

УНІВЕРСИТЕТ СУЧАСНИХ ЗНАНЬ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

КЛОЧКО ІВАН ОЛЕКСІЙОВИЧ

Прим. № \_\_\_\_\_

УДК 342.5 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ  
КОРУПЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право  
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук  
(доктора філософії)

Дисертація містить результати власних досліджень.  
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів  
мають посилання на відповідне джерело

Науковий керівник —  
**Музичук Олександр Миколайович**,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України

Суми 2018

## АНОТАЦІЯ

*Клочко І. О.* Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект. — Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 — Право). — Університет сучасних знань; Сумський державний університет. — Суми, 2018.

Дисертація присвячена дослідженню адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції в Україні. У роботі розглядаються норми адміністративного законодавства України, що регулюють діяльність уповноважених суб'єктів протидії корупції в Україні та визначається місце органів прокуратури у системі цих органів.

Аргументовано, що адміністративно-правові засади протидії корупції — це система нормативних, інституційних, організаційних та інших елементів, за допомогою яких здійснюється комплексна діяльність різноманітних суб'єктів у межах повноважень, визначених адміністративним законодавством щодо запобігання та протидії корупції, а також попередження виникнення та врегулювання конфлікту інтересів.

Визначено, що протидія корупції як один із напрямів діяльності органів прокуратури — це система дій, заходів, методів і способів їх здійснення, які застосовуються відповідними відділами і управліннями або окремими прокурорами, що спеціалізуються на протидії корупції, з метою запобігання або зниження рівня корумпованості публічної влади і забезпечення законності діяльності інших суб'єктів у сфері протидії корупції, а також координації їх дій в даному напрямку.

Встановлені роль та місце органів прокуратури у системі інших суб'єктів протидії та запобігання корупції, які визначаються наступним: перше, для органів прокуратури діяльність в сфері протидії корупції хоча і не є основною, однак, законодавством України ці органи віднесені до

спеціально уповноважених суб'єктів. В структурі Генеральної прокуратури утворюється Спеціалізована антикорупційна прокуратура, для якої реалізація державної політики в сфері протидії корупції є основною функцією. В організаційному аспекті особливістю органів прокуратури як суб'єктів протидії корупції є те, що в їх структурі утворюються відділи або призначаються прокурори, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних заходів як в структурі самих органів прокуратури, так і в інших органах; по-друге, у функціональному аспекті органи прокуратури, в порівнянні з іншими спеціально уповноваженими суб'єктами, займають положення координатора та виконують функцію нагляду за діяльністю інших суб'єктів в цій сфері.

Адміністративно-правове регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції визначено як систему норм адміністративного законодавства, яка регламентує діяльність органів прокуратури у сфері протидії та запобігання корупції, а саме: щодо здійснення нагляду за дотриманням законодавства органами, які провадять розслідування корупційних злочинів, представництва інтересів держави та громадян у суді та інших видів діяльності, визначених Конституцією та законами України.

Обґрунтовано, що значення адміністративно-правового регулювання у системі правових засад протидії та запобігання корупції органами прокуратури полягає у тому, що акти адміністративного законодавства: 1) визначають ключові терміни та поняття, які забезпечують однакове їх розуміння та застосування; 2) закріплюють адміністративні повноваження (права та обов'язки), функції органів прокуратури, а також методи і засоби протидії та запобігання корупції, які застосовуються органами прокуратури у своїй діяльності; 3) визначають засади адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, порядок здійснення провадження у справах про корупційні правопорушення; 4) регламентують внутрішньоорганізаційні засади протидії корупції у системі органів

прокуратури; 5) уточнюють процесуальні аспекти реалізації органами прокуратури повноважень щодо протидії та запобігання корупції.

Встановлено, що формами діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції є: 1) координаційна, як зовнішнє відображення системи дій, спрямованих на об'єднання зусиль різних правоохоронних органів та інших громадських та державних інститутів в сфері протидії та запобігання корупції, узгодження дій цих інститутів та розмежування їх повноважень; 2) організаційно-правова виражає систему дій, які спрямовані на створення організаційних умов належного функціонування відповідних структурних підрозділів та прокурорів, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних дій; 3) адміністративно-наглядова та контрольна форма — це система дій, спрямованих на перевірку законності провадження діяльності в сфері протидії корупції; 4) юрисдикційна форма — це форма діяльності органів прокуратури, що пов'язана з провадженням у справах про корупційні адміністративні правопорушення; 5) аналітично-облікова форма характеризується тим, що її основу складають дії, спрямовані на узагальнення, аналіз, систематизацію, оприлюднення інформації про рівень корупції в державі, вжиті заходи щодо подолання корупції в Україні або її окремому регіоні.

Сформульовано поняття повноважень органів прокуратури щодо протидії корупції як визначеної актами адміністративного законодавства та організаційно-розпорядчими документами системи прав, якими наділяються спеціальні підрозділи органів прокуратури та їх посадові особи, обсяг та межі яких обумовлені функціональними обов'язками щодо виявлення, припинення та попередження вчинення корупційних діянь та правопорушень.

Виявлені такі недоліки сучасного стану адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури щодо протидії корупції: 1) чітко не розмежовано функції та повноваження між різними структурними підрозділами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) порядок утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, зокрема,

необхідність погоджувати її структуру та штат з Директором Національного антикорупційного бюро, створює умови для порушення принципу незалежності органів прокуратури, що може вплинути на її неупередженість; 3) неузгодженість деяких наказів Генерального прокурора України з оновленим законодавством у сфері протидії корупції; 4) невизначеність у Законі України «Про прокуратуру» видів актів прокурорського реагування, у тому числі тих, які виносяться ним під час реалізації повноважень щодо протидії корупції; 5) відсутність чіткого визначення повноважень органів прокуратури у сфері здійснення провадження у справах про адміністративні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

Встановлено, що для удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції необхідно: 1) у законах України «Про прокуратуру» та «Про запобігання корупції» уточнити адміністративно-правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України та її територіальних філій; 2) підвищити рівень незалежності та одночасно відповідальності цього органу шляхом внесення змін до ч. 2 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» щодо порядку призначення керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також доповнення цього Закону положеннями щодо порядку здійснення контролю, в тому числі громадського, за діяльністю органів прокуратури; 3) уточнити повноваження органів прокуратури у сфері протидії та запобігання корупції; 4) визначити правовий статус структурних підрозділів, які уповноважені виконувати завдання щодо протидії корупції у прокуратурах регіонального та місцевого рівнів, прийнявши відповідні накази Генеральної прокуратури.

**Ключові слова:** органи прокуратури, корупція, конфлікт інтересів, запобігання корупції, протидія корупції, адміністративно-правові засади, форми, методи, організація, повноваження, взаємодія.

## SUMMARY

*Klochko I. O.* Prosecutor's Office of Ukraine in the System of Subjects Counteracting Corruption: Administrative and Legal Aspect. — Qualifying scientific work as the manuscript.

The thesis for a candidate's degree (PhD) by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law (081 – Jurisprudence). – University of Modern Knowledge; Sumy State University. – Sumy, 2018.

The dissertation is focused on the research of administrative and legal principles of the activity of the prosecutor's office in combating corruption in Ukraine. The author of the article has studied the norms of administrative legislation of Ukraine, which regulates the activities of authorized subjects of counteracting corruption in Ukraine, and has determined the place of the prosecutor's offices in the system of these agencies.

It has been argued that administrative and legal principles of combating corruption are a system of normative, institutional, organizational and other elements, that assist to carry out the complex activities of various subjects within the limits of the powers determined by administrative legislation on prevention and counteraction of corruption, as well as prevention of occurrence and settlement of competitive interests.

It has been determined that counteraction to corruption as one of the areas of activity of the prosecutor's office is a system of actions, measures, methods and ways of their implementation, which are used by the relevant departments and administrations or individual prosecutors specializing in the fight against corruption, in order to prevent or reduce the level of corruption of public authority and to ensure the legality of the activities of other subjects in the field of combating corruption, as well as coordinating their actions in this direction.

The author has established the role and place of the prosecutor's office in the system of other subjects of counteraction and prevention of corruption, which are defined as follows: first, the activity in the field of counteraction to corruption

although is not basic for the prosecutor's office, however, these agencies are attributed by the legislation to the specially authorized subjects. The Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office is formed within the structure of the Prosecutor General's Office, the main function for which is the implementation of the state policy in the field of combating corruption. In the organizational aspect, the peculiarity of the prosecutor's office as counteracting corruption subject is the fact that departments are formed or prosecutors are appointed in its structure, which are specialized in the proceedings of anti-corruption measures both in the structure of the prosecutor's office itself and in other agencies; secondly, the prosecutor's offices in the functional aspect, in comparison with other specially authorized subjects, occupy positions of the coordinator and carry out supervisory function over the activities of other subjects in this area.

Administrative and legal regulation of the activities of the prosecutor's office on combating corruption is defined as the system of norms of administrative law that regulates the activities of the prosecutor's office in the field of counteraction and prevention of corruption, namely: to supervise over the observance of legislation by the agencies conducting investigation of corruption crimes, to represent the interests of the state and citizens in the court and other types of activities defined by the Constitution and laws of Ukraine.

It has been substantiated that the significance of administrative and legal regulation in the system of legal principles of counteraction and prevention of corruption by the prosecutor's offices is that the acts of administrative law: 1) define the key terms and concepts that ensure their same understanding and application; 2) establish administrative powers (rights and obligations), functions of the prosecutor's office, as well as methods and means of counteracting and preventing corruption that are used by the prosecutor's office in its activities; 3) determine the principles of administrative liability for the commission of corruption offenses, the procedure for conducting proceedings in cases of corruption offenses; 4) regulate the internal organizational principles of combating corruption in the system of prosecutor's office; 5) specify the procedural aspects of

the implementation of powers to counteract and prevent corruption by the prosecutor's office.

It has been established that the forms of activity of the prosecutor's office in the field of combating corruption are: 1) coordination as an external reflection of the system of actions aimed at combining the efforts of various law enforcement agencies and other public and state institutions in the field of counteracting and preventing corruption, harmonization of these institutions' actions and differentiation of their authorities; 2) organizational and legal expresses the system of actions aimed at creating the organizational conditions for the proper functioning of the relevant structural units and prosecutors specializing in the conduct of anti-corruption activities; 3) administrative and supervisory, control form is the system of actions aimed at verifying the legality of carrying out anti-corruption activities; 4) jurisdictional form is a form of activity of the prosecutor's office, which is related to the proceedings on corruption administrative offenses; 5) analytical and accounting form is characterized by the fact that its basis consists of actions aimed at generalization, analysis, systematization, disclosure of information about the level of corruption in the state, measures taken to overcome corruption in Ukraine or its certain region.

The author has formulated the notion of the authorities of the prosecutor's offices in regard to the fight against corruption as defined by the acts of administrative legislation, organizational and administrative documents of the system of rights, which are vested to special units of the prosecutor's office and their officials, the scope and limits of which are stipulated by the functional duties to detect, terminate and prevent the commission of corrupt acts and offenses.

The following shortcomings of the current state of administrative and legal regulation of the activity of the prosecutor's office in combating corruption have been revealed: 1) functions and powers between different structural divisions of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office are not clearly delimited; 2) the procedure for the formation of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, in particular, the need to coordinate its structure and staff with the Director



of the National Anti-Corruption Bureau, creates conditions for violation of the principle of independence of the prosecutor's office that may affect its impartiality; 3) inconsistency of certain orders of the Prosecutor General's Office of Ukraine with updated anti-corruption legislation; 4) uncertainty of the types of acts of the prosecutor's supervision in the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office", including those which they make during the exercise of powers to combat corruption; 5) lack of clear definition of the powers of the prosecutor's office in the field of conducting proceedings in cases on administrative corruption and corruption-related offenses.

It has been established that in order to improve administrative and legal regulation of the activities of the prosecutor's offices in the fight against corruption, it is necessary: 1) to specify the administrative and legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of Ukraine and its territorial branches in the Laws of Ukraine "On the Prosecutor's Office" and "On Prevention of Corruption"; 2) to increase the level of independence and, at the same time, the responsibility of this agency by amending Part 2, Art. 8-1 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" regarding the procedure for appointing the head of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, as well as supplementing this Law with the provisions regarding the procedure for exercising control, including the public, over the activities of the prosecutor's office; 3) to specify the authorities of the prosecutor's office in the field of counteraction and prevention of corruption; 4) to determine the legal status of the structural units authorized to carry out the tasks of combating corruption at the prosecutor's offices of the regional and local levels, by adopting corresponding orders of the Prosecutor General's Office.

**Key words:** prosecutor's office, corruption, competitive interests, prevention of corruption, counteraction to corruption, administrative and legal principles, forms, methods, organization, powers, interaction.

**Список публікацій здобувача:**

1. Клочко И. А. Понятие и сущность противодействия коррупции как одного из направлений деятельности органов прокуратуры. *Право и Политика*. 2016. № 5. С. 96–101.
2. Клочко І. О. Повноваження органів прокуратури України у сфері протидії корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. № 2. Т. 3. С. 143–148.
3. Клочко І. О. Характеристика форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4. С. 50–55.
4. Клочко І. О. Органи прокуратури України у системі суб'єктів протидії корупції. *Право і Безпека*. 2017. № 4. С. 47–52.
5. Клочко І. О. Організаційні засади діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С. 169–174. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_5\\_26.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_26.pdf) DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1202286>
6. Клочко І. О. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Право UA*. № 1. 2018. С. 20-25.
7. Клочко И. А. Европейский опыт противодействия коррупции органами прокуратуры. *Верховенство права*. 2018. № 1. С. 57–62.
8. Клочко І. О. Поняття та види форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 24–25 лип. 2015 р.)*. Запоріжжя: Запорізь. міська громад. орг. «Істина», 2015. С. 64–67.
9. Клочко І. О. Місце та особливості органів прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті: матеріали міжнар. наук.-практ.*

конф. (м. Львів, 21–22 жовт. 2016 р.). Львів: Західноукр. орг. «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 52–54.

10. Клочко І. О. Поняття та елементи організаційних засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи*: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 10–11 берез. 2017 р.). К.: Центр прав. наук. дослідж., 2017. С. 65–68.

11. Клочко І. О. Поняття та види повноважень органів прокуратури в сфері протидії корупції. *Чинники розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 3–4 листоп. 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 146–149.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	14
РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ .....	25
1.1. Поняття та сутність адміністративно-правових засад діяльності органів державної влади щодо протидії корупції .....	25
1.2. Місце та особливості органів прокуратури у системі суб'єктів протидії корупції.....	41
1.3. Правові засади протидії корупції в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання .....	57
Висновки до розділу 1 .....	73
РОЗДІЛ 2 ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ... ..	77
2.1. Організація діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції.....	77
2.2. Форми та методи діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції.....	93
2.3. Адміністративно-правові повноваження органів прокуратури в сфері протидії корупції .....	109
Висновки до розділу 2 .....	127
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ. ..	131
3.1. Напрямки удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури України щодо протидії корупції .....	131
3.2. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції та можливості його використання в Україні.....	149
3.3. Удосконалення взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції в Україні .....	166
Висновки до розділу 3 .....	183
ВИСНОВКИ.....	188

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	195
ДОДАТКИ.....	218

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Конституція України проголошує, що Україна – суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Однією з ознак демократичної та правової держави є встановлення Конституцією та законами України меж здійснення державної влади. Перевищення означених меж, зловживання службовим становищем заради отримання вигоди будь-якого характеру визнається корупцією і тягне за собою застосування заходів юридичної відповідальності. Суспільна небезпека корупції полягає в тому, що особи, винні у її вчиненні, посягають на соціальні демократичні цінності, що спричиняє зниження авторитету державної влади, викликає недовіру громадян до органів та посадових осіб публічної влади. Таким чином, виникає необхідність не тільки у здійсненні заходів щодо припинення корупції, але й у її попередженні та ліквідації негативних наслідків. У даному випадку мова йде про комплекс заходів щодо протидії корупції.

Необхідно відзначити, що за законодавством України суб'єктами протидії корупції є досить розгалужена система державних органів, одне з пріоритетних місць серед яких належить органам прокуратури. Враховуючи даний факт, у сучасних умовах набуває актуальності питання щодо ефективності адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури в означеній сфері.

В останні роки в Україні було прийнято низку законодавчих актів із питань діяльності прокуратури та протидії корупції. Впровадження конституційної реформи у сфері правосуддя суттєво вплинуло на адміністративно-правовий статус органів прокуратури, в тому числі як суб'єктів протидії корупції.

З огляду на викладене, а також враховуючи існуючі тенденції реформування органів прокуратури України, актуальною та своєчасною є робота, присвячена вивченню адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. Актуальність обраної теми

посилюється тим, що комплексне дослідження названої проблематики з урахуванням оновленого законодавства про прокуратуру та протидію корупції досі не проводилось, а відсутність відповідних праць ще раз свідчить як про її складність, так і про недостатню увагу до неї вчених-правознавців.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять роботи С. М. Алфьорова, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. Т. Білоуса, М. М. Бурбики, В. М. Гаращука, Ю. В. Гаруста, Б. В. Деревянка, О. І. Добровольського, О. М. Ільницького, В. І. Литвиненка, Р. А. Калюжного, В. О. Кібеця, М. В. Косюти, Т. М. Кравцової, Ю. І. Крегула, А. М. Куліша, В. І. Курила, Є. В. Курінного, І. Є. Марочкіна, М. І. Мичка, О. М. Музичука, І. В. Озерського, Д. М. Павлова, В. В. Пахомова, Є. М. Поповича, А. О. Селіванова, В. Л. Синчука, Ю. В. Слабунової, М. В. Старинського, В. С. Стефанюка, В. В. Сухоноса, Н. П. Христинченко, К. І. Хромової, В. О. Шамрая, М. Я. Швеця, Л. І. Щербиної, М. К. Якимчука тощо. Однак, незважаючи на наявність ряду наукових праць, присвячених діяльності державних органів у сфері протидії корупції, спеціальні комплексні дослідження, в яких визначаються місце та особливості органів прокуратури в системі суб'єктів протидії корупції, і які ґрунтуються на оновленому законодавстві у цій сфері, є недостатніми. Зокрема, не визначені форми та методи протидії корупції органами прокуратури, в тому числі такого новоутвореного структурного підрозділу, як Спеціалізована антикорупційна прокуратура, поза межами наукового дослідження залишаються також форми взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції тощо.

Таким чином, необхідність удосконалення діяльності органів прокуратури України з протидії корупції, недостатня розробленість цих питань на теоретичному рівні, з одного боку, та відсутність ґрунтовних досліджень учених з цієї проблематики – з іншого, обумовлюють своєчасність та актуальність комплексного дослідження адміністративно-

правових засад діяльності органів прокуратури з протидії корупції, визначення їх місця та особливостей у системі інших суб'єктів протидії корупції.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконане відповідно до основних положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016 – 2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Пріоритетних напрямів наукових досліджень Університету сучасних знань на 2017–2022 рр. (протокол Вченої ради Університету сучасних знань № 3 від 08.12.2016).

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб з урахуванням надбань правової науки, результатів аналізу діяльності органів прокуратури розкрити особливості адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції і запропонувати науково обґрунтовані пропозиції для їх удосконалення.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких *задач*:

- визначити поняття та сутність адміністративно-правових засад діяльності органів державної влади щодо протидії корупції;
- встановити місце та особливості органів прокуратури в системі інших суб'єктів протидії корупції;
- охарактеризувати правові засади протидії корупції в Україні та визначити місце серед них адміністративно-правового регулювання;
- розкрити поняття та структуру організації діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції;
- узагальнити форми та методи діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції;
- систематизувати адміністративно-правові повноваження органів прокуратури у сфері протидії корупції;



– виявити основні недоліки адміністративного законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури України щодо протидії корупції, та розробити пропозиції щодо його удосконалення;

– вивчити та узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції та запропонувати можливість його застосування для удосконалення відповідного законодавства України;

– окреслити напрямки удосконалення взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції в Україні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у сфері виконання органами прокуратури функцій щодо протидії корупції.

*Предмет дослідження* становлять органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції.

**Методи дослідження** охоплюють сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, застосування яких обумовлюється системним підходом, що надасть можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. Під час розв'язання поставлених задач застосовувалися такі спеціальні методи дослідження, як: гносеологічний (підрозділи 1.1 та 1.2), який дозволив визначити поняття та сутність адміністративно-правових засад діяльності органів державної влади щодо протидії корупції, а також місце в їх системі органів прокуратури; порівняльно-правовий (підрозділи 3.1 та 3.2), що покладено в основу аналізу законодавства в досліджуваній сфері в Україні, а також компаративного аналізу відповідних норм вітчизняного, європейського права та законодавства інших зарубіжних країн; аналітичний (підрозділи 2.2 та 2.3), який надав можливість встановити необхідність удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; структурно-функціональний аналіз (підрозділи 1.3, 2.1 та 3.3), що дозволив визначити відповідність нормативно-правових актів у сфері адміністративного забезпечення діяльності органів прокуратури щодо

протидії корупції реальним суспільним відносинам у цій сфері; статистичного аналізу (підрозділи 1.1 та 3.1), який було використано під час роботи з офіційно-статистичними матеріалами, звітами органів прокуратури та інших органів щодо діяльності у сфері протидії корупції.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять наукові праці фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Нормативною основою дослідження є Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, закони та підзаконні нормативно-правові акти, які становлять правові засади діяльності органів прокуратури України з протидії корупції. Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики діяльності органів прокуратури, довідкові видання, статистичні матеріали. У ході підготовки дисертації автором використано власний досвід роботи в органах прокуратури.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що робота є однією з перших спроб, з набуттям чинності новою редакцією Закону України «Про прокуратуру», комплексно, з використанням сучасних методів пізнання визначити зміст адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури з протидії корупції, їх місце та особливості в системі інших суб'єктів протидії корупції та виробити авторське бачення напрямків їх удосконалення. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

*вперше:*

– встановлено, що протидія корупції як один із напрямів діяльності органів прокуратури – це система дій, заходів, методів і способів їх здійснення, які застосовуються відповідними відділами і управліннями або окремими прокурорами, що спеціалізуються на протидії корупції, з метою запобігання або зниження рівня корумпованості публічної влади і

забезпечення законності діяльності інших суб'єктів у сфері протидії корупції, а також координації їх дій в даному напрямку;

– з метою удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції запропоновано доповнити закони України «Про прокуратуру», «Про запобігання корупції» положеннями щодо порядку здійснення контролю за діяльністю органів прокуратури, в тому числі громадського, а також визначити повноваження Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у сфері формування антикорупційної державної політики;

– надано авторське визначення поняття «адміністративно-правові засади протидії корупції» як системи нормативних, інституційних, організаційних та інших елементів, за допомогою яких здійснюється комплексна діяльність різноманітних суб'єктів у межах повноважень, визначених адміністративним законодавством, щодо запобігання та протидії корупції, а також попередження виникнення та врегулювання конфлікту інтересів;

*удосконалено:*

– підхід до розуміння особливостей діяльності органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції, серед яких виділені такі: 1) для органів прокуратури діяльність у сфері протидії корупції є лише одним із напрямків діяльності поряд з іншими конституційними функціями; 2) органи прокуратури виконують координуючу роль, об'єднуючи і погоджуючи зусилля різних інституцій у даній сфері, тим самим забезпечуючи комплексність підходу до протидії корупції; 3) органи прокуратури забезпечують законність у самих органах, уповноважених на застосування заходів у сфері протидії корупції, тим самим виключаючи можливість здійснення посадовими особами цих органів корупційних чи інших протиправних діянь;

– дефініцію поняття адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції як системи норм

адміністративного законодавства, яка регламентує діяльність органів прокуратури у сфері протидії та запобігання корупції, а саме: щодо здійснення нагляду за дотриманням законодавства органами, які провадять розслідування корупційних злочинів, представництва інтересів держави та громадян у суді та інших видів діяльності, визначених Конституцією та законами України;

– з'ясування значення адміністративно-правового регулювання у системі правових засад протидії та запобігання корупції органами прокуратури, яке полягає в тому, що акти адміністративного законодавства: 1) визначають ключові терміни та поняття, які забезпечують однакове їх розуміння та застосування; 2) закріплюють адміністративні повноваження (права та обов'язки), функції органів прокуратури, а також методи і засоби протидії та запобігання корупції, які органи прокуратури застосовують у своїй діяльності; 3) визначають засади адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, порядок здійснення провадження у справах про корупційні правопорушення; 4) регламентують внутрішньоорганізаційні засади протидії корупції у системі органів прокуратури; 5) уточнюють процесуальні аспекти реалізації органами прокуратури повноважень щодо протидії та запобігання корупції;

– систему елементів організаційного механізму діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції, яку становлять: 1) організаційні акти забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 2) суб'єкти здійснення діяльності щодо протидії корупції; 3) розподіл повноважень між різними структурними підрозділами органів прокуратури щодо протидії корупції; 4) фінансове, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності щодо протидії корупції; 5) планування такої діяльності; 6) координація діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 7) контроль за діяльністю органів прокуратури щодо протидії корупції;

– характеристику форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції, до яких віднесено такі: 1) координаційна; 2) організаційно-правова;

3) адміністративно-наглядова та контрольна; 4) юрисдикційна; 5) аналітично-облікова;

– визначення переваг та недоліків різних видів адміністративних методів протидії корупції, що застосовуються в діяльності органів прокуратури;

– дефініцію поняття «повноваження органів прокуратури щодо протидії корупції» як визначену актами адміністративного законодавства та організаційно-розпорядчими документами систему прав, якими наділяються спеціальні підрозділи органів прокуратури та їх посадові особи, обсяг та межі яких обумовлені функціональними обов'язками щодо виявлення, припинення та попередження вчинення корупційних діянь та правопорушень;

– систематизацію форм взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції, до яких віднесено: 1) участь у формуванні антикорупційної державної політики; 2) інформаційний обмін; 3) повідомлення органами прокуратури про свою діяльність, у тому числі в засобах масової інформації, ведення пропагандистської антикорупційної роботи; 4) проведення спільних нарад та конференцій з питань підвищення ефективності заходів протидії та запобігання корупції; 5) проведення навчальних та інформаційно-роз'яснювальних заходів з питань протидії корупції;

*дістали подальшого розвитку:*

– пропозиції щодо напрямків удосконалення адміністративно-правового забезпечення протидії корупції органами прокуратури в Україні на підставі аналізу досвіду зарубіжних країн у цій сфері: 1) підвищення рівня відповідальності за будь-які прояви корупції; 2) налагодження тісної взаємодії органів прокуратури з громадськими організаціями, які сприяють державним органам у здійсненні роботи щодо протидії корупції; 3) утворення міжвідомчої координаційної ради сприяння протидії корупції на чолі з Генеральним прокурором України;

– розкриття сутності адміністративно-правового статусу органів прокуратури як суб'єктів протидії корупції, зокрема визначено, що: 1) для Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка утворюється в структурі Генеральної прокуратури України, реалізація державної політики у сфері протидії корупції є основною функцією; 2) в організаційному аспекті особливістю органів прокуратури як суб'єктів протидії корупції є те, що в їх структурі утворюються відділи або призначаються прокурори, які спеціалізуються на реалізації антикорупційних заходів як у структурі самих органів прокуратури, так і в інших органах; 3) у функціональному аспекті органи прокуратури, порівняно з іншими спеціально уповноваженими суб'єктами, мають становище координатора та виконують функцію нагляду за діяльністю інших суб'єктів у цій сфері;

– форми взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції, що може здійснюватися за рахунок: 1) залучення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури до участі у формуванні Антикорупційної державної стратегії при закріпленні в законах України «Про запобігання корупції» та «Про прокуратуру» відповідних повноважень цього органу; 2) запровадження в практику діяльності органів прокуратури нових форм взаємодії з інститутами громадського суспільства, наприклад таких, як: заохочення добровільних інформаторів, тісна співпраця з антикорупційними громадськими організаціями тощо; 3) запровадження спеціальної підготовки прес-секретарів та інших працівників органів прокуратури, відповідальних за зв'язки із громадськістю та взаємодію із засобами масової інформації, для підвищення ефективності антикорупційної пропаганди тощо.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення теоретико-методологічних та правових питань, пов'язаних із визначенням ролі та значення органів прокуратури в системі інших суб'єктів запобігання корупції (*акт впровадження Кримінологічної асоціації України від 04.01.2018 р.*);

– правотворчості – як основа для вдосконалення адміністративного та іншого законодавства, що регламентує діяльність прокуратури щодо запобігання корупції (*акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 11.01.2018 р.*);

– правозастосовній діяльності – з метою удосконалення окремих аспектів та напрямів діяльності органів прокуратури щодо запобігання корупції (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у практичну діяльність прокуратури Полтавської області від 12.01.2018 р.*);

– навчальному процесі – під час підготовки підручників та навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Судові та правоохоронні органи» та інших дисциплін адміністративно-правового характеру, в ході підготовки відповідних їх розділів, а також при проведенні занять з підвищення кваліфікації працівників прокуратури й інших працівників правоохоронних органів України (*акти впровадження Сумського державного університету від 15.01.2018 р. та Харківського національного університету внутрішніх справ від 27.01.2018 р.*).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення і висновки дисертації оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (Запоріжжя, 2015); «Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті» (Львів, 2016); «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (Київ, 2017); «Чинники розвитку юридичних наук у XXI столітті» (Дніпро, 2017).

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладено у семи статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, та чотирьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на підрозділи, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 227 сторінок. Список використаних джерел включає 200 найменувань та розміщений на 23 сторінках, додатки розташовано на 10 сторінках.



# РОЗДІЛ 1

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

### 1.1 Поняття та сутність адміністративно-правових засад діяльності органів державної влади щодо протидії корупції

Корупція і корупційні правопорушення є однією з поширених проблем сучасності. Масштабність цієї проблеми обумовлена стрімкими темпами розвитку економічних правовідносин, ринковою капіталізацією, а також зростаючою конкуренцією. Другорядними причинами поширення корупції слід вважати недостатній рівень оплати праці державних службовців, відсутність дієвих механізмів запобігання і протидії корупції, низький рівень правової культури громадян і т. д. Оцінюючи наслідки сучасного стану корупції в Україні, слід вказати на їх серйозність і небезпеку для розвитку економіки та інших галузей суспільних правовідносин. До таких наслідків можна віднести: зниження рівня добробуту і економічного розвитку в державі, різкий розрив між рівнями дохідності населення, зниження рівня довіри громадян до держави та її інститутів, зростання злочинності, розвиток правового нігілізму та ін.

Необхідно погодитись з думкою науковців, які зазначають, що Україна, яка йде шляхом демократичного розвитку та розбудови громадянського суспільства, повинна створити усі умови для попередження можливих випадків виникнення конфлікту інтересів у діяльності державних (як основної причини вчинення корупційних правопорушень), у тому числі правоохоронних органів. Адже наслідками конфлікту інтересів стають порушення таких основоположних принципів будь-якого демократичного суспільства взагалі та державної служби зокрема як пріоритет прав людини і

громадянина, законність, гуманізм, соціальна справедливість, служіння українському народу та ін. [1, с. 149–150].

У зв'язку з цим, виникає необхідність у розробці і здійсненні заходів, спрямованих на усунення причин, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень. Такі зобов'язання слідує також із підписання та ратифікації Україною ряду міжнародних угод. Зокрема, ратифікація у 2006 р. Конвенції Організації Об'єднаних Націй (далі — ООН) проти корупції [2] зобов'язала Україну забезпечити виконання завдань, які визначені цією конвенцією [3], зокрема: створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів (ст. 7); запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції та ін. (ст. 8); розробляти механізми запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом установаження обмежень (ст. 12) та ін.

Крім того, протидія корупції виступає однією з найбільш пріоритетних умов євроінтеграційного вектору розвитку України, оскільки це негативне явище значною мірою стримує розвиток та наближення України до світових стандартів.

Для розуміння сутності і особливостей діяльності суб'єктів щодо запобігання корупції перш за все необхідно звернутися до дослідження значення категорії «корупція».

Слід зазначити, що як серед українських вчених–правознавців, так і серед практиків не існує чіткого визначення поняття корупції. Провівши аналіз основних підходів до розуміння корупції, науковці Івано-Франківського центру науки, інновацій та інформатизації зробили висновок, що такі підходи зводяться до того, що корупція являє собою протиправне діяння, майже завжди пов'язане із використанням службового чи посадового становища або іншого особливого статусу особою у своїх корисливих інтересах або інтересах інших пов'язаних з нею осіб [4, с. 9].

Як можна побачити, в основу даних визначень покладено поняття протиправної поведінки суб'єкта публічно-владних повноважень, вираженої у формі підкупу, незаконного задоволення майнового або іншого приватного інтересу. Такий підхід цілком узгоджується з етимологічним значенням поняття «корупція».

Зокрема, у спеціальній науковій літературі вказується, що корупція походить від латинського слова «*corruptio*», що означає підкуп, псування. Більшість юристів і практично всі особи, що не володіють спеціальними юридичними знаннями, зводять корупцію до отримання посадовими особами хабарів. Безумовно, хабарництво — це один з найбільш типових проявів корупції, але воно не вичерпує всіх аспектів корупції, тому таке розуміння корупції навряд чи може бути прийняте за основу [5].

Погоджуючись з думкою вчених, які вказують на нетотожність понять «корупція» і «хабарництво», слід зазначити, що перше з них є більш широким за своїм змістом. У свою чергу, за змістом поняття «хабарництво» відповідає побутовому розумінню корупції. Однак, виходячи з наукової точки зору, корупція — це багатогранне політико-правове негативне явище, що виражається у використанні суб'єктом своїх публічно-владних повноважень у власних корисливих чи інших цілях.

Розглянемо деякі сучасні наукові визначення поняття «корупція». Так, А. С. Політова під корупцією розуміє суспільно небезпечне діяння, яке полягає у зловживанні або перевищенні влади чи службових повноважень службовою особою, а також одержанні нею для себе чи інших осіб неправомірної вигоди або прийняття обіцянки (пропозиції) щодо такої вигоди [6, с. 271]. Д. Г. Михайленко визначає корупцію як явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних з протиправним використанням публічною чи приватною службовою особою повноважень чи пов'язаних з цим можливостей в особистих інтересах чи інтересах третіх осіб, з метою незаконного одержання благ майнового чи немайнового характеру для себе та/або інших осіб, а також, відповідно, неправомірне

надання таких благ [7, с. 355]. Наведені визначення цілком узгоджуються з поняттям корупції, яке міститься у Законі України «Про запобігання корупції». Необхідно акцентувати увагу на тому, що основу корупції складають: по-перше, надання посадовою або службовою особою переваги приватним інтересам над службовими обов'язками; по-друге, використання з цією метою своїх публічно-владних повноважень або інших можливостей, які виникають з таких повноважень.

Слід погодитись з думкою тих науковців, які зауважують, що корупція — це явище, яке постійно розвивається, трансформується, пристосовується до умов розвитку законодавства та суспільства. У зв'язку з цим, вчені зауважують, що однозначне та завершене визначення цьому поняттю надати складно [8, с. 194; 9, с. 67–68].

Проте, у більшості країн світу поняття «корупція» визначено на законодавчому рівні. Так, в Законі України «Про запобігання корупції» регламентовано, що корупція — це використання особами, перелік яких зазначений у ч. 1 ст. 3 цього закону, наданих їм службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянки/пропозиції чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей. У свою чергу, корупційне правопорушення визначається як діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 цього закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [10].

Таким чином, на основі проведеного науково-правового аналізу можна виділити наступні ознаки корупції: 1) являє собою негативне соціально небезпечне явище політико-правового характеру, що порушує рівновагу в забезпеченні можливості реалізації прав громадянина і людини в

різноманітних сферах суспільних правовідносин; 2) суб'єктом здійснення корупції можуть виступати особи, наділені державно-владними або іншими публічно-владними повноваженнями, з одного боку, а також громадяни та інші суб'єкти, які ініціюють здійснення таким суб'єктом на їх користь або на користь інших зазначених ними суб'єктів дію, з іншого боку; 3) характер дії, вчиненої на користь певної особи, розмір і характер винагороди за таку дію не впливають на визначення такого діяння як корупційного. Іншими словами, корупція може виражатися в різних формах, кожна з яких є ознакою відповідного виду корупційного правопорушення [11, с. 99–100].

Досліджуючи сутність корупції, необхідно зауважити, що конкретні прояви та форми корупції залежать від історико-правових умов розвитку відповідного суспільства. Адже корупція — явище, яке з'явилося і розвивалося разом з розвитком цивілізації, знаходячи більш різноманітні форми прояву і охоплюючи все більш широкі сфери суспільної діяльності. Це перш за все пов'язано з тим, що, аналізуючи причини існування корупції, крім правових, слід виділити також і соціально-психологічні, які підкреслюють, що природа корупції тісно пов'язана з психологією людини, у зв'язку з чим протидія корупції з використанням одних лише правових засобів буде малоефективною. Результативним може виявитися комплексний підхід до вирішення даної проблеми, при якому використовуються правові, соціально-психологічні, економічні, виховні та інші заходи протидії корупції.

У науковій літературі вказується, що корупція відома з часів глибокої давнини. Згадка про це явище зустрічається в творах з мистецтва державного управління, релігійній та юридичній літературі Єгипту, Месопотамії, Юдеї, Індії та Китаю — в усіх центрах давньосхідних цивілізацій. Визначення «*corruptere*» в римському праві трактувалося найбільш загальним чином як пошкоджувати, ламати, руйнувати, підкуповувати і означало протиправні дії в судовій практиці [12, с. 2–3].

У сучасному розумінні корупція — це певна соціальна закономірність, обумовлена державно-владним устроєм суспільства, властива будь-якій

державі [13]. Аналізуючи історичний досвід протидії корупції, А. В. Лещенко доходить висновку, що зазвичай суб'єктами протиправних зловживань були фізичні особи, наділені певними владними повноваженнями [14, с. 14].

З цього приводу необхідно уточнити, що суб'єктом корупційних діянь може бути будь-яка особа, яка уповноважена (або від якої залежить) приймати юридично значущі рішення.

Прояви корупції у вітчизняних суспільних правовідносинах мають свої специфічні риси. Як зазначають деякі науковці [15, с. 18], особливістю корупції в Україні є те, що даний феномен міцно укоренився у свідомості громадян як нормальне, звичне явище, яке активно підтримується ідеологічною терпимістю суспільства до корупційних проявів. Подібною думки дотримується В. М. Щегорцова, яка зауважує, що корупція в Україні — це наслідок загальних політичних, соціальних і економічних проблем нашої країни, це негативне явище цілком притаманно державі, яка перебуває на етапі реформування [16, с. 1].

Означене суттєво ускладнює вирішення завдання щодо протидії корупції та мінімізації проявів даного негативного явища в Україні, оскільки дана проблема набуває не тільки правового, але передусім ідеологічного характеру. Це означає, що вирішення даної проблеми потребує комплексного підходу.

На підставі аналізу вищевикладених концепцій і теорій походження і розуміння сутності корупції слід зазначити, що протидія корупції, хоч і здійснюється, виходячи з особливостей кожного окремо взятого історичного періоду, однак, у своїй основі має багато спільного. Найбільш популярними методами протидії корупції є: підвищення рівня оплати праці державних службовців та інших осіб, які мають публічно-владні повноваження; забезпечення атрибутивної престижності державної служби; посилення санкцій, що накладаються у якості юридичної відповідальності за здійснення корупційних правопорушень, та ін.

Одним з дієвих засобів протидії корупції є застосування запобіжних заходів, які попереджують виникнення конфлікту інтересів і, відповідно, мінімізують ризик вчинення корупційних правопорушень.

На думку Ю. В. Дем'янчука, у структурі протидії корупції як діяльності уповноважених органів можна виділити три основних види даної діяльності: а) запобігання корупції, у тому числі щодо виявлення та подальшого усунення причин корупції (профілактика корупції); б) виявлення, запобігання, припинення, розкриття і розслідування корупційних правопорушень (боротьба з корупцією); в) мінімізація або ліквідація наслідків корупційних правопорушень [17, с. 95]. Всі наведені елементи діяльності уповноважених суб'єктів щодо протидії корупції мають важливе значення для ефективної реалізації поставленого перед цими суб'єктами завдання — подолання (мінімізації) цього негативного явища. Однак, сьогодні державна політика у цій сфері передбачає пріоритетність саме превентивних заходів, тобто такої її складової як запобігання корупції.

Такий висновок можна зробити, зокрема, провівши аналіз генезису зміни назви базового закону у цій сфері. Так, перший Закон носив назву «Про боротьбу з корупцією» [18], із чого слідувало, що первинним елементом була саме боротьба з корупцією. Наступні дві редакції мали назву — Закон 2009 р. «Про засади запобігання та протидії корупції» [19] та Закон 2011 р. «Про засади запобігання і протидії корупції» [20], що означало, що державна політика гуртувалась на поєднанні двох дій — попередження корупції та активна боротьба з вчинюваними корупційними правопорушеннями. Назва чинного на сьогодні Закону України «Про запобігання корупції» [10] свідчить про те, що основним завданням у цій сфері є недопущення вчинення корупційних правопорушень та проявів корупції в інших формах, тобто значна увага приділяється саме превентивним заходам. Аналіз положень даного закону дозволяє зробити висновок, що більшість визначених заходів дійсно спрямовані на запобігання корупції, попередження її можливих проявів та негативних наслідків.

О. О. Онищук, розрізняючи дві дії — запобігання та протидія корупції, пояснює їх сутність наступним чином. В основі терміну «запобігання» лежить дія за значенням «недопущення», тобто попередження та профілактика. Це поняття, на думку науковця, за своїм змістом є ширшим, ніж «протидія» [21, с. 36]. Однак, з даною точкою зору можна погодитись лише частково, оскільки не можна говорити «тотожні» про співвідношення понять «протидія» та «запобігання» корупції, адже вони відображають різні часові аспекти діяльності уповноважених органів та інших суб'єктів. Запобігання — дія, яка передуює протидії і передбачає попередження, недопущення вчинення корупційних правопорушень. В той же час протидія передбачає, що правопорушення вже розпочато і, відповідно, потребує його припинення, притягнення винних осіб до відповідальності, а також відновлення порушеного інтересу. З цього приводу слід зауважити, що комплексний підхід потребує вчинення обох дій — запобігання, а у разі необхідності — і протидії.

В основі механізму запобігання корупції перебуває недопущення виникнення конфлікту інтересів, який в переважній більшості випадків виступає джерелом корупції.

Визначення поняття «конфлікт інтересів» міститься у Методичних рекомендаціях з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [22], де зазначається, що це конфлікт між публічно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси, котрі впливають з її положення як приватної особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання цією державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій.

В свою чергу, Закон України «Про запобігання корупції» розмежовує два типи конфлікту інтересів — потенційний та реальний. Потенційний конфлікт інтересів визначається як наявність у особи приватного інтересу у



сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів — це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [10].

Співвідношення потенційного та реального конфліктів інтересу полягає у наступному. Потенційний конфлікт інтересів — це лише наявність у суб'єкта публічно-владних повноважень приватного інтересу, що саме по собі ще не є певним правопорушенням. Приватний інтерес у Законі «Про запобігання корупції» включає будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі тими, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [10].

Що стосується реального конфлікту інтересів, то він має місце вже тоді, коли приватний інтерес вступає у суперечність зі службовими повноваженнями, тобто виникає реальна загроза вчинення корупційного правопорушення.

Згідно з Роз'ясненням Національного агентства з питань запобігання корупції, враховуючи встановлені законом визначення поняття «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів» та «приватний інтерес», для реального конфлікту інтересів характерна наявність трьох об'єктивних компонентів: приватний інтерес; службові чи представницькі повноваження; суперечність між ними, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішення або на вчинення чи невчинення дій під час виконання службових повноважень [23].

Отже, виникнення реального конфлікту інтересів має конкретні юридичні наслідки, серед яких необхідно виділити: усунення особи у стані

реального конфлікту інтересів від прийняття владних рішень (відвід, самовідвід та ін.); подання такою особою у відставку, тощо. Крім того, законодавством України передбачається ряд заходів, спрямованих на попередження виникнення реального конфлікту інтересів: обмеження щодо суміщення роботи близьких родичів, заборона суміщати різні оплачувані посади, тощо. Всі означені елементи у сукупності складають механізм адміністративно-правового забезпечення протидії корупції, складовою частиною якого є адміністративно-правові засади такої протидії.

Р. В. Тополя до елементів адміністративно-правового механізму протидії корупції відносить досить широку систему, у яких необхідно виокремити норми адміністративного права, адміністративно-правову діяльність, суб'єктів та об'єкти протидії, тощо [24, с. 97].

На думку Е. С. Молдован, механізмами забезпечення реалізації концептуальних заходів у сфері протидії корупції в практичній площині є:

1) політичний — наявність політичної волі до подолання корупції усіма можливими демократичними заходами, в тому числі морально-ідеологічними; формування та реалізація чіткої державної антикорупційної політики; об'єднання і компромісне співробітництво з питання подолання корупції всіх політичних сил;

2) економічний — обов'язкове врахування щорічних витрат на фінансування заходів з державного бюджету і місцевих бюджетів; залучення коштів від вітчизняних і міжнародних донорських організацій шляхом підготовки проектів;

3) нормативно-правовий — підготовка і прийняття Верховною Радою України, центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції нормативно-правових актів антикорупційного характеру;

4) організаційний — Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України формують законодавче та нормативно-правове забезпечення реалізації заходів щодо боротьби з корупцією; центральні органи виконавчої

влади в межах своїх повноважень забезпечують виконання законодавчих та нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію концептуальних морально-ідеологічних антикорупційних заходів; інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;

5) кадровий — залучення фахівців в сферах юриспруденція, педагогіки, психології, соціології, PR-технологій, маркетингу, політології, державного управління та місцевого самоврядування [25].

Погоджуючись з думкою науковців щодо визначення складових адміністративно-правового механізму протидії корупції, необхідно зазначити, що в контексті даного дослідження нас цікавить такий елемент як адміністративно-правові засади протидії корупції.

У змісті адміністративно-правових засад виокремлюються: категоріальний; нормативний; інституційний; інструментально-технологічний елементи [26, с. 49]. Зміст кожного з цих елементів можна розкрити, виходячи з їх назв. Так, категоріальний елемент включає у себе визначення основних понять та термінів, застосування єдиної термінології для забезпечення єдиного праворозуміння та правозастосування. Нормативний елемент включає систему актів адміністративного законодавства у даній сфері. До інституційного елементу належить уся система державних органів, їх посадових осіб, інших суб'єктів, задіяних у виконанні функції щодо протидії корупції. І останній — інструментально-технологічний елемент, який включає методи, засоби, інструменти, за допомогою яких здійснюється робота у сфері протидії корупції.

Однак, на нашу думку, адміністративно-правові засади протидії корупції не слід обмежувати лише означеними вище елементами. Крім того, варто виділити організаційні елементи, засадничі (принципи) та ін.

У зв'язку з цим, пропонуємо адміністративно-правові засади протидії корупції визначити як систему нормативних, інституційних, організаційних та інших елементів, за допомогою яких здійснюється комплексна діяльність різноманітних суб'єктів у межах повноважень, визначених адміністративним

законодавством щодо запобігання та протидії корупції, а також попередження виникнення та врегулювання конфлікту інтересів.

У комплексі заходів, спрямованих на протидію корупції, в тій чи іншій мірі задіяні всі державні органи, а також багато громадських організацій та інші інститути. З огляду на це, С. М. Алфьоров пропонує систематизувати суб'єктів антикорупційної діяльності за обсягом повноважень та ступенем участі суб'єкта в механізмі протидії корупції: 1) органи та особи, наділені адміністративними повноваженнями щодо виявлення, припинення, розслідування корупційних правопорушень, у тому числі щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення, — спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції; 2) органи та особи, наділені повноваженнями щодо координації, спрямування, законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності; 3) органи та особи, наділені повноваженнями щодо сприяння спеціально уповноваженим органам у сфері протидії корупції, за якими закріплюється прямий обов'язок із припинення корупційних правопорушень і повідомлення про них спеціально уповноважених органів [27, с. 6].

В системі даних суб'єктів особливе місце необхідно виділити спеціально уповноваженим органам протидії корупції, серед яких: Національне агентство з питань запобігання корупції, Спеціалізована антикорупційна прокуратура України, Національне антикорупційне бюро України та ін. Побіжно зупинимось на особливостях функціонування кожного з цих органів.

Так, Національне агентство з питань запобігання корупції, згідно із Законом України «Про запобігання корупції», є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

До повноважень Національного агентства належать: 1) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй

діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм; 2) здійснення в порядку, визначеному цим законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [10], тощо. Повноваження даного органу носять координаційний, контрольний характер. При цьому, варто зауважити, що діяльність Агентства за час своєї фактичної діяльності є досить продуктивною.

Станом на 28 лютого 2017 р. тривало 254 перевірки інформації в рамках здійснення заходів моніторингу та контролю за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень; при цьому, 127 перевірок інформації про конфлікт інтересів та інших обмежень було завершено внаслідок того, що на підставі наданих роз'яснень конфлікт інтересів було врегульовано самостійно посадовими особами, без застосування додаткових заходів реагування, та ін. [28].

Згідно з інформацією, що міститься у Звіті про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік, протягом року було надано 508 роз'яснень про наявність/відсутність реального конфлікту інтересів, порядку дій щодо його врегулювання; завершено 55 перевірок щодо можливих порушень Закону України «Про запобігання корупції» у зв'язку з самостійним врегулюванням конфлікту інтересів або відсутністю складу адміністративного правопорушення; направлено 23 вимоги про усунення порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, 12 з яких врегульовано; складено 2 приписи про порушення вимог законодавства, які вже виконані, та ін. [29].

Іншим спеціально уповноваженим органом у сфері протидії корупції є Національне антикорупційне бюро України. Відповідно до Закону України

«Про Національне антикорупційне бюро України», воно є державним правоохоронним органом, на який покладаються попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Основними повноваженнями Національного бюро є: 1) здійснення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; 2) здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проведення досудового розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; 3) здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро, тощо [30]. Даний орган має статус правоохоронного органу зі спеціальними повноваженнями; це вузькопрофільний орган, відповідальний за провадження розслідування кримінальних та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Дані, що містяться у Звіті за серпень 2016 р. — лютий 2017 р., показують досить високу активність діяльності Антикорупційного бюро. Зокрема, зазначається, що Національне антикорупційне бюро здійснює досудові розслідування з 4 грудня 2015 року. За цей період детективам Національного бюро у взаємодії з прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури вдалося повернути державі понад 115 мільйонів гривень, запобігти розкраданню ще більш ніж півмільярда гривень. В рамках розслідувань накладено арешт на понад 601 млн грн., 80 млн дол. США, більш ніж 7 млн євро, а також велику кількість рухомого та нерухомого майна. Розмір предмету злочинів, розслідування щодо яких триває, перевищує 82 млрд грн. Станом на кінець січня 2017 року до суду передано матеріали у 50 провадженнях стосовно 69 осіб [31, с. 13].

Одним з органів, спеціально уповноважених на здійснення діяльності в сфері протидії корупції, є органи прокуратури. Їх функціонування в даному напрямку сприяє забезпеченню законності діяльності інших суб'єктів протидії корупції, а також повноті та своєчасності прийнятих ними заходів протидії корупції.

За своєю правовою природою органи прокуратури є специфічним суб'єктом, який утворюється не тільки для виконання завдань і функцій щодо протидії корупції, а й для виконання функцій в інших сферах державного управління. Однак, роль органів прокуратури в здійсненні заходів з протидії корупції не можна недооцінювати.

Протидію корупції, як один із напрямів діяльності органів прокуратури, можна визначити як систему дій, заходів, методів і способів їх здійснення, які застосовуються відповідними відділами і управліннями або окремими прокурорами, що спеціалізуються на протидії корупції, з метою запобігання або зниження рівня корумпованості публічної влади і забезпечення законності діяльності інших суб'єктів у сфері протидії корупції, а також координації їх дій в даному напрямку.

Аналіз законодавства України, що регулює діяльність органів прокуратури в сфері протидії корупції [10; 32], дозволяє виділити такі особливості: 1) для органів прокуратури діяльність в сфері протидії корупції є лише одним з напрямків поряд з іншими конституційними функціями; 2) органи прокуратури виконують координуючу роль, об'єднуючи і погоджуючи зусилля різних інституцій в даній сфері, тим самим забезпечуючи комплексність підходу до протидії корупції; 3) органи прокуратури забезпечують законність в самих органах, уповноважених на застосування заходів у сфері протидії корупції, тим самим виключаючи можливість здійснення посадовими особами цих органів корупційних чи інших протиправних діянь [11, с. 96–100].

Для безпосереднього виконання функцій у сфері протидії корупції у складі органів прокуратури утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

Досліджуючи особливості її діяльності, систему повноважень та структуру даного органу, О. С. Проневич дійшов висновку, що в Україні фактично було запроваджено значною мірою уніфіковану інституційно-функціональну модель спеціалізованої антикорупційної прокуратури, характерними ознаками якої є високий рівень автономності служби, загальнонаціональна юрисдикція, децентралізований порядок призначення і високий внутрішньовідомчий статус керівника, наявність науково обґрунтованої та прозорої процедури відбору персоналу, здійснення регулярних перевірок доброчесності та майнового статусу антикорупційних прокурорів, законодавче закріплення предметної юрисдикції служби, що передбачає здійснення кримінального переслідування корупційних злочинів «середнього та високого рівня запровадження» спеціальних програм навчання працівників, активна взаємодія із спеціалізованими поліцейськими органами і експертами, фінансова автономія служби, тощо [33, с. 266].

Необхідно також вказати, що утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури позитивно позначилось на результатах роботи органів прокуратури у даному напрямку.

Зокрема, за статистичними даними щодо роботи органів прокуратури за три місяці 2017 р., органами прокуратури було здійснено 90 звернень до суду щодо представництва інтересів держави у кримінальному судочинстві щодо правопорушень з ознаками корупції на суму 40749 тис. грн. (фактично стягнуто 672 тис. грн.) [34]. У порівнянні, за аналогічний період 2016 р. було представлено інтересів держави у 83 судових провадженнях на суму 23588 тис. грн. (фактично стягнуто 582 тис. грн.) [35], тобто спостерігається активізація роботи органів прокуратури у даному напрямку.

Таким чином, проведений науковий аналіз показав, що корупція — негативне політико-правове явище, яке властиве практично всім країнам



світу і виникає разом із зародженням цивілізації. З цієї причини заходи, що застосовуються різними органами та іншими інститутами з протидії корупції, можуть мати результат лише за умови використання комплексного підходу. Органи прокуратури займають особливе місце в системі суб'єктів протидії корупції. Їх діяльність в даній сфері спрямована перш за все на координацію зусиль різноманітних правоохоронних та інших органів і громадських організацій при здійсненні заходів з протидії корупції, забезпечення законності такої діяльності, а також захисту прав і свобод людини і громадянина під час провадження у справах про корупційні правопорушення.

## **1.2 Місце та особливості органів прокуратури у системі суб'єктів протидії корупції**

Законом України «Про запобігання корупції» органи прокуратури України, поряд з Національною поліцією, Національним антикорупційним бюро України та Національним агентством з питань запобігання корупції, віднесені до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції [10]. Між тим, даним законом чітко не визначено підстави розмежування повноважень даних суб'єктів, а також роль кожного з них в сфері протидії та запобігання корупції (за виключенням Національного агентства з питань запобігання корупції).

В Законі України «Про прокуратуру» також не регламентовані функції та повноваження органів прокуратури в досліджуваній сфері, що породжує ряд питань практичного та науково-теоретичного характеру, пов'язаних з визначенням місця органів прокуратури в системі інших суб'єктів протидії корупції в Україні. У зв'язку з цим, виникає необхідність у проведенні комплексного дослідження проблеми місця та особливостей органів прокуратури в системі інших органів, які мають повноваження щодо запобігання та протидії корупції.

Органи прокуратури України займають особливе місце в системі інших органів державної влади. Тривалий час серед науковців ведеться дискусія з приводу визначення приналежності цих органів до однієї з трьох гілок державної влади, однак, і досі вчені не змогли дійти єдиної точки зору з цього приводу.

Як зазначає з цього приводу Р. А. Жоган, однією з найгостріших проблем сучасної правової науки України за даних умов розвитку держави є проблема теоретичного обґрунтування конституційно-правового статусу прокуратури, максимально чіткого визначення системи, функцій, компетенції, форм та методів діяльності, гарантій ефективного здійснення завдань прокуратури [36, с. 192]. Погоджуючись з думкою науковця, необхідно зауважити, що проблема визначеності правового статусу органів прокуратури обумовлена ще й тим, що статус прокуратури має відповідати реальному стану розвитку суспільства та держави, тобто він трансформується у системі із державотворчими процесами, що наразі тривають в Україні.

Досить слушним є зауваження А. Т. Комзюка, який пояснює причину відсутності єдиної точки зору серед науковців стосовно того, до якої гілки влади слід віднести органи прокуратури, тим, що ці органи по своїй правовій природі належать до системи правоохоронних органів, але при цьому відрізняються порядком утворення та своїм конституційним статусом [37, с. 231]. І хоча дане зауваження було зроблено ще у період чинності Закону України «Про прокуратуру» 1991 р., але воно актуальне і за нинішніх умов після набрання юридичної сили новим Законом «Про прокуратуру».

Тому, визначаючи місце та особливості органів прокуратури у системі органів протидії корупції, важливим є також з'ясування місця органів прокуратури у системі державних органів взагалі.

З цього приводу науковцями висловлюються різні точки зору, однак, найбільш поширеною з них є та, відповідно до якої органи прокуратури віднесені до специфічних органів, що не належать до жодної гілки влади [38]. Зокрема, такої думки дотримується А. Т. Комзюк, який відносить органи

прокуратури до самостійної структури, яка за своєю сутністю та природою не належить до жодної гілки влади. Така думка обґрунтовується посиленням на специфічну компетенцію та особливу сферу діяльності органів прокуратури [37, с. 233]. Дану точку зору підтримує М. І. Мичко, який вважає, що органи прокуратури доцільно віднести до окремої, так званої контрольної гілки влади, оскільки її діяльність в своїй основі пов'язана із забезпеченням виконання законів всіма суб'єктами суспільних правовідносин [39, с. 78].

Подібну думку можна б було вважати цілком обґрунтованою, однак, вона не повністю узгоджується з положеннями ст. 6 Конституції України, у якій зазначається, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [40]. З цього приводу В. Д. Войцишен стверджує, що з науковцями, які вважають, що відповідно до Конституції України прокуратура повинна належати до самостійної контрольної-наглядової гілки влади, не можна погодитись. Ця точка зору обґрунтовується вченим кількома аргументами: по-перше, відповідно до норм Конституції України, контрольної-наглядовою функцією наділена кожна гілка влади; по-друге, визначення прокуратури України контрольної-наглядовою гілкою влади означає те, що даний орган контролюватиме всі гілки влади. Однак, це є неприпустимим з огляду на аксіоматичну формулу побудови влади в демократичній державі, а саме запровадження системи стримувань і противаг між усіма гілками влади; по-третє, така гілка влади, як контрольної-наглядова, в Конституції України не передбачена та, що найголовніше, українському суспільству невідома, оскільки у вітчизняній історії відсутні подібні приклади [41, с. 59]. За такої логіки органи прокуратури слід було б віднести до однієї з трьох гілок влади, оскільки зміст конституційного принципу організації та здійснення державної влади складає її поділ на законодавчу, виконавчу та судову.

У зв'язку з цим, В. Д. Войцишен зазначає, що у системі конституційного поділу влади в Україні прокуратура повинна належати до судової гілки влади. Таке визначення місця вітчизняної прокуратури

вбачається науковцю найбільш доцільним, оскільки відповідає вимогам європейського співтовариства, історії державотворення, сучасним реаліям і меті майбутньої діяльності прокуратури в Україні [41, с. 64]. Оцінюючи обґрунтованість позиції науковця, необхідно звернутися безпосередньо до аналізу законодавства у цій сфері.

Конституція України визначала правовий статус органів прокуратури в окремому розділі, виділяючи їх у самостійну систему органів, відмінну від законодавчої, виконавчої або судової гілок влади. Однак, із набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [42] єдина стаття, в якій визначається статус органів прокуратури України, тепер розміщена в Розділі VIII під назвою «Правосуддя» [40]. Однак, було б помилковим тлумачити означений факт як віднесення законодавцем органів прокуратури до судової гілки влади, оскільки поряд зі статтями, що регламентують статус судів, інших судових органів, а також органів прокуратури, в цьому ж розділі міститься стаття про адвокатуру. Тож, ймовірно, факт згадування органів прокуратури саме в тому розділі Конституції України, який присвячений правосуддю, означає лише те, що законодавець намагається змінити конституційний підхід до сприйняття органів прокуратури як контрольних-наглядових органів та наділити їх статусом органів, які сприяють своєю діяльністю здійсненню правосуддя, встановленню істини у справі. Саме із урахуванням таких особливостей і слід розглядати місце органів прокуратури в системі інших суб'єктів протидії корупції.

В той же час, у Висновку Венеціанської комісії щодо проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» комісія схвально оцінила пропозицію щодо віднесення нової системи прокуратури до судової системи. Зокрема, у п. 1 ст. 131 перелічено повноваження прокуратури, які стосуються, по-перше, підтримання публічного обвинувачення в суді, а по-друге, досудового розслідування, інших питань під час кримінального провадження та нагляду за негласною діяльністю

органів правопорядку [43]. Крім того, Венеціанська комісія висловила позитивну оцінку того, що у ст. 85 Конституції України у Верховної Ради України були вилучені повноваження щодо висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади, адже, як зауважила комісія, у своїх попередніх висновках Венеціанська комісія наполегливо рекомендувала зробити це на тій підставі, що Верховна Рада України не повинна мати право висловлювати недовіру (що є виключно політичним інструментом) Генеральному прокуророві, який не є членом уряду. Таким чином, на думку Венеціанської комісії, розмістивши статтю, присвячену визначенню статусу органів прокуратури, у розділі «Правосуддя», законодавець тим самим відніс систему цих органів до судової системи.

Однак, погодитись з такою думкою не можна, оскільки, по-перше, незважаючи на те, що ст. 6 Конституції України визначено таку організацію державної влади в Україні, відповідно до якої вона поділяється на законодавчу, виконавчу та судову, але у системі державних органів можна виділити ряд прикладів функціонування органів, які не належать до жодної з цих гілок влади (Національний банк України, Рахункова палата та ін.); по-друге, розділ «Правосуддя» Конституції України був доповнений ще однією статтею, яка присвячена визначенню статусу адвокатури в Україні, яку не можна за жодних обставин віднести до судової системи.

Крім того, необхідно погодитись з думкою Я. М. Толочка, який заперечує доцільність віднесення органів прокуратури до судової влади, оскільки остання відповідно до Конституції України представлена виключно судами [44, с. 118]. Думка науковця щодо того, що органами судової влади можуть бути виключно суди, є цілком обґрунтованою, однак, не слід при цьому ототожнювати поняття «судова влада» та «судова система», оскільки до судової системи, у широкому розумінні, відносяться не тільки суди, але також інші органи, які забезпечують належне функціонування судів, — Державна судова адміністрація, Вища кваліфікаційна комісія суддів та ін. За

такого підходу органи прокуратури не можна віднести ані до судової системи (оскільки вони жодним чином не впливають на роботу судів), ані до судової влади (оскільки на них не покладається здійснення правосуддя). Отже, ймовірно, органи прокуратури є особливим видом правоохоронних органів, які не належать до жодної гілки влади. Подібна думка, зокрема, висловлена більшістю науковців.

Так, В. В. Логоша зазначає, що органи прокуратури займають досить специфічне місце в системі органів державної влади України. Така специфіка, на думку вченого, виражається у тому, що завдяки реалізації своїх функцій та повноважень ці органи виконують своєрідну роль стримувань і противаг, захищаючи права та свободи людини та громадянина, у тому числі від свавілля та інших незаконних дій влади [45, с. 483].

Виходячи з правового статусу прокуратури України, В. А. Миколенко констатує, що органи прокуратури є унікальною державною інституцією з різноплановими функціями правозахисного спрямування. Сучасна прокуратура України, на думку вченого, не відноситься до жодної із закріплених Конституцією України гілок влади, передусім через те, що структурно не входить до них [46, с. 616].

Таким чином, ми підтримуємо думку тих науковців, які вбачають особливе місце органів прокуратури у системі органів державної влади, неналежність їх до жодної гілки влади та відводять роль контрольного органу, який забезпечує повноцінне функціонування державної моделі стримувань та противаг.

Крім того, необхідно погодитись з В. В. Сухоносом, який вважає, що місце та роль прокуратури у системі державного механізму України повинні визначатися з урахуванням рівня та особливостей розвитку суспільства в цілому, його політичної системи, суспільної правосвідомості і культури. У кінцевому результаті в реальних і стабільних умовах правової держави та громадського суспільства прокуратура України повинна функціонувати в

рамках загальноєвропейської моделі, але з урахуванням історичної специфіки і особливостей сучасного розвитку України [47, с. 23].

Отже, на сучасному етапі суспільного розвитку органи прокуратури є передусім органами, які спрямовані на захист прав і свобод людини та громадянина, у тому числі у відносинах з органами державної влади, а також на захист державних та суспільних інтересів.

Зокрема, про це йдеться у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру», де зазначається, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [32].

Особливий статус органів прокуратури у системі державних органів обумовлює відведення специфічного місця у системі суб'єктів протидії корупції. Зокрема, органи прокуратури здійснюють координацію діяльності інших органів у сфері протидії корупції, а також контролюють дотримання ними законодавства України, забезпечують захист прав та свобод людини та громадянина.

Визначаючи особливості функціонального та організаційного становища органів прокуратури в системі інших суб'єктів протидії корупції, варто визначити поняття та види таких суб'єктів.

Так, на думку О. І. Добровольського, під суб'єктами протидії корупції слід розуміти визначених на нормативно-правовому рівні осіб, які здійснюють завдання із протидії корупції в конкретній сфері шляхом активного використання законодавчо закріплених повноважень (комплексу прав та обов'язків), за допомогою яких вони здійснюють регулюючий вплив на такі правовідносини [48, с. 76]. З даного визначення можна виділити такі характерні ознаки суб'єкта протидії корупції: по-перше, це конкретна особа (фізична або юридична), яка має відповідний правовий статус; по-друге, така особа має бути законодавством наділена повноваженнями в сфері протидії

корупції; по-третє, діяльність означених осіб спрямована на виконання завдань і функцій з протидії та запобігання корупції.

При цьому, слід погодитись з думкою С. С. Мірошниченка про те, що система суб'єктів протидії злочинним проявам (в тому числі корупції) — це не абстрактна теоретична конструкція. Вона існує та діє в межах соціально-правового механізму протидії злочинності в Україні [49, с. 43].

Система суб'єктів протидії та запобігання корупції визначається в законодавстві України. З цього приводу варто нагадати, що в жовтні 2014 р. набув чинності вже четвертий за роки незалежності нашої держави закон в сфері регулювання правовідносин, пов'язаних із запобіганням та протидією корупції. Проаналізуємо еволюцію зміни законодавчо визначеної системи суб'єктів запобігання та протидії корупції.

Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р., до таких суб'єктів відносились: Міністерство внутрішніх справ України; податкова міліція; Служба безпеки України; органи прокуратури України; Військова служба правопорядку у Збройних Силах України; інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством [18].

В подальшому ст. 3 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 р. суб'єктами, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, визнавались: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи прокуратури України. Передбачалось також, що координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання та протидії корупції здійснює Кабінет Міністрів України. Координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції здійснювали в межах наданих повноважень, визначених законами, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Суб'єктами, які брали участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках і у здійсненні заходів щодо припинення корупційних



правопорушень, були: 1) уповноважені підрозділи органів державної влади; 2) місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; 3) підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою [19]. Положення даної статті зберегли свою юридичну силу в Законі «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 р. [20].

Отже, як слідує з проведеного аналізу, на різних історичних етапах розвитку нашої держави спостерігалось все більше розширення кола суб'єктів протидії корупції.

Цілком обґрунтоване пояснення такому явищу було надане в аналітичній доповіді «Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби», де зазначалось, що встановлення досить широкого кола суб'єктів, що належать до різних гілок влади, а також тих, які не є владними суб'єктами, пов'язане із тим, що питання запобігання та протидії корупції носить міжвідомчий характер і потребує вжиття відповідних заходів з боку усіх державних інституцій, а також громадян та їх об'єднань [4, с. 105].

Таке пояснення є достатньо очевидним, однак, з прийняттям нового Закону України «Про запобігання корупції» спостерігаємо декілька відмінних моментів: по-перше, в цьому законі відсутня окрема стаття, присвячена визначенню системи суб'єктів протидії корупції; по-друге, система спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції була суттєво змінена. Зокрема, в системі цих суб'єктів з'явилося два органи, основним призначенням яких є виконання завдань та функцій у сфері протидії корупції, — це Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції. Два інших суб'єкти — органи прокуратури та Національна поліція — мають в своїй структурі відповідні підрозділи, на які також покладаються аналогічні завдання.

М. М. Луценко та Л. І. Щербина, провівши аналіз законодавчо визначеної системи суб'єктів протидії корупції, дійшли висновку про те, що

спостерігається звуження спеціально уповноважених суб'єктів запобігання корупції. Поряд з цим, розширюється система суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Однак, залишається проблема чіткого розмежування повноважень цих суб'єктів [5, с. 233]. Погоджуючись з висновком науковців, слід зауважити, що більш детальний аналіз Закону України «Про запобігання корупції» показує, що, крім спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції, передбачається функціонування інших органів, які сприяють виконанню завдань та функцій в сфері протидії корупції [10]. Причому законодавець відмовився від наведення вичерпного переліку системи суб'єктів протидії корупції.

На цій підставі С. М. Алфьоров зазначає, що протидія корупції може здійснюватися суб'єктами як безпосередньо, тобто бути головною функцією та завданням діяльності певного суб'єкта, так і опосередковано, тобто бути однією серед інших функцій. Якщо йдеться про перший вид суб'єктів, то маються на увазі спеціально уповноважені на здійснення заходів щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень органи. Друга група суб'єктів здійснює заходи із запобігання та протидії корупції опосередковано, тобто в межах своєї поточної діяльності, шляхом спрямування та координації дій [27, с. 4]. Дійсно, найбільш широким критерієм класифікації суб'єктів протидії корупції є коло їх повноважень та міра участі у формуванні та реалізації державної політики в сфері протидії та запобігання корупції.

Цікавий підхід до класифікації суб'єктів протидії злочинності (одним із проявів якої є корупція) запропонований Г. В. Форосом. Вчений вважає, що у системі суб'єктів протидії злочинності можна виділити декілька наступних груп: 1) органи та організації, які керують цією діяльністю, організують її та створюють систему управління нею (органи державної влади та управління, органи місцевого самоврядування); 2) органи та організації, стосовно яких протидія та запобігання злочинності є основним завданням та функцією (органи МВС, органи прокуратури та ін.); 3) органи, установи та організації,

діяльність яких безпосередньо не пов'язана із протидією злочинності, однак, опосередковано впливає на стан законності у державі (органи охорони здоров'я, культурні, навчальна та виховні заклади, тощо) [51, с. 180].

Що стосується такого напрямку діяльності як протидія корупції, то детальний розгляд положень Закону України «Про запобігання корупції» дає можливість, за критерієм кола повноважень та міри участі у формуванні та реалізації державної політики в сфері протидії та запобігання корупції, виділити такі групи суб'єктів протидії та запобігання корупції:

1) органи, які формують державну політику в сфері протидії корупції: Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України;

2) спеціально уповноважені суб'єкти протидії корупції: органи прокуратури, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції;

3) державні органи та громадські об'єднання, що беруть участь у реалізації окремих напрямків державної політики в сфері протидії корупції: Міністерство юстиції України (проведення антикорупційної експертизи), громадські об'єднання (внесення пропозицій суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, які виникають у сфері запобігання корупції та ін.), органи Державної фіскальної служби (здійснення фінансового контролю) та ін.;

4) інші органи та посадові особи, які здійснюють організацію та реалізацію державної політики в сфері протидії корупції в системі своїх органів [52, с. 50].

Органи прокуратури в цій групі займають місце в системі спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції. В той же час органи прокуратури, як і інші органи та посадові особи, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», зобов'язані організовувати реалізацію антикорупційних заходів у системі власних органів. Тому їх одночасно слід віднести і до четвертої групи суб'єктів протидії корупції.

Розглянемо організаційні та функціональні особливості становища органів прокуратури в системі інших спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції.

Так, О. Л. Горган, досліджуючи місце органів прокуратури у системі інших органів протидії корупції, зазначає, що прокуратура в Україні є системоутворюючим та ключовим правоохоронним органом щодо боротьби з корупцією в Україні, оскільки відіграє координаційну роль у діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності в Україні. Вона визначена як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції і, незважаючи на існування Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції, а також важливу роль органів внутрішніх справ у розслідуванні корупційних злочинів, формує в сучасних умовах порядок денний антикорупційної діяльності державного апарату та виступає визначальним елементом реалізації антикорупційної політики держави [53, с. 46]. Дану точку зору необхідно підтримати, оскільки відповідно до Закону України «Про прокуратуру» у Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура [10], яка має широке коло повноважень у сфері протидії корупції та є органом, спеціально утвореним для сприяння у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики щодо протидії корупції.

До складу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять: 1) управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді; 2) аналітично-статистичний відділ; 3) відділ документального забезпечення. Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру очолює заступник Генерального прокурора України — керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, який має першого заступника та заступника [54]. В територіальних органах прокуратури утворюються спеціальні відділи з питань організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції.

До функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури належать:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво [10].

Крім того, відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України», Спеціалізована антикорупційна прокуратура забезпечує:

- участь у плануванні роботи Генеральної прокуратури України та контроль за своєчасним і якісним виконанням запланованих заходів;
- підготовку матеріалів на розгляд нарад, організацію та контроль за виконанням прийнятих рішень з питань, що належать до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- підготовку в межах повноважень наказів та інших організаційно-розпорядчих документів;
- здійснення аналітичної та методичної роботи;
- опрацювання проектів законів та інших нормативно-правових актів, внесення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства;
- у межах компетенції розгляд і вирішення звернень громадян, запитів і звернень народних депутатів України, представників державних, громадських організацій, інших осіб, а також скарг учасників кримінального провадження на дії та рішення детективів і прокурорів [54].

Отже, можна зробити висновок, що ключовими напрямками діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо протидії корупції є: по-перше, нагляд за додержанням законів органами, в тому числі спеціально

уповноваженими на здійснення функцій щодо протидії та запобігання корупції; по-друге, координація діяльності інших суб'єктів протидії корупції; по-третє, представництво в суді інтересів громадян та держави у справах, пов'язаних з протидією корупції. Кожний напрямок діяльності має свою мету.

Зокрема, Ю. М. Дьомін вважає, що метою нагляду за додержанням законів, спрямованих на боротьбу з корупцією, є: 1) своєчасність виявлення та попередження корупційних правопорушень; 2) притягнення винних осіб до відповідальності; 3) реальне усунення негативних наслідків [55, с. 26]. Означені науковцем цілі можна також доповнити також такими як: забезпечення злагодженої взаємодії різних суб'єктів протидії та запобігання корупції, зниження рівня корупції в органах державної влади, що має наслідком відновлення довіри громадян до публічної влади, тощо.

Сутність координації діяльності правоохоронних органів з протидії і запобігання корупції, на думку О. Кальмана та О. Гладуна, полягає у забезпеченні злагоджених дій відповідних владних структур, що мають спеціальні повноваження у цій сфері, в інтересах досягнення спільної мети — створення ефективного захисту суспільства та його громадян від корупційних проявів [56, с. 86].

Метою представництва інтересів громадян та держави у суді у провадженнях, в яких розглядаються справи, пов'язані з корупційними правопорушеннями та злочинами, є передусім сприяння захисту прав та свобод людини та громадянина у суді, а також захисту державних інтересів під час судового розгляду відповідних справ. Ці напрямки діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є ключовими у сфері протидії та запобігання корупції.

Необхідно відзначити деякі позитивні зрушення за період після початку провадження реформи органів прокуратури, правоохоронних та судових органів. Так, на початку проведення даних реформ, згідно з результатами дослідження «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption

Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 36 відсотків українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 відсотків громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 роках держава займала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження [57].

Проте, станом на 2016 рік відбулися хоч і не значні, але позитивні зрушення, пов'язані із подоланням корупції, оскільки, згідно з дослідженнями міжнародної організації Transparency International, Україна зайняла 130 місце зі 168 позицій у світовому рейтингу сприйняття корупції [58]. Це свідчить про те, що утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури мало позитивний ефект у плані реалізації мети щодо протидії та запобігання корупції. Утворення такого органу певною мірою відповідає європейській та світовій практиці, оскільки в більшості країн Європи успішно функціонують органи, які спеціалізуються на виконанні функцій щодо протидії корупції.

Науковцями відмічаються такі позитивні фактори утворення та функціонування спеціалізованих органів у сфері протидії корупції: 1) можливість досягнення високого ступеню спеціалізації та професіоналізму; 2) позбавлення можливості неправомірних впливів (зокрема, корупційних) на такий орган завдяки високій автономності його діяльності; 3) високий рівень громадської довіри; 4) нова інституція має можливість почати все з чистого аркуша, що дуже складно у випадку з існуючими правоохоронними органами через корупцію, тощо [59; 60, с. 54]. У системі органів прокуратури повноваження щодо протидії та запобігання корупції покладаються не тільки на Спеціалізовану антикорупційну

прокуратуру: окремі функції у цій сфері виконують усі прокурори (нагляд за провадженням досудового розслідування, виявлення ознак корупційних правопорушень під час проведення перевірок, тощо).

Таким чином, на підставі проведеного дослідження можемо зробити наступні висновки щодо визначення місця органів прокуратури в системі інших суб'єктів протидії корупції. По-перше, для органів прокуратури діяльність в сфері протидії корупції, хоча і не є основною, однак, законодавством України ці органи віднесені до спеціально уповноважених суб'єктів. Така позиція законодавця обумовлена тим, що в структурі Генеральної прокуратури утворюється Спеціалізована антикорупційна прокуратура, для якої реалізація державної політики в сфері протидії корупції є основною функцією. По-друге, в організаційному аспекті особливістю органів прокуратури як суб'єктів протидії корупції є те, що в їх структурі утворюються відділи або призначаються прокурори, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних заходів як в структурі самих органів прокуратури, так і в інших органах. По-третє, у функціональному аспекті органи прокуратури, в порівнянні з іншими спеціально уповноваженими суб'єктами, займають положення координатора та виконують функцію нагляду за діяльністю інших суб'єктів в цій сфері [52, с. 58].

Особливістю органів прокуратури як спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції є те, що вони утворюються не лише для виконання завдань та функцій щодо протидії корупції, але й для виконання функцій в інших сферах державного управління. Подібне становище в системі спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції займає також Національна поліція. Однак, на відміну від Національної поліції, саме на органи прокуратури покладаються повноваження щодо здійснення координації та нагляду за іншими спеціально уповноваженими суб'єктами.



### **1.3 Правові засади протидії корупції в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання**

Протидія корупція — діяльність, яка пов'язана із реалізацією широкого кола публічно-владних повноважень, застосуванням примусових методів та засобів впливу на порушників та осіб, підозрюваних у вчиненні корупційних діянь. Саме тому важливим є належне правове забезпечення діяльності щодо протидії та запобігання корупції. Ефективне законодавче регулювання означає повне та всебічне визначення повноважень суб'єктів протидії корупції, закріплення організаційних засад їх діяльності, а також врегулювання інших аспектів правовідносин, що виникають у зв'язку із протидією корупції. У свою чергу, ефективне правове регулювання протидії корупції є однією з умов належного виконання органами державної влади та іншими уповноваженими суб'єктами своїх функцій у сфері протидії та запобігання корупції.

Особливе місце у системі правових засад протидії корупції в Україні займає адміністративно-правове регулювання, оскільки в актах адміністративного законодавства визначаються організаційні та управлінські основи антикорупційної діяльності уповноважених суб'єктів, регламентуються адміністративно-правові відносини, що виникають у цій сфері.

Як зазначає з цього приводу Ю. В. Дем'янчук, особливість адміністративно-правового регулювання полягає у тому, що норми адміністративного права визначають режим здійснення державної служби, закріплюють режим публічного управління в цілому, регулюють порядок надання послуг юридичним особам, а також порядок взаємовідносин різних суб'єктів у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності [61, с. 76]. Відтак, однією з особливостей адміністративно-правового регулювання у сфері протидії та запобігання корупції є те, що за допомогою норм адміністративного законодавства визначаються не тільки власне правові засади діяльності

уповноважених суб'єктів, але і правила здійснення публічно-владного управління, що є однією з умов попередження виникнення конфлікту інтересів та вчинення корупційних правопорушень.

Визначаючи особливості адміністративно-правового регулювання, І. А. Городецька зазначає, що воно характеризується наступним: 1) це вплив, (правовий, владний) на суспільні відносини, тобто дія (функціонування) права; 2) здійснюється за допомогою комплексу засобів; 3) передбачає певну мету, досягнення цілей [62, с. 61]. В даному випадку за допомогою адміністративно-правового регулювання вплив здійснюється на суспільні правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням органами прокуратури діяльності щодо протидії та запобігання корупції. Такий вплив здійснюється за допомогою норм адміністративного законодавства, актів реалізації та ін. Метою адміністративно-правового регулювання є унормування правовідносин, що виникають у сфері протидії та запобігання корупції органами прокуратури та іншими суб'єктами.

Адміністративно-правове регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції можна визначити як систему норм адміністративного законодавства, яка регламентує діяльність органів прокуратури у сфері протидії та запобігання корупції, а саме: щодо здійснення нагляду за дотримання законодавства органами, які провадять розслідування корупційних злочинів, представництва інтересів держави та громадян у суді та інших видів діяльності, визначених Конституцією та законами України [63, с. 20-25].

Для здійснення ефективного правового регулювання антикорупційної діяльності органів прокуратури та інших уповноважених у цій сфері суб'єктів необхідне функціонування комплексного механізму, який не тільки сприятиме прийняттю якісних актів законодавства, але і забезпечуватиме їх належне виконання.

Так, С. О. Шатрава, визначаючи структуру механізму адміністративно-правового регулювання профілактики корупції в діяльності органів

внутрішніх справ, виділяє такі його елементи: норми права, передусім адміністративного; акти, спрямовані на забезпечення реалізації, тобто приведення в дію першого елементу (норм права); та безпосередньо правовідносини, які при цьому складаються [64, с. 39]. Погоджуючись з думкою вченої, пропонуємо таку класифікацію актів правового регулювання діяльності щодо протидії та запобігання корупції: 1) міжнародні договори, ратифіковані Україною; 2) Конституція та закони України, якими визначаються основні засади діяльності органів прокуратури, у тому числі щодо протидії та запобігання корупції; 3) законодавчі акти, якими регламентуються процесуальні аспекти здійснення органами прокуратури діяльності у сфері протидії корупції; 4) акти, які забезпечують реалізацію законодавства щодо протидії корупції органами прокуратури (підзаконні акти, внутрішньоуправлінські акти). Розглянемо кожен групу актів.

Важливу роль у регулюванні суспільних правовідносин, які виникають під час здійснення органами прокуратури діяльності щодо протидії та запобігання корупції, відіграють міжнародні угоди, ратифіковані Верховною Радою України. Згідно з Конституцією України, такі договори визнаються частиною національного законодавства України.

Одним із ключовим міжнародних документів, підписаних нашою державою за останні декілька років, є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами–членами, з іншої сторони, від 26 липня 2014 року [65].

Серед зобов'язань, прийнятих Україною з підписанням цієї угоди, необхідно виділити співробітництво у галузі боротьби з корупцією. Зокрема, у відповідності до ст. 22 Угоди про асоціацію, сторони посилюють двостороннє, регіональне та міжнародне співробітництво у цій сфері, зокрема, співробітництво із залученням Європолу. Також зазначається, що сторони і надалі розвивають співробітництво, *inter alia*, стосовно: а) обміну найкращими практиками, в тому числі щодо методик розслідування та

криміналістичних досліджень; b) обміну інформацією відповідно до існуючих правил; c) посилення потенціалу, зокрема, навчання та, у разі необхідності, обмін персоналом; d) питань, пов'язаних із захистом свідків та жертв.

Зниження рівня корупції є також однією з умов подальшої євроінтеграції України, що зумовило потребу у проведенні ряду адміністративних реформ у державі, які наразі тривають.

Іншим міжнародним актом у досліджуваній сфері є Конвенція ООН проти корупції, ратифікована у 2006 р. [2]. У даному документі проголошено, що цілями цієї конвенції є: a) сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; b) заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема, в поверненні активів; c) заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном [3]. Крім того, зазначається, що кожна держава — учасник конвенції має вжити всіх заходів, необхідних для досягнення поставлених цілей.

Приблизно у цей же період було ратифіковано ще два міжнародних документи — Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією [66] та Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією [67]. Зокрема, у Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією вказується, що кожна сторона вживатиме таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для встановлення у своєму національному законодавстві кримінальної відповідальності за умисне обіцяння, пропонування чи надання будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги будь-яким посадовим особам, для них особисто чи для інших осіб, з метою заохочення їх до виконання чи невиконання своїх службових обов'язків [68]. В свою чергу, у Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією зазначається, що кожна Страна передбачає у своєму внутрішньому законодавстві ефективні засоби правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок

корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду [69].

Отже, міжнародними актами встановлено зобов'язання кожної держави, яка стає учасником відповідної міжнародної угоди, не тільки вжити всіх заходів для притягнення особи, винної у вчиненні корупційного діяння, до кримінальної відповідальності, але і забезпечити відшкодування шкоди, завданої такими діями інтересам та правам осіб та держави.

Також у Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією визначається поняття «корупція» як прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дача або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливість її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірна вигода чи можливість мати таку вигоду, або поведінка такої особи [69]. Наведене визначення відображає досить широкий зміст поняття «корупція», до якого, окрім власне хабарництва, включаються всі інші види неправомірного отримання вигоди, зловживання службовим становищем, незаконного збагачення.

Розглядаючи діяльність у сфері протидії та запобігання корупції в рамках згаданих вище міжнародних угод, Міністерство юстиції України у своєму Листі окреслило одну з найважливіших тенденцій — антикорупційні угоди посилюють політичні зобов'язання у боротьбі з корупцією і визначають основоположні міжнародні норми і процедури протидії цьому явищу. Це свідчить на користь того, що міжнародне співтовариство реально зацікавлене в тому, щоб протидіяти корупції як на національному рівні, так і в глобальному масштабі [70].

Таким чином, міжнародні акти є невід'ємною складовою законодавства у сфері протидії та запобігання корупції. Їх основне значення у процесі регулювання правовідносин в означеній галузі полягає у наступному: 1) посиленні міжнародної політичної відповідальності вищих органів державної влади України, що зумовлює вжиття ними реальних заходів,

спрямованих на зниження рівня корупції у державі; 2) визначення міжнародних стандартів у сфері протидії та запобігання корупції; 3) встановлення міжнародних гарантій у сфері протидії корупції.

Що стосується національного законодавства щодо регулювання протидії та запобігання корупції, то необхідно зауважити, що у своєму розвитку воно пройшло декілька етапів.

Зокрема, Д. І. Йосифович виділяє такі етапи законодавчого встановлення адміністративно-правового регулювання протидії корупції: перший етап — запровадження відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією (1995–2010 роки); другий етап — вдосконалення та розвиток антикорупційного законодавства (2011–2014 роки), запроваджено поняття «корупційне правопорушення»; третій етап — оновлення антикорупційного законодавства та імплементація зарубіжного досвіду (2014 р. — до сьогодні), запроваджено поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» [71, с.120–121]. Можна погодитись з наведеною періодизацією розвитку законодавства у сфері протидії та запобігання корупції.

На першому етапі було прийнято першу редакцію Конституції України [40], у якій визначались функції органів прокуратури, порядок формування даного органу та ін.; а також перші редакції Законів України «Про прокуратуру» [72], «Про боротьбу з корупцією» [18] та ін.

На другому етапі приймаються нова редакція Кримінального кодексу України [73], а також Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 р. [19], який втратив чинність на підставі прийняття Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. [20]. Крім того, на даному етапі з метою підвищення юридичної відповідальності за корупційні злочини та правопорушення були внесені доповнення до Кримінального кодексу України (далі — КК України) та Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) [74]. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів

України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» КУпАП було доповнено Главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення», до якої увійшли такі види правопорушень як порушення обмежень щодо використання службового становища, пропозиція або надання неправомірної вигоди, порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, порушення вимог фінансового контролю та ін. Крім того, були внесені деякі доповнення до КК України, зокрема, назву Розділу XVII змінено на «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», що свідчило про розширення кола суб'єктів, щодо яких може бути застосована кримінальна відповідальність за злочини, визначені у цьому розділі. Цей розділ було доповнено новими статтями, якими визначалась відповідальність за такі види злочинів як зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми, перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми та ін.

На сучасному етапі відбувається активний розвиток законодавства у сфері регулювання діяльності органів прокуратури та інших уповноважених суб'єктів щодо протидії та запобігання корупції. Даний етап припадає на провадження реформи органів прокуратури, інших правоохоронних органів, а також у сфері правосуддя.

На думку Є. Вандіна, стрімкий розвиток новітнього антикорупційного законодавства обумовлений декількома факторами: по-перше, соціальний тиск на владу, що зумовив виникнення політичної кризи; по-друге, відмова від поліцентричного міжнародного статусу та перехід на цілковитий євроінтеграційний курс України; по-третє, погіршення рівня життя населення, економічна криза [75, с. 73]. Погоджуючись з думкою науковця, зазначимо, що сучасний розвиток антикорупційного законодавства, який до того ж супроводжується провадженням адміністративної реформи у різних сферах суспільних правовідносин, характеризується прийняттям кардинально

нових для вітчизняної правової системи законодавчих актів, утворенням нових інституцій та ін. Тому більш детально зупинимось на дослідженні актів адміністративно-правового регулювання, прийнятих на сучасному етапі розвитку антикорупційного законодавства.

Одним з основних законодавчих актів, що регламентує діяльність органів прокуратури, у тому числі у сфері протидії та запобігання корупції, є Закон України «Про прокуратуру», прийнятий 14 жовтня 2014 р. [32]. Даний закон був прийнятий з метою приведення законодавства у відповідність до внесених до Конституції України змін у частині правосуддя.

Необхідно зазначити, що новий Закон України «Про прокуратуру» має ряд переваг у порівнянні із Законом 1991 р. На це, зокрема, вказують більшість дослідників. До безспірних переваг нового закону науковці відносять наступні новації: обмеження можливостей неправомірного впливу на прокурорів при прийнятті ними рішень; більш ретельний і прозорий порядок добору кандидатів на заміщення вакантних посад та призначення на посади прокурорів; звільнення прокурорів за поданням колегіального органу — Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів чи Вищої ради юстиції, а з адміністративних посад — за поданням Ради прокурорів України [76].

Отже, законом було підвищено гарантії незалежності прокурорів, запроваджено інститут органів прокурорського самоврядування, а також удосконалено процес добору кандидатів на посади в органах прокуратури.

У той же час, науковці відмічають і деякі спірні моменти, які містить оновлений Закон «Про прокуратуру». Одним з таких недоліків вчені вважають те, що внаслідок прийнятих змін утворився правовий вакуум у сфері дотримання прав і свобод людини і громадянина та законів з питань нагляду за законністю діяльності державних органів, оскільки ніякий інший державний орган не зможе повноцінно замінити прокурора як наглядову інстанцію, здатну вживати невідкладні й дієві заходи для відновлення закону та справедливості [76]. Дане зауваження заслуговує на увагу, оскільки із



внесенням змін до Конституції України [42] і прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» [76] органи прокуратури були позбавлені однієї зі своїх основних функцій — прокурорського нагляду (нагляд залишився тільки стосовно додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян), що, з однієї сторони, відповідає європейській моделі організації та функціонування органів, які здійснюють підтримання державного обвинувачення у суді, однак, з іншої — позбавлення органів прокуратури наглядових повноважень означає фактичне залишення без належного нагляду роботи деяких державних органів та, відповідно, без захисту прав та інтересів громадян у взаємовідносинах з цими органами.

З цього приводу необхідно зауважити, що перехід до європейської моделі функціонування органів прокуратури супроводжувався одночасним посиленням ролі громадського контролю, а також утворенням цілого ряду нових органів, уповноважених здійснювати контрольні функції, у тому числі за діяльністю деяких державних органів. Це певним чином здатне компенсувати втрату органами прокуратури наглядових повноважень і дозволить здійснити поступовий перехід до утворення системи органів прокуратури нового типу.

Крім того, А. Сидоренко вказує на такий недолік нового Закону України «Про прокуратуру» як неврегульованість процедури досудового врегулювання спору прокурором. Зокрема, вчений зазначає, що ефективність цього інституту може бути суттєво знижена через законодавче обмеження його застосування лише щодо органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, суб'єктів державного та комунального секторів економіки, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. За змістом ст. 23 Закону №1697-VII процедура досудового врегулювання спору не може

бути застосована прокурором у відносинах з юридичними особами приватного права, що складають значну частину від загальної кількості спорів, в яких можуть зачіпатися державні інтереси або інтереси громадянина, якого представляє прокурор [77], що, на думку науковця, виступає суттєвим недоліком нового закону.

Попри наведені вище спірні моменти Закону України «Про прокуратуру», які доповнюються також майже цілковитою нерегульованістю у ньому питання діяльності органів прокуратури у сфері протидії та запобігання корупції (крім статті, присвяченої особливостям організації і діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури), слід зазначити, що його прийняття мало важливе значення для провадження реформування правоохоронної та судової систем. Значним здобутком, у контексті даного дослідження, є також утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Наступним актом адміністративного законодавства у сфері діяльності органів прокуратури щодо запобігання та протидії корупції є Закон України «Про запобігання корупції» [10]. Даний закон, у порівнянні із Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [20], який був чинним до його прийняття, можна охарактеризувати як більш прогресивний. У ньому, зокрема, збільшено кількість заходів, спрямованих на запобігання корупції та виникненню конфлікту інтересів, зокрема, вони доповнені такими заходами як обмеження доступу особи до певної інформації; переведення особи на іншу посаду у разі виявлення реального конфлікту інтересів та ін. У зв'язку з цим, можна стверджувати, що оновлений закон створює більш ефективні правові, організаційні та інші умови щодо запобігання корупції та попередження виникнення конфлікту інтересів.

Хоча досліджуваний закон не містить положень, які регламентують діяльність органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції, але він має важливе регулятивне значення для забезпечення належного виконання органами прокуратури функцій у досліджуваній сфері. Таке

значення передусім виявляється у тому, що закон визначає основні поняття, у тому числі поняття «корупція», «конфлікт інтересів», суб'єктів, на яких поширюється дія закону, та ін. Крім того, у Законі «Про запобігання корупції» окремі розділи присвячені питанням запобігання корупції та пов'язаним з нею правопорушенням, запобігання виникнення конфлікту інтересів, порядку здійснення фінансового контролю та ін. Ці положення мають значення для врегулювання діяльності органів прокуратури у сфері протидії та запобігання корупції: по-перше, з метою провадження антикорупційної політики у системі самих органів прокуратури; по-друге, для виконання завдань щодо представництва інтересів громадян та держави у суді, а також щодо здійснення нагляду за органами, які провадять попереднє слідство у справах про корупційні правопорушення.

Наступним актом адміністративного законодавства є Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [30]. Даним законом визначаються права та обов'язки, а також інші елементи правового статусу Національного антикорупційного бюро України, за діяльністю якого Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює нагляд. Предметом здійснення такого нагляду виступає належне виконання Національним антикорупційним бюро України своїх функцій в означеній сфері, а також відсутність зловживання своїми правами.

Зокрема, до прав Національного бюро та його працівників віднесено такі як: 1) заводити оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу Національного бюро, та здійснювати на підставах і в порядку, установлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи; 2) за рішенням Директора Національного бюро, погодженим з прокурором, витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, та інших кримінальних правопорушень, які не відносяться до його підслідності, але можуть бути

використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності; 3) знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, тощо. Крім того, у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначаються правові засади здійснення контролю за діяльністю даного органу, у тому числі громадського.

Особливе значення у системі актів законодавства у сфері регулювання діяльності щодо протидії та запобігання має Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [57]. Цей акт носить більш програмний, ніж регулятивний характер, оскільки визначає засади формування та реалізації антикорупційної політики держави. У цьому процесі бере участь Спеціалізована антикорупційна прокуратура. У Законі «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» сформульовані завдання у сфері провадження реформи органів прокуратури. Зокрема, зазначається, що потребують реформування прокуратура та інші органи системи кримінальної юстиції. Вказано, що результати дослідження, проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова, свідчать про те, що правоохоронні органи, на думку українців, більше ніж на 45 відсотків корумповані.

У зв'язку з цим, на період 2014–2017 рр. було заплановано ухвалити з урахуванням висновків Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) зміни до Конституції та законів України, спрямовані на реформування прокуратури на основі європейських стандартів, передбачивши, зокрема: обмеження повноважень прокуратури сферою кримінальної юстиції; забезпечення достатніх гарантій незалежності у діяльності прокурорів; зміну принципів формування територіальної мережі

органів прокуратури з метою ліквідації корупціогенних чинників у вигляді «корупційних альянсів» місцевих органів виконавчої влади, прокуратури, міліції та судів; реалізацію прозорих конкурсних засад добору кадрів органів прокуратури [57]. Необхідно зауважити, що основна частина із цих запланованих заходів були успішно реалізовані, однак, наскільки такі заходи виявляться ефективними та як це відобразиться на рівні корупції в державі та в системі самих органів прокуратури, можна буде визначити лише після спливу певного часу.

Розглянуті вище акти адміністративного законодавства належать до тієї групи актів, що визначають ключові поняття та терміни (корупція, корупційне правопорушення, конфлікт інтересів, тощо), права та обов'язки, функції та повноваження органів прокуратури та інших органів у сфері протидії та запобігання корупції та ін. До актів, які визначають процесуальні аспекти діяльності органів прокуратури у сфері протидії корупції, належать КУпАП [78], Кримінальний процесуальний кодекс України (далі — КПК України) [79], КК України [73].

Зокрема, у КК України визначені такі види злочинів, пов'язаних із вчиненням корупції: перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368); незаконне збагачення (ст. 368-2) та ін.

До адміністративних корупційних правопорушень КУпАП віднесені такі види: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8), та ін.

Крім того, у КУпАП визначається процедура здійснення провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення, зокрема, порядок

складання протоколу про адміністративне правопорушення, розгляду справи про адміністративне правопорушення та винесення по ній рішення, тощо. Відповідно до ст. 221 КУпАП, розгляд адміністративних корупційних правопорушень здійснюється судами. Водночас, передбачається, що протоколи у справах про корупційні правопорушення уповноважені складати посадові особи Національного агентства з питань запобігання корупції та прокурори. При цьому, ст. 250 КУпАП визначає порядок здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

У системі актів адміністративного законодавства необхідно окремо виділити накази Генеральної прокуратури України, які визначають процесуальні аспекти та деталізують повноваження прокурорів різних рівнів, у тому числі при виконанні функцій щодо протидії та запобігання корупції.

Одним з таких є Наказ Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» [54], у якому визначаються: структура Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; її основні завдання та функції; основні напрями діяльності структурних підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також її повноваження. Між тим, необхідно вказати на окремі недоліки Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, а саме на те, що в даному акті чітко не розмежовано функції та повноваження між різними структурними підрозділами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

До інших наказів Генеральної прокуратури України у цій сфері необхідно віднести: «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16 січня 2013 р. [80], «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28 травня 2015 р. [81], «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних

справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» від 20 квітня 2016 р. [82] та ін.

Так, у Наказі Генеральної прокуратури України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» [80] зазначається, що координація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції є одним із головних пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів.

Окремо також необхідно відзначити накази Генерального прокурора України «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» від 25 червня 2013 р. [83] та «Про відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної прокуратури України» від 25 листопада 2015 р. [84]. У першому наказі, зокрема, зазначається, що із застосуванням наданих законом повноважень прокурори усіх рівнів повинні забезпечувати невідворотність відповідальності за корупційні правопорушення, поновлення порушених прав і свобод громадян та інтересів держави, відшкодування збитків, завданих такими діями, виявлення та усунення причин і умов, що сприяли їх вчиненню.

Таким чином, основне регулятивне значення наказів Генерального прокурора України полягає у тому, що в них деталізуються повноваження органів прокуратури у різних сферах та напрямках діяльності, а також розмежовуються завдання та функції між органами прокуратури різних рівнів, визначаються посадові особи, відповідальні за організацію роботи у певному напрямку діяльності, та ін.

Особливе регулятивне значення мають акти, прийняті Національним агентством України з питань запобігання корупції, які містять положення, що тлумачать окремі норми законодавчих актів, роз'яснюють правильний порядок їх застосування, тощо. До таких актів, наприклад, відносяться такі рішення Національного агентства з питань запобігання корупції як

Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [22], Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади [85], а також Роз'яснення «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю» [86], тощо.

У Методичних рекомендаціях з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [22] уточнюється різниця між реальним та потенційним конфліктом інтересів, пропонується самостійний тест на визначення наявності реального та потенційного конфлікту інтересів, а також визначається алгоритм дій службової особи або іншого суб'єкта публічно-владних повноважень при виявленні потенційного або реального конфлікту інтересів, тощо.

У Роз'ясненні «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю» [86] уточнюється, які існують типи декларацій, коли їх слід подавати і який звітний період вони охоплюють, хто вважається «посадовими і службовими особами» відповідно до підпункту «и» п. 1 ч. 1 ст. 3 та «посадовими особами» відповідно до підпункту «а» п. 2 ч. 1 цієї статті закону.

Розглянуті вище акти мають значення для ефективного провадження діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції, оскільки у них містяться роз'яснення щодо правильного та однакового застосування ключових законодавчих актів, зокрема, Закону України «Про запобігання корупції» та ін.

Таким чином, на підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що правове регулювання діяльності органів прокуратури України у сфері протидії та запобігання корупції представлено чисельними



законодавчими актами, а також актами, які сприяють реалізації норм антикорупційного законодавства.

Значення адміністративно-правового регулювання у системі правових засад протидії та запобігання корупції органами прокуратури полягає у тому, що акти адміністративного законодавства: 1) визначають ключові терміни та поняття, які забезпечують однакове їх розуміння та застосування; 2) закріплюють адміністративні повноваження (права та обов'язки), функції органів прокуратури, а також методи і засоби протидії та запобігання корупції, які застосовуються органами прокуратури у своїй діяльності; 3) визначають засади адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, порядок здійснення провадження у справах про корупційні правопорушення; 4) регламентують внутрішньоорганізаційні засади протидії корупції у системі органів прокуратури; 5) уточнюють процесуальні аспекти реалізації органами прокуратури повноважень щодо протидії та запобігання корупції [63, с. 20-25.].

## **Висновки до розділу 1**

1. Ознаками корупції є наступні: 1) являє собою негативне соціально небезпечне явище політико-правового характеру, що порушує рівновагу в забезпеченні можливості реалізації прав громадянина і людини в різноманітних сферах суспільних правовідносин; 2) суб'єктом здійснення корупції можуть виступати особи, наділені державно-владними або іншими публічно-владними повноваженнями, з одного боку, а також громадяни та інші суб'єкти, які ініціюють здійснення таким суб'єктом на їх користь або на користь інших зазначених ними суб'єктів дії, з іншого боку; 3) характер дії, вчиненої на користь певної особи, розмір і характер винагороди за таку дію не впливають на визначення такого діяння як корупційного.

2. Адміністративно-правові засади протидії корупції — це система нормативних, інституційних, організаційних та інших елементів, за допомогою яких здійснюється комплексна діяльність різноманітних суб'єктів у межах повноважень, визначених адміністративним законодавством щодо запобігання та протидії корупції, а також попередження виникнення та врегулювання конфлікту інтересів.

3. Протидія корупції як один із напрямів діяльності органів прокуратури — це система дій, заходів, методів і способів їх здійснення, які застосовуються відповідними відділами і управліннями або окремими прокурорами, що спеціалізуються на протидії корупції, з метою запобігання або зниження рівня корумпованості публічної влади і забезпечення законності діяльності інших суб'єктів у сфері протидії корупції, а також координації їх дій в даному напрямку.

4. Особливостями діяльності органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції є такі: 1) для органів прокуратури діяльність в сфері протидії корупції є лише одним з напрямків поряд з іншими конституційними функціями; 2) органи прокуратури виконують координуючу роль, об'єднуючи і погоджуючи зусилля різних інституцій в даній сфері, тим самим забезпечуючи комплексність підходу до протидії корупції; 3) органи прокуратури забезпечують законність в самих органах, уповноважених на застосування заходів у сфері протидії корупції, тим самим виключаючи можливість здійснення посадовими особами цих органів корупційних чи інших протиправних діянь.

5. За критерієм кола повноважень та міри участі у формуванні та реалізації державної політики в сфері протидії та запобігання корупції необхідно виділити такі групи суб'єктів протидії та запобігання корупції: 1) органи, які формують державну політику в сфері протидії корупції: Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України; 2) спеціально уповноважені суб'єкти протидії корупції: органи прокуратури, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України та

Національне агентство з питань запобігання корупції; 3) державні органи та громадські об'єднання, що беруть участь у реалізації окремих напрямків державної політики в сфері протидії корупції: Міністерство юстиції України (проведення антикорупційної експертизи), громадські об'єднання (внесення пропозицій суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції, та ін.), органи Державної фіскальної служби (здійснення фінансового контролю) та ін.; 4) інші органи та посадові особи, які здійснюють організацію та реалізацію державної політики в сфері протидії корупції в системі своїх органів.

6. Ключовими напрямками діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо протидії корупції є: по-перше, нагляд за додержанням законів органами, в тому числі спеціально уповноваженими на здійснення функцій щодо протидії та запобігання корупції; по-друге, координація діяльності інших суб'єктів протидії корупції; по-третє, представництво в суді інтересів громадян та держави у справах, пов'язаних з протидією корупції.

7. Роль та місце органів прокуратури у системі інших суб'єктів протидії та запобігання корупції визначаються наступним: по-перше, для органів прокуратури діяльність в сфері протидії корупції, хоча і не є основною, однак, законодавством України ці органи віднесені до спеціально уповноважених суб'єктів. Така позиція законодавця обумовлена тим, що в структурі Генеральної прокуратури утворюється Спеціалізована антикорупційна прокуратура, для якої реалізація державної політики в сфері протидії корупції є основною функцією; по-друге, в організаційному аспекті особливістю органів прокуратури як суб'єктів протидії корупції є те, що в їх структурі утворюються відділи або призначаються прокурори, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних заходів як в структурі самих органів прокуратури, так і в інших органах; по-третє, у функціональному аспекті органи прокуратури, в порівнянні з іншими

спеціально уповноваженими суб'єктами, займають положення координатора та виконують функцію нагляду за діяльністю інших суб'єктів в цій сфері.

8. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції — це система норм адміністративного законодавства, яка регламентує діяльність органів прокуратури у сфері протидії та запобігання корупції, а саме: щодо здійснення нагляду за дотриманням законодавства органами, які провадять розслідування корупційних злочинів, представництва інтересів держави та громадян у суді та інших видів діяльності, визначених Конституцією та законами України.

9. Значення адміністративно-правового регулювання у системі правових засад протидії та запобігання корупції органами прокуратури полягає у тому, що акти адміністративного законодавства: 1) визначають ключові терміни та поняття, які забезпечують однакове їх розуміння та застосування; 2) закріплюють адміністративні повноваження (права та обов'язки), функції органів прокуратури, а також методи і засоби протидії та запобігання корупції, які застосовуються органами прокуратури у своїй діяльності; 3) визначають засади адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, порядок здійснення провадження у справах про корупційні правопорушення; 4) регламентують внутрішньоорганізаційні засади протидії корупції у системі органів прокуратури; 5) уточнюють процесуальні аспекти реалізації органами прокуратури повноважень щодо протидії та запобігання корупції.

## РОЗДІЛ 2

### ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

#### **2.1 Організація діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції**

Для забезпечення ефективності діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції необхідна належна організація відповідної діяльності, що включає визначення суб'єктів, відповідальних за здійснення роботи щодо протидії корупції, розподіл між ними обов'язків, здійснення координації та контролю за їх виконанням, тощо. Організаційне забезпечення має важливе значення для досягнення високого рівня результативності діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. Тому дослідження сучасного стану організаційних засад в цій сфері дозволить визначити напрямки їх удосконалення та розвитку.

Організаційні засади будь-якої діяльності є основою її ефективності, створюють умови для досягнення заздалегідь визначених результатів. Дослідження будь-якого явища потребує визначення його поняття та сутності. У тлумачному словнику поняття «організувати» визначається як: упорядкування, об'єднання, вдосконалення, створення сприятливих умов для чого-небудь [87, с. 549]. Отже, організувати якусь діяльність означає створити планомірні умови для її здійснення, упорядкувати роботу кожного суб'єкта такої діяльності.

На думку В. В. Лазарева, організаційні дії реалізуються у поточній діяльності органів державної влади, оскільки їх здійснення потребує виконання повсякденних завдань [88, с. 226]. Науковець виділяє організаційні засади поряд з правовими, відмежовуючи їх від останніх та

наділяючи специфічними рисами, що відрізняють їх від інших засобів регулювання суспільних правовідносин.

Взагалі термін «організація» є досить поширеним в юридичній науці, зокрема, в науці державного управління. Деякі науковці виділяють два основних його значення: по-перше, організація як система, яка являє собою внутрішню впорядкованість, узгодженість та взаємодію частин цілого, що зумовлюється його побудовою та цілями; по-друге, організація як процес — це сукупність цілеспрямованих дій, що зумовлюють утворення необхідних зв'язків; встановлення кількісних і якісних просторово-часових зв'язків є сутністю організації як процесу [89, с. 263].

Водночас, розглядаючи положення ст. 8 Закону України «Про запобігання корупції» [10], яка визначає організацію діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, можна зробити висновок, що поняття «організація» вживається у таких значеннях як організаційні форми діяльності, організаційне забезпечення діяльності та організаційна структура. Подібний підхід застосований законодавцем у Законі України «Про прокуратуру» [32].

Дослідивши наукове визначення поняття «організація», В. І. Опацький зробив висновок про можливість виділення трьох основних випадків використання терміну «організація»: 1) реалізація, виконання або здійснення певної функції або завдання; 2) розподіл, оптимізація та координація діяльності органів влади та їх посадових осіб; 3) упорядкування, налагодження, усунення хаосу [90, с. 736–737; 91, с. 19].

Узагальнюючи наукові підходи до розуміння поняття «організація», можна виділити такі його значення: 1) організація як структура (державна організація); 2) організація як процес (утворення організаційних умов діяльності); 3) організація як форма діяльності (система однорідних дій).

Організація будь-якої соціальної діяльності, а особливо діяльності у сфері державного управління, вимагає функціонування організаційного механізму, який дозволяє організаційні заходи із теоретичної площини

перенести у практичну, тобто забезпечити реальний організаційний вплив на суб'єктів відповідної діяльності.

Л. Л. Приходченко характеризує організаційний механізм як:

- 1) сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів;
- 2) систему, що складається з певних управлінських механізмів: структури, в межах якої відбувається реалізація принципів, функцій державного управління (планування, організації, мотивації, обліку та контролю, координації із застосуванням економічних, організаційних, соціальних та інших методів управління);
- 3) практичні заходи, засоби, важелі, стимули [92, с. 5].

Отже, належна організація діяльності, в тому числі у сфері протидії корупції органами прокуратури, потребує наявності у структурі організаційного механізму не тільки організаційних засобів, але і певних елементів, які приводять у дію увесь організаційний механізм. Такими елементами, як правило, виступають різні види забезпечення, юридичні гарантії та ін. Організаційний механізм протидії корупції включає увесь комплекс дій та заходів, спрямованих на створення належних умов для виконання органами прокуратури своїх функцій, їх узгодження між собою, взаємодію між різними ланками системи, тощо.

У Законі України «Про прокуратуру» Розділ X присвячений організаційному забезпеченню діяльності органів прокуратури. Зокрема, у ст. 88 закону зазначається, що в Україні діє єдина система забезпечення функціонування прокуратури. Органи прокуратури, інші органи державної влади беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності прокуратури у випадках і порядку, визначених цим та іншими законами [32]. Крім організаційної структури та організаційних форм діяльності органів прокуратури, організаційне забезпечення включає в себе кадрове, фінансове, інформаційно-аналітичне забезпечення.

Що стосується безпосередньо діяльності щодо протидії та запобігання корупції, то організаційно-управлінські заходи у цій сфері, на думку

С. М. Івасенка, доцільно поділити на такі: 1) організаційні заходи, спрямовані на виявлення причин та умов корупції; 2) організаційні заходи, спрямовані на усунення причин та умов корупції; 3) організаційні заходи щодо вироблення стратегічних, тактичних та методологічних завдань діяльності із протидії корупції в правоохоронних органах; 4) організаційні заходи, спрямовані на створення умов для правомірного функціонування служб та підрозділів правоохоронних органів, виконання співробітниками правоохоронних органів своїх обов'язків у межах та на підставі закону [93, с. 50]. Науковцем виділяються організаційні заходи у різних напрямках антикорупційної діяльності, однак, справедливо зауважити, що структура організаційного механізму у кожному з цих напрямків є в цілому універсальною і включає певні елементи, спільні для всіх видів діяльності щодо протидії корупції. Тому доцільно визначити єдиний організаційний механізм діяльності органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції.

Поняття організації діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції можна сформулювати як систему визначених в нормах адміністративного законодавства та інших актах правового регулювання управлінських дій щодо упорядкування, координації та контролю за роботою органів прокуратури в сфері протидії корупції.

Систему елементів організаційного механізму в досліджуваній сфері складають: 1) організаційні акти забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 2) суб'єкти здійснення діяльності щодо протидії корупції; 3) розподіл повноважень між різними структурними підрозділами органів прокуратури щодо протидії корупції; 4) фінансове, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності щодо протидії корупції; 5) планування такої діяльності; 6) координація діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 7) контроль за діяльністю органів прокуратури щодо протидії корупції [94, с. 169–174]. Охарактеризуємо означені елементи організаційного механізму діяльності органів прокуратури



щодо протидії корупції на підставі аналізу положень Законів України «Про прокуратуру» [32], «Про запобігання корупції» [10] та ін.

Основними актами організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції є накази Генерального прокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» [80], «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» [83], «Про відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної прокуратури України» [84], «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» [54].

Опрацювання та підготовку за участю керівників структурних підрозділів проектів документів організаційного характеру здійснює відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції, який забезпечує розробку: Регламенту Генеральної прокуратури України; наказів про розподіл обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України; наказів Генерального прокурора України, інструкцій, порядків, положень, змін та доповнень до них, а також положень про самостійні структурні підрозділи [84]. Необхідно зауважити, що відповідні регламенти приймаються на рівні інших органів прокуратури. Відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 19 січня 2017 р. № 15, у таких регламентах встановлювати основні засади, порядок і методи управлінської діяльності, зокрема, з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та їх взаємодії, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратур до прокуратур вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи [95].

Отже, управлінські рішення органів прокуратури приймаються у формі організаційно-розпорядчих документів: рішень, регламентів, наказів. Порядок їх прийняття та вимоги до змісту визначаються галузевими наказами Генерального прокурора України.

Наступним елементом організаційного механізму діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції є їх організаційна структура. У науковій літературі зазначається, що запорукою ефективної організації структури є: раціональний розподіл загального обсягу організаційного потенціалу по вертикалі і по горизонталі; обов'язкове формування координаційних, горизонтальних взаємозв'язків між одно- і різновидовими елементами та з виділенням реординаційних взаємозв'язків (забезпечується самостійність і самокерованість елементів нижчого рівня, а також їх здатність впливати на вищі рівні); погоджена «розстановка» людських ресурсів і технічних засобів управління, що забезпечує підвищення продуктивності управлінських зусиль [96, с. 55].

Спеціальним органом протидії корупції є Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яку очолює заступник Генерального прокурора України — керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, який має першого заступника та заступника [54]. До складу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять: 1) управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді, до якого належать шість відділів; 2) аналітично-статистичний відділ; 3) відділ документального забезпечення.

В системі органів прокуратури передбачено функціонування спеціальних підрозділів, до повноважень яких входить діяльність щодо протидії корупції. Такі органи утворюються як на рівні Генеральної прокуратури (Спеціалізована антикорупційна прокуратура), так і на обласному рівні (відділи з питань організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції).

Однак, незважаючи на існування окремого структурного підрозділу у системі органів прокуратури, Законом України «Про прокуратуру» одним із організаційних принципів визнається єдність системи прокуратури України, яка забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; 2) єдиним статусом прокурорів; 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України; 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування [32].

До інших засад організації прокуратури у науковій літературі відносять: 1) принцип цілісності-неподільності (організаційна цілісність, а дії вважаються вчиненими від імені всієї прокуратури); 2) принцип централізму (підпорядкування всіх одиниць єдиному в державі одноособовому центральному органу — Генеральному прокурору, яким на даний момент є Міністр юстиції); 3) принцип одноособового керівництва (в цілому прокуратурою, як і окремим підрозділом, здійснює керівництво одна особа); 4) принцип ієрархічної підпорядкованості (підпорядкування органів прокуратури нижчого рівня органам прокуратури вищого рівня та підпорядкування прокурорів своїм керівникам); 5) принцип позапартійності; 6) принцип чотирирівневої організаційної структури; 7) принцип територіальності [97, с. 238]. Означену систему організаційних принципів діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції необхідно доповнити принципом спеціалізації, який означає, що у системі органів прокуратури функціональні обов'язки розподіляються, крім іншого, відповідно до спеціалізації структурного підрозділу (відділу).

Що ж стосується розподілу функціональних обов'язків між працівниками всередині структурного підрозділу (відділу), то такий розподіл здійснюється наказом керівника цієї прокуратури або підрозділу [54]. Так, відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної

прокуратури України» [84], робота працівників відділу організується за територіально-предметним принципом відповідно до розподілу функціональних обов'язків, який здійснюється начальником відділу та затверджується заступником Генерального прокурора України. Безпосереднє здійснення заходів щодо виявлення, припинення корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень вимог закону, насамперед стосовно суб'єктів відповідальності, яких віднесено до 1–4 категорії державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, покладається на заступника Генерального прокурора України [84].

Розподіл інших повноважень органів прокуратури щодо протидії корупції організований за наступними принципами: 1) у разі виявлення корупційних правопорушень, за які встановлена адміністративна відповідальність, складання протоколів про їх вчинення, які з відповідними матеріалами надсилаються до суду, здійснюється прокурорами відповідного відділу; 2) прокурори, які склали протокол про корупційне адміністративне правопорушення, беруть обов'язкову участь у розгляді судами протоколів про такі правопорушення, а також про корупційні правопорушення, складені іншими органами та посадовими особами; 3) у розгляді справ про адміністративні корупційні правопорушення беруть участь працівники прокуратур районного рівня за місцем знаходження суду, а в апеляційній інстанції — працівники підрозділів нагляду за додержанням законів у сфері протидії корупції; захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, протидії корупції та злочинності у сфері транспорту прокуратур обласного рівня; старші прокурори прокуратур регіонів з питань нагляду за виконанням законодавства про боротьбу з корупцією [83].

В Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі відповідальність за розподіл повноважень між різними структурними підрозділами організовано наступним чином:

– заступник Генерального прокурора України — керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відповідає за належну

організацію роботи з виконання покладених на Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру завдань;

– перший заступник та заступник керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, начальник управління та начальники відділів відповідають за належне виконання підлеглими працівниками службових обов'язків;

– прокурори відділів та головні спеціалісти відповідають за належне виконання функціональних обов'язків, своєчасне та якісне виконання доручень керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, управління та відділів [54].

Діяльність у сфері протидії корупції органами прокуратури організована та здійснюється не тільки на рівні Генеральної прокуратури України, але і у нижчих прокуратурах. Однак, порядок виконання відповідних функціональних обов'язків в органах прокуратури на місцевому рівні чітко не регламентований на законодавчому рівні; не визначений він і у галузевих наказах. Тому необхідно погодитись з думкою О. Ференця, який зазначає, що прокуратура України на сучасному етапі у сфері діяльності щодо протидії та запобігання корупції стикається з рядом проблем, зумовлених незавершеністю антикорупційної реформи та реформування самої системи органів прокуратури. Однією із прогалин, на яку вказує науковець, є невизначеність статусу місцевих прокуратур та співвідношення їх повноважень з відділами в окремих районах (містах). Зокрема, внаслідок того, що на сьогодні відсутній галузевий наказ Генерального прокурора України, який би регламентував діяльність місцевих прокуратур і їхніх територіальних відділів. Науковець зауважує також, що на практиці це призводить до централізації повноважень апаратом місцевих прокуратур, що викликає значні організаційні труднощі, зволікання під час прийняття процесуальних і управлінських рішень, підвищує корупційні ризики в роботі органів прокуратури [98, с. 78]. Означену проблему може вирішити прийняття відповідного галузевого наказу Генерального прокурора України.

В цілому можна говорити про достатньо сформовану організаційну структуру органів прокуратури як суб'єктів протидії та запобігання корупції, оскільки на законодавчому рівні визначаються, на рівні галузевих наказів деталізуються система та структура органів прокуратури, у тому числі тих її підрозділів, які відповідальні за реалізацію такого напрямку діяльності як протидія корупції, встановлено засади розподілу повноважень між працівниками, регламентовано порядок прийняття та форму управлінських рішень, тощо.

Наступним елементом організаційного механізму діяльності органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції є належне забезпечення такої діяльності — фінансове, інформаційно-аналітичне та ін.

Відповідно до ст. 89 Закону України «Про прокуратуру», фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. При цьому, встановлено, що функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюються Генеральною прокуратурою України [32].

Необхідно зауважити, що одним із наслідків провадження адміністративної реформи правоохоронних органів, зокрема, органів прокуратури, стало суттєве підвищення рівня соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурорів та інших працівників органів прокуратури. Зокрема, згідно з ч. 3 ст. 81 Закону України «Про прокуратуру», посадовий оклад прокурора місцевої прокуратури з 1 січня 2017 року становить 12 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року [32]. Посадовий оклад прокурорів вищого рівня підвищується на розмір коефіцієнту: для регіональних органів прокуратури — 1,2, для Генеральної прокуратури — 1,3. Встановлено також, що посадовий оклад прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не може бути меншим за посадовий оклад керівника структурного підрозділу центрального управління Національного антикорупційного бюро України, що здійснює досудове розслідування.

В свою чергу, ст. 23 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» встановлено посадові оклади працівників Національного бюро відповідно до розміру прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року [30]. Так, мінімальний розмір окладу, який отримують детективи Національного антикорупційного бюро, складає 19 прожиткових мінімумів, а максимальний (для Директора Національного бюро) — 50.

Крім посадового окладу, оплата праці прокурорів усіх рівнів включає надбавку за вислугу років та за виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством, а також преміювання. Новим Законом України «Про прокуратуру» встановлено ряд інших соціальних гарантій, зокрема, щодо забезпечення прокурорів та членів їхніх сімей належними житловими умовами, безкоштовним медичним обслуговуванням, тощо.

Таким чином, один із найперших кроків на шляху до подолання корупції у самій системі органів прокуратури, а також забезпечення престижності служби в органах прокуратури, що опосередковано визначає ефективність роботи прокурорів у всіх напрямках та сферах діяльності, вже зроблений, оскільки забезпечення достатнього рівня фінансування діяльності відповідного державного органу є однією з умов ефективності такої діяльності.

Що стосується матеріально-технічного забезпечення діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших органів прокуратури щодо здійснення роботи у сфері протидії та запобігання корупції, то до структури такого забезпечення належить забезпечення прокурорів охороною, транспортом та засобами зв'язку (у тому числі спеціальними), засобами індивідуального захисту, вогнепальною зброєю та ін. у порядку, визначеному законодавством України.

Соціальне та матеріально-технічне забезпечення діяльності органів прокуратури є не єдиним видом забезпечення, який необхідний для

належного виконання прокурорами своїх посадових обов'язків, у тому числі щодо протидії корупції. До інших видів належить інформаційно-аналітичне забезпечення. Так, відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України», аналітична робота здійснюється відповідними структурними підрозділами, а документування та документообіг організуються у кожному структурному відділі. З метою забезпечення однакового застосування норм законодавства під час здійснення прокурорської діяльності підрозділи Генеральної прокуратури України з урахуванням потреб регіональних та місцевих прокуратур розробляють загальні методичні рекомендації для прокурорів та інші документи методичного спрямування [95].

Методичні рекомендації щодо здійснення заходів у сфері протидії та запобігання корупції в органах прокуратури розробляються також Національним агентством з питань запобігання корупції. Наприклад, Рішенням Національного агентства від 19 січня 2017 р. № 31 затверджено Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади [99]. Зокрема, зазначається, що організацію роботи та контроль за розробкою антикорупційної програми може бути покладено на керівника або заступника керівника органу влади (члена колегіального органу), а здійсненням заходів з її підготовки може займатися як безпосередньо суб'єкт затвердження антикорупційної програми (наприклад, обласна рада), так і уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції або ж інший структурний підрозділ (посадова особа) органу влади, визначений рішенням такого суб'єкта. У Генеральній прокуратурі України було затверджено Антикорупційну програму на 2017 р. наказом від 31 березня 2017 р. № 98 [100]. Для реалізації цієї програми та оцінки корупційних ризиків у Генеральній прокуратурі України утворено Комісію з оцінки корупційних ризиків [101].

З метою забезпечення ефективності діяльності органів прокуратури у всіх основних напрямках роботи, в тому числі щодо протидії та запобігання



корупції, здійснюється планування. Відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України», плани роботи Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур складаються на квартал, затверджуються їх керівниками та разом із графіками виїздів і списками осіб, які викликаються на стажування, не пізніше відповідно 25 та 30 числа останнього місяця поточного кварталу надсилаються до прокуратур нижчого рівня. Корегування планів за необхідності здійснюється наказами керівників прокуратур. У планах роботи органів прокуратури України з урахуванням стану законності, поширеності порушень прав і свобод громадян та інтересів держави передбачаються конкретні заходи з найбільш актуальних питань та щодо виконання першочергових завдань органів прокуратури, зокрема, перевірки стану додержання вимог законодавства в межах наданих повноважень, стану організації роботи на окремих напрямках у регіональних прокуратурах, а також надання практичної допомоги, заходи аналітичного та навчально-методичного характеру [95].

Важливим елементом організаційних засад забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції є координація. Органи прокуратури є координаційним органом щодо інших правоохоронних органів у сфері протидії корупції.

Сутність координації діяльності правоохоронних органів з протидії і запобігання корупції, на думку О. Г. Кальмана та О. З. Гладуна, полягає у забезпеченні злагоджених дій відповідних владних структур, що мають спеціальні повноваження у цій сфері, в інтересах досягнення спільної мети — створення ефективного захисту суспільства та його громадян від корупційних проявів [56, с. 86].

Відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції», організаційне забезпечення координаційних заходів під головуванням Генерального прокурора України та прокурорів обласного

рівня з питань протидії корупції здійснюють Головне управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з корупцією, та відповідні структурні підрозділи апаратів, а під головуванням заступників Генерального прокурора України та заступників прокурорів обласного рівня — відповідні самостійні структурні підрозділи [80].

Необхідно погодитись з думкою В. А. Мозгової, яка зазначає, що координація діяльності правоохоронних органів є об'єктивно обумовленим необхідним заходом підвищення ефективності протидії злочинності та корупції. Багаторівнева будова такої координації відіграє важливу роль у її належній організації, забезпечує її системність, можливості якісного планування координаційних заходів та контролю за їх виконанням [102, с. 293].

У науковій літературі превалює думка, що основне значення органів прокуратури, у тому числі у сфері протидії корупції, полягає у координуючій ролі, яку вони відіграють в системі правоохоронних органів. Так, А. М. Мудров та І. В. Європіна вказують, що організуюча роль прокурора у підготовці та проведенні координаційних нарад полягає в тому, що він: 1) спільно з керівниками інших правоохоронних органів визначає коло питань, які потребують розгляду на нараді; 2) організовує роботу постійно діючої робочої групи з представників правоохоронних органів для підготовки наради; 3) за необхідності особисто керує роботою з підготовки проектів постанов у кожному з питань, що виносяться на розгляд наради; 4) витребує інформацію, необхідну для проведення наради; 5) скликає нараду та керує її роботою, в тому числі визначає місце, дату і час її проведення, затверджує порядок денний; 6) підбиває підсумки роботи наради; 7) спільно з керівниками інших правоохоронних органів формулює рекомендації до підсумкових документів наради (резолютивної частини постанови) [103, с. 75].

Деякі науковці вважають, що у широкому розумінні мету координації можна визначити як спрямування зусиль правоохоронних органів на запобігання і протидію корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданих унаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави [104, с. 26].

Отже, координація діяльності щодо протидії корупції, як елемент організаційних засад, являє собою систему управлінських дій, що здійснюються керівниками органів прокуратури та прокурорами відповідного рівня, спрямовані на узгодження роботи та забезпечення взаємодії різних правоохоронних органів та органів прокуратури щодо протидії корупції.

Згідно із Наказом Генерального прокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції», у прокуратурах областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокуратурах (на правах обласних), міських, районних, міжрайонних, інших прирівняних до них прокуратурах координація здійснюється першими керівниками прокуратур. Прокурори міст з районним поділом координаційну діяльність організують в порядку, визначеному наказами Генерального прокурора України, який регламентує особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом [80].

Характерно, що основними критеріями оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів щодо протидії корупції вважається реальний вплив на покращання стану корупції, підвищення ефективності їх профілактики, захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їм збитків, рівень довіри громадськості до органів прокуратури та правоохоронних органів [80]. Тобто ефективність оцінюється на підставі аналізу статистичних

показників, що відображають стан законності та рівень злочинності в державі та регіоні.

Ще одним елементом організаційних засад є контроль за діяльністю органів прокуратури щодо протидії корупції. Державний контроль, на думку деяких науковців, — це основний вид управлінської діяльності, який реалізується з метою виявлення фактів порушення встановленого порядку виконання завдань та функцій підпорядкованих посадових та службових осіб, а також з метою охорони прав та свобод людини та громадянина, гарантування їх захисту [105, с. 7]. Такий контроль покладається на заступників Генерального прокурора України відповідно до розподілу обов'язків, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, спеціалізованих прокурорів (на правах обласних), міських, районних, міжрайонних, районних у містах та прирівняних до них прокурорів [83].

Що стосується здійснення контролю за своєчасністю подання підпорядкованими працівниками декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, дотриманням ними обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», запобіганням ризикам конфлікту інтересів, то такий контроль також здійснюється керівниками відповідного органу прокуратури [106].

Таким чином, організація діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції налагоджена на достатньому рівні — сформовані спеціальні відділи, відповідальні за виконання завдань у сфері протидії корупції, визначено принципи розподілу повноважень, регламентовано засади координації та контролю за діяльністю органів прокуратури в означеній сфері [94, с. 134]. В той же час удосконалення потребує адміністративно-правове регулювання деяких аспектів організаційного забезпечення, зокрема, діяльності відділів щодо протидії корупції в регіональних та місцевих прокуратурах.

## 2.2 Форми та методи діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції

Органи прокуратури як спеціально уповноважені суб'єкти протидії корупції наділені широкою системою повноважень в означеній сфері. Їх реалізація здійснюється за допомогою застосування антикорупційних заходів та методів, які виражаються в різних формах. Специфіка таких форм обумовлює особливість правового статусу органів прокуратури як суб'єктів протидії корупції. З прийняттям Законів України «Про прокуратуру» та «Про запобігання корупції» система форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції була суттєво розширена. У зв'язку з цим, виникає необхідність у проведенні ґрунтовного дослідження основних питань, пов'язаних з визначенням форм та методів діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції, на основі оновленого законодавства.

Різноманітність форм протидії корупції обумовлена декількома причинами. По-перше, законодавством України визначена велика кількість суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», що породжує необхідність у розробці та вжитті заходів щодо попередження та протидії корупції в кожному з цих суб'єктів. По-друге, антикорупційні заходи різноманітні за своїм змістом, тому можуть виражатися у відповідних формах.

В науці адміністративного права форма управлінської діяльності визначається як способи виразу її змісту; способи здійснення, виявлення методів управління; зовнішнє практичне втілення функцій управління в конкретних діях; організаційно-правовий вираз конкретних однорідних дій апарату державного управління; виділення у самостійні групи споріднених за характером, однакових чи схожих у своєму зовнішньому виразі дій; системи внутрішньо поєднаних способів здійснення функцій державного управління; зовнішнє практичне виявлення управлінської діяльності в конкретних діях;

дії суб'єктів управління, що мають відповідне зовнішнє виявлення [107, с. 511–512].

Виходячи із означеного підходу до розуміння поняття «форма державного управління», форму діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції можна визначити як спосіб зовнішнього вираження однорідних дій, методів та засобів, що застосовуються відповідними структурними підрозділами та окремими посадовими особами органів прокуратури під час виконання ними завдань та функцій у сфері протидії корупції.

В науковій літературі висловлюється точка зору, відповідно до якої адміністративно-правові форми протидії корупції поділяються на процедурні та матеріально-правові. Процедурні форми, в свою чергу, діляться на юрисдикційні, які за сутністю є провадженнями щодо притягнення до адміністративної й інших видів юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні адміністративні правопорушення; неюрисдикційні, що є провадженнями щодо вчинення інших юридично значимих дій у сфері адміністративних правовідносин щодо протидії корупції. Серед матеріально-правових адміністративних форм протидії корупції науковці виділяють: прийняття адміністративних нормативно-правових актів, спрямованих на протидію корупції; прийняття адміністративних актів індивідуальної дії, спрямованих на протидію корупції; прийняття адміністративно-правових актів організаційно-правового характеру, що стосуються владних суб'єктів протидії корупції чи безпосередньо пов'язані із комплексом заходів щодо протидії корупції; здійснення інших юридично значимих дій владно-управлінського характеру щодо протидії корупції [108, с. 155]. З даною позицією можна погодитись лише частково, оскільки таке розмежування є умовним. Зокрема, процедурні та матеріально-правові форми діяльності суб'єктів державного управління тісно пов'язані між собою — їх застосування відбувається у нерозривному зв'язку. Наприклад, неможливо

застосувати до порушника адміністративно-правову санкцію (матеріально-правова форма) без прийняття відповідних процесуальних рішень.

Досліджуючи форми протидії корупції Державної фіскальної служби, О. І. Добровольський дійшов висновку, що до таких форм необхідно віднести: здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та припинення корупційних діянь як з боку спеціально уповноважених правоохоронних органів, так і з боку громадськості; видання та реалізацію положень ключових нормативно-правових актів досліджуваної проблематики; звернення громадян до компетентних органів державної влади шляхом подання заяв та скарг; висвітлення діяльності органів Державної фіскальної служби України у засобах масової інформації; активне залучення до участі в управлінні суспільними справами, що належать до компетенції Державної фіскальної служби України, інститутів громадянського суспільства [48, с. 121–122].

Що стосується форм діяльності органів прокуратури в сфері протидії корупції, то слід вказати, що відповідні форми характеризуються певними особливостями, обумовленими специфікою діяльності органів прокуратури. Згідно з Конституцією України, в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [40]. На цих трьох конституційних функціях базується вся діяльність органів прокуратури. Для реалізації повноважень щодо протидії корупції в структурі Генеральної прокуратури утворюється Спеціалізована антикорупційна прокуратура, а в структурі територіальних прокуратур — відповідні відділи або призначаються прокурори, які спеціалізуються саме на протидії корупції та запобіганні її проявам.

Відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України», основними напрямками діяльності структурних підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є:

- нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

- участь у розгляді судами клопотань детективів та прокурорів у ході досудового розслідування;

- участь у судовому розгляді кримінальних проваджень, розслідуваних детективами Національного антикорупційного бюро України, а також з інших питань кримінального судочинства чи оскарження дій або бездіяльності детективів Національного антикорупційного бюро України;

- підготовка апеляційних, касаційних скарг на судові рішення у провадженнях, у яких безпосередньо підтримано державне обвинувачення, та в інших — за дорученням керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

- пред'явлення цивільного позову у кримінальному провадженні, що розслідується Національним антикорупційним бюро України;

- забезпечення представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями;

- захист у суді прав і законних інтересів громадян у випадках, визначених законом, а також захист інтересів держави за наявності порушень, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, у межах реалізації своїх функцій. Організація та вжиття заходів щодо поновлення порушених прав громадян або законних інтересів держави;



– ведення обліку роботи, своєчасне та об'єктивне внесення відомостей про результати роботи до визначених форм обліку, звітності, Єдиного реєстру досудових розслідувань, тощо [54].

Крім означених напрямків роботи в Генеральній прокуратурі України, приймається антикорупційна програма [10], тобто прийняття такої програми можна також вважати однією з форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції.

Дослідивши методи та форми, за допомогою яких органи прокуратури здійснюють правозахисні функції, Р. О. Сидоренко зробив висновок, що основними формами реалізації адміністративних повноважень прокуратури є видання прокурорами відповідних документів прокурорського реагування, до яких відносяться: протест, припис, подання і постанови [109, с. 678]. З цього приводу необхідно зазначити, що у новому Законі України «Про прокуратуру» не міститься стаття, присвячена актам прокурорського реагування. Однак, аналіз повноважень прокурора у різних напрямках діяльності дозволяє виділити такі форми актів, що можуть ним прийматися (виноситися, складатися) у зв'язку із виконанням своїх повноважень: цивільний позов, позов під час кримінального провадження, апеляційна чи касаційна скарга на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі, письмові вказівки, тощо. Крім того, Наказом «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» передбачені такі форми актів: проекти постанов про скасування незаконних процесуальних рішень, висновків за результатами вивчення кримінальних проваджень, що надійшли у зв'язку з клопотаннями про продовження процесуальних строків, доповідають про них керівництву Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 1724–1729 КУпАП [54], та ін.

К. І. Хромова стверджує, що основною формою адміністративно-правової протидії корупції органами прокуратури залишається координація

зусиль у цьому напрямку з іншими правоохоронними органами, що виражається у сумісних координаційних нарадах, зборах та ін. [110, с. 108]. З також думкою можна погодитись, однак, справедливо вказати і на інші форми такої діяльності.

На підставі аналізу Законів України «Про прокуратуру» [32], «Про запобігання корупції» [10] та Наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» [54] можемо запропонувати наступну класифікацію форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції залежно від змісту дій, які складають зміст відповідної форми:

1) координаційна. Дана форма є зовнішнім відображенням системи дій, спрямованих на об'єднання зусиль різних правоохоронних органів та інших громадських та державних інститутів у сфері протидії та запобігання корупції, узгодження дій цих інститутів та розмежування їх повноважень. До змісту даної форми можна віднести такі дії:

– проведення координаційних нарад з питань діяльності щодо протидії корупції, за потреби заслуховування звітів учасників таких нарад;

– забезпечення взаємодії з іншими правоохоронними органами, громадськими організаціями в сфері протидії корупції, а також взаємодії відділів управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді з іншими підрозділами під час виконання завдань і доручень керівництва Генеральної прокуратури України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [111, с. 50–55];

2) організаційно-правова форма виражає систему дій, які спрямовані на створення організаційних умов належного функціонування відповідних структурних підрозділів та прокурорів, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних дій. Це, наприклад:

– організація роботи управлінь та відділів, розподіл повноважень між ними;

- визначення основних напрямів роботи відділів управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді, тощо;

- розробка та затвердження антикорупційної програми в Генеральній прокуратурі України;

3) адміністративно-наглядова та контрольна форма — це система дій, спрямованих на перевірку законності провадження діяльності в сфері протидії корупції. Дана форма включає такі дії:

- здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

- подання апеляційних та касаційних скарг, заяв про перегляд судових рішень Верховним Судом України або за нововиявленими обставинами;

- перевірка законності закриття кримінальних проваджень, зупинення досудового розслідування та інших процесуальних рішень, додержання конституційних прав громадян під час досудового розслідування, обґрунтованість клопотань про продовження строку досудового розслідування в сфері корупційних злочинів, вжиття заходів щодо усунення порушень закону;

4) юрисдикційна форма — це форма діяльності органів прокуратури, що пов'язана з провадженням у справах про корупційні адміністративні правопорушення, зокрема:

- здійснення особистого прийому, забезпечення розгляду звернень громадян, запитів та звернень народних депутатів України, представників державних, громадських організацій, а також інших осіб, скарг на дії та рішення детективів або прокурорів у кримінальних провадженнях, заяв і повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення;

– участь у розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9 КУпАП, за протоколами, складеними прокурорами відділів;

– складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 185-4, 185-8, 185-11 КУпАП;

5) аналітично-облікова форма характеризується тим, що її основу складають дії, спрямовані на узагальнення, аналіз, систематизацію, оприлюднення інформації про рівень корупції в державі, вжиті заходи щодо подолання корупції в Україні або її окремому регіоні. До таких дій відносяться:

– організація первинного обліку роботи управління, ведення звітності та внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань корупційних правопорушень;

– організація у межах компетенції оприлюднення та надання публічної інформації згідно з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації», тощо.

Отже, діяльність органів прокуратури щодо протидії корупції може виражатися в різних формах. З прийняттям нових Законів «Про прокуратуру» та «Про запобігання корупції» система форм досліджуваного напрямку діяльності була суттєво розширена за рахунок, зокрема, аналітично-облікової та організаційно-правової форми. Однак, найбільш поширеними формами діяльності з протидії корупції органів прокуратури залишаються адміністративно-наглядова діяльність, контроль та координація. Для їх подальшого розвитку та удосконалення необхідно розробити спеціальний наказ Генеральної прокуратури про відділ протидії корупції, а також в Законі України «Про запобігання корупції» уточнити статус органів прокуратури як спеціально уповноваженого суб'єкта протидії корупції.

Ще одним питанням, яке належить розглянути у межах даного дослідження, є методи діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції.

У науковій літературі зазначається, що методи державного управління являють собою взаємообумовлену та взаємопов'язану систему прийомів, інструментів, засобів та заходів здійснення цілеспрямованого впливу на підпорядкований об'єкт [112, с. 158]. Отже, визначаючи поняття методів державного управління, в їх структурі необхідно виділити такі основні елементи — способи, засоби, прийоми, інструменти, які у системній взаємодії і утворюють той чи інший вид управлінського методу.

В науці адміністративного права пропонують різноманітні підходи до класифікації управлінських методів. Зокрема, В. А. Шатіло пропонує методи здійснення державної влади класифікувати за такими критеріями: 1) за способом (напрямком) впливу — на методи прямого (адміністративного) і непрямого впливу (соціально-психологічні, ідеологічно-пропагандистські, економічні та інші); 2) за цілями і засобами впливу — на методи переконання, заохочення, примусу; 3) за умовами і характером методів здійснення державної влади — на загальні та спеціальні методи здійснення державної влади; 4) за характером застосування — звичайні та екстраординарні методи; 5) за правовими наслідками реалізації методів здійснення державної влади — на правовстановлювальні, правозмінювальні, правоскасовувальні та ін. [113, с. 68–69]. В. С. Куйбіда класифікує методи за такими критеріями: 1) за мотивацією виокремлює: обмежуючі методи та стимулюючі; 2) за критерієм дії на середовище: внутрішні та зовнішні; 3) за характером дії на об'єкт управління: методи прямої та непрямой дії [114, с. 55].

Незважаючи на наявність великої кількості класифікацій методів управління, Є. М. Попович вважає, що необхідно виділити всього п'ять ключових методів: 1) адміністративний метод, сутність якого полягає в тому, що суб'єкт управління прямо встановлює і закріплює у правовій формі обов'язки певного органу або працівника; 2) метод заохочення, сутність якого зводиться до досягнення бажаної поведінки шляхом надання працівнику певних моральних або матеріальних благ; 3) метод примусу,

сутність якого полягає у застосуванні до суб'єктів, поведінка яких відхиляється від бажаної, певних заходів позбавлення матеріальних та моральних благ; 4) метод переконання, який, на нашу думку, включає в себе морально-етичні методи та методи виховання, що містяться в окремих класифікаціях; 5) економічний метод, сутність якого полягає у створенні економічних умов, які сприятимуть досягненню встановлених цілей [115, с. 399]. Погодитись з такою думкою можна лише частково, оскільки в основі всіх названих науковцем методів покладено два основних їх види — переконання та примус, які можна виокремити за критерієм способу впливу на керований об'єкт. Інші види методів базуються на методах переконання та примусу. Наприклад, метод економічного стимулювання, якщо він реалізується за допомогою засобів матеріального заохочення, у такому разі заснований на переконанні. Однак, якщо економічне стимулювання виражається у негативному впливі на керований об'єкт — застосуванні штрафних санкцій, покладенні додаткових матеріальних зобов'язань, то це по суті метод примусу.

Що стосується протидії корупції, то у цьому напрямку діяльності найчастіше застосовують адміністративно-примусові методи, хоча в окремих випадках більшу дієвість мають методи переконання.

М. Ю. Бездольний вважає, що особливості адміністративно-правових заходів протидії корупції полягають у тому, що вони: є результатом реалізації державно-владних повноважень; мають свою форму, своє зовнішнє вираження у вигляді окремих дій; є похідними від адміністративного методу, у зв'язку з чим виражають примусову волю держави; нетотожні заходам адміністративного примусу, є значно ширшими за змістом, хоча і включають в себе останні; регламентовані нормами адміністративного законодавства; зовнішньою формою їх вираження є вимоги, обмеження, заборони, правоохоронні дії суб'єктів протидії корупції; реалізуються у сфері державного управління органом виконавчої влади або іншим владним

суб'єктом, що наділений владно-розпорядчими повноваженнями, тощо [116, с. 12–13].

Таким чином, метод діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції можна визначити як систему способів, засобів та інструментів, визначених або не заборонених нормами адміністративного законодавства, які застосовуються органами прокуратури та прокурорами при здійсненні функцій щодо запобігання та протидії корупції.

Визначаючи систему методів протидії корупції, які застосовуються у діяльності органів прокуратури, необхідно погодитись з тим, що оскільки методи за своєю сутністю є способами впливу на діяльність керованої системи з метою досягнення поставлених цілей, необхідно з'ясувати, за допомогою яких способів можна привести керовану систему у бажаний стан [115, с. 399]. Іншими словами, при визначенні методів протидії корупції важливо з'ясувати, застосування якого із методів дозволить більш ефективно досягти бажаного результату в цілому — знизити рівень корупції у державі, або у конкретній ситуації — попередити вчинення корупційного правопорушення, припинити його, усунути негативні наслідки, відновити порушені права, тощо. При цьому, не можна однозначно стверджувати, що методи примусу є більш ефективними, оскільки в кожній конкретній ситуації бажано досягти результату не короткострокової, а тривалої дії. Тривалий або навіть постійний результат можливий лише як наслідок оптимального поєднання методів примусу та переконання.

Перед тим, як визначити конкретні види методів примусу та переконання, які застосовуються органами прокуратури у діяльності щодо протидії та запобігання корупції, необхідно з'ясувати сутність відповідних методів.

Так, у науці адміністративного права державний примус визначається як психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми. Він, як правило, виступає у двох формах: судовій та адміністративній, а також

допускається існування методів громадського примусу, які не є державними. До особливостей адміністративного примусу вчені відносять такі: 1) адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності; 2) механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави і порядок застосування відповідних примусових заходів; 3) порядок застосування примусових заходів регулюється, як правило, нормами адміністративного права, тощо [117, с. 69]. Отже, характерною особливістю методу адміністративного примусу є те, що в його основі перебувають механізми такого впливу на поведінку та діяльність об'єкта управління, при якому здійснюється обхід його волі або відбувається вплив на саму волю з метою її підкорення різними засобами.

Що стосується методів переконання, то необхідно погодитись з думкою С. О. Сергеева, який вважає, що в практичній діяльності органів державної влади він реалізується в різних формах. У якості прикладу науковець наводить такі як правове просвітництво, роз'яснення, заохочення, стимулювання, правове виховання, тощо [118, с. 100]. Тобто методи переконання, на відміну від примусових методів, впливають на волю сфери особи, формуючи при цьому позитивні установки її поведінки та забезпечуючи дотримання певною особою правових норм внаслідок внутрішнього погодження та усвідомлення необхідності їх дотримання.

З даного приводу варто погодитись з думкою Н. І. Золотарьової, яка вважає, що проблема переконання й примусу в сучасному суспільстві — це проблема методів соціального (державного й недержавного) управління економічними, політичними, соціальними, духовними процесами, проблема методів регулювання взаємин між людьми [119, с. 48]. Більше того, із розвитком суспільства, а також зміною форми державного правління, перевага надається тому чи іншому виду методів.

Таким чином, можна виділити такі переваги та недоліки кожного із видів адміністративних методів:



1) метод переконання — дозволяє досягти більш тривалого результату внаслідок впливу на внутрішні установки особи та формування у неї стійкого усвідомлення необхідності добровільного виконання правових норм. Однак, такий вплив можливий лише за наявності певних умов та сприятливих факторів, як правило, отримання результатів від його застосування потребує тривалого часу;

2) метод примусу — дозволяє більш швидко досягти бажаного результату, однак, такий результат може виявитися менш тривалим. Крім того, постійне застосування методів примусу у державі може призвести до виникнення деяких негативних наслідків, наприклад, таких як: хвиля громадських протестів, тоталітаризм, тощо.

Виходячи із окреслених вище переваг та недоліків кожного із видів методів, а також на основі аналізу законодавства в сфері регулювання діяльності щодо протидії корупції [10; 32; 54], можна зазначити, що методи переконання найчастіше застосовуються у таких випадках: 1) для попередження виникнення конфлікту інтересів; 2) для проведення самостійної оцінки ризиків виникнення конфлікту інтересів, які можуть призвести до вчинення корупційних правопорушень; 3) при проведенні пропаганди негативного ставлення до проявів корупції та поширення інформації про способи поведіння у разі виявлення ознак корупції у діях або поведінці посадових осіб; 4) при розробці державних антикорупційних програм та програм в органах державної влади та юридичних особах публічного права; 5) при здійсненні обліково-статистичних та інформаційно-аналітичних заходів у сфері застосування заходів щодо протидії та запобігання корупції, тощо.

Необхідність у застосуванні методів примусу у досліджуваній сфері виникає, коли: 1) є необхідність у своєчасному припиненні вже розпочатого корупційного правопорушення; 2) необхідно застосувати заходи юридичної відповідальності до особи, яка вчинила корупційне правопорушення, та/або відновити порушені внаслідок вчинення такого правопорушення права та

інтереси особи або держави; 3) здійснюються внутрішньоорганізаційні та внутрішньоуправлінські заходи, необхідні для належного здійснення діяльності у сфері протидії корупції, тощо.

У діяльності органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції можуть застосовуватися як методи переконання, так і методи примусу. Однак, справедливо зауважити, що за характером своєї діяльності органи прокуратури частіше застосовують адміністративні примусові методи.

Зокрема, методи примусу у діяльності органів прокуратури виражаються у таких напрямках антикорупційної діяльності:

- здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України. У цій сфері застосовуються такі методи примусу: перевірка документів, що містяться у кримінальних та інших справах, пов'язаних з корупцією, які розслідуються Національним антикорупційним бюро; витребування інформації, документів, матеріалів у інших органів та посадових осіб, необхідних для проведення відповідних перевірок; надання у межах своїх повноважень обов'язкових для виконання всіма посадовими особами та органами вказівок та ін.;

- здійсненні нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у справах, пов'язаних із вчиненням корупційних злочинів, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян у цих справах. У даному напрямку діяльності застосовуються такі примусові методи: безперешкодне входження на територію відповідних установ виконання покарань, проведення перевірки умов утримання осіб, які перебувають у таких закладах; складання протоколів про правопорушення, виявлені під час проведення таких перевірок; здійснення підготовки матеріалів для передачі до судового розгляду, тощо;

– участі у судовому розгляді кримінальних проваджень, розслідуваних детективами Національного антикорупційного бюро України. До примусових методів у цій сфері можна віднести: вивчення матеріалів справи, подання позову до суду або вступ у вже розпочату судову справу, підготовку апеляційних або касаційних скарг на незаконні судові рішення у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, тощо;

– захисті у суді прав і законних інтересів громадян у випадках, визначених законом, а також захисті інтересів держави за наявності порушень, пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Примусовими методами в даній сфері є: перевірка наявності підстав для захисту прокурором прав та інтересів громадян або держави у суді; подання відповідних позовних заяв, апеляційних та касаційних скарг, заявлення клопотань та відводів у суді, тощо;

– реалізації антикорупційної політики у системі органів прокуратури. У цій сфері застосовуються такі примусові методи: організація проведення спеціальної перевірки кандидатів на посаду прокурора; участь у розробці та реалізації антикорупційних програм в органах прокуратури; відсторонення від прийняття управлінських рішень у разі наявності конфлікту інтересів, звільнення або відсторонення від посади та ін.;

– внутрішньоорганізаційній діяльності в органах прокуратури: видання наказів з питань організації своєї діяльності, надання розпоряджень та усних вказівок підпорядкованим прокурорам та іншим працівникам органів прокуратури; прийняття управлінських рішень у інших формах, визначених законодавством.

Наведені методи належать до примусових у зв'язку з тим, що за їх допомогою прокурор відповідного рівня може впливати на поведінку та діяльність посадових осіб, фізичних та юридичних осіб, незалежно від їх добровільної згоди, у межах повноважень, визначених законодавством України. Необхідно зауважити, що невиконання законних вимог прокурора тягне за собою юридичну відповідальність (ст. 185-8 КУпАП). Однак, слід

враховувати, що органи прокуратури (кваліфікаційно-дисциплінарна комісія) мають повноваження щодо самостійного розгляду справ про дисциплінарні правопорушення та, відповідно, накладення адміністративних стягнень за їх вчинення лише щодо визначеної категорії справ (ст.ст. 44–45 Закону України «Про прокуратуру»). В усіх інших випадках при виявленні порушень законодавства, у тому числі антикорупційного, прокурор уповноважений скласти протокол про адміністративне правопорушення з подальшим направленням його до суду або звернутися до суду з відповідною позовною заявою. Тобто повноваження прокурорів щодо застосування методів державного примусу чітко визначені законодавством та обмежені правом складати у встановлених випадках протоколи про адміністративні правопорушення, надавати роз'яснення, звертатися до суду та ін.

Водночас, методи переконання застосовуються органами прокуратури при провадженні таких антикорупційних заходів:

- проведення інформаційно-просвітницької роботи серед населення: інформування громадян, у тому числі через засоби масової інформації, про стан законності та рівень корупції; надання роз'яснень щодо поведження у випадку виявлення проявів корупції; узагальнення інформації, що надходить до органів прокуратури з питань протидії корупції, та складання статистичних та аналітичних звітів та ін.;

- проведення роботи зі зверненнями громадян: надання обґрунтованих відповідей на звернення громадян, у тому числі роз'яснення положень антикорупційного законодавства; надання відповідей на запити щодо доступу до публічної інформації, тощо;

- здійснення методико-правового забезпечення антикорупційної діяльності: узагальнення практики застосування антикорупційного законодавства органами прокуратури; надання методичних роз'яснень щодо його застосування; проведення нарад, конференцій, інших засідань, у тому числі спільно з іншими органами та посадовими особами, науковцями, представниками громадськості;

– проведення навчання працівників органів прокуратури за такими пріоритетними темами: правовий механізм протидії корупції в Україні; етичні основи антикорупційної поведінки працівників прокуратури; психологічні аспекти формування антикорупційної поведінки працівників прокуратури; загальна характеристика основних антикорупційних обмежень; обмеження щодо одержання подарунків працівниками прокуратури; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності працівників прокуратури [120], тощо.

Підсумовуючи викладене, публічно-владний характер діяльності органів прокуратури, у тому числі щодо протидії та запобігання корупції, зумовлює застосування прокурорами переважно адміністративно-примусових методів. Наразі це основні методи, які на практиці показують ефективність та результат. Однак, постійний розвиток держави, євроінтеграційні процеси, що тривають в Україні, створюють сприятливі умови для оптимального суміщення методів примусу та переконання, у тому числі у сфері протидії корупції. А зважаючи на той факт, що державна антикорупційна політика спрямована передусім на запобігання вчиненню корупційних правопорушень, то пріоритетне значення має діяльність органів прокуратури, спрямована на формування негативного відношення до корупції, виховання у громадян та посадових осіб поваги до закону, що передбачає застосування методів переконання. Тому для досягнення найбільшої ефективності органи прокуратури у своїй діяльності щодо протидії корупції мають поєднувати методи примусу та переконання.

### **2.3 Адміністративно-правові повноваження органів прокуратури в сфері протидії корупції**

Органи прокуратури виступають спеціально уповноваженим суб'єктом протидії корупції, у зв'язку з чим наділяються широким колом повноважень

в означеній сфері. Особливість цих повноважень полягає у тому, що органи прокуратури часто виконують координуючу роль у системі інших правоохоронних органів, задіяних у роботі з протидії корупції, а також на них покладається реалізація самостійних функцій в цій сфері. Повноваження органів прокуратури носять державно-владний характер, що дозволяє їм приймати управлінські рішення, застосовувати засоби державного примусу у порядку та випадках, визначених законодавством України. З метою ефективного виконання покладених на органи прокуратури обов'язків щодо протидії корупції важливими є достатність та повнота відповідних повноважень. Звідси, дослідження системи повноважень органів прокуратури щодо протидії корупції дозволить визначити їх відповідність вимогам достатності та доцільності і, відповідно, розробити рекомендації щодо удосконалення їх адміністративно-правового регулювання.

Для виконання функцій у сфері державного управління органи державної влади та їх посадові особи наділяються певним обсягом повноважень. В науці адміністративного права термін «повноваження» в багатьох випадках розглядається як тотожний поняттю «право».

В тлумачному словнику цей термін визначається як право, надане кому-небудь для здійснення чогось [121, с. 684].

Науковцями поняття повноваження визначається як офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ. Повноваження опосередковують владні відносини між керівним і підлеглими учасниками цих відносин (тобто це право керування). Крім того, повноваження — це легітимний засіб впливу суб'єкта на правову поведінку об'єктів [122, с. 148].

Таким чином, повноваження включають у себе систему прав та обов'язків, наданих законодавством державному органу або його посадовій особі та необхідних для реалізації поставлених перед ним завдань. Легітимація публічно-владної діяльності відбувається завдяки законодавчому закріпленню повноважень або визначенню їх меж.

Поряд з поняттям «повноваження» у науковій літературі та у нормах права часто застосовують інший термін — «компетенція», який, виходячи з його змісту, є тісно пов'язаним з поняттям «повноваження», а іноді вони вживаються як тотожні. Між тим, необхідно чітко відмежовувати означені поняття.

В науковій літературі поняття «компетенція» трактується як сфера відання певного органу, вся сукупність його повноважень, наданих відповідно до законодавства та з метою забезпечення можливості виконання завдань відповідного органу [112, с. 70]. Тобто компетенція — це поняття, яке є ширшим за змістом, ніж повноваження, оскільки, окрім прав та обов'язків, воно включає предмет його відання.

Визначаючи співвідношення понять «повноваження» та «компетенція», О. В. Ткачова зазначає, що важливість визначення предмета відання полягає в тому, що він дає можливість чітко відмежувати ті суспільні відносини, в яких орган компетентний, від суміжних з ними або подібних їм суспільних відносин, що знаходяться за межами цієї компетенції. При цьому, вчена зауважує, що іншим необхідним елементом компетенції є повноваження, які характеризують правовий статус органу чи посадової особи і мають владну природу [123, с. 297]. Вчена вважає, що досліджувані поняття співвідносяться наступним чином: частиною компетенції виступають повноваження, а іншим її елементом є предмет відання, тобто предметна сфера, у якій виконує функції відповідний орган. З такою думкою можна погодитись з деяким уточненням — елементом компетенції є вся сукупність повноважень, якими наділений певний орган.

Деякі науковці доповнюють дану систему понять такими як «завдання» та «функції». Зокрема, А. В. Солонар зазначає, що поняття «завдання», «функції», «повноваження» і «компетенція» перебувають між собою у взаємозв'язку. Їх взаємозв'язок вчений пояснює тим, що саме в завданнях останніх відображається мета, для реалізації якої утворюється певний державний орган. Проте, без функцій, завдяки яким реалізуються поставлені

перед органом завдання, мета залишається лише на папері. Тому для виконання функцій кожний орган наділяється тими правами та обов'язками, які можна окреслити поняттям «повноваження». У свою чергу, сукупність перерахованих структурних елементів складає собою поняття компетенції [124, с. 254]. В цілому, погоджуючись з думкою науковця, необхідно зауважити, що повноваження є важливим елементом компетенції, оскільки завдяки їм визначені у нормах права мета та завдання діяльності певного органу можуть бути реалізовані на практиці. Тобто повноваження наділяють відповідний орган та його посадових осіб реальною владою — можливістю виконувати покладені на них обов'язки.

Що стосується органів прокуратури, то Р. О. Сидоренко визначає їх адміністративні повноваження як сукупність прав та обов'язків прокурора, які встановлені та гарантовані Конституцією і законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на поведінку і діяльність громадян, функціонування органів державної влади і посадових осіб, що здійснюються в інтересах як окремих осіб, так і держави в цілому, та здійснення яких забезпечено правовими гарантіями їх реалізації [109, с. 679].

Таким чином, повноваження слід розглядати як систему прав та обов'язків, в якій первинність належить саме обов'язку, для виконання якого суб'єкту владних повноважень делегуються відповідні права в обсязі, необхідному для ефективного виконання ним своїх управлінських функцій.

На цій підставі можемо сформулювати поняття повноважень органів прокуратури щодо протидії корупції як визначену актами адміністративного законодавства та організаційно-розпорядчими документами систему прав, якими наділяються спеціальні підрозділи органів прокуратури та їх посадові особи, обсяг та межі яких обумовлені функціональними обов'язками щодо виявлення, припинення та попередження вчинення корупційних діянь та правопорушень [125, с. 143–148].

Органи прокуратури наділені широким колом повноважень у сфері протидії корупції, однак, найбільш поширеним підходом до класифікації



повноважень є їх поділ на внутрішньоорганізаційні та зовнішньоуправлінські.

Зокрема, такий підхід запропонований І. М. Білодідом, який, проаналізувавши та узагальнивши різноманітні адміністративні повноваження органів прокуратури, визначив, що їх систему можна відобразити наступним чином: 1) внутрішньоорганізаційні: представництво органів прокуратури у взаємовідносинах між собою та з органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; організація діяльності відповідної прокуратури; призначення та звільнення прокурорів із посад, забезпечення у випадку необхідності притягнення їх до відповідальності; 2) зовнішньоуправлінські: видання обов'язкових для виконання вказівок та розпоряджень із питань здійснення оперативно-розшукової діяльності чи досудового розслідування, відбування кримінального покарання чи застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; ознайомлення з матеріалами справ, забезпечення збирання та дослідження доказів, подання клопотань та відводів [126, с. 66].

Вважаємо, що повноваження органів прокуратури щодо протидії корупції необхідно систематизувати у відповідності до видів функцій прокуратури, які вони виконують у внутрішньоорганізаційній та зовнішньоуправлінській сферах.

Так, до внутрішньоорганізаційних функцій органів прокуратури у сфері протидії корупції належать: 1) організація та управління діяльністю органів прокуратури щодо протидії корупції; 2) організація первинного обліку роботи, ведення та складання в межах компетенції статистичної звітності у сфері протидії корупції; 3) здійснення науково-методичної роботи у сфері протидії та запобігання корупції; 4) реалізація антикорупційної політики у системі органів прокуратури, тощо.

Реалізація функції щодо організації та управління діяльністю щодо протидії корупції в органах прокуратури покладається на керівників та їх

заступників відповідного органу прокуратури або його структурного підрозділу. Відповідно до Наказу «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України», керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури наділений такими повноваженнями:

- представляє Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру у відносинах з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями та іноземними органами влади;

- здійснює загальне керівництво діяльністю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначає основні напрями діяльності її структурних підрозділів, організовує, спрямовує і контролює роботу підпорядкованих працівників;

- здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступником керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, затверджує розподіл обов'язків між працівниками її структурних підрозділів;

- визначає після початку досудового розслідування прокурора, який здійснює повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні;

- визначає групу прокурорів, які здійснюють повноваження прокурорів в особливо складному кримінальному провадженні, а також прокурора для керівництва такою групою, тощо.

Виконання функції щодо організації первинного обліку роботи, ведення та складання в межах компетенції статистичної звітності у сфері протидії корупції покладається на відповідний структурний підрозділ. У Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі це аналітично-статистичний відділ. Даний відділ відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» має такі повноваження:

- забезпечує приймання від інших структурних підрозділів, опрацювання та перевірку об'єктивності даних звітності, формування зведеної звітності про результати роботи прокурора і органів досудового розслідування;

- забезпечує належну організацію роботи щодо ведення первинного обліку та статистичної звітності про результати прокурорсько-слідчої діяльності;

- забезпечує комплексний аналіз статистичних даних з метою використання його результатів для підвищення якості виконання функцій прокуратури;

- вивчає питання щодо своєчасності, повноти та достовірності внесення даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань, інших комп'ютерних програмних комплексів, а також формування звітності. Вживає заходів до оперативного усунення порушень обліково-реєстраційної дисципліни;

- забезпечує керівництво Спеціалізованої антикорупційної прокуратури інформаційно-аналітичними матеріалами про стан злочинності та наглядово-слідчої діяльності для використання в практичній діяльності;

- опрацьовує та узагальнює пропозиції керівників структурних підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури до плану роботи Генеральної прокуратури України й контролює його виконання в межах компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

- із залученням структурних підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури готує матеріали до нарад у Генерального прокурора України та керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, контролює виконання їх рішень, тощо [54].

Для виконання функції щодо здійснення науково-методичної роботи у сфері протидії та запобігання корупції при Генеральній прокуратурі України утворюється Науково-методична рада. Необхідно зауважити, що у новому Законі України «Про прокуратуру» відсутні норми, які б передбачали

можливість утворення при Генеральній прокуратурі України Науково-методичної ради, що створює певні практичні проблеми у реалізації її повноважень. Однак, незважаючи на таку законодавчу прогалину, у листопаді 2016 р. було прийняте нове Положення про Науково-методичну раду [127].

Відповідно до цього положення, Науково-методична рада:

- за дорученням голови Ради або за власної ініціативи пропонує, здійснює підготовку проектів документів, а також вивчає матеріали, що виносяться на розгляд Ради (науково-практичні посібники, методичні рекомендації, інформаційні листи, тощо), за результатами вивчення подає письмові висновки, пропозиції, зауваження, рецензії;

- при підготовці та вивченні питань, що виносяться на розгляд засідання Ради, ініціює залучення вчених і фахівців до експертної, аналітичної та іншої роботи, користується аналітичними та статистичними матеріалами Генеральної прокуратури України, правоохоронних та інших органів;

- виконує доручення голови Ради, його заступника з інших питань, що належать до її компетенції;

- виконує доручення відповідального секретаря щодо підготовки та проведення засідань Ради, тощо.

У результаті реалізації своїх повноважень Науково-методична рада розробляє методичні рекомендації з різних напрямків роботи.

Зокрема, за інформацією, що міститься в «Узагальненні стану роботи з методичного забезпечення органів прокуратури за 2016 рік, впровадження та ефективності використання у практичній діяльності методичних документів» від 5 лютого 2017 р., упродовж 2016 року Радою розглянуто та схвалено 24 документи методичного спрямування (2011 р. — 56, 2012 р. — 50, 2013 р. — 62 , 2014 р. — 31, 2015 р. — 17). З них 18 методичних рекомендацій (2011 р. — 49, 2012 р. — 42, 2013 р. — 55, 2014 р. — 29, 2015 р. — 17) та 6 інших документів методичного спрямування. Майже всі

методичні документи запроваджено у практичну діяльність та розміщено на веб-сайті Генеральної прокуратури України в рубриках «Науково-методична рада» та «Єдина база методичних документів» [128].

Характерно, що з питань діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Науково-методичною радою не було прийнято жодного методичного роз'яснення. Як пояснює цей факт сама Рада, причиною цього є невизначеність статусу Науково-методичної ради новим Законом «Про прокуратуру». Тому, зважаючи на важливість функцій, які виконує Науково-методична рада, пропонуємо у ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» зазначити, що при Генеральній прокуратурі України утворюється Науково-методична рада на правах консультативно-дорадчого органу. Крім того, вважаємо за доцільне утворити відповідні ради також на рівні регіональних органів прокуратури, про що також зазначити у ст. 10 Закону України «Про прокуратуру».

Однією із важливих внутрішньоорганізаційних функцій органів прокуратури у сфері протидії корупції є реалізація антикорупційної політики у самій системі органів прокуратури. Так, кожний прокурор з метою виконання вимог ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» зобов'язаний щороку до 1 лютого подавати до підрозділу внутрішньої безпеки власноруч заповнену анкету доброчесності прокурора за формою, затвердженою наказом Генерального прокурора України від 16 червня 2016 року № 205. У разі одержання інформації, яка може свідчити про недостовірність (в тому числі неповноту) тверджень, поданих прокурором у анкеті, та стосується конкретного прокурора і містить фактичні дані, що можуть бути перевірені, підрозділ внутрішньої безпеки у десятиденний строк з дати її отримання повідомляє відповідного керівника прокуратури про необхідність призначення службового розслідування з долученням отриманої інформації [129].

Як вбачається з аналізу ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», виконання функції щодо організації провадження перевірки доброчесності прокурорів покладається на відділ внутрішньої безпеки прокуратури.

Відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України», відповідний відділ уповноважений:

- вживати організаційних, методичних та практичних заходів щодо запобігання і протидії корупції в органах прокуратури;

- всебічно вивчати ділові, моральні та професійні якості кандидатів на прокурорсько-слідчі посади, віднесені до номенклатури Генерального прокурора України, з підготовкою відповідних висновків, у встановленому порядку проводити спеціальні перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття вказаних посад;

- вживати заходів до недопущення призначення на керівні посади прокуратур обласного та районного рівнів осіб з сумнівною репутацією, низькими діловими, професійними та моральними якостями;

- забезпечувати перевірку своєчасності подання, логічний та арифметичний контроль декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, поданих працівниками прокуратури, їх вивчення на наявність конфлікту інтересів, тощо [106].

Необхідно зауважити, що крім перевірки доброчесності прокурорів, а також правильності та своєчасності декларування їхнього майна, реалізація антикорупційної політики в органах прокуратури передбачає формування антикорупційних програм.

Відповідно до Антикорупційної програми Генеральної прокуратури України на 2017 р., головною метою антикорупційної програми є вжиття заходів, спрямованих на створення додаткових запобіжників вчиненню корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень працівниками органів прокуратури. Заходами з реалізації загальної відомчої політики щодо

запобігання та протидії корупції у діяльності органів прокуратури у 2017 році визначено:

- аналіз стану запобігання та протидії корупційним і пов'язаним з корупцією правопорушенням, виконання вимог закону працівниками органів прокуратури;

- виявлення корупціогенних ризиків у діяльності органів прокуратури, встановлення причин і умов їх виникнення, реалізація заходів щодо їх усунення (мінімізації);

- вжиття заходів щодо виявлення конфлікту інтересів при виконанні повноважень працівниками органів прокуратури та його усунення, здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів, тощо [120].

Досліджені вище повноваження органів прокуратури та їх окремих структурних підрозділів спрямовані на реалізацію внутрішньоорганізаційних функцій.

До зовнішньоуправлінських функцій органів прокуратури у сфері протидії корупції відповідно до законодавства України [10; 32; 83] належать: 1) виявлення адміністративних корупційних правопорушень та складання протоколів про них; 2) здійснення нагляду за діяльністю органів досудового розслідування корупційних правопорушень; 3) підтримання державного обвинувачення у суді у справах про корупційні правопорушення; 4) координація діяльності інших правоохоронних органів у сфері протидії корупції; 5) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями; 6) здійснення у межах реалізації функцій щодо протидії корупції міжнародного співробітництва; 7) інформування населення щодо результатів своєї діяльності у сфері протидії корупції [125, с. 143–148].

Для реалізації функції з виявлення адміністративних корупційних правопорушень органи прокуратури наділені такими повноваженнями:

- за дорученням керівництва проведення перевірок виконання вимог антикорупційного законодавства піднаглядними суб'єктами;
- вжиття заходів реагування, спрямованих на усунення виявлених недоліків в організації роботи регіональних прокуратур, порушень виконавської дисципліни;
- складання за наслідками перевірок протоколів про вчинення адміністративних корупційних правопорушень стосовно посадових та службових осіб спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;
- комплексного аналітичного дослідження, розробки і реалізації заходів організаційного та наглядового характеру з питань запобігання і протидії корупції, взаємодії структурних підрозділів прокуратур відповідного рівня;
- систематичного вивчення правозастосовчої практики у сфері протидії корупції, визначення актуальних проблем, внесення пропозицій щодо удосконалення законодавчого регулювання цієї діяльності.
- формування накопичувальних справ з матеріалами, що характеризують стан запобігання і протидії корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням щодо суб'єктів таких діянь, на предметних напрямках та у регіональних прокуратурах [83].

Функція здійснення нагляду за діяльністю органів досудового розслідування корупційних правопорушень передбачає реалізацію органами прокуратури таких повноважень:

- здійснення перевірок додержанням законів спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, підрозділами внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ (крім підрозділів внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ на залізницях), Міністерства доходів і зборів України, Національного агентства з питань запобігання корупції;



– здійснення перевірок за додержанням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінальних корупційних правопорушень слідчими усіх правоохоронних органів, а також участь у судовому провадженні та оскарженні судових рішень у цих кримінальних провадженнях;

– здійснення нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування кримінальних корупційних правопорушень, у тому числі у формі процесуального керівництва, яке здійснюється слідчими спеціалізованих прокуратур та органами внутрішніх справ на транспорті, участь у судовому провадженні та оскарженні судових рішень у кримінальних провадженнях цієї категорії [83];

– ознайомлення з матеріалами, отримання їх копій, перевірка законності наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимоги від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасування незаконних актів індивідуальної дії;

– право вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

– ознайомлення з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у справах про корупційні та пов'язані з корупційними правопорушення, здійснення з них виписок, знімання копій та в установленому законом порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця [32].

Для підтримання державного обвинувачення у суді у справах про корупційні правопорушення органи прокуратури наділяються такими видами повноважень:

– право витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної

влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом;

- отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою;

- звертатися до суду з позовом (заявою, поданням) у справах про корупційні та пов'язані з корупційними правопорушення;

- вступати у справу про корупційні та пов'язані з корупційними правопорушення, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження;

- ініціювати перегляд судових рішень у справах про корупційні та пов'язані з корупційними правопорушення, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи;

- брати участь у розгляді справи про корупційні та пов'язані з корупційними правопорушення [32].

До повноважень в сфері координації діяльності інших правоохоронних органів щодо протидії корупції належать:

- внесення пропозицій щодо розгляду певних питань на координаційній нараді;

- організація аналітичного вивчення питань підвищення ефективності протидії корупції;

- організація узгодженого виконання заходів у сфері протидії корупції, до виконання яких за рішенням наради залучаються декілька правоохоронних органів;

- вивчення стану виконання рішень координаційних нарад, інформування про їх результати;
- внесення пропозицій щодо підвищення ефективності координаційної діяльності [56, с. 88];
- узагальнення та організація впровадження позитивного досвіду діяльності у сфері протидії корупції в правоохоронних органах, тощо.

Однією з функцій органів прокуратури є представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Для виконання даної функції органи прокуратури наділені такими повноваженнями:

- підготовка та подання позовних заяв, апеляційних чи касаційних скарг, заяв про перегляд судових рішень Верховним Судом України або за нововиявленими обставинами, а також доповнення, зміна або відмова від позовної заяви, апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення у справі про корупційні або пов'язані з корупційними правопорушення за нововиявленими обставинами;
- здійснення контролю за ходом судового розгляду справ про корупційні або пов'язані з корупційними правопорушення;
- моніторинг судових рішень і статистичних даних про результати розгляду проваджень судами у справах про корупційні або пов'язані з корупційними правопорушення, підготовка проектів відповідних процесуальних документів, змін та доповнень до них [130].

Для реалізації функції щодо здійснення міжнародного співробітництва у сфері протидії корупції органи прокуратури наділені такими повноваженнями:

- забезпечення контролю за станом досудового розслідування та судового розгляду справ, пов'язаних із вчиненням корупційних правопорушень, що надійшли з-за кордону в порядку перейняття, а також за рапортом підрозділів з міжнародно-правових доручень або спеціально

визначених відповідними наказами працівників регіональних прокуратур, де такі підрозділи не створені, — стосовно особи, виданої в Україну для притягнення до кримінальної відповідальності, у тому числі тимчасово виданої особи;

– реагування на порушення законодавства з питань міжнародного співробітництва під час провадження у справах про корупційні або пов’язані з корупційними правопорушеннями, вжиття заходів до відновлення порушених прав осіб, притягнення винних до відповідальності, тощо [131].

Функція щодо інформування населення стосовно діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції здійснюється у відповідності до Наказу Генерального прокурора України «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» від 18 вересня 2015 р. № 218.

Згідно з даним наказом повноваження щодо інформування населення має Управління зв’язків із громадськістю та засобами масової інформації Генеральної прокуратури України, яке покликане забезпечити проведення єдиної інформаційної політики органів прокуратури. Управління має такі повноваження:

– координувати роботу прес-секретарів та інших визначених працівників регіональних прокуратур, надавати їм методичну і практичну допомогу в реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури;

– здійснювати аналіз інформаційного простору щодо висвітлення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції у засобах масової інформації;

– вносити пропозиції щодо участі керівництва Генеральної прокуратури, керівників регіональних прокуратур, структурних підрозділів Генеральної прокуратури України в медійних заходах, тощо [132].

Отже, органи прокуратури наділені широким колом повноважень, що дозволяють виконувати як внутрішньоорганізаційні, так і зовнішньоуправлінські функції у сфері протидії корупції. Однак, деякі

науковці вказують на окремі недоліки регулювання відповідних повноважень у новому законодавстві України.

Так, В. Кравчук зазначає, що певні запитання викликає регулювання функції підтримання публічного обвинувачення в суді та організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, які потребують, на думку науковця, законодавчого уточнення та конкретизації. Також залишається невизначеним питання щодо здійснення прокуратурою таких законодавчих функцій як нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [133, с. 65].

Натомість, Н. Бойко вказує на недостатність повноважень органів прокуратури щодо розгляду справ про адміністративні корупційні правопорушення. Зокрема, науковець зауважує, що нині склалася ситуація, за якої як прокуратура, так і органи державного нагляду (контролю) практично не мають змоги оцінювати дії осіб і виявляти правопорушення. На сьогодні засобами перевірки законності дій та встановлення підстав для представництва залишаються спрямування письмових запитів суб'єктам владних повноважень, до компетенції яких віднесені повноваження щодо захисту законних інтересів держави, та перевірка певних обставин у межах кримінального провадження. Водночас, як зазначає Н. Бойко, такі засоби не завжди ефективні. Крім того, вчений вказує на такі законодавчі прогалини як: невизначеність поняття «виключні випадки», в яких прокурор має право представляти інтереси держави; відсутність процесуального порядку підтвердження підстав для представництва [134, с. 35–36].

З вищенаведеними зауваженнями вчених можна погодитись, оскільки, як було з'ясовано раніше, органи прокуратури не уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, у тому числі ті, що мають ознаки корупційних (або пов'язаних з корупцією). Такі справи уповноважені розглядати суди. Відповідно, органи прокуратури не мають можливості провести зібрання та всебічне дослідження доказів, перевірити інші фактичні обставини справи, тощо.

З цього приводу М. Кальний зауважує, що двома розповсюдженими підставами для закриття проваджень за протоколами про вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, є відсутність складу адміністративного правопорушення через відсутність умислу та у зв'язку із закінченням строку притягнення особи до відповідальності з часу виявлення правопорушення. Крім того, вчений зауважує, що суди під час винесення рішення за протоколами про правопорушення, пов'язані з корупцією, застосовують поняття «корупційне правопорушення» замість «правопорушення, пов'язане з корупцією». Однак, дані поняття є нетотожними. Суттєва відмінність «правопорушення, пов'язаного з корупцією» від «корупційного правопорушення» полягає у тому, що ознаки корупції не підлягають встановленню та доведенню за справами про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Неправильна оцінка судом ознак об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, призводить до судових помилок [135, с. 24].

Отже, з метою удосконалення законодавчого регулювання адміністративних повноважень органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції пропонуємо у Законі України «Про прокуратуру»: 1) в окремій статті визначити види актів прокурорського реагування та навести коротку характеристику даних актів; 2) в окремій статті визначити повноваження органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції; 3) у ст. 8 передбачити утворення при Генеральній прокуратурі України Науково-методичної ради на правах консультативно-дорадчого органу; в

ст. 10 визначити, що за необхідності методичні ради можуть утворюватися при регіональних органах прокуратури.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу можна зробити висновок, що органи прокуратури всіх рівнів мають достатній обсяг повноважень, необхідний для ефективного виконання функцій щодо протидії корупції. Однак, необхідно зауважити, що регламентація даних повноважень здійснена в різних наказах Генерального прокурора України, що ускладнює їх систематизацію та упорядкування. У зв'язку з цим, пропонуємо в Законі України «Про прокуратуру» визначити найбільш важливі повноваження органів прокуратури в сфері протидії корупції.

## **Висновки до розділу 2**

1. Організація діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції — це система визначених в нормах адміністративного законодавства та інших актах правового регулювання управлінських дій щодо упорядкування, координації та контролю за роботою органів прокуратури в сфері протидії корупції.

2. Систему елементів організаційного механізму діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції складають: 1) організаційні акти забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 2) суб'єкти здійснення діяльності щодо протидії корупції; 3) розподіл повноважень між різними структурними підрозділами органів прокуратури щодо протидії корупції; 4) фінансове, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності щодо протидії корупції; 5) планування такої діяльності; 6) координація діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 7) контроль за діяльністю органів прокуратури щодо протидії корупції.

3. Координація діяльності щодо протидії корупції як елемент організаційних засад являє собою систему управлінських дій, що

здійснюються керівниками органів прокуратури та прокурорами відповідного рівня, спрямовані на узгодження роботи та забезпечення взаємодії різних правоохоронних органів і органів прокуратури щодо протидії корупції.

4. Форма діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції — це спосіб зовнішнього вираження однорідних дій, методів та засобів, що застосовуються відповідними структурними підрозділами та окремими посадовими особами органів прокуратури під час виконання ними завдань та функцій у сфері протидії корупції.

5. Формами діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції є:

- 1) координаційна, як зовнішнє відображення системи дій, спрямованих на об'єднання зусиль різних правоохоронних органів та інших громадських та державних інститутів у сфері протидії та запобігання корупції, узгодження дій цих інститутів та розмежування їх повноважень;
- 2) організаційно-правова виражає систему дій, які спрямовані на створення організаційних умов належного функціонування відповідних структурних підрозділів та прокурорів, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних дій;
- 3) адміністративно-наглядова та контрольна форма — це система дій, спрямованих на перевірку законності провадження діяльності в сфері протидії корупції;
- 4) юрисдикційна форма — це форма діяльності органів прокуратури, що пов'язана з провадженням у справах про корупційні адміністративні правопорушення;
- 5) аналітично-облікова форма характеризується тим, що її основу складають дії, спрямовані на узагальнення, аналіз, систематизацію, оприлюднення інформації про рівень корупції в державі, вжиті заходи щодо подолання корупції в Україні або її окремому регіоні.

6. Метод діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції — це система способів, засобів та інструментів, визначених або не заборонених нормами адміністративного законодавства, які застосовуються органами



прокуратури та прокурорами при здійсненні функцій щодо запобігання та протидії корупції.

7. Перевагами та недоліками різних видів адміністративних методів є такі: 1) метод переконання — дозволяє досягти більш тривалого результату внаслідок впливу на внутрішні установки особи та формування у неї стійкого усвідомлення необхідності добровільного виконання правових норм. Однак, такий вплив можливий лише за наявності певних умов та сприятливих факторів, як правило, отримання результатів від його застосування потребує тривалого часу; 2) метод примусу — дозволяє більш швидко досягти бажаного результату, однак, такий результат може виявитися менш тривалим. Крім того, постійне застосування методів примусу у державі може призвести до виникнення деяких негативних наслідків, наприклад, таких як: хвиля громадських протестів, тоталітаризм, тощо.

8. Методи переконання у сфері протидії корупції органами прокуратури застосовуються у таких випадках: 1) для попередження виникнення конфлікту інтересів; 2) для проведення самостійної оцінки ризиків виникнення конфлікту інтересів, які можуть призвести до вчинення корупційних правопорушень; 3) при проведенні пропаганди негативного ставлення до проявів корупції та поширенні інформації про способи поведінки у разі виявлення ознак корупції у діях або поведінці посадових осіб; 4) при розробці державних антикорупційних програм та програм в органах державної влади та юридичних особах публічного права; 5) при здійсненні обліково-статистичних та інформаційно-аналітичних заходів у сфері застосування заходів щодо протидії та запобігання корупції, тощо.

9. Необхідність у застосуванні методів примусу у сфері протидії корупції органами прокуратури виникає, коли: 1) є необхідність у своєчасному припиненні вже розпочатого корупційного правопорушення; 2) необхідно застосувати заходи юридичної відповідальності до особи, яка вчинила корупційне правопорушення, та/або відновити порушені внаслідок вчинення такого правопорушення права та інтереси особи або держави;

3) здійснюються внутрішньоорганізаційні та внутрішньоуправлінські заходи, необхідні для належного здійснення діяльності у сфері протидії корупції, тощо.

10. Повноваження органів прокуратури щодо протидії корупції — це визначена актами адміністративного законодавства та організаційно-розпорядчими документами система прав, якими наділяються спеціальні підрозділи органів прокуратури та їх посадові особи, обсяг та межі яких обумовлені функціональними обов'язками щодо виявлення, припинення та попередження вчинення корупційних діянь та правопорушень.

11. З метою удосконалення законодавчого регулювання адміністративних повноважень органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції пропонуємо у Законі України «Про прокуратуру»: 1) в окремій статі визначити види актів прокурорського реагування та навести коротку характеристику даних актів; 2) в окремій статті визначити повноваження органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції; 3) у ст. 8 передбачити утворення при Генеральній прокуратурі України Науково-методичної ради на правах консультативно-дорадчого органу та визначити, що за необхідності методичні ради можуть утворюватися при регіональних органах прокуратури.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

#### **3.1 Напрямки удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури України щодо протидії корупції**

Ефективність діяльності органів прокуратури України щодо протидії корупції обумовлюється декількома факторами, у числі яких особливо важливе значення має належний стан адміністративно-правового регулювання відповідної діяльності. З цього приводу слушною видається думка А. В. Солонар та І. І. Зимогляд щодо того, що рівень корупції не залежить від того, створено спеціальний орган для протидії корупції та боротьби з нею чи ні. Важливе значення при цьому мають сама дієвість законодавчого підґрунтя, свідоме відношення можновладців до своїх обов'язків, а також стійка громадянська позиція неприйнятності корупції [136, с. 240].

Таким чином, ефективність адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері є однією з умов забезпечення належної якості діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції, що на практиці позначається на зниженні фактичного рівня корупції в країні або в окремих її регіонах.

В свою чергу, оцінюючи ефективність адміністративно-правового законодавства у науково-теоретичному плані, необхідно виходити із певних показників — критеріїв ефективності, які можливо оцінити та за допомогою яких можна спрогнозувати вплив законодавчого акта на регулювання певного виду суспільних правовідносин.

У науковій літературі загальновизнаним є розуміння терміну «ефективність» як властивості будь-чого, що дозволяє отримати потрібні

результати. З точки зору права, як вважають деякі вчені, йдеться про властивість правових норм забезпечувати належну поведінку суб'єктів і коригувати розвиток суспільних процесів у напрямі, визначеному державою. На ефективність правових норм впливають різні фактори, тому для її встановлення необхідно забезпечити та здійснити комплексний аналіз: економічний, соціологічний, правовий [137, с. 80, 81].

З такою думкою можна погодитись, оскільки ефективність правових норм виражається у тому, що вони справляють регулятивний вплив на суспільні правовідносини, який, у свою чергу, виявляється у певному економічному, соціальному та правовому ефекті.

З даного приводу П. В. Кіндрат зауважує, що критерії ефективності закону — це мірило його впливу на державно-правові відносини й забезпечення ними суспільних потреб. На думку науковця, можна виділити три групи критеріїв оцінювання ефективності законодавства: 1) критерії соціальної ефективності; 2) критерії державно-регуляторної ефективності; 3) критерії юридичної (правової) ефективності [138, с. 21].

Означеним трьома групами критеріїв ефективності закону відповідають такі його властивості як: 1) позитивний вплив на суспільну сферу, що виражається у тому, що норми закону спрямовані на забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, підвищення гарантій їх захисту, підвищення соціальних стандартів та ін.; 2) визначеність реальних регуляторних механізмів, які дозволяють положення закону реалізувати на практиці за допомогою відповідних організаційних, економічних, інституційних та інших засобів; 3) відповідність тексту закону основним вимогам юридичної техніки.

Л. М. Легін вважає, що властивості (ознаки), які формують якість закону, необхідно поділяти на: 1) властивості, що характеризують закон як форму та джерело права; 2) властивості, що характеризують правову норму як зміст закону. Якість закону, на думку вченого, — інтегративна властивість закону, яка об'єднує його внутрішній і зовнішній зміст та виражається

характеристиками закону, такими як форми та джерела права [139, с. 199–200].

Таким чином, ефективність адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції можна визначити як таку характеристику адміністративного законодавства, що регламентує суспільні правовідносини, які складаються у сфері здійснення органами прокуратури роботи щодо протидії корупції, яка дозволяє стверджувати, що таке законодавство: по-перше, за формою та змістом відповідає всім основним вимогам юридичної техніки (спосіб та порядок викладення, чіткість та однозначність використаних формулювань та ін.); по-друге, справляє позитивний соціально-економічний ефект, тобто забезпечує упорядкування суспільних правовідносин у цій сфері, створює умови для належного виконання органами прокуратури своїх посадових обов'язків щодо протидії корупції, що в кінцевому підсумку відображається на зниженні рівня корупції в країні або в окремих її регіонах; по-третє, містить норми, у яких визначаються механізми реалізації положень відповідного законодавства, тощо.

Говорячи про напрямки удосконалення адміністративного законодавства у сфері регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції, необхідно також врахувати критерії, за допомогою яких можливо оцінити ефективність роботи органів прокуратури.

У науковій літературі виділяють інституціональний, функціональний та змістовний рівні такої ефективності. Перший — це процес поступової зміни правового становища прокуратури у механізмі держави, пошуку оптимального варіанту організації та діяльності органів прокуратури. Функціональний варіант вдосконалення прокуратури полягає в окресленні чіткого призначення інституту прокуратури у механізмі держави, чіткому законодавчому закріпленні функцій його діяльності. А змістовний напрям вдосконалення прокуратури полягає в підвищенні ефективності діяльності прокуратури, якісній реалізації покладених на неї функцій [140, с. 138].

О. І. Беспалова до переліку цих критеріїв цілком обґрунтовано додає думку громадськості щодо ефективності діяльності органів прокуратури під час реалізації правоохоронної функції держави. На думку вченої, саме цей показник є якісним критерієм, за яким має оцінюватися ефективність правоохоронної діяльності. Доцільність запровадження зазначеного критерію О. І. Беспалова пояснює тим, що в зарубіжних країнах основним критерієм оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів є не статистичні показники, а ступінь задоволеності населення їх діяльністю [141, с. 87].

Можна погодитись з думкою вченої, адже формальна ефективність законодавства у відповідній сфері суттєво знижується реальними показниками якості життя населення та відношенням громадян до свого соціального та матеріального становища, а також рівнем їх довіри до органів державної влади.

Так, в Україні, на думку громадян, у більшості сфер життя становище в 2016 році істотно погіршилося. Найбільш негативні зміни, серед іншого, сталися у сфері дотримання законності державними службовцями (43%). У цілому ситуація в країні, на думку 73% населення, змінилася на гірше [142].

Причому найбільш провальними, на думку респондентів, виявилися перетворення у формуванні системи справедливого судочинства (лише 4% вважають їх успішними, а 90% — ні), боротьбі з корупцією (відповідно 6% і 91%). Відчуття суспільної небезпеки від корупції та хабарництва за період незалежності України майже не змінилось. Зокрема, у 1991, і у 2006, і у 2016 році, абсолютна більшість громадян України (82% — у 1991, 84% — у 2006 і 76% — у 2016) певні, що корупція, хабарництво загрожують нашому суспільству [143].

Крім того, досить високим залишається рівень корупції в країні, а також індекс сприйняття корупції. У світовому Індексі сприйняття корупції (CPI) за 2016 рік Україна отримала 29 балів зі 100 можливих. Це на 2 бали більше, ніж попереднього року, але недостатньо для країни, влада якої назвала боротьбу з корупцією головним пріоритетом [144]. Також більше

63 відсотків респондентів, опитаних у період 2015–2016 рр., все ще вважають корупцією суттєвою проблемою держави [145].

Таким чином, попри заявлені та проведені у 2014–2016 рр. реформи у багатьох сферах суспільного життя, включаючи такі сфери як протидія корупції, реформування органів прокуратури та інших правоохоронних органів, рівень корупції залишається високим, рівень довіри громадян до органів державної влади, у тому числі до правоохоронних органів, навпаки, є доволі низьким.

К. В. Берднікова, оцінюючи успішність антикорупційної політики держави, пояснює її недостатню ефективність низкою чинників, основними з яких є такі:

- відсутність політичної волі та зацікавленості в реалізації Державної програми як на рівні вищих посадових осіб держави, так і на рівні виконавців;
- безсистемність, епізодичність реалізації передбачених заходів;
- відсутність належної координації діяльності органів влади щодо реалізації відповідних заходів Державної програми;
- нечіткість або надмірна амбітність низки завдань та індикаторів Державної програми;
- нечіткість строків виконання заходів Державної програми;
- дублювання функцій та повноважень низки органів влади та міжвідомча конкуренція щодо виконання заходів Державної програми, тощо [146, с. 34].

Отже, необхідно констатувати, що для забезпечення високої результативності роботи органів прокуратури щодо протидії корупції потрібний комплексний підхід, який включає всю систему правових, організаційних, інституційних та інших заходів. Тільки за таких умов можливо забезпечити ефективність законодавства у цій сфері.

Науковцями неодноразово висувалися пропозиції щодо напрямків та шляхів удосконалення адміністративного законодавства у сфері регулювання діяльності органів прокуратури, у тому числі щодо протидії корупції.

Так, деякі вчені вважають, що підвищення ефективності управління щодо протидії корупції є найпершою умовою подолання цього негативного явища в органах державної влади. При цьому, зазначається, що досягти такої ефективності можливо за наявності системи наступних чинників: а) обґрунтовані критерії для визначення оптимальної структури і чисельності органів виконавчої влади, оскільки за змінами їх структури, статусу і функцій часто стоять корпоративні, а не загальнодержавні інтереси; б) усунення інституціональних причин для конфлікту інтересів (наприклад, недопущення поєднання в одному органі функції визначення правил, контролю і надання публічних послуг); в) декомерціалізація державної і муніципальної діяльності, у тому числі шляхом делегування певних публічних соціальних і правових послуг недержавним структурам (так, наприклад, цей процес давно відбувається в сфері нотаріальної діяльності); г) забезпечення інформаційною прозорістю процесу ухвалення рішення органів виконавчої влади (в т.ч. доступ до фінансових документів державних органів недержавних організацій і засобів масової інформації) [4, с. 15].

Означені напрямки удосконалення управління у сфері протидії корупції потребують внесення відповідних змін та доповнень до адміністративного законодавства. Деякі науковці, досліджуючи окремі аспекти діяльності уповноважених суб'єктів щодо протидії корупції, висувають наступні пропозиції.

Наприклад, на необхідність удосконалення законодавчо визначеного попередження виникнення конфлікту інтересів, як основної причини вчинення корупційних правопорушень, вказує О. В. Клок. З цією метою, на думку науковця, необхідно ч. 2 ст. 24 Закону України «Про запобігання корупції» викласти у наступній редакції: «Після складання акта про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка,



керівник органу, підприємства, установи, організації заносить дані відомості до бази даних спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції» [147, с. 7].

Залучення до діяльності у сфері протидії корупції керівників підприємств, установ, організацій, окремих громадян є досить поширеною практикою у багатьох країнах Європи. Тому запровадження такої практики в Україні є однією з умов успішного подолання корупції. Однак, пріоритетну роль у функціонуванні механізму щодо протидії корупції відіграють державні органи. У зв'язку з цим, необхідно звернутися до визначення напрямків удосконалення законодавчого регулювання їх діяльності, зокрема, органів прокуратури.

Так, Є. В. Вандін, досліджуючи організацію діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, вказує на необхідність: по-перше, визначити суб'єктів у сфері протидії корупції у Законі України «Про запобігання корупції»; по-друге, у Законі «Про прокуратуру» уточнити структуру Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Зокрема, науковець пропонує викласти абзац 12 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» у такій редакції: «Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції — органи прокуратури, у тому числі спеціалізованої, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»; а також доповнити ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» ч. 4 такого змісту: «Не більше 25% прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можуть не мати попереднього прокурорського стажу. За наявності таких кандидатів у відкритому конкурсі з призначення на посади вони мають пріоритет порівняно з особами з прокурорським стажем», відповідно, змінивши нумерацію наступних частин цієї статті [148, с. 14].

Означена пропозиція заслуговує на увагу, оскільки її втілення дозволить уточнити законодавчо визначених спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а надання дозволу кандидатам на посаду у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі не мати попереднього прокурорського стажу сприятиме оновленню прокурорських кадрів, вихованню працівників, не заангажованих попереднім досвідом.

М. С. Беляков вважає, що оновленим законодавством України передбачена досить висока концентрація масиву повноважень у межах компетенції Національного агентства з питань запобігання корупції, що, на думку науковця, є недоцільним. На обґрунтування своєї думки вчений вказує, що корупційні та пов'язані з ними правопорушення за своєю природою тяжіють до сфери кримінального законодавства, відповідно, для боротьби з ними потрібний організаційний апарат, кваліфіковані кадрові ресурси, суворі дисципліна, ієрархічна побудова та повноваження, які є у розпорядженні тільки правоохоронних органів. На цій підставі М. С. Беляков пропонує на перехідний період тимчасово зберегти повноваження щодо складання протоколів про адміністративні корупційні та пов'язані з ним правопорушення за органами прокуратури та затвердити спільне Тимчасове положення про порядок передачі матеріалів про адміністративні корупційні правопорушення Національним агентством з питань запобігання корупції органам прокуратури. У цьому положенні, на думку вченого, доцільно визначити обсяг відомостей, строки передачі, процедуру та суб'єктів такої передачі та ін. [149, с. 231].

Однак, з цього приводу необхідно зауважити, що новоутворений орган — Національне агентство з питань запобігання корупції — є спеціальним органом, який утворений для забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики. Тому цілком логічним є наділення його широким колом повноважень, у тому числі щодо складання протоколів про адміністративні корупційні та пов'язані з ними правопорушення. При цьому, слід зауважити, що законодавство України

розмежовує кримінальні та адміністративні правопорушення, відповідно, різняться між собою процедури здійснення провадження у кримінальних справах та у справах про адміністративні правопорушення. Якщо вести мову про уніфікацію означених процедур, то така уніфікація має здійснюватися у порядку вирішення більш масштабного завдання — зближення кримінального та адміністративних процесів.

У зв'язку з вищезначеним, вважаємо, що покладання на органи прокуратури функції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення є недоцільним, оскільки це не цілком узгоджується з конституційним статусом цих органів. За своїм правовим становищем Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює нагляд та контроль за діяльністю органів, уповноважених розслідувати корупційні та пов'язані з ними правопорушення. Це можна вважати ще одним контраргументом проти наділення органів прокуратури функцією щодо складання протоколів про адміністративні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення або здійснення розслідування цих справ, оскільки за таких умов виникне ситуація, коли органи прокуратури контролюватимуть самі себе.

В. В. Луцик, з посиланням на висновки іноземних експертів, зокрема, Європейської комісії за ефективність правосуддя (*Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)* [150] акцентує увагу, що в Україні фактично відсутня система моніторингу та контролю за роботою прокуратури [151, с. 2–3].

З такою думкою можна погодитись, однак, лише частково, оскільки Конституцією та законодавством України визначені такі види контролю як парламентський (надання згоди на призначення та звільнення з посади Генерального прокурора України, здійснення контролю за дотриманням прав і свобод Уповноваженим з прав людини), президентський (призначення та звільнення з посади, за згодою парламенту, Генерального прокурора України), судовий (право оскаржувати у судовому порядку дії, рішення або бездіяльність прокурора). Крім того, контроль за діяльністю прокурорів

здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією, до складу якої відповідно до ст. 74 Закону України «Про прокуратуру» входять: п'ять прокурорів, яких призначає всеукраїнська конференція прокурорів, одна особа (адвокат), яку призначає з'їзд адвокатів України, три особи, які призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури.

Отже, за новим законодавством України в цілому регламентовано механізм здійснення контролю за органами прокуратури, але порядок здійснення поточного контролю за роботою прокурора потребує уточнення.

Крім розглянутих вище пропозицій, удосконалення потребують також інші норми КУпАП, Законів України «Про запобігання корупції», «Про прокуратуру», Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України, Наказу Генеральної прокуратури України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» та ін. Для розробки конкретних пропозицій щодо внесення змін та доповнень до цих актів необхідно узагальнити основні недоліки та прогалини адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції.

До них, зокрема, слід віднести такі: 1) чітко не розмежовано функції та повноваження між різними структурними підрозділами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) порядок утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, зокрема, необхідність погоджувати її структуру та штат з Директором Національного антикорупційного бюро, створює умови для порушення принципу незалежності органів прокуратури, що, у свою чергу, може вплинути на її неупередженість; 3) неузгодженість деяких наказів Генерального прокурора України (наприклад, «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції») з оновленим законодавством у сфері протидії корупції; 4) невизначеність у Законі України «Про прокуратуру» видів актів

прокурорського реагування, у тому числі тих, які виносяться ним під час реалізації повноважень щодо протидії корупції; 5) відсутність чіткого визначення повноважень органів прокуратури у сфері здійснення провадження у справах про адміністративні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, тощо.

На підставі окреслених вище недоліків доцільно запропонувати наступні способи удосконалення адміністративного законодавства в досліджуваній сфері.

Зокрема, до Закону України «Про прокуратуру» необхідно внести такі зміни та доповнення:

– у ч. 3 ст. 7 слова «за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України» — виключити;

– ст. 8 доповнити ч. 6, яку викласти у такій редакції: «При Генеральній прокуратурі України утворюється Науково-методична рада на правах консультативно-дорадчого органу. До повноважень Науково-методичної ради належать: 1) надання наукових висновків та рекомендацій з питань діяльності Генеральної прокуратури України; 2) визначення методики здійснення діяльності в усіх основних напрямках роботи Генеральної прокуратури України; 3) здійснення інших повноважень у сфері науково-методичного забезпечення діяльності Генеральної прокуратури України та у визначених цим Законом випадках регіональної та місцевої прокуратури.

Порядок діяльності Науково-методичної ради визначається Положенням про Науково-методичну раду при Генеральній прокуратурі України»;

– ч. 4 ст. 8-1 доповнити абзацом 2, який викласти у такій редакції: «Систему Спеціалізованої антикорупційної прокуратури утворюють регіональні та місцеві відділи (територіальні філії), які формуються та функціонують при відповідних регіональних та місцевих органах прокуратури.

Керівників регіональних та місцевих відділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури призначає Заступник Генерального прокурора — керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за поданням прокурорів відповідного рівня. Інші працівники територіальних філій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури призначаються у порядку, визначеному цим Законом. Особливості діяльності територіальних філій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначається Положенням про територіальну філію Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України»;

– ст. 10 доповнити ч. 4, яку викласти у такій редакції: «У структурі регіональної прокуратури може утворюватися Методична рада, яка має статус консультативного органу. Повноваження та порядок діяльності методичної ради визначаються Положенням про Методичну раду»;

– ст. 24 доповнити ч. 7, яку викласти у такій редакції: «Право подання позовної заяви (заяви, подання), заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами до Вищого антикорупційного суду України, а також апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення цього суду належить заступникові Генерального прокурора України — керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його заступникам та прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури». Відповідно, нумерацію ч. 7 змінити на ч. 8;

– ч. 1 ст. 25 доповнити абзацом 2 такого змісту: «Нагляд за діяльністю Національного антикорупційного бюро України здійснюється Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою з урахуванням особливостей, визначених у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України». Відповідно, змістити наступні абзаци даної статті;

– Розділ IV доповнити статтею «Акти органів прокуратури», яку викласти у такій редакції: «З метою реалізації своїх повноважень органи прокуратури можуть приймати (вносити, складати) такі акти: цивільний

позов, цивільний позов під час кримінального провадження, апеляційну та касаційну скаргу на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській, кримінальній справі, письмові вказівки, протоколи про адміністративні правопорушення, постанови. Органи прокуратури можуть приймати інші акти у межах повноважень, визначених Конституцією України та цим Законом»;

– Розділ VII доповнити статтею «Контроль за діяльністю органів прокуратури», яку викласти у наступній редакції: «Контроль за діяльністю органів прокуратури здійснюється Верховною Радою України, Уповноваженим з прав людини, Президентом України у межах їх повноважень, визначених Конституцією та законодавством України.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія здійснює контроль за дотриманням прокурорами службової дисципліни під час виконання своїх повноважень та службової етики.

Поточний контроль за роботою прокурорів здійснюють керівник органу прокуратури відповідного рівня або його заступник. У разі виявлення вчинення прокурором дисциплінарного або іншого правопорушення, керівник органу прокуратури або його заступник невідкладно повідомляє про цей факт Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії.

Громадський контроль за діяльністю органів прокуратури забезпечується через Громадську раду при Генеральній прокуратурі України, яка утворюється та функціонує у порядку, визначеному Положенням про Громадську раду при Генеральній прокуратурі України».

До Закону України «Про запобігання корупції» пропонуємо внести наступні зміни та доповнення:

– Розділ I доповнити статтею «Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері здійснення функцій щодо протидії та запобігання корупції», яку викласти у такій редакції: «До суб'єктів, спеціально уповноважених на здійснення функцій щодо протидії та запобігання корупції, належать: Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань

запобігання корупції, Спеціалізована антикорупційна прокуратура України, Національна поліція України, Вищий антикорупційний суд України.

Інші органи, їх посадові особи, громадські організації, фізичні особи, їх об'єднання, юридичні особи зобов'язані повідомляти спеціально уповноважені органи державної влади у сфері протидії та запобігання корупції про відомі їм факти вчинення корупційних та пов'язаних з ними правопорушень»;

– ч. ст. 18 доповнити реченням такого змісту: «У розробці засад Антикорупційної державної політики можуть брати участь інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії та запобігання корупції. Ці органи можуть направляти свої пропозиції у цій сфері до Національного агентства з питань запобігання корупції, брати участь у спільних засіданнях, на яких розглядаються питання Антикорупційної державної політики».

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» доцільно доповнити статтею «Нагляд за діяльністю Національного антикорупційного бюро України», яку викласти у наступній редакції: «Нагляд за діяльністю Національного антикорупційного бюро України здійснює Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Працівники Національного антикорупційного бюро України зобов'язані на вимогу прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: надавати інформацію, що міститься у матеріалах справ про корупційні та пов'язані з ними правопорушення, для ознайомлення та перевірки; надавати усні або письмові пояснення з приводу матеріалів справ про корупційні та пов'язані з ними правопорушення; забезпечувати доступ до матеріалів справ про відповідні правопорушення. Працівники Національного антикорупційного бюро України зобов'язані виконувати інші вказівки прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, надані ними у межах повноважень, визначених законодавством України».

Окремі зміни та доповнення доцільно внести також до КУпАП, зокрема, ч. 2 ст. 250 викласти у такій редакції: «Нагляд за діяльністю



Національного антикорупційного бюро України здійснює Спеціалізована антикорупційна прокуратура. При провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9 цього Кодексу, участь прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або її територіальних філій у розгляді справи судом є обов'язковою».

До Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України пропонуємо внести наступні зміни:

– п. 3.1 після слів «Національним антикорупційним бюро України» доповнити словами «та здійснення ним провадження у справах про корупційні та пов'язані з ними правопорушення»;

– п. 3.3 після слів «кримінальних правопорушень» доповнити словами «та провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією»;

– п. 3.4 після слів «кримінальних провадженнях» доповнити словами «та провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією»;

– п. 3.5. після слів «кримінальними правопорушеннями» доповнити словами «та адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією». Відповідні зміни доцільно внести до п. 4 Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України.

Деякі накази Генеральної прокуратури України у досліджуваній сфері необхідно узгодити з оновленим законодавством, що регламентує діяльність органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції. Одним з таких є Наказ «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16 січня 2013 р.

Для приведення його у відповідність до положень нових Законів України «Про прокуратуру» та «Про запобігання корупції» необхідно:

– п. 2 доповнити підпунктом такого змісту: «у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі України — на заступників керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури»;

– у п. 6, підпункті 9.4 слова «на Головне управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією» замінити на «Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру України»;

– п. 8 доповнити абзацом 2, який викласти у такій редакції: «У практику діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України та її територіальних філій запровадити публічне висвітлення та обговорення фактів виявлення конфлікту інтересів та вжитих для їх врегулювання заходів, а також найбільш резонансних випадків виявлення корупційних та пов'язаних з ними правопорушень»;

– абзац 2 п. 11 доповнити словами «та керівника і його заступників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури».

Крім внесення змін та доповнень до вищенаведених актів адміністративного законодавства, для підвищення ефективності діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції доцільно також розробити ряд галузевих наказів Генерального прокурора України, а саме: «Про відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції регіональних та місцевих органів прокуратури України», «Про територіальні філії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України» та ін.

Структурно ці накази мають включати такі частини: 1) загальні положення, у яких визначатимуться цілі та напрямки діяльності відповідних відділів; 2) структура відповідного відділу та порядок його формування; 3) завдання та функції діяльності відділу; 4) методи та засоби реалізації покладених на відділ функцій та виконання завдань; 5) повноваження працівників відділу, тобто система їх прав та обов'язків; 6) порядок взаємодії з іншими структурними підрозділами органів прокуратури та з іншими державними органами; 7) критерії оцінювання ефективності здійснення

відділом своїх повноважень; 8) прокурори, відповідальні за реалізацію наказу.

Запропоновані вище напрямки та способи удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції дозволять створити ефективний правовий механізм, у якому: по-перше, чітко визначений статус головного структурного формування у складі Генеральної прокуратури, відповідального за відповідний напрямок роботи, — Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України та її територіальних філій; по-друге, підвищити рівень незалежності та одночасно відповідальності цього органу; по-третє, уточнити повноваження органів прокуратури у сфері протидії та запобігання корупції; по-четверте, визначити правовий статус структурних підрозділів, які уповноважені виконувати завдання щодо протидії корупції у прокуратурах регіонального та місцевого рівнів.

Водночас, слід акцентувати увагу на тій обставині, що будь-яке, навіть найбільш досконале законодавство, потребує його належного виконання, що досягається завдяки функціонуванню відповідного правореалізаційного механізму. Тому деякі науковці пропонують запровадити певні організаційні та інші заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності державних органів у сфері протидії корупції.

Як окремі заходи протидії корупційним проявам С. М. Івасенко називає такі як:

- створення у суспільстві таких умов, коли хабарник вважався б явищем, що не відповідає суспільним нормам;
- посилення відповідальності за скоєння злочинних та інших діянь, що належать до категорії корупційних;
- становлення цивільно-правової відповідальності за шкоду, спричинену корупційними діяннями;

– створення відповідного процесуального механізму протидії корупції, у т. ч. програми захисту співробітників, які повідомили про обґрунтовані підозри у скоєнні корупційних діянь [152, с. 54].

У свою чергу, О. З. Захарчук, вважає, що профілактика адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, може передбачати такі заходи:

– зменшення готівкового обігу та розширення сучасних форм електронних засобів розрахунків і звітності, що сприятиме удосконаленню заходів фінансового контролю стосовно декларування доходів та видатків службовців і членів їхніх родин;

– зміцнення судової системи, місцевого самоврядування та незалежних державних і суспільних контрольних інститутів, делегування частини соціальних повноважень інститутам громадянського суспільства з метою протидії низовій корупції;

– контроль за цільовим використанням соціальних виплат, прозорість і підконтрольність оперативному парламентському контролю бюджетної політики, тощо [153, с. 12].

Таким чином, в цілому погоджуючись з пропозиціями науковців, необхідно зауважити, що удосконалення адміністративно-правового законодавства у досліджуваній сфері є лише першим кроком на шляху до формування ефективної системи протидії корупції органами прокуратури. Крім цього, важливими є формування відповідних організаційних та інституційних механізмів, залучення громадськості до активної протидії цьому негативному явищу, а також виховання нетерпимого ставлення у суспільстві до будь-яких проявів корупції.

### **3.2 Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції та можливості його використання в Україні**

З метою удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції необхідно дослідити зарубіжний досвід деяких країн у цій сфері. Застосування позитивного зарубіжного досвіду сприятиме досягненню більш швидких позитивних результатів, а також дозволить уникнути ряд помилок на шляху до формування ефективного механізму запобігання корупції в Україні та визначення у цьому механізмі місця органів прокуратури.

Досліджуючи питання застосування зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції, необхідно передусім зауважити, що в багатьох країнах Європи сформовано доволі ефективну систему протидії корупції, центральне місце у якій відведено спеціально уповноваженим органам запобігання та протидії корупції, а також інститутам громадянського суспільства, які всіляко сприяють державним органам у провадженні відповідних антикорупційних заходів.

У науковій літературі зазначається, що до країн, які створили ефективний механізм протидії корупції, можна віднести: Фінляндію, Данію, Нову Зеландію, Ісландію, Сінгапур, Швецію, Канаду, Нідерланди, Люксембург, Норвегію, Австралію, Швейцарію, Великобританію, Австрію, Ізраїль, США, Чилі, Ірландію, Німеччину та ін. Усі вони мають деякі особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є: зусилля щодо організації активної протидії корупційним проявам; створення відповідної правової бази; залучення до протидії корупційним проявам громадських організацій [154, с. 111].

При цьому, заслуговують на увагу особливості організації механізму протидії корупції в окремих державах, зокрема, таких як: Ізраїль, США, Нідерланди, Італія, Великобританія, Польща та ін.

Так, в Ізраїлі система протидії корупції представлена декількома рівнями та елементами. Перший рівень представлений урядовими структурами, а також спеціалізованими органами поліції. Крім того, важливу роль у забезпеченні ефективної роботи щодо протидії корупції відіграють громадські організації, які проводять моніторинг, висвітлюють інформацію про діяльність владних суб'єктів. Слід зазначити, що в Ізраїлі вкрай рідко зустрічається корупція на найнижчих рівнях, оскільки негативна репутація для службовця майже завжди означає кінець його службової кар'єри [155].

Отже, у цій державі головний акцент робиться саме на вжитті заходів, спрямованих на попередження вчинення корупційних правопорушень. Одним із дієвих заходів є встановлення високого рівня відповідальності за будь-які прояви корупції, залучення громадських організацій, які сприяють державним органам у здійсненні роботи щодо протидії корупції, а також встановлення відносної незалежності спеціалізованого органу, основним завданням якого є протидія корупції, від інших органів державної влади.

Налагоджена система взаємодія громадських організацій та органів державної влади у сфері протидії корупції також характерна для інших держав. Зокрема, у Швеції вже протягом досить тривалого періоду функціонує громадська моніторингова організація, яка здійснює ефективний громадський контроль за діяльністю чиновників різних рівнів [156].

У Нідерландах Уряд спрямував антикорупційні заходи саме на діяльність державних органів, при цьому приділивши особливу увагу судовим органам. Саме у цій країні підтвердилась дієвість запровадження інституту добровільних інформаторів. Зазначене, в свою чергу, на думку А. В. Солонара, І. І. Зимогляда, може свідчити про стійку громадянську позицію населення Нідерландів. У деякій мірі громадянське суспільство

взяло на себе обов'язок викорінення корупції, чим і посприяло зниженню її рівня [136, с. 242].

В Італії найважливішою з трьох гілок влади у системі механізмів боротьби з корупцією є судова система, у якій функціонує спеціальна Рада, яка здійснює увесь загал повноважень щодо заохочення або застосування відповідальності до суддів [154, с. 112].

Таким чином, в Італії та Нідерландах значну частину повноважень щодо протидії корупції реалізують суди та інші органи судової системи. Крім того, протидії та запобіганню корупції у судовій системі приділяється найбільше уваги, що обумовлено тим, що саме судова система в значній мірі здатна впливати на суспільні правовідносини у різних сферах та забезпечувати захист прав та свобод людини та громадянина. Цим у певній мірі можна пояснити таку посилену увагу до протидії та запобігання корупції у судовій системі [157, с. 57–62].

Національне законодавство Великобританії у сфері протидії корупції є досить розгалуженим, оскільки певні норми матеріального права, які стосуються правовідносин, що виникають унаслідок вчинення тими чи іншими посадовими особами корупційних дій, можуть міститися у актах різних галузей права [158, с. 44–45].

Характерно, що такий підхід, за якого відсутнє чітке розмежування діянь, що мають ознаки корупції або хабарництва, застосовується у багатьох країнах світу і ґрунтується на ідеї, що прояви корупції у будь-якій формі є однаково небезпечними.

Наприклад, у США корупція являє собою не тільки протиправні діяння, визначені законом, але і отримання неправомірних доходів, приховування від оподаткування, зловживання своїм службовим становищем та виключними повноваженнями, тощо [159, с. 28].

У розглянутих державах покарання за корупційні правопорушення виражаються не тільки у застосуванні відповідних заходів державного

примусу (кримінальна, адміністративна, цивільно-правова відповідальність), але і у громадському осуді.

У Польщі діяльність у сфері протидії корупції регламентується Законом 2006 р. «Про Центральне антикорупційне управління». Основною метою роботи Центрального антикорупційного управління є боротьба зі зловживаннями владою та використанням привілеїв для досягнення особистої і майнової користі, а також діяльністю, спрямованою проти економічних інтересів держави. У сфері протидії корупції окремі повноваження мають також правоохоронні органи, які передають отриману у ході проведення розслідування інформацію у сфері корупційних правопорушень до Центрального антикорупційного управління, здійснюючи таким чином взаємодію [160, с. 171].

Виходячи із того, що відповідно до ст. 26 Закону Республіки Польща «Про прокуратуру» прокуратор здійснює нагляд над підготовчим провадженням, що ведеться іншим уповноваженим, у тому числі правоохоронним органом [161], прокурорський нагляд поширюється і на сферу діяльності правоохоронних органів щодо протидії та запобігання корупції.

Таким чином, система організації роботи щодо протидії та запобігання корупції в розглянутих країнах покладається на спеціально уповноважені органи, які у своїй діяльності спираються на допомогу громадських організацій або добровільних інформаторів. Саме налагоджена на належному рівні взаємодія державних органів та громадських організацій у досліджуваній сфері дозволяє досягти високих результатів у сфері запобігання корупції.

Що стосується ролі органів прокуратури (або інших органів, які мають подібний статус) у здійсненні діяльності щодо протидії корупції, то необхідно зазначити, то така роль в основному обумовлюється адміністративно-правовим статусом цих органів.



Так, М. В. Нірода, узагальнюючи статус органів прокуратури, відзначає, що в межах своєї компетенції прокуратура виконує такі контролюючі функції:

- нагляд (контроль) за законністю проведення попереднього розслідування (Австрія, Греція, Литва, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Росія, Словенія, Угорщина, Україна, Франція, Чехія, Швеція, Естонія, тощо);

- керівництво розслідуванням кримінальних справ (Греція, Данія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Македонія, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Румунія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Україна, Франція, Швейцарія, тощо);

- нагляд за оперативно-розшуковою діяльністю (Австрія, Греція, Латвія, Македонія, Росія, Україна, Швеція, Естонія);

- контроль за діяльністю служб судів і трибуналів (Бельгія, Греція) [162, с. 145–146].

Отже, у переважній більшості країн світу органи прокуратури у тій чи іншій мірі задіяні у здійсненні кримінального провадження, у тому числі тих його видах, що пов'язані із розслідуванням та розглядом справ про корупційні правопорушення. При цьому, необхідно зауважити, що у різних країнах адміністративно-правовий статус органів прокуратури різниться в залежності від місця, яке займають ці органи у системі державного управління [157, с. 57–62].

Зокрема, у США служба аторнеїв (яка є аналогом органів прокуратури) має цілком самостійний статус, тобто не належить до жодної гілки влади. У Франції прокурори знаходяться під керівництвом і контролем вищих керівників і підзвітні Міністру юстиції. До окремої групи відносяться країни, де прокуратура цілком входить до складу судової системи і знаходиться при судах або користується у межах судової влади адміністративною автономією. До цих країн слід віднести Іспанію, Колумбію, Болгарію, Латвію, Німеччину [163, с. 340].

Наприклад, у Німеччині при Федеральному суді функції прокуратури виконуються Генеральним прокурором Федерації (der Generalbundesanwalt) і підлеглими йому прокурорами, при Верховних судах земель — Генеральним прокурором землі і підпорядкованими йому прокурорами, при судах перших інстанцій — через Головного прокурора (der Oberstaatsanwalt) і підлеглих йому прокурорів (§§ 141, 142 Закону про судоустрій Німеччини) [164, с. 39].

Подібний статус прокуратура має у Франції, де основними завданнями прокурорів усіх рівнів є нагляд за діяльністю з розслідування і судового розгляду кримінальних справ. Прокурори мають право на порушення кримінального переслідування, здійснюють контроль за попереднім слідством і підтримують обвинувачення в суді. Генеральні прокурори зобов'язані здійснювати нагляд за застосуванням кримінального закону на всій території, що знаходиться в районі компетенції апеляційних судів. При здійсненні своїх функцій вони мають право безпосередньо вимагати сприяння публічних збройних сил [165, с. 8].

Необхідно відмітити деякі особливості структурної та системної організації органів прокуратури в окремих зарубіжних країнах, які безпосередньо впливають на адміністративно-правовий статус цих органів.

Зокрема, до таких держав відноситься Польща. Відповідно до Закону Польщі «Про прокуратуру», до складу польської прокуратури входять Генеральний прокуратор та підлеглі йому прокуратори загальних і військових організаційних підрозділів прокуратури та прокуратори Інституту народної пам'яті — Комісії з переслідування злочинів проти польського народу [161].

У науковій літературі у якості наочного прикладу успішно функціонуючої системи органів прокуратури наводиться досвід Польщі, яка не лише використала правові засоби зміцнення адміністративного та конституційного статусу відповідної системи органів, але і застосувала організаційні елементи, створивши декілька рівнів органів прокуратури (у тому числі апеляційну прокуратуру) [166, с. 181].

Характерно, що до основних завдань апеляційної прокуратури Польщі належить забезпечення участі прокуратури в провадженнях, здійснюваних на підставі закону в апеляційному суді і воєводському адміністративному суді, здійснення і нагляд за підготовчим провадженням у справах про переслідування організованої злочинності і корупції, здійснення інстанційного і службового нагляду за провадженнями, здійснюваними в окружних прокуратурах, а також здійснення візитації окружних і районних прокуратур [161].

Певні особливості мають організація та функціонування системи органів державного обвинувачення у Великобританії. В системі державних установ цієї держави немає органів прокуратури, але є служби і посадові особи, які здійснюють окремі функції, властиві прокурорському нагляду. Так, до числа названих суб'єктів належать Служба Державного обвинувача (Crown Prosecution Service) і генерал-аторнея (генерального аторнея). Основними повноваженнями Служби державних обвинувачів є: забезпечення кримінального переслідування обвинуваченої особи за вчинення нею тяжких злочинів; вивчення обставин справи, консультування поліції по цьому питанню і підтримання звинувачення у кримінальних справах в суді; забезпечення належного застосування закону, пред'явлення суду всіх відповідних доказів; підтримання обвинувачення в магістратських судах, інструктаж та консультування адвокатів по кримінальних справах в суді Корони і вищих судах, тощо [165, с. 14].

Таким чином, відповідно до свого правового становища у системі державних органів прокуратура реалізує повноваження у сфері протидії корупції, здійснюючи контроль за діяльністю правоохоронних органів або спеціально уповноваженими суб'єктами протидії та запобігання корупції, судовими органами та їх службовцями, тощо. Тобто можна констатувати, що органи прокуратури не є органами, головною функцією яких є протидія та запобігання корупції; основним призначенням цих органів є забезпечення

законності у діяльності правоохоронних, судових органів або спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції.

Дещо інша ситуація спостерігається у постсоціалістичних країнах, у яких до недавнього часу (а у деяких до сьогодні) була відсутня практика формування спеціально уповноважених органів у сфері протидії та запобігання корупції. В таких державах означена функція реалізується у порядку кримінального провадження або провадження у справах про корупційні правопорушення, яке здійснюється правоохоронними органами, а у випадках, визначених законодавством, керівництво слідством здійснюється органами прокуратури. Водночас, необхідно зауважити, що в останні роки у постсоціалістичних країнах спостерігається тенденція до оновлення антикорупційного законодавства.

Так, у Республіці Білорусь новий Закон «Про боротьбу з корупцією» було прийнято 15 липня 2015 р. Згідно зі ст. 6 цього закону, до системи державних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією, відносяться органи прокуратури, зокрема, Генеральна прокуратура Республіки Білорусь.

Відповідно до ст. Закону «Про боротьбу з корупцією», Генеральна прокуратура Республіки Білорусь є державним органом, відповідальним за організацію боротьби з корупцією. З метою забезпечення організації боротьби з корупцією Генеральна прокуратура Республіки Білорусь здійснює такі повноваження:

- акумулює інформацію про факти, які свідчать про вчинення корупційного правопорушення;
- аналізує ефективність застосовуваних заходів з протидії корупції;
- координує правоохоронну діяльність інших державних органів, які здійснюють боротьбу з корупцією;
- здійснює нагляд за виконанням керівниками державних органів і інших організацій вимог антикорупційного законодавства та в разі виявлення правопорушень вживає заходів щодо притягнення осіб, які їх вчинили, до відповідальності, встановленої законодавчими актами;

- готує пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання боротьби з корупцією;
- здійснює інші повноваження в сфері боротьби з корупцією, встановлені законодавчими актами [167].

Аналізуючи наведені вище повноваження Генеральної прокуратури Республіки Білорусь у сфері боротьби з корупцією, можна зробити висновок, що прокуратура відіграє переважно координуючу роль, однак, може виконувати і деякі повноваження щодо участі у формуванні державної антикорупційної стратегії.

Стаття 12 Закону «Про прокуратуру Республіки Білорусь» визначає порядок здійснення координації діяльності по боротьбі зі злочинністю та корупцією, а також щодо профілактики правопорушень, у тому числі корупційних. Зокрема, зазначається, що Генеральний прокурор Республіки Білорусь, нижчі прокурори територіальних та транспортних прокуратур координують правоохоронну діяльність органів внутрішніх справ, органів державної безпеки, інших державних органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю та корупцією, а також діяльність по боротьбі зі злочинністю інших організацій, що беруть участь в боротьбі зі злочинністю, в межах своєї компетенції — діяльність з профілактики правопорушень. З цією метою утворюється очолювана прокурором Координаційна рада по боротьбі зі злочинністю та корупцією, до складу якої входять керівники державних органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю та корупцією, та інших організацій, що беруть участь в боротьбі зі злочинністю, а також керівники суб'єктів профілактики правопорушень [168].

Утворення Координаційної ради на чолі з Генеральним прокурором, підпорядкованими йому прокурорами, до складу якої входять представники основних суб'єктів боротьби з корупцією, необхідно відмітити як досить ефективний захід в системі організації боротьби з корупцією у Республіці Білорусь. Передусім, сумісна діяльність декількох суб'єктів боротьби з корупцією та координуюча роль органів прокуратури у цьому процесі сприяє

досягненню більш високих результатів за рахунок взаємодії відповідних суб'єктів, об'єднання їх зусиль у цій сфері.

Крім того, на нашу думку, з позитивної сторони слід охарактеризувати законодавчо визначену систему критеріїв оцінки діяльності органів прокуратури. Такі критерії, зокрема, визначені у Постанові Генеральної прокуратури Республіки Білорусь «Про затвердження критеріїв оцінки діяльності державних органів та інших організацій по боротьбі з корупцією та економічними правопорушеннями». Згідно з цією постановою, до критеріїв оцінки діяльності органів прокуратури віднесено:

- кількість і результативність прокурорських перевірок виконання антикорупційного законодавства, співвідношення кількості проведених перевірок і кількості винесених актів прокурорського нагляду;

- рівень контролю за виконанням вимог прокурорів, викладених в актах прокурорського нагляду, і реальним усуненням зазначених у них порушень, причин і умов, що їм сприяють;

- повноту відшкодування за вимогами прокурорів виявленої в ході перевірок шкоди (збитків);

- стан законності при здійсненні оперативно-розшукової діяльності у справах про корупційні та економічні злочини, тощо [169].

Таким чином, у Республіці Білорусь органи прокуратури у сфері боротьби із корупцією займають становище, подібне до того, що займає прокуратури України. Однак, у структурі Генеральної прокуратури Республіки Білорусь не утворюється спеціально уповноваженого органу у цій сфері. Координацію діяльності правоохоронних органів здійснюють відповідні прокурори Генеральної прокуратури та підпорядковані прокурори.

У Республіці Казахстан Закон «Про протидію корупції» було прийнято 18 листопада 2015 р. Відповідно до ст. 18 цього закону, до суб'єктів протидії корупції відносяться: 1) уповноважений орган з протидії корупції; 2) інші суб'єкти протидії корупції — державні органи, суб'єкти квазідержавного

сектору, громадські об'єднання, а також інші фізичні та юридичні особи [170].

Тобто антикорупційним законодавством Республіки Казахстан визначена досить широка та неконкретизована система суб'єктів боротьби з корупцією. Тому органи прокуратури також можуть бути віднесені до цієї системи органів.

У свою чергу, відповідно до Закону Республіки Казахстан «Про прокуратуру», прокуратура Республіки Казахстан вживає заходів щодо виявлення та усунення будь-яких порушень законності, а також у визначених випадках здійснює кримінальне переслідування [171].

Отже, органи прокуратури у Республіці Казахстан уповноважені здійснювати нагляд за діяльністю правоохоронних органів та інших суб'єктів протидії корупції, а також координувати роботу відповідних органів.

Згідно зі ст. 8-1 Закону «Про Прокуратуру», координація діяльності правоохоронних та інших державних органів щодо забезпечення законності, правопорядку та боротьби зі злочинністю та корупцією здійснюється органами прокуратури за допомогою досягнення взаємодії цих органів, взаємного обміну інформацією та узгодженості їх дій для реалізації спільних завдань і цілей. Зазначена діяльність здійснюється органами прокуратури в рамках постійно діючих координаційних рад, які створюються при Генеральній прокуратурі, прокуратурах областей та прирівняних до них прокуратурах [171].

Таким чином, так само як у Республіці Білорусь, у Республіці Казахстан організовані спеціальні координаційні ради, які під керівництвом прокурорів відповідних рівнів здійснюють діяльність щодо профілактики злочинності та протидії корупції, використовуючи при цьому спільні зусилля.

Координаційна рада функціонує відповідно до Положення про Координаційну раду Республіки Казахстан щодо забезпечення законності, правопорядку та боротьби зі злочинністю. Згідно з цим положенням,

Координаційна рада з метою підвищення ефективності своєї діяльності використовує різні форми взаємодії із судами. Зокрема, така взаємодія проводиться у наступних формах:

- 1) взаємне інформування про стан злочинності і судимості;
- 2) використання даних судової статистики та матеріалів судової практики при розробці заходів щодо посилення боротьби зі злочинністю та правопорушеннями;
- 3) спільна робота з підготовки нормативно-правових актів;
- 4) проведення спільних семінарів і конференцій, участь у роботі з підвищення кваліфікації кадрів, тощо [172].

Крім координації діяльності органів, уповноважених здійснювати роботу щодо протидії корупції, однією з форм діяльності органів прокуратури у цій сфері є проведення антикорупційного моніторингу.

Антикорупційний моніторинг, згідно із законодавством Республіки Казахстан, являє собою діяльність суб'єктів протидії корупції зі збору, оброблення, узагальнення, аналізу та оцінки інформації, що стосується ефективності антикорупційної політики, стану правозастосовчої практики у сфері протидії корупції, а також сприйняття та оцінки рівня корупції суспільством. Метою антикорупційного моніторингу є оцінка правозастосовчої практики в сфері протидії корупції. Встановлено також, що джерелами антикорупційного моніторингу є правова статистика і звернення фізичних та юридичних осіб, відомості неурядових і міжнародних організацій, дані соціологічних опитувань і публікацій в засобах масової інформації, а також інші не заборонені законом джерела інформації [173].

Отже, у Республіці Казахстан, на відміну від Республіки Білорусь, функціонує спеціально уповноважений орган протидії корупції. Органи прокуратури здійснюють загальний нагляд за розслідуванням та здійсненням інших оперативних-розшукових заходів у справах про вчинення корупційних правопорушень, а також беруть участь у судовому розгляді цих справ. Крім



того, через координаційну раду органи прокуратури беруть участь у формуванні антикорупційної політики держави.

У Республіці Узбекистан відповідно до ст. 7 Закону «Про протидію корупції» державними органами, які безпосередньо здійснюють діяльність з протидії корупції, крім інших, є також Генеральна прокуратура Республіки Узбекистан та Департамент по боротьбі з податковими, валютними злочинами і легалізацією злочинних доходів при Генеральній прокуратурі Республіки Узбекистан [173].

Діяльність цих органів у сфері протидії корупції здійснюється у відповідності до Закону «Про прокуратуру» у порядку реалізації наглядових та координаційних повноважень.

Зокрема, відповідно до ст. 20 цього закону, предметом прокурорського нагляду є виконання законів міністерствами, державними комітетами, відомствами, органами самоврядування громадян, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями, військовими частинами, військовими формуваннями міністерств, державних комітетів і відомств, іншими посадовими особами, а також відповідність прийнятих ними актів Конституції і законам Республіки Узбекистан.

У свою чергу, згідно зі ст. 27 Закону «Про прокуратуру», предметом нагляду за виконанням законів органами, що здійснюють боротьбу зі злочинністю, є встановлений законодавством процесуальний порядок розгляду і вирішення заяв і повідомлень про злочини та проведені розслідування, а також законність прийнятих ними рішень [174].

Таким чином, в Узбекистані за органами прокуратури збереглися повноваження не тільки щодо здійснення нагляду за діяльністю правоохоронних органів у сфері оперативно-розшукової та слідчої роботи, але і щодо загального нагляду за дотриманням законності у системі органів державної влади.

Крім того, органи прокуратури можуть брати участь у розслідуванні деяких видів злочинів. Так, у відповідності зі ст. 29 Закону «Про

прокуратуру» органи прокуратури проводять розслідування у справах про злочини, віднесені кримінально-процесуальним законом до їх компетенції.

Що стосується повноважень органів прокуратури у сфері протидії корупції, то до повноважень Генеральної прокуратури Республіки Узбекистан у цій галузі належать:

- участь у розробці та реалізації державних та інших програм у сфері протидії корупції;
- здійснення нагляду за точним і однаковим виконанням законодавства щодо протидії корупції;
- координація діяльності органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також профілактику правопорушень у сфері протидії корупції;
- здійснення досудового слідства по злочинах, пов'язаних з корупцією;
- здійснення збору і аналізу інформації про стан корупції і результати протидії корупції, тощо [173].

Характерно, що законодавством Узбекистану також передбачено утворення Міжвідомчої комісії з протидії корупції, яка утворюється для координації діяльності органів і організацій, що здійснюють і беруть участь в діяльності з протидії корупції. Порядок формування та діяльності Міжвідомчої комісії визначається Президентом Республіки Узбекистан [173].

За результатами своєї діяльності органи прокуратури Узбекистану подається щорічний звіт. Так, за 2016 р. органи прокуратури відзвітували про проведення певної роботи щодо попередження та профілактики злочинів та правопорушень в країні. При цьому, особливу увагу приділено вдосконаленню міжвідомчої взаємодії, координації оперативно-розшукової та слідчої діяльності. З цією метою:

- проведено 1008 координаційних нарад правоохоронних органів;
- за активну участь у зміцненні законності та сприяння в затриманні злочинців заохочено 62 громадянина;

– проведено понад 68 тис. заходів пропаганди щодо попередження злочинності та правопорушень [175].

Таким чином, в республіці Узбекистан органи прокуратури виконують три основні функції у сфері протидії та запобігання корупції: по-перше, нагляд за проведенням оперативно-розшукових заходів та слідчих дій, а також участь у судовому розгляді справ про корупційні правопорушення; по-друге, самостійне розслідування таких справ (прийняття їх до свого провадження); по-третє, координацію роботи інших органів та їх посадових осіб у даному напрямку.

В Азербайджанській Республіці для здійснення діяльності щодо протидії та запобігання корупції утворюється спеціально уповноважений органі — Комісія з боротьби з корупцією при Раді управління державною службою [176].

Водночас, законодавством цієї держави встановлено, що участь у діяльності щодо протидії корупції в тій чи іншій мірі беруть всі державні органи і посадові особи в межах своїх повноважень. У разі, коли вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, тягне за собою адміністративну або кримінальну відповідальність, боротьбу з корупцією в установленому законодавством порядку здійснюють правоохоронні органи [176].

Що стосується органів прокуратури, то відповідно до ст. 4 Закону Азербайджанської Республіки «Про прокуратуру» прокуратура в передбачених законом випадках і порядку:

- порушує кримінальну справу і веде досудове слідство;
- здійснює процесуальне керівництво попереднім розслідуванням у кримінальній справі і забезпечує дотримання законів;
- здійснює контроль за виконанням і застосуванням законів в діяльності органів дізнання та оперативно-розшукових органів;
- порушує у суді позов (подає заяву), бере участь у якості позивача при розгляді справ у цивільних і економічних спорах;

- бере участь в якості сторони при розгляді в суді кримінальних справ, здійснює державне обвинувачення;
- подає протест проти рішень суду;
- бере участь в досягненні мети призначених судами покарань [177].

Отже, органи прокуратури Азербайджанської Республіки виконують типові для постсоціалістичних країн функції. У зв'язку з цим, їх участь у протидії корупції обумовлена тими повноваженнями, які реалізуються у порядку здійснення прокурорського нагляду та розслідування у справах про корупційні правопорушення. При цьому, спеціальних структурних підрозділів у складі органів прокуратури, зокрема, у складі Генеральної прокуратури, у цій державі не утворюється.

Ще однією державою, яка має досить успішний досвід у сфері проведення антикорупційної політики, який може виявитися корисним для України, є Грузія.

Згідно зі ст. 3 Закону «Про прокуратуру», завданнями органів прокуратури Грузії є:

- а) здійснення кримінального переслідування;
- б) для забезпечення кримінального переслідування здійснення процесуального керівництва на стадії розслідування;
- в) у передбачених законом випадках проведення розслідування у повному обсязі;
- г) здійснення нагляду за точним і однаковим виконанням закону при веденні оперативно-розшукової діяльності;
- г) координація боротьби проти злочинності;
- д) здійснення оперативно-розшукової діяльності в порядку, встановленому законодавством Грузії [178].

Звідси слідує, що органи прокуратури у сфері протидії корупції виконують координуючу та наглядову функції. При цьому, необхідно вказати на таку особливу, не властиву вітчизняній прокуратурі, функцію як

забезпечення однакового застосування законодавства у процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Зокрема, відповідно до ст. 16 Закону «Про прокуратуру», прокурор з метою забезпечення точного й однакового виконання вимог законодавства Грузії про оперативно-розшукову діяльність при веденні діяльності оперативно-розшукових органів здійснює нагляд за оперативно-розшуковими заходами оперативно-розшукових органів та законністю рішень, прийнятих в процесі здійснення даної діяльності. Встановлено також, що законність і обґрунтованість наказів, що видаються суддею, про проведення, продовження і припинення оперативно-розшукових заходів не є предметом прокурорського нагляду [178].

В Грузії у структурі Генеральної прокуратури відсутній спеціалізований підрозділ протидії корупції чи спеціалізовані прокурори, уповноважені здійснювати функції щодо протидії та запобігання корупції. Як правило, розслідування корупційних злочинів здійснюють слідчі підрозділи прокуратури, до яких входять слідчі відповідних відділень і прокурори, які здійснюють нагляд за ними, що, на думку деяких вчених, суттєво знижує ефективність протидії корупції у цій державі [179, с. 168].

З такою думкою можна погодитись лише частково з наступних міркувань. Так, функціонування у структурі органів прокуратури підрозділу, який спеціалізується на діяльності щодо протидії та запобігання корупції, у певній мірі підвищує ефективність реалізації відповідних повноважень. Однак, підвищенню дієвості антикорупційних заходів у більшій мірі сприяє налагодження тісної взаємодії між різними суб'єктами протидії корупції, утворення міжвідомчих або координаційних рад.

Отже, у постсоціалістичних країнах діяльність органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції в основному реалізується через здійснення цими органами повноважень щодо прокурорського нагляду та координації діяльності правоохоронних органів та інших суб'єктів у цій сфері. У деяких державах функціонують спеціально уповноважені суб'єкти

протидії корупції (Азербайджанська Республіка, Республіка Казахстан та ін.), а органи прокуратури в таких країнах здійснюють нагляд за їх діяльністю, а також за іншими органами, які уповноважені розглядати або вести попереднє слідство у справах про корупційні правопорушення. В інших державах (Республіка Білорусь, Узбекистан), хоча не передбачено утворення спеціально уповноважених органів у цій сфері, однак, поширеною і досить ефективною є практика організації спільних координаційних або міжгалузевих органів, до складу яких входять у тому числі і органи прокуратури. Як правило, вони виконують координуючу роль.

Таким чином, на підставі проведеного дослідження досвіду зарубіжних країн у сфері діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції можна запропонувати такі напрямки удосконалення адміністративно-правового забезпечення протидії корупції органами прокуратури в Україні:

- 1) підвищити рівень відповідальності за будь-які прояви корупції;
- 2) налагодити тісну взаємодію органів прокуратури з громадськими організаціями, які сприяють державним органам у здійсненні роботи щодо протидії корупції;
- 3) утворити міжвідомчу координаційну раду сприяння протидії корупції на чолі з Генеральним прокурором України.

### **3.3 Удосконалення взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції в Україні**

Як показує досвід багатьох європейських країн, у яких організована досить ефективна система протидії та запобігання корупції, досягненню високих результатів у цій сфері, крім іншого, сприяло налагодження взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами, уповноваженими здійснювати діяльність щодо протидії та запобігання корупції.

Т. З. Гарасимів та Т. Ю. Дапо вважають, що тільки з формуванням державного управління як суспільного інституту, що спостерігається зараз в

Україні, набуває актуальності дослідження взаємодії правоохоронних органів і громадянського суспільства. Така, на думку вчених, взаємодія є комплексною: вона стосується і структури, і функцій, і механізмів діяльності правоохоронних органів, а тому не може бути зведена лише до відносин будь-яких окремих елементів сторін, що взаємодіють. Повномасштабна взаємодія буде можливою тільки у разі розгляду правоохоронних органів в Україні як динамічної системи, що реагує на зміни соціально-економічної ситуації [180, с. 126].

У зв'язку з цим, необхідно звернутися до ґрунтовного аналізу питання щодо шляхів удосконалення взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції в Україні. Для вирішення даного завдання передусім з'ясуємо поняття та форми взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції.

Так, у тлумачних словниках поняття «взаємодія» розглядається у декількох значеннях, основними з яких є узгоджена дія, пов'язаність окремих елементів цілого, тощо [181, с. 346].

Отже, виходячи із етимології даного поняття, взаємодію суб'єктів між собою необхідно розглядати передусім як соціальне явище, в основі якого перебуває зв'язок між такими суб'єктами, що ґрунтується на їх рівності та спрямованості на сумісне вирішення спільних завдань.

У науковій літературі виділяють ряд ознак, характерних для взаємодії як початкової форми відносин між суб'єктами соціального середовища, а саме зазначають, що взаємодії притаманні: 1) взаємозв'язок між суб'єктами соціальної системи; 2) наявність певної вигоди для обох суб'єктів взаємодії; 3) демократичний характер взаємозв'язку; 4) взаємна узгодженість в діях суб'єктів соціальної системи; 5) циклічна причинна залежність у зв'язках між суб'єктами соціальної системи; 6) відповідна спрямованість на досягнення наміченої цілі в діях суб'єктів соціальної системи; 7) наявність певних системних інтегрованих властивостей у суб'єктах соціальної системи під час їх взаємозв'язку, тощо [182, с. 48].

На підставі аналізу наведених вище ознак можна зробити висновок, що взаємодія у сфері державного управління ґрунтується на демократичних засадах, тобто правовідносинам взаємодії притаманні вільне волевиявлення їх суб'єктів, формальна рівність, взаємна зацікавленість налагодження відносин взаємодії, тощо. Причому, навіть якщо суб'єктами взаємодії виступають державні органи або інші суб'єкти публічно-владних повноважень, з однієї сторони, та громадяни, їх об'єднання, інші фізичні або юридичні особи непублічного права, характеристика правовідносин взаємодії від цього суттєво не змінюється. Тобто, на відміну від більшості правовідносин, які виникають у сфері державного управління, відносинам взаємодії властиві ознаки співпраці.

Одним із видів взаємодії є взаємодія органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції.

Т. Є. Колеснік визначає взаємодію органів прокуратури з іншими державними органами як організаційно-правові відносини між прокуратурою та іншими органами державної влади, що погоджені між собою за цілями, силами, засобами, місцем і часом, змістом яких є вироблення, узгодження та реалізація спільних заходів у межах компетенції їх учасників, спрямованих на додержання та застосування законів, запобігання злочинності, захист прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави й суспільства [183, с. 17].

Отже, вступаючи у взаємодію з іншими суб'єктами, органи прокуратури тим самим отримують можливість залучити до вирішення завдань, які стоять перед ними, інших суб'єктів, доступні цим суб'єктам засоби та інструменти. Іншими словами, взаємодія створює умови для використання додаткових можливостей реалізації спільних цілей.

На думку В. Г. Клочкова, взаємодію органів прокуратури із правоохоронними й іншими органами державної влади можна визначити як: по-перше, погодженість цілей, завдань, засобів, місця, часу їхнього проведення, спрямованих на виявлення й розслідування злочинів, дотримання і застосування законів і підзаконних актів, зокрема, щодо



охорони й захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави; по-друге, рівність суб'єктів у прийнятті спільних рішень, постановці питань, внесенні пропозицій, розробці рекомендацій та проведенні спільних заходів; по-третє, самостійність кожного суб'єкта взаємодії в межах його компетенції, визначеної законом та підзаконним актом; по-четверте, недопущення підміни одного органу іншим при виконанні узгоджених рішень, рекомендацій та проведенні спільних заходів; по-п'яте, співробітництво прокуратури зі службовими особами контролюючих та інших державних органів, службовий контакт, що може виникнути при підготовці та проведенні прокурорської перевірки або реалізації її результатів [184, с. 84].

Між тим, слід зауважити, що предметом взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами можуть виступати різні спільні завдання та цілі, яких необхідно досягти. У свою чергу, від предмета взаємодії залежить визначення її форми і обсягу повноважень її суб'єктів.

Наприклад, взаємодію суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень, Ю. С. Назар пропонує розуміти як управлінський процес, який полягає у діяльності кількох (не менше двох) суб'єктів профілактики, які впливають один на одного та на об'єкт засобами і методами, що властиві кожному учаснику, для досягнення спільної профілактичної мети. При цьому, науковець акцентує увагу на тому, що помилковим є ототожнення таких понять як «взаємодія» та «координація». Координація розглядається вченим як необхідна передумова узгодженої діяльності кількох суб'єктів профілактики, які мають спільну мету, і є організаційним етапом управлінського процесу взаємодії [185, с. 135]. Тобто координація, на думку науковця, виступає організаційною передумовою взаємодії.

З цього приводу необхідно зауважити, що проблема співвідношення понять «взаємодія» та «координація» неодноразово підіймалась різними науковцями, які висловлювали власне бачення щодо проблеми їх співвідношення.

Так, О. М. Кальчук підтримує позицію тих науковців, які розмежовують поняття «взаємодія» та «координація» і наголошують на тому, що координація, на відміну від взаємодії, здійснюється суб'єктом управління, наділеним владними повноваженнями стосовно інших суб'єктів. Характеризуючи спільну мету взаємодії в рамках здійснення правозахисної діяльності органами прокуратури України, автор зазначає, що вона полягає у підвищенні ефективності роботи посадових осіб вказаних органів шляхом співпраці з іншими органами, організаціями, громадянами та ін. задля отримання можливої нематеріальної допомоги з подальшою можливістю її використання [186, с. 14].

Дещо іншої думки дотримується М. М. Бурбика. Науковець вважає, що взаємодія може виступати, однак, не обмежується, формою координації в діяльності правоохоронних органів, в тому числі органів прокуратури. Такий висновок ґрунтується на тій підставі, що дані поняття є близькими, однак, не тотожними за змістом. Основна різниця між ними вбачається у різних рівнях реалізації організуючих повноважень: при координації вони належать до дій вищого організаційного порядку [187, с. 89].

Відмежовуючи взаємодію від координації, В. В. Топчій зазначає, що суб'єкт координації володіє певним рівнем управлінського впливу на об'єкт координації, тобто у таких правовідносинах присутній владно-адміністративний елемент. В той же час взаємодія, на противагу координації, передбачає повну рівність її суб'єктів [188, с. 168].

Оцінюючи обґрунтованість висловлених науковцями точок зору щодо співвідношення понять «взаємодія» та «координація», звернемося до аналізу деяких правових актів у цій сфері, у назвах яких застосовується одне з цих понять.

Зокрема, відповідно до Наказу Генеральної прокурорки України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» [80], координаційна діяльність реалізується у таких формах як: проведення засідань колегій керівників правоохоронних та інших

державних органів, координаційних і міжвідомчих нарад, заслуховування інформації щодо діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань попередження і протидії злочинності та корупції, тощо. Причому в наказі також зазначається, що прокурор при здійсненні координації забезпечує взаємодію з відповідними спеціалізованими прокурорами (на правах обласних).

Таким чином, координація передбачає наявність відносин влади–підпорядкування, у яких органи прокуратури займають керівне становище — їх вказівки носять обов'язковий характер.

Водночас, із аналізу Наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України» [189] вбачається, що взаємодія здійснюється у таких формах: погодження у структурних підрозділах Генеральної прокуратури України навчальних і тематичних планів, навчальних посібників, підручників, підготовлених працівниками академії; розроблення проектів нормативно-правових актів та методичних рекомендацій у сфері виконання відповідних функцій; узгодження календарних планів навчання та планів набору слухачів до академії за навчальними семестрами; сприяння Генеральною прокуратурою Академії в укомплектуванні її складу висококваліфікованими кадрами, тощо.

Отже, поняття «координація» та «взаємодія» не є тотожними. Координація є формою здійснення управлінської діяльності, тому вона характеризується всіма ознаками такої діяльності (наявність відносин влади–підпорядкування, обов'язковість вказівок координуючого суб'єкта, тощо). На противагу координації, взаємодія виникає між формально рівними суб'єктами, які переслідують спільні цілі та за допомогою застосування доступних ним засобів (які обумовлюються повноваженнями кожного із суб'єктів) здійснюють діяльність щодо їх реалізації.

Таким чином, взаємодію органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції можна визначити як сумісну діяльність прокурорів різних

рівнів з іншими суб'єктами, які мають повноваження у сфері протидії та запобігання корупції, яка заснована на засадах рівності, узгодженості, взаємної відповідальності та спрямована на спільну реалізацію завдань щодо подолання корупції в Україні та зниження її рівня.

Другою стороною взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції можуть бути: вищі органи державної влади, правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування, громадяни, громадські організації та інші інститути громадянського суспільства.

Взаємодія органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції може реалізовуватися у різних формах, зокрема: 1) участь у формуванні антикорупційної державної політики; 2) інформаційний обмін; 3) повідомлення органами прокуратури про свою діяльність, у тому числі у засобах масової інформації, ведення пропагандистської антикорупційної роботи; 4) проведення спільних нарад та конференцій з питань підвищення ефективності заходів протидії та запобігання корупції; 5) проведення навчальних та інформаційно-роз'яснювальних заходів з питань протидії корупції.

Охарактеризуємо кожен форму взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції.

Так, участь органів прокуратури у формуванні антикорупційної державної політики є формою взаємодії з вищими органами державної влади, оскільки визначення засад антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія), відповідно до ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції», покладається на Верховну Раду України, яка щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

Водночас, згідно із Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [190], центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи беруть участь у межах своєї компетенції у формуванні

та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики у відповідній сфері, розробленні в межах наданих повноважень проектів законів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію засад внутрішньої і зовнішньої політики, здійсненні кадрової політики в межах, визначених законодавством.

Таким чином, законодавством України передбачена можливість участі правоохоронних органів та інших органів державної влади у формуванні державної політики у межах своєї компетенції.

Характерно, що на виконання Антикорупційної стратегії, відповідно до ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції», в міністерствах, відомства та інших органах, серед яких визначена і Генеральна прокуратура України, приймаються антикорупційні програми.

Антикорупційні програми повинні передбачати:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;
- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують, та умови, що їм сприяють;
- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;
- інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

Взаємодія у формі участі у формуванні державної антикорупційної стратегії реалізується Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою шляхом виконання таких повноважень:

- участь у плануванні роботи Генеральної прокуратури України та контроль за своєчасним і якісним виконанням запланованих заходів;
- підготовка матеріалів на розгляд нарад, організація та контроль за виконанням прийнятих рішень з питань, що належать до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, тощо [54].

Необхідно зауважити, що активне залучення органів прокуратури до формування Антикорупційної стратегії є умовою врахування їх досвіду роботи у сфері протидії корупції, визначення більш ефективних та дієвих заходів протидії та запобігання корупції у державі. У зв'язку з цим, у Законі України «Про запобігання корупції» пропонується уточнити, що Генеральна прокуратура України може подавати свої пропозиції у процесі визначення Антикорупційної стратегії України.

Крім того, деякі науковці наголошують на тому, що за умов наявності масштабної корупції пріоритетними є заходи щодо усунення її причин, а вже потім — боротьба з конкретними виявами. На їх думку, однією з головних складових формування й реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка взаємодія держав, насамперед їхніх правоохоронних органів, спільна участь у заходах, ініційованих Організацією Об'єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними інституціями [159]. Тобто доцільно розвивати форми міжнародного співробітництва у цій сфері.

В органах прокуратури міжнародне співробітництво здійснюється на основі Законів України «Про прокуратуру», «Про запобігання корупції», Наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва» та ін.

Зокрема, відповідно до ст. 92 Закону України «Про прокуратуру», органи прокуратури згідно з міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та кримінальним процесуальним законодавством України здійснюють співробітництво з компетентними органами інших держав з питань проведення процесуальних

дій при розслідуванні кримінальних правопорушень, видачі осіб, які їх вчинили, перейняття кримінального провадження та з інших питань, передбачених такими договорами. У разі відсутності міжнародного договору України співробітництво у цій сфері здійснюється органами прокуратури України на підставі взаємних письмових гарантій.

Установлення, підтримання та розвиток контактів із компетентними установами іноземних держав і міжнародними організаціями, проведення заходів міжнародного співробітництва здійснюються у формі зустрічей, переговорів, конференцій, семінарів, круглих столів та тренінгів, а також реалізації проектів і програм співпраці [131]. Для здійснення участі у міжнародному співробітництві (форма міжнародної взаємодії) у складі Генеральної прокуратури України передбачене утворення управління міжнародно-правового співробітництва та європейської інтеграції Генеральної прокуратури України.

Наступною формою взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції виступає інформаційний обмін. Така взаємодія налагоджена на міжнародному, загальнодержавному та регіональному рівнях.

Зокрема, відповідно до ст. 72 Закону України «Про запобігання корупції», компетентні органи України можуть надавати відповідним органам іноземних держав та одержувати від них інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, з питань запобігання і протидії корупції з додержанням вимог законодавства та міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Що стосується державного рівня, то на ньому інформаційний обмін може здійснюватися між органами прокуратури і правоохоронними органами, а також громадянами, громадськими організаціями та іншими інститутами громадянського суспільства.

В багатьох наказах Генеральної прокуратури України на прокурорів усіх рівнів покладається обов'язок підтримувати стійку взаємодію з

правоохоронними та іншими органами державної влади з питань своєї діяльності. Причому така взаємодія носить двосторонній характер, який виражається у тому, що органи прокуратури надають відповіді на інформаційні запити інших органів, а відповідні органи направляють такі відповіді у зворотному напрямку.

Правовою основою даної форми взаємодії є також Закони України «Про доступ до публічної інформації» [191], «Про звернення громадян» [192], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [193] та ін.

Так, право громадяни України на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення визначено Законом України «Про звернення громадян» [192].

Крім того, органи прокуратури, якщо вони виступають розпорядниками публічної інформації, у тому числі щодо стану корупції у державі, або іншої пов'язаної з протидією корупції інформацією, зобов'язані: 1) оприлюднювати інформацію, передбачену законами; 2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні; 3) вести облік запитів на інформацію, тощо [191].

Наприклад, у першому кварталі 2017 р. за інформацією Генеральної прокуратури України надійшло 532 запити на інформацію, що на 55 запитів менше від аналогічного періоду минулого року, коли надійшло 587 запитів. За вказаний період розглянуто 451 запит (у 2016 — 498). За належністю іншим розпорядникам інформації направлено 81 запит, з яких 52 — підпорядкованим прокурорам. За результатами розгляду надано інформацію



на 303 запити (у 2016 — 392). Відмовлено у задоволенні 16 запитів (у 2016 — 50). На 132 запити надано роз'яснення (у 2016 — 56). Загалом органами прокуратури України у першому кварталі 2017 року розглянуто 1487 запитів [194].

Отже, робота органів прокуратури щодо розгляду інформаційних запитів громадян з кожним роком активізується, що може свідчити про поступовий розвиток такої форми взаємодії як інформаційний обмін.

Важливим суб'єктом взаємодії з органами прокуратури у сфері протидії корупції виступає Національне антикорупційне бюро України, оскільки Спеціалізована антикорупційна прокуратура не тільки здійснює нагляд за діяльністю бюро, але і співпрацює з ним.

О. В. Скомаров, досліджуючи особливості взаємодії Національного бюро з іншими державними органами у сфері протидії корупції, виділяє такі ознаки взаємодії за участю цього органу: по-перше, вона носить суспільно корисний характер, оскільки спрямована на виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних кримінальних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави; по-друге, її метою є вирішення суспільно значимих, спільних з іншими державними органами проблем, у тому числі пов'язаних з поширенням корупції як соціального явища, тощо [195].

Тісна взаємодія Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з Національним антикорупційним бюро суттєво підвищує ефективність діяльності кожного з означених органів.

Зокрема, за інформацією Національного антикорупційного бюро, за період першої чверті 2017 р. детективами бюро було розслідувано 65 справ, які були скеровані до суду прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Суди ухвалили рішення лише у 17 з них, 26 справ перебувають у стадії розгляду, а розгляд 22 не розпочався [196].

Оскільки Спеціалізована антикорупційна прокуратура також здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням кримінальних

корупційних справ, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро, то саме від їх тісної взаємодії залежить надходження справ до суду і, відповідно, рівень їх розгляду.

Ще одним суб'єктом взаємодії з органами прокуратури у сфері протидії корупції виступають інститути громадянського суспільства.

З цього приводу необхідно погодитись з думкою науковців, які вказують на те, що сучасні суспільні процеси є свідченням того, що в Україні набирає активності такий інститут громадянського суспільства як громадські організації, що декларують свою антикорупційну спрямованість. Це зумовлюється демократичними процесами, які поступово відбуваються в Україні, а також невідворотною необхідністю залучення громадськості до протидії цьому антисоціальному явищу. Також вчені наголошують на важливому значенні засобів масової інформації у протидії корупції [197, с. 32].

Слід зазначити, що взаємодія органів прокуратури з антикорупційними громадськими організаціями може мати ефективні результати, оскільки саме такі організації не тільки виступають інформаторами щодо відомих їм фактів вчинення корупційних правопорушень (адже їх діяльність спрямована на виявлення таких фактів) або наявності конфлікту інтересів, але також можуть сприяти у розслідуванні таких правопорушень шляхом зібрання доказів або іншої інформації.

У свою чергу, органи прокуратури вступають у інформаційну взаємодію з громадськими організаціями та іншими інститутами громадянського суспільства у формі повідомлення про свою діяльність, у тому числі у засобах масової інформації, ведення пропагандистської антикорупційної роботи.

Так, відповідно до ст. 6 Закону «Про прокуратуру», органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації. Крім того, ч. 2 цієї статті встановлено, що Генеральний прокурор особисто не менше одного

разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних.

В цьому контексті інформування громадськості органами прокуратури можна визначити як діяльність органів прокуратури з надання правдивої, об'єктивної, неупередженої та достовірної інформації стосовно результатів своєї роботи щодо протидії та запобігання корупції з метою формування сприяння прозорості своєї діяльності, підвищення рівня поінформованості громадськості та рівня правової обізнаності і правової свідомості.

Інформування громадськості включає в себе декілька складових елементів, що визначає складну структуру цього процесу. Зокрема, на нашу думку, процес інформування включає такі три елементи: 1) інформування громадськості про свою діяльність через засоби масової інформації або мережу Інтернет; 2) забезпечення доступу до публічної інформації на своїх офіційних веб-сайтах або через засоби масової інформації, а також надання відповідей на інформаційні запити, як індивідуальні, так і колективні; 3) правоосвітницька діяльність як процес інформування про ті чи інші аспекти законодавства, його застосування, тощо.

При цьому, відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» [132], відповідальність за організацію інформування суспільства покладається на першого заступника та заступників Генерального прокурора України, заступника Генерального прокурора України — Головного військового прокурора, заступника Генеральної прокуратури України — керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (після призначення), керівників регіональних та місцевих прокуратур, які зобов'язані забезпечити належну реалізацію принципу гласності як одного з важливих засобів зміцнення законності та формування у суспільстві об'єктивної думки щодо діяльності органів прокуратури, підвищення рівня довіри до них.

Також у структурі Генеральної прокуратури утворюється Управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації, на яке покладаються забезпечення проведення єдиної інформаційної політики органів прокуратури, координування роботи прес-секретарів та інших визначених працівників регіональних прокуратур, надання їм методичної і практичної допомоги у реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури.

Законодавством України регламентовані різні форми інформування органами державної влади про свою діяльність. Зокрема, згідно із Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», для висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування їх інформаційні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації:

- випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації, тощо;
- проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації;
- підготовка і проведення теле- і радіопередач;
- забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- створення архівів інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України [193].

Ще однією формою взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції є проведення спільних з ними нарад та конференцій з питань підвищення ефективності заходів протидії та

запобігання корупції, а також проведення навчальних та інформаційно-роз'яснювальних заходів з питань протидії корупції.

Як зазначає з цього приводу Є. М. Блажівський, з метою підвищення рівня ефективності роботи прокурорів у напрямі протидії та запобігання корупції Генеральною прокуратурою України направляються інформаційні листи, листи–зауваження, листи про позитивний досвід підпорядкованим прокуратурам, надається практична допомога з виїздом на місця, проводяться стажування прокурорів усіх рівнів із орієнтацією на підвищення ефективності координаційної діяльності та належну підготовку документів з цих питань, тощо [198, с. 7].

Крім проведення навчально-методичної роботи з підпорядкованими органами прокуратури, доцільно запровадити антикорупційну пропагандистську діяльність, що забезпечить підтримку громадськості у вигляді добровільного інформування ними про факти вчинення корупційних правопорушень, формування громадського осуду корупції, тощо.

На думку Х. Федорчака, формування громадської підтримки дій влади у запобіганні і протидії корупції повинно здійснюватися у формі висвітлення у засобах масової інформації антикорупційних заходів, що вживаються органами виконавчої влади, іншими органами державної влади з метою формування негативного ставлення громадян до проявів координації і залучення громадськості до участі в антикорупційній діяльності, а зниженню рівня корупції у приватному секторі мають сприяти: організація поширення знань про антикорупційне законодавство серед представників громадськості із залученням громадських (неурядових) організацій; здійснення комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня знань різних верств населення з питань розвитку інститутів громадянського суспільства та їх ролі у формуванні негативного ставлення до проявів корупції [199, с. 199].

Також доцільним є запровадження практики публічного обговорення найбільш резонансних справ, пов'язаних із вчиненням корупційних правопорушень, фактів притягнення винних осіб до юридичної

відповідальності, роз'яснення шкідливих наслідків, які може спричинити корупційне правопорушення.

Таким чином, необхідно продовжувати розвиток форм взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції. Науковцями висловлюються різні пропозиції щодо розвитку форм взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами з метою підвищення їх ефективності.

Так, з метою удосконалення правового забезпечення взаємодії органів прокуратури України під час здійснення правозахисної діяльності О. М. Кальчук пропонує внести зміни до Закону України «Про прокуратуру» й низки відомчих нормативно-правових актів, зокрема, у Законі України «Про прокуратуру» потрібно розкрити сутність поняття «взаємодія органів прокуратури України з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадянами» [186, с. 17].

У свою чергу, І. О. Билиця пропонує з метою удосконалення взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації: 1) суворо виконувати вимоги щодо організації та здійснення цього напрямку діяльності, закріплені Конституцією України, законами, які регламентують інформаційну діяльність, організаційно-розпорядчими актами Генеральної прокуратури України; 2) здійснювати таку діяльність на плановій основі з урахуванням стану законності, результатів роботи органів прокуратури, наявних засобів масової інформації та їх можливостей; 3) забезпечувати взаємодію із засобами масової інформації з урахуванням етичних норм поведінки працівників прокуратури України; 4) забезпечувати взаємодію із засобами масової інформації на конструктивній та довготривалій основі; 5) здійснювати діяльність з висвітлення інформації без перекручування певних відомостей, тобто відображати достовірну інформацію [200, с. 608].

В цілому погоджуючись із наведеними науковцями зауваженням, вважаємо також, що розвиток форм взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції може здійснюватися за рахунок: 1) залучення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури до участі у формуванні

Антикорупційної державної стратегії, закріпивши у Законах України «Про запобігання корупції» та «Про прокуратуру» відповідні повноваження цього органу; 2) запровадження у практику діяльності органів прокуратури нових форм взаємодії з інститутами громадського суспільства, наприклад, таких як: заохочення добровільних інформаторів, тісна співпраця з антикорупційними громадськими організаціями та ін.; 3) запровадження спеціальної підготовки прес-секретарів та інших працівників органів прокуратури, відповідальних за зв'язки із громадськістю та взаємодію із засобами масової інформації, для підвищення ефективності антикорупційної пропаганди, тощо.

Проведений науково-правовий аналіз показав, що органи прокуратури, хоча і не є суб'єктом, для якого діяльність щодо протидії та запобігання корупції є основною функцією, однак, утворення у складі Генеральної прокуратури України Спеціалізованої антикорупційної прокуратури наділило органи прокуратури спеціальними повноваженнями у досліджуваній сфері. До таких повноважень передусім належить забезпечення законності діяльності Національного антикорупційного бюро, а також повноти та всебічності розслідування ним корупційних правопорушень, захисту прав та інтересів людини та громадянина, економічних та інших інтересів держави у цій сфері.

### **Висновки до розділу 3**

1. Ефективне адміністративно-правове регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції відповідає таким критеріям: 1) за формою та змістом відповідає всім основним вимогам юридичної техніки (спосіб та порядок викладення, чіткість та однозначність використаних формулювань та ін.); 2) справляє позитивний соціально-економічний ефект, тобто забезпечує упорядкування суспільних правовідносин у цій сфері, створює умови для належного виконання органами прокуратури своїх

посадових обов'язків щодо протидії корупції, що в кінцевому підсумку відображається на зниженні рівня корупції в країні або в окремих її регіонах; 3) містить норми, у яких визначаються механізми реалізації положень відповідного законодавства, тощо.

2. Недоліками сучасного стану адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури щодо протидії корупції є такі: 1) чітко не розмежовано функції та повноваження між різними структурними підрозділами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) порядок утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, зокрема, необхідність погоджувати її структуру та штат з Директором Національного антикорупційного бюро, створює умови для порушення принципу незалежності органів прокуратури, що може вплинути на її неупередженість; 3) неузгодженість деяких наказів Генерального прокурора України з оновленим законодавством у сфері протидії корупції; 4) невизначеність у Законі України «Про прокуратуру» видів актів прокурорського реагування, у тому числі тих, які виносяться ним під час реалізації повноважень щодо протидії корупції; 5) відсутність чіткого визначення повноважень органів прокуратури у сфері здійснення провадження у справах про адміністративні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, тощо.

3. Для удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції необхідно: 1) у Законах України «Про прокуратуру» та «Про запобігання корупції» уточнити адміністративно-правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України та її територіальних філій; 2) підвищити рівень незалежності та одночасно відповідальності цього органу шляхом внесення змін до ч. 2 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» щодо порядку призначення керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також доповнення цього закону положеннями щодо порядку здійснення контролю, у тому числі громадського, за діяльністю органів прокуратури; 3) уточнити повноваження органів прокуратури у сфері протидії та



запобігання корупції; 4) визначити правовий статус структурних підрозділів, які уповноважені виконувати завдання щодо протидії корупції у прокуратурах регіонального та місцевого рівнів, прийнявши відповідні накази Генеральної прокуратури.

4. Особливістю системи організації діяльності щодо протидії та запобігання корупції у країнах Європи є: 1) покладається, як правило, на спеціально уповноважені органи, які у своїй діяльності спираються на допомогу громадських організацій або добровільних інформаторів; 2) налагоджена на належному рівні взаємодія державних органів та громадських організацій у сфері протидії корупції; 3) органи прокуратури у тій чи іншій мірі задіяні у здійсненні кримінального провадження, у тому числі тих його видах, що пов'язані із розслідуванням та розглядом справ про корупційні правопорушення; 4) органи прокуратури не є органами, головною функцією яких є протидія та запобігання корупції; основним призначенням цих органів є забезпечення законності у діяльності правоохоронних, судових органів або спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції.

5. У постсоціалістичних країнах діяльність органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції в основному реалізується через здійснення цими органами повноважень щодо прокурорського нагляду та координації діяльності правоохоронних органів та інших суб'єктів у цій сфері. У тих державах, де функціонують спеціально уповноважені суб'єкти протидії корупції (Азербайджанська Республіка, Республіка Казахстан та ін.), органи прокуратури здійснюють нагляд за їх діяльністю, а також за іншими органами, які уповноважені розглядати або вести попереднє слідство у справах про корупційні правопорушення. В інших державах (Республіка Білорусь, Узбекистан) налагоджена ефективна організація спільних координаційних або міжгалузевих органів, до складу яких входять у тому числі і органи прокуратури, які виконують у таких органах координуючу роль.

6. На підставі аналізу досвіду зарубіжних країн у сфері діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції можна запропонувати такі напрямки удосконалення адміністративно-правового забезпечення протидії корупції органами прокуратури в Україні: 1) підвищити рівень відповідальності за будь-які прояви корупції; 2) налагодити тісну взаємодію органів прокуратури з громадськими організаціями, які сприяють державним органам у здійсненні роботи щодо протидії корупції; 3) утворити міжвідомчу координаційну раду сприяння протидії корупції на чолі з Генеральним прокурором України.

7. Взаємодія органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції — це сумісна діяльність прокурорів різних рівнів з іншими суб'єктами, які мають повноваження у сфері протидії та запобігання корупції, яка заснована на засадах рівності, узгодженості, взаємної відповідальності та спрямована на спільну реалізацію завдань щодо подолання корупції в Україні та зниження її рівня.

8. Взаємодія органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції може реалізовуватися у таких формах: 1) участь у формуванні антикорупційної державної політики; 2) інформаційний обмін; 3) повідомлення органами прокуратури про свою діяльність, у тому числі у засобах масової інформації, ведення пропагандистської антикорупційної роботи; 4) проведення спільних нарад та конференцій з питань підвищення ефективності заходів протидії та запобігання корупції; 5) проведення навчальних та інформаційно-роз'яснювальних заходів з питань протидії корупції.

9. Розвиток форм взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції може здійснюватися за рахунок: 1) залучення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури до участі у формуванні Антикорупційної державної стратегії, закріпивши у Законах України «Про запобігання корупції» та «Про прокуратуру» відповідні повноваження цього органу; 2) запровадження у практику діяльності органів прокуратури нових

форм взаємодії з інститутами громадського суспільства, наприклад, таких як: заохочення добровільних інформаторів, тісна співпраця з антикорупційними громадськими організаціями та ін.; 3) запровадження спеціальної підготовки прес-секретарів та інших працівників органів прокуратури, відповідальних за зв'язки із громадськістю та взаємодію із засобами масової інформації, для підвищення ефективності антикорупційної пропаганди, тощо.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури з протидії корупції, їх місця та особливостей в системі інших суб'єктів протидії корупції. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Аргументовано, що адміністративно-правові засади протидії корупції – це система нормативних, інституційних, організаційних та інших елементів, за допомогою яких здійснюється комплексна діяльність різноманітних суб'єктів у межах повноважень, визначених адміністративним законодавством, щодо запобігання та протидії корупції, а також попередження виникнення та врегулювання конфлікту інтересів.

2. Доведено, що протидія корупції як один із напрямів діяльності органів прокуратури – це система дій, заходів, методів і способів, які застосовуються відповідними відділами і управліннями або окремими прокурорами, що спеціалізуються на протидії корупції, з метою запобігання або зниження рівня корумпованості публічної влади і забезпечення законності діяльності інших суб'єктів у сфері протидії корупції, а також координації їх дій у даному напрямку.

3. Встановлено, що особливостями діяльності органів прокуратури щодо протидії та запобігання корупції є такі: 1) для органів прокуратури діяльність у сфері протидії корупції є лише одним із напрямків поряд з іншими конституційними функціями; 2) органи прокуратури виконують координуючу роль, об'єднуючи і погоджуючи зусилля різних інституцій у даній сфері, тим самим забезпечуючи комплексність підходу до протидії корупції; 3) органи прокуратури забезпечують законність у самих органах, уповноважених на застосування заходів у сфері протидії корупції, тим самим

виключаючи можливість здійснення посадовими особами цих органів корупційних чи інших протиправних діянь.

4. Констатовано, що роль та місце органів прокуратури в системі інших суб'єктів протидії та запобігання корупції визначаються наступним: по-перше, незважаючи на те, що для органів прокуратури діяльність у сфері протидії корупції не є основною, однак законодавством України ці органи віднесені до спеціально уповноважених суб'єктів. У структурі Генеральної прокуратури утворюється Спеціалізована антикорупційна прокуратура, для якої реалізація державної політики у сфері протидії корупції є основною функцією. В організаційному аспекті особливістю органів прокуратури як суб'єктів протидії корупції є те, що в їх структурі утворюються відділи або призначаються прокурори, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних заходів як у структурі самих органів прокуратури, так і в інших органах; по-друге, у функціональному аспекті органи прокуратури, порівняно з іншими спеціально уповноваженими суб'єктами, мають становище координатора та виконують функцію нагляду за діяльністю інших суб'єктів у цій сфері.

5. Визначено, що адміністративно-правове регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції – це система норм адміністративного законодавства, які регламентують діяльність органів прокуратури у сфері протидії та запобігання корупції, а саме: щодо здійснення нагляду за дотриманням законодавства органами, які провадять розслідування корупційних злочинів, представництва інтересів держави та громадян у суді та інших видів діяльності, визначених Конституцією та законами України.

6. Обґрунтовано, що значення адміністративно-правового регулювання в системі правових засад протидії та запобігання корупції органами прокуратури полягає в тому, що акти адміністративного законодавства: 1) визначають ключові терміни та поняття, які забезпечують однакове їх розуміння та застосування; 2) закріплюють адміністративні повноваження

(права та обов'язки), функції органів прокуратури, а також методи і засоби протидії та запобігання корупції, які органи прокуратури застосовують у своїй діяльності; 3) визначають засади адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, порядок здійснення провадження у справах про корупційні правопорушення; 4) регламентують внутрішньоорганізаційні засади протидії корупції в системі органів прокуратури; 5) уточнюють процесуальні аспекти реалізації органами прокуратури повноважень щодо протидії та запобігання корупції.

7. Виявлено, що організація діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції – це система визначених у нормах адміністративного законодавства та інших актах управлінських дій щодо упорядкування, координації та контролю за роботою органів прокуратури у сфері протидії корупції.

Окреслено систему елементів організаційного механізму діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції: 1) організаційні акти забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 2) суб'єкти здійснення діяльності щодо протидії корупції; 3) розподіл повноважень між різними структурними підрозділами органів прокуратури щодо протидії корупції; 4) фінансове, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності щодо протидії корупції; 5) планування такої діяльності; 6) координація діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 7) контроль за діяльністю органів прокуратури щодо протидії корупції.

8. Зазначається, що форма діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції – це спосіб зовнішнього вираження однорідних дій, методів та засобів, що застосовуються відповідними структурними підрозділами та окремими посадовими особами органів прокуратури під час виконання ними завдань та функцій у сфері протидії корупції.

Узагальнено форми діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції: 1) координаційна, як зовнішнє відображення системи дій, спрямованих на об'єднання зусиль різних правоохоронних органів та інших

громадських та державних інститутів у сфері протидії та запобігання корупції, узгодження дій цих інститутів та розмежування їх повноважень; 2) організаційно-правова – виражає систему дій, які спрямовані на створення організаційних умов належного функціонування відповідних структурних підрозділів та прокурорів, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних дій; 3) адміністративно-наглядова та контрольна – це система дій, спрямованих на перевірку законності провадження діяльності у сфері протидії корупції; 4) юрисдикційна – це форма діяльності органів прокуратури, що пов'язана з провадженням у справах про корупційні адміністративні правопорушення; 5) аналітично-облікова – характеризується тим, що її основу становлять дії, спрямовані на узагальнення, аналіз, систематизацію, оприлюднення інформації про рівень корупції в державі, вжиті заходи щодо подолання корупції в Україні або її окремому регіоні.

9. Підкреслюється, що перевагами та недоліками різних видів адміністративних методів є такі: 1) метод переконання – дозволяє досягти більш тривалого результату внаслідок впливу на внутрішні установки особи та формування у неї стійкого усвідомлення необхідності добровільного виконання правових норм. Однак такий вплив можливий лише за наявності певних умов та сприятливих факторів, як правило, отримання результатів від його застосування потребує тривалого часу; 2) метод примусу – дозволяє більш швидко досягти бажаного результату, проте такий результат може виявитися менш тривалим. Крім того, постійне застосування методів примусу в державі може призвести до виникнення деяких негативних наслідків, наприклад таких, як хвиля громадських протестів.

10. Наголошується, що повноваження органів прокуратури щодо протидії корупції – це визначена актами адміністративного законодавства та організаційно-розпорядчими документами система прав, якими наділяються спеціальні підрозділи органів прокуратури та їх посадові особи, обсяг та межі яких обумовлені функціональними обов'язками щодо виявлення, припинення та попередження вчинення корупційних діянь та правопорушень.

11. Доведено, що недоліками сучасного стану адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції є такі: 1) чітко не розмежовано функції та повноваження між різними структурними підрозділами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) порядок утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, зокрема необхідність погоджувати її структуру та штат з Директором Національного антикорупційного бюро, створює умови для порушення принципу незалежності органів прокуратури, що може вплинути на її неупередженість; 3) неузгодженість деяких наказів Генерального прокурора України з оновленим законодавством у сфері протидії корупції; 4) невизначеність у Законі України «Про прокуратуру» видів актів прокурорського реагування, в тому числі тих, які виносяться ним під час реалізації повноважень щодо протидії корупції; 5) відсутність чіткого визначення повноважень органів прокуратури у сфері здійснення провадження у справах про адміністративні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення тощо.

12. Встановлено, що для удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції необхідно: 1) у законах України «Про прокуратуру» та «Про запобігання корупції» уточнити адміністративно-правовий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України та її територіальних філій; 2) підвищити рівень незалежності та одночасно відповідальності цього органу шляхом внесення змін до ч. 2 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» щодо порядку призначення керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також доповнення цього Закону положеннями щодо порядку здійснення контролю, в тому числі громадського, за діяльністю органів прокуратури; 3) уточнити повноваження органів прокуратури у сфері протидії та запобігання корупції; 4) визначити правовий статус структурних підрозділів, які уповноважені виконувати завдання щодо протидії корупції у



прокуратурах регіонального та місцевого рівнів, прийнявши відповідні накази Генеральної прокуратури.

13. За результатом аналізу досвіду зарубіжних країн у сфері діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції запропоновано такі напрямки удосконалення адміністративно-правового забезпечення протидії корупції органами прокуратури в Україні: 1) підвищити рівень відповідальності за будь-які прояви корупції; 2) налагодити тісну взаємодію органів прокуратури з громадськими організаціями, які сприяють державним органам у здійсненні роботи щодо протидії корупції; 3) утворити міжвідомчу координаційну раду сприяння протидії корупції на чолі з Генеральним прокурором України.

14. Визначено, що взаємодія органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції – це сумісна діяльність прокурорів різних рівнів з іншими суб'єктами, які мають повноваження у сфері протидії та запобігання корупції, яка заснована на засадах рівності, узгодженості, взаємної відповідальності та спрямована на спільну реалізацію завдань щодо зниження рівня корупції в Україні.

Констатовано, що взаємодія органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції реалізується в таких формах: 1) участь у формуванні антикорупційної державної політики; 2) інформаційний обмін; 3) повідомлення органами прокуратури про свою діяльність, у тому числі в засобах масової інформації, ведення пропагандистської антикорупційної роботи; 4) проведення спільних нарад та конференцій з питань підвищення ефективності заходів протидії та запобігання корупції; 5) проведення навчальних та інформаційно-роз'яснювальних заходів з питань протидії корупції.

15. Обґрунтовано, що розвиток форм взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції може здійснюватися за рахунок: 1) залучення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури до участі у формуванні Антикорупційної державної стратегії при закріпленні в законах України «Про запобігання корупції» та «Про прокуратуру» відповідних

повноважень цього органу; 2) запровадження в практику діяльності органів прокуратури нових форм взаємодії з інститутами громадського суспільства, наприклад таких, як: заохочення добровільних інформаторів, тісна співпраця з антикорупційними громадськими організаціями тощо; 3) запровадження спеціальної підготовки прес-секретарів та інших працівників органів прокуратури, відповідальних за зв'язки з громадськістю та взаємодію із засобами масової інформації, для підвищення ефективності антикорупційної пропаганди.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Курко Н. М. Повноваження і компетенція спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія Юридичні науки. 2015. Вип. 3-2. Т. 3. С. 145–150.
2. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18.10.2006 № 251-V. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/251-16>.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16/print1476126372091567](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/print1476126372091567).
4. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. 237 с.
5. Незнамова З. А. Понятие коррупции и коррупционных преступлений. *Юридическая Россия*. 2000. Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1226500>.
6. Політова А. С. Поняття корупції: проблеми визначення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-2. С. 268–272.
7. Михайленко Д. Г. Тенденції щодо визначення поняття корупції та її співвідношення з хабарництвом. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 45. С. 352–357.
8. Ткаченко О. В. До питання про визначення поняття «корупція». *Університетські наукові записки*. 2006. № 2 (18). С. 191–194.
9. Мельник М. І. Антикорупційне законодавство України: досвід застосування та проблеми удосконалення. *Юридична Україна*. 2003. № 6. С. 64–69.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

11. Клочко И. А. Понятие и сущность противодействия коррупции как одного из направлений деятельности органов прокуратуры. *Право и Политика*. 2016. № 5. С. 96–101.
12. Богачев А. В. Природа коррупции и противодействие ей в Республике Беларусь. *Национальный центр правовой информации Республики Беларусь*. Режим доступа: [ncpi.gov.by/nda/artide17.html](http://ncpi.gov.by/nda/artide17.html).
13. Гайдук А. В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні: дис. канд.юрид.наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2006. 211 с.
14. Лещенко А. В. Правові засади протидії корупції в Україні: історичний аспект. Молодіжний науковий вісник Української академії банківської справи Національного банку України. *Юридичні науки*. 2012. № 2 (3). С. 11–14.
15. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керівник авт. кол. доц. І. О. Ревак. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 220 с.
16. Щегорцова В. М. Шляхи запобігання і протидії корупції в органах публічного управління України. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/3/02.pdf>.
17. Дем'янчук Ю. В. Сучасні адміністративно-правові засоби запобігання та протидії корупції у системі державної служби України. *Право та інновації*. 2016. № 4 (16). С. 92–97.
18. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 266.
19. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 № 1506-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 45. Ст. 691.
20. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404.

21. Онищук О. О. Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні. *Адвокат*. 2010. № 9 (120). С. 35–37.
22. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 липня 2016 року № 2. URL: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni\\_rekomendaciyi.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni_rekomendaciyi.pdf).
23. Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно наявності конфлікту інтересів при зверненні особи до суду за захистом своїх прав в частині відновлення виплати пенсії, її перерахунку: Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/news/rozyasnennya-nazk-shchodo-zastosuvannya-okremykh-polozhen-zakonodavstva-z-pytan-konfliktu>.
24. Тополя Р. В. Механізм адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Право»*. 2014. Вип. 1. С. 94–97.
25. Молдован Е. С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010\\_2/txts/10mesmia.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10mesmia.pdf).
26. Заброда Д. Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 45–51.
27. Алфьоров С. М. Суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, відповідно до проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». *Право і суспільство*. 2011. № 1. С. 3–7.

28. НАЗК проводить 254 перевірки інформації щодо конфлікту інтересів. URL: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-provodyt-254-perevirky-informaciyi-shchodo-konfliktu-interesiv>.
29. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік. URL: <https://nazk.gov.ua/zvity>.
30. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page>.
31. Звіт про діяльність Національного антикорупційного бюро України за серпень 2016 р. лютий 2017 р.: офіційний сайт Національного антикорупційного бюро України. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab\\_report\\_02\\_2017\\_0.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_2017_0.pdf).
32. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
33. Проневич О. С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції. *Форум права*. 2015. № 1. С. 261–268.
34. Звіт про роботу прокурора за 3 міс 2017 р.: офіційний сайт Генеральної прокуратури України. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113275&libid=100820](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113275&libid=100820).
35. Звіт про роботу прокурора за 3 міс. 2016 р.: офіційний сайт Генеральної прокуратури України. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=112655&libid=100820&c=edit&\\_c=fo](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112655&libid=100820&c=edit&_c=fo).
36. Жоган Р. А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид наук: 12.00.02. Київ, 2010. 233 с.
37. Комзюк А. Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. *Форум права*. 2013. № 2. С. 230–234.
38. Панов В. М. Адміністративно-правове забезпечення реалізації органами прокуратури України правозахисної функції : автореф. дис.

- канд. юрид. наук: 12.00.07 / кер. роботи О. М. Музичук; МАУП. Київ, 2014. 19 с.
39. Мичко М. І. Проблеми взаємовідносин прокуратури з органами державного контролю. *Держава і право*. 1999. Вип. 3. С. 77–83.
  40. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
  41. Войцишен В. Д. Прокуратура України в системі конституційного поділу влади у контексті європейських стандартів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 57–66.
  42. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 28. Ст. 532.
  43. Проміжний Висновок Венеціанської комісії щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя: Міжнародний документ від 24 липня 2015 року № 803/2015. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3).
  44. Толочко Я. М. Проблеми визначення конституційно-правового статусу прокуратури України. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского*. Серия «Юридические науки». 2009. Т. 22 (61). № 1. С. 116–121.
  45. Логоша В. В Місце прокуратури в системі органів державної влади. *Форум права*. 2011. № 3. С. 478–485.
  46. Миколенко В. А. Місце прокуратури у системі влади в Україні. *Форум права*. 2011. № 2. С. 613–617.
  47. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: автореф. дис. док-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура». Одеса, 2009. 35 с.

48. Добровольський О. І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції в органах державної фіскальної служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 201 с.
49. Мірошніченко С. С. Органи прокуратури у системі суб'єктів протидії та запобігання злочинам проти правосуддя. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 1. С. 43–49.
50. Луценко М. М., Щербина Л. І. Проблемні питання нормативно-правового визначення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 232–234.
51. Форос Г. В. Суб'єкти діяльності щодо попередження злочинів та протидії злочинності. *Правова держава*. 2012. № 14. С. 179–184.
52. Клочко І. О. Органи прокуратури України у системі суб'єктів протидії корупції. *Право і Безпека*. 2017. № 4. С. 47–52.
53. Горган О. Л. Прокурорська діяльність щодо боротьби з корупцією у контексті реформ органів прокуратури. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2. С. 40–47.
54. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 № 149. URL: [http://cct.com.ua/2016/12.04.2016\\_149.htm](http://cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm).
55. Дьомін Ю. М. Прокурорський нагляд у сфері протидії корупції. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 1. С. 26–34.
56. Кальман О., Гладун О. Координація діяльності правоохоронних органів із запобігання і протидії корупції: вимоги нового законодавства. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 85–90.
57. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від



- 14.10.2014 № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 46. Ст. 2047.
58. Transparency International: Україна зайняла 130 місце у рейтингу сприйняття корупції. URL: <http://nv.ua/ukr/ukraine/events/transparency-international-ukrajina-zajnjala-130-mistse-u-rejtingu-sprijnattja-koruptsiji-93576.html>.
59. The Global Programme Against Corruption : UN Anti-Corruption Toolkit / United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna : [s. n.], 2004. P. 89–90.
60. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2015. Вип. 43. С. 52–57.
61. Дем'янчук Ю. В. Актуальні проблеми протидії корупції. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. С. 347–353.
62. Городецька І. А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66.
63. Клочко І. О. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Право UA*. № 1. 2018. С.20-25.
64. Шатрава С. О. Адміністративно-правовий механізм профілактики корупції в органах внутрішніх справ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 3. С. 37–39.
65. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами–членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.
66. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18.10.2006 № 252-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 50. Ст. 497.

67. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 16.03.2005 № 2476-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 16. Ст. 266.
68. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101).
69. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ від 04.11.1999. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_102).
70. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції: Лист Міністерства юстиції України від 22.06.2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0042323-11>.
71. Йосифович Д. І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 115–123.
72. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793.
73. Кримінальний кодекс України: Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
74. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 41. Ст. 414.
75. Вандін Є. Правове регулювання антикорупційної діяльності в Україні. *Національний юридичний журнал*. 2016. С. 72–76.
76. Нова українська прокуратура: спроби аналізу. *Юридичний журнал «Юстиніан»*. 2014. № 4. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=4065>.
77. Сидоренко А. Окремі недоліки нового Закону України «Про прокуратуру». *Юридична газета*. 2015. URL: <http://jur->

gazeta.com/dumka-eksperta/okremi-nedoliki-novogo-zakonu-ukrayini-pro-prokuraturu.html.

78. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
79. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.
80. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: Наказ Генерального прокурора України від 16.01.2013 № 1/1Гн. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=).
81. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: Наказ Генерального прокурора України від 28 травня 2015 р. № бгн. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=).
82. Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян: Наказ Генерального прокурора України від 20 квітня 2016 р. № 161. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=).
83. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції: Наказ Генерального прокурора України від 25.06.2013 № 10Гн. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=).
84. Про відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної прокуратури України: Наказ Генерального

- прокурора України від 25 листопада 2015 року № 363. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>.
85. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 2 грудня 2016 року № 126. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16/paran13#n13>.
86. Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю: Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 11.08.2016 № 3. URL: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya\\_no3.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya_no3.pdf).
87. Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / [под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр.]. Москва: Русский язык, 1990. 917 с.
88. Общая теория права и государства / под редакцией В. В. Лазарева. Москва: Юристъ, 2001. 281 с.
89. Терлецька Н. М., Іванюк В. В. Модель організації як елемент механізму координації її діяльності. *Менеджмент*. 2012. № 1. С. 262–268.
90. Опацький В. І. Організаційні засади здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України. *Форум права*. 2011. № 1. С. 736–741.
91. Коваль Л. Адміністративне право України : курс лекцій (Загальна частина). Київ: Основи, 1994. 154 с.
92. Приходченко Л. Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 1 (24). С. 2–7.
93. Івасенко С. М. Організаційно-управлінські засади протидії корупції в правоохоронних органах. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 11–12 (13–14). С. 48–55.
94. Клочко І. О. Організаційні засади діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5.

- C.169–174. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_5\\_26.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_26.pdf) DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.122286>
95. Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 19 січня 2017 р. № 15. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=).
96. Боделан В. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління. *Публічне управління*. 2013. № 3. С. 53–59.
97. Кравчук В. Засади (принципи) організації та діяльності прокуратури Польщі за реформою 2016 року: досвід для України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 235–239.
98. Ференець О. Прокурорська діяльність у сфері боротьби з корупцією в Україні. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. С. 76–79.
99. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 19 січня 2017 р. № 31. URL: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennyu\\_vid\\_19.01.2017\\_no\\_31.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennyu_vid_19.01.2017_no_31.pdf).
100. Про затвердження антикорупційної програми Генеральної прокуратури України на 2017 рік: Наказ Генерального прокурора України від 31 березня 2017 р. № Ка98. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94103](http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103).
101. Про Комісію з оцінки корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури: Наказ Генерального прокурора України від 14 березня 2017 р. № 81. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94103](http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103).
102. Мозгова В. А. Поняття та рівні координації діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 290–294.

103. Мудров А. М. Європіна І. В. Форми координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 73–78.
104. Печенкін І. Координація діяльності з протидії злочинності та корупції як один із пріоритетних напрямів роботи прокурора. *Віче*. 2015. № 2. С. 24–27.
105. Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура». Одеса., 2004. 22 с.
106. Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 22 вересня 2014 р. № 17Гн. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).
107. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
108. Литвиненко В. І. Адміністративно-правові форми протидії корупції в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія Юридичні науки. 2015. Вип. 3-2. Т. 1. С. 152–155.
109. Сидоренко Р. О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність. *Форум права*. 2011. № 4. С. 674–680.
110. Хромова К. І. Органи прокуратури України як суб'єкт адміністративно-правової протидії корупції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія Юриспруденція. 2015. № 18. Т. 2. С. 106–109.
111. Клочко І. О. Характеристика форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4. С.50–55.

112. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
113. Шатіло В. А. Принципи діяльності державної влади і методи їх здійснення. *Вісник Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка*. 2014. № 1 (99). С. 66–70.
114. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. Київ: МАУП, 2004. 432 с.
115. Попович Є. М. Методи управління органами прокуратури. *Форум права*. 2010. № 2. С. 395–402.
116. Бездольний М. Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2009. 20 с.
117. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
118. Сергеев С. О. Методи переконання та примусу у фіскальних правовідносинах між податковими органами та платниками податків. *Право і безпека*. 2005. № 4–5. С. 99–103.
119. Золотарьова Н. І. Поняття методів адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки та їх різновид. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2012. Вип. 4 (16). С. 47–50.
120. Про затвердження Антикорупційної програми Генеральної прокуратури України на 2017 р.: Наказ Генерального прокурора України від 31 березня 2017 року № 98. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94103](http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103).

121. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 6: П–По. 912 с.
122. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*. 2011. № 1 (9). С. 147–155.
123. Ткачова О. В. Щодо компетенції та повноважень кримінально-виконавчої інспекції при виконанні покарання у виді виправних робіт. *Проблеми боротьби зі злочинністю*. 2010. № 3 (62). С. 296–302.
124. Солонар А. В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 253–256.
125. Клочко І. О. Повноваження органів прокуратури України у сфері протидії корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. № 2. Т. 3. С. 143–148.
126. Білодід І. М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 2. С. 63–67.
127. Про затвердження Положення про Науково-методичну раду при Генеральній прокуратурі України: Рішення Науково-методичної ради від 29.11.2016 р. № 8. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically\\_methodical\\_advice.html?\\_m=publishations&\\_t=cat&id=106380](http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically_methodical_advice.html?_m=publishations&_t=cat&id=106380).
128. Узагальнення стану роботи з методичного забезпечення органів прокуратури за 2016 рік, впровадження та ефективності використання у практичній діяльності методичних документів: документ Науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі України від 5 лютого 2017 р. URL:



- [http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically\\_methodical\\_advice.html?\\_m=publications&\\_t=cat&id=106860](http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically_methodical_advice.html?_m=publications&_t=cat&id=106860).
129. Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України 16 червня 2016 року № 205. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/nddek.html>.
  130. Про затвердження Положення про Департамент підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах Генеральної прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 22 грудня 2015 року № 411. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>.
  131. Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва: Наказ Генерального прокурора України від 18 вересня 2015 р. № 223. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>.
  132. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 18 вересня 2015 р. № 218. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).
  133. Кравчук В. Структура правового статусу прокуратури в умовах конституційної реформи в Україні. *Вісник прокуратури*. 2017. № 2. С. 61–67.
  134. Бойко Н. Проблеми представницької діяльності в умовах законодавчих змін. *Вісник прокуратури*. 2017. № 1. С. 33–37.
  135. Кальний М. Досвід запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, в Донецькій області. *Вісник прокуратури*. 2016. № 12. С. 23–25.
  136. Солонар А. В., Зимогляд І. І. Напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції в органах державної влади. *Форум права*. 2016. № 3. С. 240–244.

137. Гуменюк І. О. Зміст поняття «ефективність» норм законодавства про соціальний захист. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. № 14. С. 80–83.
138. Кіндрат П. В. Оцінка ефективності законодавства: критерії ефективності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія Юридичні науки. 2014. Вип. 4. Т. 1. С. 19–22.
139. Легін Л. М. Поняття та критерії якості закону: проблеми визначення. *Міжнародне право. Філософія права*. 2016. С. 196–204.
140. Кравчук В. М. Прокуратура України та європейська інтеграція. *Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження»*. 2009. № 1. С. 137–141.
141. Безпалова О. І. Пріоритетні напрямки діяльності органів прокуратури України як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1 (3). С. 81–88.
142. Реформи в Україні: громадська думка населення: Соціологічне дослідження Центру демократичних ініціатив ім. І. Кучеріва (19–24 грудня 2014 року, 22–27 липня 2015 року та 16–20 грудня 2016 р.). URL: [http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya1234\\_4334312](http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya1234_4334312).
143. Україні 25: досягнення та поразки (громадська думка): Соціологічне дослідження Центру демократичних ініціатив ім. І. Кучеріва (з 4 по 19 серпня 2016 року). URL: <http://dif.org.ua/article/ukraini-25-dosyagnennya-ta-porazki-gromadska-dumka>.
144. Індекс корупції CPI-2016: Прес-реліз Transparency International Україна від 25.01.2017. URL: <http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/>.
145. Всеукраїнське муніципальне опитування: Соціологічне дослідження 20 січня — 8 лютого 2016. URL: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/doslidzhennya/50.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/doslidzhennya/50.pdf).

146. Берднікова К. В. Удосконалення чинного антикорупційного законодавства та аналіз оновленої системи запобігання і протидії корупції в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 2 (8). С. 31–38.
147. Клок О. В. Актуальні проблеми вдосконалення антикорупційного законодавства України. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). С. 2–14.
148. Вандін Є. В. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій, прокуратура та адвокатура». Одеса., 2017. 24 с.
149. Беляков М. С. Діяльність прокурора щодо протидії корупції в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 5. С. 229–232.
150. An overview European Commission for the Efficiency of Justice: efficiency and quality of justice. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ceprej/evaluation/eval\\_2010\\_par\\_pays\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ceprej/evaluation/eval_2010_par_pays_en.asp).
151. Луцик В. В. Шляхи вдосконалення нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 12. С. 1–5.
152. Івасенко С. М. Удосконалення організаційного забезпечення запобігання та протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 9–10 (11–12). С. 49–55.
153. Захарчук О. З. Використання досвіду органів влади зарубіжних країн у боротьбі з корупційними правопорушеннями в Україні: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів, 2012. 20 с.

154. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3 (12). С. 110–118.
155. Чепелюк В. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. *Офіційний сайт ВГО «Успішна Україна»*. URL: <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>.
156. Міжнародний досвід щодо запобігання та протидії корупції: антикорупційний портал. 2017. URL: <http://stepup.press/antikor-culture/item/412-mijnarodnij-dosvid-shodo-zapobigannja-ta-protidiji-korupcii>.
157. Клочко І. А. Европейский опыт противодействия коррупции органами прокуратуры. *Верховенство права*. 2018. № 1. С. 57–62.
158. Ільєнок Т. В. Зарубіжний досвід адміністративно-правової протидії корупції. *Юридична наука*. 2012. № 12. С. 42–51.
159. Задирака Н. Ю., Кабанець Р. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. *Віче*. 2014. № 10. URL: <http://www.viche.info/journal/4201/>.
160. Коруля І. В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливості його використання в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. С. 170–173.
161. Про прокуратуру: Закон Республіки Польща від 20 червня 1985 року. URL: [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/Pol\\_PR\\_1985.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Pol_PR_1985.pdf).
162. Нірода М. В. Актуальні проблеми конституційно-правового регулювання функцій прокуратури в зарубіжних країнах. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 2. С. 144–149.
163. Наулік Н. С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-2. С. 339–342.
164. Плахіна І. В. Особливості органів прокуратури в зарубіжних країнах. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. Т. 7. № 4 (25). С. 37–43.

165. Мухамеджанов Э. Б. Прокуратура в зарубежных странах: учебник. Алматы: Нур-пресс, 2005. 284 с.
166. Чечерський В. І. Конституційно-правовий статус органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні (порівняльно-правове дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2006. 206 с.
167. О борьбе с коррупцией: Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З. Режим доступа: [http://vitgtk.belstu.by/excel/NORM\\_DOC/LOW\\_BY\\_%E2%84%96\\_305-%D0%97.docx](http://vitgtk.belstu.by/excel/NORM_DOC/LOW_BY_%E2%84%96_305-%D0%97.docx).
168. О прокуратуре Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З. Режим доступа: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700220>.
169. Об утверждении критериев оценки деятельности государственных органов и иных организаций по борьбе с коррупцией и экономическими правонарушениями: Постановление Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Комитета Государственного контроля Республики Беларусь и Следственного комитета Республики Беларусь от 30 декабря 2014 г. № 30/1257/2/260. Режим доступа: [http://www.transoil.by/upload/2016\\_06/1/12.doc](http://www.transoil.by/upload/2016_06/1/12.doc).
170. О противодействии коррупции: Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V. Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=33478302#pos=1;-217](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302#pos=1;-217).
171. О Прокуратуре: Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2709. Режим доступа: <http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurate/normativnye-pravovye-akty/zakon-o-prokurate>.
172. Об утверждении Положения о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью: Указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года № 68. Режим доступа: <http://prokuror.gov.kz/rus/o->

- prokurate/normativnye-pravovye-akty/ob-utverzhdenii-polozheniya-o-koordinacionnom-sovete.
173. О противодействии коррупции: Закон Республики Узбекистан от 3 января 2017 года №ЗРУ-419. Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=92649](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=92649).
  174. О прокуратуре: Закон Республики Узбекистан от 09.12.1992 г. № 746-ХII. Режим доступа: [http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact\\_id=147166](http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=147166).
  175. О борьбе с преступностью и профилактике правонарушений в 2016 г.: Информация Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан. Режим доступа: [http://www.prokuratura.uz/ru/pages/prevention/inetcity\\_archi\\_kurak%2Czslubhcagshish\\_va\\_oooerr\\_oldini\\_of\\_ales](http://www.prokuratura.uz/ru/pages/prevention/inetcity_archi_kurak%2Czslubhcagshish_va_oooerr_oldini_of_ales).
  176. О борьбе с коррупцией: Закон Азербайджанской Республики от 13 января 2004 года № 580-III. Режим доступа: <http://mia.gov.az/index.php?/ru/content/29373/>.
  177. О прокуратуре: Закон Азербайджанской Республики от 7 декабря 1999 года №767-II. Режим доступа: <http://www.azpenalreform.az/ru/lawacts/azerilaws/215-zakon-azerbajjdzhanskojj-respubliki-o.html>.
  178. О прокуратуре: Закон Грузии от 21 октября 2008 года № 382-III. Режим доступа: <http://www.bsu.ru/content/page/16176/o-prokurate.pdf>.
  179. Поліщук А. Правила протидії корупції і досвід для України: Грузія та Сінгапур. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. С. 166–169.
  180. Гарасимів Т. З., Дашо Т. Ю. Правові засади взаємодії органів внутрішніх справ та інститутів громадянського суспільства. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки: збірник наукових праць. 2015. № 825. С. 121–126.
  181. Словник української мови: в 11 т. / [ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін.]. Київ: Наукова думка, 1970. 799 с.

182. Ярмак О. М. Поняття, сутність взаємодії та її роль у розвитку соціальної системи. *Право і безпека*. 2006. № 5. С. 46–49.
183. Колеснік Т. Є. Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими органами державної влади України. *Право і суспільство*. 2015. № 3. Ч. 3. С. 14–21.
184. Клочков В. Г. Проблеми взаємодії Генеральної прокуратури України з вищими органами державної влади щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини та інтересів держави. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 3. С. 82–89.
185. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія / Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.
186. Кальчук О. М. Адміністративно-правове регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2015. 24 с.
187. Бурбика М. М. Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами під час координаційної діяльності. *Форум права*. 2011. № 3. С. 88–92.
188. Топчій В. В. Взаємодія та координація в діяльності органів внутрішніх справ з виявлення та розкриття злочинів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія право. 2015. Вип. 30. Т. 2. С. 165–169.
189. Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 11 квітня 2016 р. № 148. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=).

190. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.
191. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
192. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
193. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 49. Ст. 299.
194. Стан розгляду запитів на інформацію у Генеральній прокуратурі України у першому кварталі 2017 року: інформація Генеральної прокуратури України. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/dostup.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=206934](http://www.gp.gov.ua/ua/dostup.html?_m=publications&_t=rec&id=206934)
195. Скомаров О. В. Взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами: особливості та класифікація. *Верховенство права*. 2017. № 1. URL: <http://sd-vp.info/2016/vzayemodiya-natsionalnogo-antikoruptionsijnogo-byuro-ukrayini-z-inshimi-derzhavnimi-organami-osoblivosti-ta-klasifikatsiya/>.
196. Справи у судах: актуальна інформація 30.04.2017. URL: <https://nabu.gov.ua/infographics/spravi-u-sudah-aktualna-informaciya-30042017>.
197. Скочиляс-Павлів О. В. Правові аспекти удосконалення державної антикорупційної політики. *Електронний науковий архів Науково-технічної бібліотеки Національного університету «Львівська політехніка»*. 2014. С. 27–33. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/26678/1/006-027-033.pdf>.



198. Блажівський Є. М. Координаційна діяльність органів прокуратури України у сфері протидії злочинності та корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 2. С. 5–9.
199. Федорчак Х. Шляхи та форми удосконалення державної політики запобігання і протидії корупції в Україні: регіональний аспект. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2013. Вип. 37. С. 196–203.
200. Билиця І. О. Взаємодія органів прокуратури із засобами масової інформації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. № 68. С. 603–609.

## ДОДАТКИ

## Додаток 1

## Список публікацій здобувача:

1. Клочко И. А. Понятие и сущность противодействия коррупции как одного из направлений деятельности органов прокуратуры. *Право и Политика*. 2016. № 5. С. 96–101.
2. Клочко І. О. Повноваження органів прокуратури України у сфері протидії корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. № 2. Т. 3. С. 143–148.
3. Клочко І. О. Характеристика форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4. С. 50–55.
4. Клочко І. О. Органи прокуратури України у системі суб'єктів протидії корупції. *Право і Безпека*. 2017. № 4. С. 47–52.
5. Клочко І. О. Організаційні засади діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С.169–174. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_5\\_26.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_26.pdf) DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1202286>
6. Клочко І. О. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Право UA*. № 1. 2018. С. 20-25.
7. Клочко И. А. Европейский опыт противодействия коррупции органами прокуратуры. *Верховенство права*. 2018. № 1. С. 57–62.
8. Клочко І. О. Поняття та види форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 24–25 лип. 2015 р.). Запоріжжя: Запоріз. міська громад. орг. «Істина», 2015. С. 64–67.

9. Клочко І. О. Місце та особливості органів прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 21–22 жовт. 2016 р.). Львів: Західноукр. орг. «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 52–54.

10. Клочко І. О. Поняття та елементи організаційних засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи*: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 10–11 берез. 2017 р.). К.: Центр прав. наук. дослідж., 2017. С. 65–68.

11. Клочко І. О. Поняття та види повноважень органів прокуратури в сфері протидії корупції. *Чинники розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 3–4 листоп. 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 146–149.

**АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ****«ЗАТВЕРДЖУЮ»**

Відповідальний секретар

Кримінологічної асоціації України

доктор юридичних наук, професор

**О. М. Литвинов**

«04» січня 2018 року

**А К Т**

**впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право Ключка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект» у наукову діяльність Кримінологічної асоціації України**

**Комісія в складі:**

- 1. Орлова Ю. В.** – доктора юридичних наук, доцента, члена Кримінологічної асоціації України.
- 2. Васильєва А. А.** – кандидата юридичних наук, доцента, члена Кримінологічної асоціації України.
- 3. Черевка К. О.** – кандидата юридичних наук, доцента, члена Кримінологічної асоціації України.

цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Ключка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються у наукових дослідженнях Кримінологічної асоціації України.

Зокрема при: 1) визначенні особливостей корупційної складової в діяльності працівників прокуратури; 2) встановленні місця та особливостей органів прокуратури у системі інших суб'єктів протидії корупції; систематизації правових засад протидії корупції в Україні; 3) узагальненні

форм та методів діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 4) удосконаленні взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції в Україні; 5) при наданні консультативно-дорадчої допомоги щодо супроводження правотворчого процесу правоохоронних органів; 6) при розробці пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення національного законодавства, яке регулює діяльність органів прокуратури.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Клочка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект» в наукову діяльність Кримінологічної асоціації України забезпечило розширення науково-методичного інструментарію експертно-кримінологічного дослідження нормативно-правових актів і їх проектів з питань правоохоронної діяльності.

**Члени комісії:**



(Ю. В. Орлов)



(А. А. Васильєв)



(К. О. Черевко)

«04» січня 2018 року

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ  
ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**  
вул. Козацька, 116, м. Київ, 03118  
Тел. 228-10-31  
E-mail: sipl@i.i.ua  
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE  
OF PUBLIC LAW**  
116 Kozatska Str., Kyiv, 03118  
Tel. 228-10-31  
E-mail: sipl@i.i.ua  
www.sipl.com.ua

11.01.2018 р. № 5112-93

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_.

### ДОВІДКА

**про використання результатів дисертації здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право Ключка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект» під час внесення змін і доповнень до законодавства, що регламентує правоохоронну діяльність органів прокуратури України**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді К 55.051.07 Сумського державного університету, що результати дисертації Ключка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект» спрямовані на: 1) узагальнення правових засад протидії корупції в Україні та визначення місця серед них адміністративно-правового регулювання; 2) встановлення форм та методів діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 3) удосконалення взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції в Україні; 4) систематизацію адміністративно-правових повноважень органів прокуратури в сфері протидії корупції використовуються Науково-дослідним інститутом публічного права під час розробки пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення національного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів з питань судочинства та правоохоронної діяльності в межах реалізації теми наукового дослідження «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

Директор Інституту



Галуцько В.В.

**«ЗАТВЕРДЖУЮ»**

Прокурор Полтавської області  
старший радник юстиції



**М.А. Кармазін**

«12» січня 2018 року

### **А К Т**

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження Клочка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право у правозастосовну діяльність прокуратури Полтавської області**

#### **Комісія в складі:**

1. Заступник прокурора області Савенко Олександр Анатолійович;
2. Начальник відділу організації діяльності у сфер запобігання та протидії корупції прокуратури області Колос Валерій Олександрович;
3. Прокурор відділу організації діяльності у сфер запобігання та протидії корупції прокуратури області Лещенко Артем Олександрович.

цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Клочка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право використовуються у правозастосовній діяльності прокуратури Полтавської області та її регіональних підрозділів.

Зокрема при: встановленні особливостей органів прокуратури у системі інших суб'єктів протидії корупції; характеристиці правових засад протидії корупції в Україні; узагальненні форм та методів діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; систематизації адміністративно-правових повноважень органів прокуратури в сфері протидії корупції; узагальненні

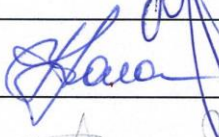

зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; окресленні напрямків удосконалення взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції в Україні.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Клочка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект» у практичну діяльність прокуратури Полтавської області забезпечило розширення науково-методичного інструментарію під час організації попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних правопорушень.

Пропозиції дисертанта щодо розвитку форм та методів діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції, удосконаленні адміністративно-правових повноважень органів прокуратури в сфері протидії корупції, окресленні напрямків удосконалення взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції в Україні взято за основу для підготовки відповідних методичних рекомендацій.

Результати дисертаційного дослідження Клочка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект» мають необхідний теоретичний рівень та практичну спрямованість, сприятимуть підвищенню якості законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності органів прокуратури України.

**Члени комісії**

_____	_____	О.Савенко
_____		В.Колос
_____		А.Лещенко



**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Декан факультету № 3  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ,  
кандидат юридичних наук

**А.С. Колотік**

«27» січня 2018 р.

**АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ  
ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

*Комісія у складі:*

начальника відділу організації освітнього процесу Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук **Рязанцевої І. М.** (голова);

завідувача кафедри адміністративної діяльності поліції факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора **Безпалової О.І.**;

завідувача кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора **Салманової О.Ю.**

склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження Ключка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються в освітньому процесі Харківського національного університету внутрішніх справ при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Публічне адміністрування».

Внесені автором до зазначених лекційних матеріалів доповнення підготовлені на достатньому теоретичному та методичному рівні та ґрунтуються на результатах проведеного автором глибокого дослідження чинного законодавства, практики діяльності органів прокуратури, у зв'язку з чим можуть бути впроваджені в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ, а також використані у науково-дослідній роботі слухачів, студентів та курсантів.

Члени комісії:

**І.М. Рязанцева**

**О.І. Безпалова**

**О.Ю. Салманова**

**Міністерство освіти і науки України**  
**Сумський державний університет**

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Перший проректор

Сумського державного університету

В.Д. Карпуша

« 15 » січня 2018 р.

**АКТ**

про впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження  
 Клочка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів  
 протидії корупції: адміністративно-правовий аспект» на здобуття наукового  
 ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне  
 право і процес; фінансове право; інформаційне право

**Комісія у складі:**

Голова – завідувач кафедри АГПФЕБ, д.ю.н., доцент Гаруст Ю.В.

Члени комісії – к.ю.н., доцент кафедри АГПФЕБ Солонар А.В.;

- к.ю.н., доцент кафедри АГПФЕБ Резнік О.М.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Клочка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект» і їх використання в освітньому процесі з дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи», кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету.

**Висновок:** комісія вважає, що результати проведеного дослідження Клочком Іваном Олексійовичем «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект» отримані на основі ґрунтовного аналізу та вивчення особливостей діяльності органів прокуратури з протидії корупції, мають комплексний характер та

використовуються при проведенні лекцій, семінарських і практичних занять кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету зі студентами при вивченні дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи».

Акт виконаний у 2-х примірниках.

Голова комісії



Ю.В. Гаруст

Члени комісії



А.В. Солоняр

О.М. Резнік