Сервецкого, А. Снигерева, И. Шинкаренко и других. При этом в основу оценки уровня коррупции в нашей стране учеными полагалось изучение официальных статистических источников, материалов о деятельности правоохранительных органов в этой сфере, информации органов государственной власти и местного самоуправления за определенные периоды времени. Несмотря на кропотливую работу ученых, изучение функций прокуратуры Украины по противодействию коррупции не проводилось.

Целью данной статьи является освещение раскрытия функций деятельности прокуратуры Украины по противодействию коррупции.

Для достижения вышеуказанной цели нами поставлены следующие **задачи:** проанализировать классификации функций прокуратуры Украины по противодействию коррупции, раскрыть содержание некоторых функций прокуратуры Украины по противодействию коррупции.

Изложение основного материала. Функции прокуратуры – это основные направления деятельности прокуратуры, осуществляемые посредством использования специфических форм и методов в рамках точно очерченных полномочий (компетенции) [1, с. 27], поскольку в них содержание деятельности прокуратуры подменяется ее полномочиями, которые носят производный от нее характер.

Очевидно, приемлемым определением функций прокуратуры можно признать следующее: «Вид деятельности его органов, который обуславливается социальным назначением прокуратуры,

характеризуется определенным предметом производства, направленностью на решение соответствующих задач и осуществляется в рамках присущей ему компетенции» [2, с. 33].

Действительно, в современных условиях деятельность прокуратуры осуществляется преимущественно в форме надзора за соблюдением и правильным применением законов. Это непосредственно вытекает из контрольно-надзорной функции государства в целом, частью которой является система органов Украины [3, с. 20]. Можно, в принципе, согласиться с Ю. Шемшученко, который считает, что «самостоятельная функция надзора за законностью» может наиболее успешно осуществляться по «самостоятельной системе органов» [4, с. 16]. Поэтому отдельные надзорные функции, по сути, можно рассматривать скорее как подфункции единой надзорной функции прокуратуры. Сохраняя устоявшуюся терминологию, ставшую привычной для ученых и специалистов, мы помним о некой ее условности.

Конечно, нельзя согласиться с отождествлением функций прокуратуры и функций прокурорского надзора. Считаем, что когда речь идет об общем надзоре, надзор за соблюдением законов в проведении оперативно-розыскной деятельности, дознания и досудебного следствия, надзор за соблюдением законов в местах применения мер принудительного характера, упомянутые направления надзорной деятельности прокуратуры правомерно называть функциями прокуратуры, поскольку они выделены в качестве таковых в Законе Украины «О прокуратуре», их можно назвать функциями прокуратуры».



порского надзора, так как в совокупности они составляют прокурорский надзор как особый вид государственной деятельности, наконец, их можно назвать и отраслями прокурорского надзора, поскольку в рамках названных функций прокуроры обладают отличными по характеру и объемам полномочиями [5, с. 84].

Однако деятельность прокуратуры значительно шире, она охватывает не только надзорные, но и не надзорные функции, в частности, такие как поддержание государственного обвинения, представительство в суде граждан или государства в случаях, предусмотренных законом, расследование преступлений, принадлежащих к компетенции следователя прокуратуры [6, с. 11]. Поэтому недопустимо рассматривать как синонимы понятия «функции прокуратуры» и «функции прокурорского надзора». Концепция распределения функций прокуратуры на наблюдательную и ненаблюдательную функции обусловлена самим характером ее деятельности, получила поддержку ученых-юристов [7, с. 9], хотя высказывались мнения о том, что поскольку вся деятельность прокуратуры носит наблюдательный характер, то это должно касаться и таких видов прокурорской деятельности, как поддержание государственного обвинения в суде и участие в разработке мер предупреждения преступлений и других правонарушений, рассматриваться как специфические формы прокурорского надзора [8, с. 74].

В юридической литературе предлагаются различные классификации функций прокуратуры. Так, В. Громов и Л. Николаева выделяли только одну функцию – функцию надзора за законностью [9, с. 8]. Однако следует отметить, что деятельность прокуратуры является многоплановой, она охватывает не только надзорные, но и ненаблюдательные функции, такие как поддержание государственного обвинения, представительство в суде граждан или государства в случаях, предусмотренных законом, расследование преступлений, относящихся к компетенции следователя прокуратуры и т. д.

Далее функции прокуратуры можно разделить на функции, предусмотренные Законом Украины «О прокуратуре», который действует с 1 декабря 1991 г., и функции, предусмотренные Конституцией Украины от 28 июня 1996 г.

В соответствии со ст. 121 Конституции Украины, к функциям прокуратуры

Украины отнесены такие: 1) поддержание государственного обвинения в суде; 2) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; 3) надзор за соблюдением законов органами, проводящими оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие; 4) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан; 5) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением законов по этим вопросам органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами [10].

Функции прокуратуры определены в ст. 5 Закона Украины «О прокуратуре», к ним относятся следующие: 1) поддержание государственного обвинения в суде; 2) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; 3) надзор за соблюдением законов органами, проводящими оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие; 4) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан [11].

Задачи и функции прокуратуры выполняются (реализуются) посредством ее полномочий, осуществляемых своеобразными правовыми средствами, направленными на выявление нарушений закона и принятие мер по их устранению. Органы прокуратуры реализуют их в форме актов, адресованных государственным или общественным субъектам для их рассмотрения и разрешения.

Функции прокуратуры, по крайней мере, на сегодняшний день, правомерно классифицировать на основные и дополнительные. Многие авторы предлагали различные перечни дополнительных функций прокуратуры.

Например, В. Мелкумов отнес к ним координационную, аналитическую, профилакто-воспитательную, управляющую, то есть направленную на организацию обеспечения деятельности прокуратуры [12, с. 55]. В. Рябцев назвал среди них координационную деятельность в борьбе с преступлениями и дру-

гими правонарушениями, управление подчиненными органами и пропаганду законодательства с целью правового воспитания граждан [13, с. 133]. А. Берензон выделял криминологическую (участие в работе по предупреждению преступлений), правотворческую (участие в совершенствовании законодательства) и правовоспитательную [14 с. 38]. По мнению Д. Ломовского, кроме наблюдательной, к функциям прокуратуры следует отнести деятельность прокуратуры по организации борьбы с преступностью, по изучению состояния преступности, разработке мероприятий, касающихся борьбы с правонарушителями.

Так, Л. Давыденко отнес к числу дополнительных функций функцию досудебного следствия, функцию координации и даже общий надзор. Противоречиво выглядит позиция П. Шумского, который в одной из своих работ выделяет управленческую функцию, которая имеет целью «организацию работы, кадровой политики, прохождения документов, планирования, финансирования и материально-технического обеспечения органов», в число основных а в другой работе рассматривает ее как обеспечивающую, то есть дополнительную.

При этом все равно функции прокуратуры он называет направлениями и к числу таких основных направлений также относит, кроме управленческой деятельности, применение прокурором меры для согласования деятельности правозащитных органов по совершенствованию и разъяснению законодательства.

Ученый В. Долежан совершил попытку разделить на два вида функции прокуратуры. К числу функций, развивающих основную, надзорную функцию, он отнес управленческую функцию, функцию расследования преступлений и государственного обвинения. К числу функций, способствующих достижению целей надзора, он отнес координационные функции, участие в совершенствовании законодательства и правовоспитательную функцию [15, с. 46].

Анализируя позиции упомянутых авторов, отметим, прежде всего, отсутствие единого критерия, который позволил бы достаточно четко разграничить основные и дополнительные функции прокуратуры.

На наш взгляд, неправомерно отождествлять с дополнительными функциями функции, не имеющие надзорного



характера. Вряд ли можно согласиться с отнесением к числу дополнительных функций государственного обвинения и поддержания государственного обвинения, как это сделал В. Долежан, потому что они имманентно присущи прокуратуре. Подобные замечания можно высказать и о классификации функций, предложенной Л. Давыденко [6, с. 12].

В свою очередь считаем, что в действующем Законе Украины «О прокуратуре» не случайно выделены в отдельном абзаце и не пронумерованы, как предшествующие им, такие функции, как участие в принятии органами государственной власти мер предупреждения преступности и других правонарушений, в работе по совершенствованию и разъяснению законодательства. Это как раз и подтверждает дополнительный, вспомогательный характер упомянутых функций. Можно согласиться с В. Долежанином, что в какой-то степени они помогают повышению правозащитного потенциала прокуратуры, однако не имеют решающего значения для ее правового статуса [15, с. 48]. И действительно, прокуратура не занимается пропагандой законодательства и не вносит предложений по его усовершенствованию, но все же остается прокуратурой. Если же она потеряет надзорную функцию, то уже не будет прокуратурой в обычном для нас понимании. К тому же эти функции не являются специфическими для прокуратуры, не определяя, так сказать, ее лицо, потому что они свойственны другим государственным органам.

Что же касается управленческой функции, то ее реализация, конечно, имеет очень большое значение для обеспечения четкого организационного порядка в деятельности прокуратуры. Определенная специфика присуща управленческим решениям органов и руководителей прокуратуры, которые часто связаны с осуществлением надзора. Но, опять же, эта функция присуща системам всех государственных и не только государственных органов, а в отношении других, основных, функций прокуратуры носит дополнительный характер. Профилактика преступности и других правонарушений, безусловно, занимает важное место в деятельности прокуратуры. Но это вряд ли функция, а скорее – одна из задач прокуратуры. По мнению Л. Давыденко, которое мы разделяем, к обязанностям органов в сфере профилактики преступности

относится и аналитическая деятельность, и надзор за соблюдением законодательства, направленного на общую и индивидуальную профилактику преступлений, и правовая пропаганда, и участие в разработке предупредительных средств, и согласование деятельности других правозащитных органов [6, с. 13].

При решении вопроса об отнесении тех или иных функций прокуратуры к числу дополнительных необходимо, по нашему мнению, обращать внимание на соблюдение следующих условий:

1) требуется, чтобы дополнительные функции не препятствовали реализации прокуратурой ее основных функций;

2) важно, чтобы они были общественно необходимыми, то есть объективно помогали усилению правоохранительной роли прокуратуры;

3) поскольку через них прямо не проявляется надзорно-обвинительный характер современной прокуратуры, возможность их осуществления может быть предусмотрена не законодательством о прокуратуре, а другими законодательными актами.

В частности, если в новом Законе о прокуратуре не будет предусмотрена такая функция как участие прокуратуры в совершенствовании законодательства, то из этого вовсе не следует, что она не имеет права этим заниматься. Более того, назрела необходимость пересмотреть установленный в действующей Конституции Украины (ч. 1 ст. 93) перечень субъектов законодательной инициативы, в котором по каким-то исключительно иррациональным соображениям не учтен Генеральный прокурор Украины, который обладает колоссальным объемом информации о недостатках в действующем законодательстве. Этот вопрос поднимают многие авторы (здесь несущественно вспоминать конкретные фамилии), в том числе и генеральный прокурор Украины.

Это же касается и правовоспитательной функции прокуратуры. Конечно, в решающей степени ее правовоспитательная роль зависит от полноты и законности мер, применяемых для устранения правонарушений и их последствий, привлечения виновных к установленной законом ответственности. Исключительно пропагандистская деятельность, как правило, не свойственна прокуратуре как надзорно-обвинительному органу. В то же время, вряд ли кто-то возьмет

прокуроров в трудовых коллективах, средствах массовой информации. Кроме всего прочего, это должно способствовать выработке у общественности взвешенной оценки деятельности прокуратуры по укреплению законности, по сравнению с той картиной, которая порой преподносится средствами массовой информации.

Выводы. Высказанное позволяет сделать вывод о том, что и после принятия действующей Конституции Украины прокуратура остается многофункциональным органом. Как отметила российский исследователь А. Гуськова, «несомненно, прокуратура в переходный период должна иметь разветвленные функции и сильные надзорные полномочия, поскольку в условиях, когда в стране низкая правовая культура, высокий рост преступности, когда постоянно нарушаются конституционные права граждан на всех уровнях общественной жизни, прокуратура должна функционировать полнокровно» [16, с. 188]. Одновременно характер процессов реформирования отдельных функций прокуратуры после принятия действующей Конституции существенно изменился, как и приоритеты ее надзорной деятельности. Возражения против излишне поспешных и резких изменений целей, задач, функций прокуратуры не должны превращаться в полное отрицание необходимости каких-либо перемен.

Список использованной литературы:

1. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). – М., 1994. – С. 27–30.
2. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – Вып. 114. – М., 1989. – С. 33–36.
3. Тацій В.Я. Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави. – К., 1996. – С. 20–24.
4. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави. – К., 1996. – С. 15–19.
5. Спиридонов В.М. Понятие отрасли прокурорского надзора // Совер-



шенствование прокурорского надзора в СССР. – М., 1972. – С. 83–91.

6. Давыденко Л.М. Цель, задачи, функции прокуратуры // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения. – Х., 1992. – С. 10–13.

7. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. докт. дис. – М., 1991. – С. 22; Закон Украины «О прокуратуре» : научно-практический комментарий. – Х., 1993. – 30 с.

8. Михайленко А.Р. Совершенствование процессуальной формы при осуществлении прокурорского надзора // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – Вып. 89. – М., 1985. – С. 74–78.

9. Николаева Л.А. Прокуратура и законность в советском государственном управлении. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1978. – С. 7–14.

10. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

11. Закон України Про прокуратуру від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.

12. Мелкумов В.Г. Деятельность прокуратуры: функция, задачи, основные направления, стадии // Прокурорский надзор и укрепление законности в советском государстве. – Свердловск, 1991. – С. 55–56.

13. Рябцев В.П. Функции прокуратуры: формы и методы их реализации // Советское государство и право. – 1980. – № 7. – С. 132–134.

14. Берензон А.Д. О некоторых актуальных вопросах теории и практики прокурорской деятельности // XXVI съезд КПСС и вопросы совершенствования деятельности прокуратуры. – М., 1983. – С. 36–40.

15. Долежан В.В. Перспективи трансформації функцій прокуратури України [текст] / В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України: проблеми сьогодення, теорія, практика, життя академії. – 2011. – № 2. – С. 45–49.

16. Гуськова А.П., Шамардин А.А. Правоохранительные органы (судостроительство) : учебник для вузов. – М. : ИГ «Юрист», 2005. – 321 с.

ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В МИРЕ

Николай БОДНАРУК,

кандидат медицинских наук, доцент кафедры гражданского права
Черновицкого национального университета

Summary

The article examines the prerequisites of social insurance in the world. Made their characteristics based on scientific literature, argued the author's position. Argued the social-economic, political and cultural conditions in which there were people in one time or another. Thanks to a made analysis concluded that the nature and significance of factors that affect the appearance in the world of social security systems that provide citizens of insurance risks is that they guarantee social and economic security.

Key words: background, formation, development, social insurance, welfare, social assistance.

Аннотация

В статье исследованы предпосылки становления социального страхования в мире. Дана их характеристика на основе научной литературы, обоснованы позиции автора. Рассмотрены социально-экономические и политико-культурные условия, в которых находились люди в тот или иной период времени. Благодаря осуществленному анализу сделан вывод о том, что сущность и значение факторов, которые повлияли на возникновение в странах мира систем социального страхования, обезопасивших граждан от страховых рисков, заключается в том, что они гарантировали социально-экономическую безопасность.

Ключевые слова: предпосылки, становление, развитие, социальное страхование, обеспечение, социальная помощь.

Постановка проблемы. Социальное страхование как система социально-экономических отношений по предоставлению социальной поддержки малообеспеченным гражданам при наступлении социальных рисков (болезни, потери трудоспособности и т. п.) имеет свою историю формирования и развития. Исследование предпосылок формирования социального страхования в мире будет служить основой для понимания его современного состояния, выявления основных факторов, предшествовавших возникновению социального страхования, и тех социально-экономических и политико-культурных условий, в которых находились люди в тот или иной период. Кроме того, использование исторического метода в исследовании указанной проблематики приведет к выявлению хронологической последовательности такого правового явления, как социальное страхование, установлению законов и закономерностей его развития.

Актуальность темы исследования связана с отсутствием комплексного исследования вопроса о предпосылках становления социального страхования в мире.

Состояние исследования. Предпосылки становления и развития социального страхования в мире были предметом научного исследования таких ученых, как В.М. Андреев, Я.И. Безуглая, Н.Б. Болотина, Н.А. Вигдорчик, Н.М. Внукова, Г.В. Григораш, И.А. Гуменюк, Р.И. Иванова, Ю.С. Конопина, Е.Е. Мачульская, Г.С. Симоненко, Н.В. Ткаченко и других. Учитывая научные труды перечисленных исследователей об условиях становления и развития социального страхования в мире, следует подчеркнуть, что до сих пор не было сделано комплексного анализа данной проблематики, что и обусловливает необходимость проведения более детального и аргументированного научного исследования по данному вопросу.

Цель и задачей статьи является исследование вопроса о предпосылках становления социального страхования в мире. Для достижения поставленной цели необходимо: проанализировать научную литературу по вопросу генезиса развития социального страхования; охарактеризовать предпосылки становления социального страхования в мире.