

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 7 (20)

Суми – 2017

**SECTION 5
CRIMINAL LAW AND PROCESS; CRIMINALISTICS**

**СЕКЦІЯ 5
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; КРИМІНАЛІСТИКА**

УДК 343

**ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРОТИДІЇ І БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В
ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**



*Байдак Андрій Юрійович,
аспірант кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки ННІ права,
Сумський державний університет*

Статтю присвячено дослідженню поняття та особливостей протидії і боротьби з корупцією в органах прокуратури України. Автором звернено увагу на законодавче визначення поняття «корупція», при цьому не залишено поза увагою існуючі на сьогодні у науковій доктрині підходи до розуміння сутності та причин корупції. На підставі чого сформувано висновок, що запропоноване законодавцем визначення поняття «корупція» акцентує увагу лише на діяннях, які підпадають під ознаки корупції, тоді як поза увагою залишено наслідки корупції. Відповідно автор звертає увагу на ряд негативних наслідків від існування корупції у державі, зокрема на низький рівень довіри громадян до політичних інститутів. Наведено статистичні дані щодо довіри громадян до органів прокуратури України. У статті автором розмежовано поняття «протидія корупції» та «боротьба з корупцією». На підставі чого зазначається, що сутність протидії корупції в органах прокуратури України полягає у встановленні ряду обмежень для посадових і службових осіб органів прокуратури, метою яких є запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням пов'язаних з корупцією. Визначено, що боротьба з корупцією являє собою визначення кримінальним законодавством держави відповідальності за надання, обіцянку чи пропозицію надати неправомірну вигоду посадовій чи службовій особі та прийняття останньою такої неправомірної вигоди або ж обіцянки чи пропозиції її надання. Акцентовано увагу на тому, що вимога щодо криміналізації зазначених вище кримінальних правопорушень є вимогою міжнародної спільноти, про що свідчать ряд міжнародних документів у зазначеній сфері. Автором звертається увага також на практику притягнення посадових і службових осіб органів прокуратури України до адміністративної та кримінальної відповідальності.

Ключові слова : корупція, органи прокуратури, протидія корупції в органах прокуратури, боротьба з корупцією в органах прокуратури.

Baidak A. Yu. The Definition and Features of the Counteraction and Fight against Corruption in the Agencies of the Prosecutor's Office of Ukraine. The article is devoted to the study of the definition and features of the counteraction and fight against corruption in the agencies of the prosecutor's office of Ukraine. The author focuses on the legal definition of the term "corruption", besides that the approaches to understanding the essence and causes of corruption existing in today's scientific doctrine are also overlooked. On the basis of what is formed the conclusion that the legislator proposed the definition of "corruption" focuses only on acts that fall under the signs of corruption, while the main consequences of corruption are left out. Accordingly, the author draws attention to a number of negative consequences of the existence of corruption in the state, in particular the low level of public

confidence in political institutions. The statistical data on citizens' confidence in the agencies of the prosecutor's office of Ukraine are presented. In the article, the author delimits the notion of "counteracting corruption" and "fighting corruption". On the basis of it, it is noted that the essence of counteraction to corruption in the agencies of the prosecutor's office of Ukraine is to establish a number of restrictions for officials and officers of the prosecutor's office, with the aim to prevent their corruption and corruption-related offenses. It has been determined that the fight against corruption is the definition by the criminal law of the state of responsibility for the provision, promise or offer unlawful benefit the official and accept the official such unlawful benefit or promise or offer it. The emphasis is placed on the fact that the requirement to criminalize the above-mentioned criminal offenses is a requirement of the international community, as evidenced by a number of international documents in this sphere. The author also draws attention to the practice of bringing officials and officers of the prosecutor's office to administrative and criminal responsibility.

Keywords : corruption, prosecutor's offices, counteraction to corruption in prosecutor's offices, fight against corruption in prosecutor's offices.

Актуальність дослідження. Органи прокуратури України на сьогодні займають чільне місце серед існуючих державних органів, що в першу чергу обумовлено специфікою їх діяльності, а також безпосередньою участю органів прокуратури у реалізації державної політики щодо протидії та боротьби з корупцією як негативним соціальним явищем. Втім важливість здійснення органами прокуратури діяльності спрямованої на запобігання корупційним проявам не виключає необхідності протидії та боротьби з корупцією в самих органах прокуратури. Оскільки досить корумповані органи прокуратури не зможуть належним чином виконувати покладені на них законодавством завдання та функції. У зв'язку з чим дослідження специфіки протидії і боротьби з корупцією серед посадових і службових осіб органів прокуратури набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. На сьогодні поняття та особливості корупції як негативного суспільного явища були об'єктом дослідження таких науковців як А.С. Політова, В.В. Березнер, О.Г. Бондарчук, В.М. Трепак. При цьому органи прокуратури в основному розглядаються як суб'єкти боротьби з корупцією, про що свідчать праці І. Козьякова, М. Рибки, тоді як на питання боротьби з корупцією безпосередньо в органах прокуратури науковцями увага не звертається, що підтверджує важливість наукового дослідження за вказаним напрямком.

Метою статті є дослідження поняття «корупція», особливостей та сучасного стану боротьби з корупцією в органах прокуратури України.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в законодавстві України визначення поняття «корупція» закріплено в Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року.

Відповідно до зазначеного акта корупція являє собою корупція використання особою (перелік таких осіб законодавцем надано у ч. 1 ст. 3 вказаного акта) своїх службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особам (перелік таких осіб законодавцем надано у ч. 1 ст. 3 вказаного акта) зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [1].

Втім існування законодавчо визначеного поняття «корупція» не зменшує кількості різноманітних підходів до його розуміння серед науковців. Зокрема, С.М. Злепко, Л.Г. Коваль, М. Т. Бондарчук, В. О. Криволапчук характеризують корупцію як складне і багатоаспектне соціальне явище. Корупція, на їх думку, є розгалуженою системою злочинних відносин, яка вражає не лише державний механізм, а й фінансову, зовнішньоекономічну системи, підприємницьку діяльність, крім того ставить під загрозу конституційні права і свободи громадян, їхню безпеку та національні інтереси держави. При цьому науковці звертають увагу на пріоритетність такого завдання держави як протидія корупції у правоохоронній системі [2].

Важливість вказаного визначення поняття «корупція» полягає в тому, що в ньому найкраще відображено наслідки існування такого явища як корупція в державі, тоді як Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року лише звертає увагу на те, які дії безпосередньо підпадають під корупцію.

Слушним, на нашу думку, є також підхід О. Старицької до розуміння наслідків корупції. Науковець зазначає, що корупція, створюючи суспільні відносини, порушує нормальний порядок речей у суспільстві, зокрема порушує виконання посадовими особами свого службового обов'язку і відповідно призводить до порушення інших суспільних відносин. За таких умов суб'єкти владних повноважень функціонують у так званій неофіційній системі, на яку не поширюють свою дію норми чинного національного законодавства. Натомість в такій системі пріоритет віддається іншим цінностям та засобам їх досягнення, [3]. В додаток до зазначеного цілком справедливо І. Каминін підкреслює, що корупція призводить до зниження суспільної довіри до дій та рішень владних структур [4]. Зрозуміло, що корумпованість владних структур призводить до ігнорування норм законодавства України, так як між ним і сформованою далеко незаконною реальністю виникає величезний розрив.

В. М. Трепак, беручи до уваги як сутність поведінки, яка вважається корупцією так і її наслідки пропонує розуміти корупцію як соціальне, системне явище, що полягає в неправомірному використанні особами, які мають владні чи управлінські повноваження, власного становища, статусу, авторитету в особистих або корпоративних інтересах, що призводить до розкладання, деградації влади та соціального управління [5]. У визначенні науковця особливу увагу привертає вживання для пояснення корупції такої категорії як системність. Дійсно тенденція системності корупційних проявів в органах влади, правоохоронних органах спостерігається вже далеко не перший рік, при цьому з кожним роком рівень корупції у зазначених органах лише зростає. Доречно також зазначити, що саме системність корупційних проявів заважає боротися з корупцією у зазначених органах, а в більшості випадків навіть зводить нанівець будь-які прогресивні антикорупційні ініціативи держави.

Повертаючись до наслідків корупції у державі не можна не погодитись з існуванням прямого взаємозв'язку між рівнем корупції у державі та рівнем довіри населення до політичних інститутів. За результатами соціологічного дослідження «Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації» проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 21 по 26 квітня 2017 року прокуратурі України довіряє лише 9,5%, тоді як рівень недовіри громадян України до цього політичного інституту становить 83,3% [6]. Такий показник довіри є дуже низьким і підтверджує існування корупції в органах прокуратури.

Науковці виділяють ряд різних причин виникнення та існування корупції в органах державної влади, у тому числі органах прокуратури України, серед яких, наприклад низький рівень матеріального заохочення, що спонукає фактичних та потенційних посадових і службових осіб органів прокуратури шукати приховані можливості займаної посади. Є також науковці, які вважають, що корупція в прокуратурі пов'язана із значними залишками старої командно-адміністративної системи, де управлінський апарат має широкі повноваження, а керівні посади обіймають державні службовці старої генерації. Разом з тим, ми не можемо погодитись із зазначеним. З прийняттям 14 жовтня 2014 року Закону України «Про прокуратуру» [7] повноваження органів прокуратури були суттєво обмежено, зокрема прокуратуру було позбавлено функцій загального нагляду та здійснення досудового розслідування. Окрім цього було проведено конкурс на зайняття посад прокурорів, що дозволило залучити молодих спеціалістів до органів прокуратури. Зміни торкнулися також розміру заробітної плати посадових і службових осіб прокуратури, а саме його було суттєво підвищено. Відповідно держава намагається досить активно та оперативно усувати ті причини, які сприяли процвітанню корупції в органах прокуратури. Втім незважаючи на вище зазначене великий відсоток громадян України все ще не довіряє органам прокуратури, що лише підкреслює необхідність протидії корупції і боротьби з цим негативним явищем в органах прокуратури. В першу чергу, державна влада та запроваджувані неї антикорупційні ініціативи мають акцентувати увагу на подоланні системності корупційних проявів, про яку вже йшла мова вище.

Не складно уявити, що з початку своєї діяльності і до реформи 2014 року в органах прокуратури сформувалися досить міцні не тільки корупційні, але й бюрократичні зв'язки, які незважаючи на реалізовані державою антикорупційні заходи дозволяють посадовим особам органів прокуратури України уникати притягнення до юридичної відповідальності. Відповідно, що лише коли буде подолано системність корупційних проявів в органах прокуратури України, антикорупційна політика держави матиме результат, оскільки протидіяти одиничним проявам корупції значно легше ніж системним.

Під протидією корупції, яка на сьогодні є пріоритетним завданням владних структур, М. І. Мельник пропонує розуміти будь-яку діяльність у сфері соціального управління, яка не переслідує спеціальної мети, але сприяє зменшенню можливостей для корумпування

суспільних відносин, зокрема шляхом забезпечення верховенства права, реалізації інших принципів права, розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави [8].

Досить часто з поняттям «протидія корупції» в науковій літературі та національному законодавстві зустрічається поняття «боротьба з корупцією». При цьому зазначені поняття є принципово різними за своєю сутністю, що унеможливує їх ототожнення. Так, якщо протидія корупції як діяльність не переслідує спеціальної мети, але сприяє зменшенню корупції, то боротьба з корупцією передбачає проведення правоохоронними органами України активних заходів спрямованих на попередження, виявлення та припинення корупційних правопорушень [9]. Підсумовуючи зазначимо, що аналіз норм національного законодавства, свідчить, що у сфері боротьби з корупцією Україна пішла не лише традиційним шляхом – встановленням кримінальної відповідальності за корупційні діяння, але й подбала про попередження корупції.

Зокрема, Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2015 року визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Крім того у Розділі IV вказаного нормативно-правового акта визначено перелік обмежень, спрямованих на запобігання корупційним правопорушенням і пов'язаним з корупцією правопорушенням. При цьому зазначені обмеження поширюють свою дію на посадових і службових осіб органів прокуратури України.

Крім того вище зазначеним нормативним актом передбачено, що посадові та службові особи органів прокуратури України за вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень можуть бути притягнені до таких видів юридичної відповідальності як адміністративна, кримінальна, цивільно-правова.

Зокрема, у Главі 13-А «Адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), законодавцем закріплено перелік адміністративних правопорушень, відповідальність за скоєння яких для прокурорів настає, коли ними порушено певні обмеження передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

Наприклад, ст. 1724 КУпАП передбачає відповідальність за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а ст. 1729 за нежиття заходів щодо

протидії корупції тощо [10]. Звичайно зазначені види адміністративних правопорушень не є вичерпним переліком тих діянь за які посадову чи службову особу органів прокуратури може бути притягнуто до адміністративної відповідальності. При цьому адміністративна відповідальність носить характер протидії корупції, оскільки вчасне виявлення дрібних корупційних правопорушень дозволяє оперативно на них реагувати та запобігати скоєнню корупційних злочинів великих розмірів.

Зокрема, 28 листопада 2017 року судом за результатами розгляду справи прокурора Вознесенської місцевої прокуратури Миколаївської області було притягнуто до відповідальності за неповідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції України про суттєві зміни в майновому стані (ст. 172-6 КУпАП).

Важливу роль у протидії корупції в органах прокуратури відіграє не лише законодавство, але й діяльність відповідних органів та підрозділів. Зокрема, в органах прокуратури відповідно до Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України затвердженого Наказом Генеральної прокуратури України від 13 квітня 2017 року діють підрозділи внутрішньої безпеки, основним завданням яких є забезпечення дотримання прокурорами присяги, правил прокурорської етики, законодавства у сфері запобігання корупції тощо [11].

Найтяжчим видом юридичної відповідальності прокурорів за корупційні правопорушення є кримінальна відповідальність. Зокрема Кримінальним кодексом України (далі – ККУ) передбачено кримінальну відповідальність посадових і службових осіб органів прокуратури за ряд суспільно-небезпечних діянь, серед яких, зокрема: декларування недостовірної інформації (ст. 3661); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди (ст. 368); незаконне збагачення (ст. 3682); пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369); зловживання впливом (ст. 3692) [12].

Існування у національному законодавстві кримінальної відповідальності за пропозицію, обіцянку, надання неправомірної вигоди службовій особі, а також прийняття такої пропозиції, обіцянки чи вигоди обумовлено приєднанням України до Кримінальної конвенції ООН про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року. Так, у ст 3 зазначеного міжнародного акта чітко передбачено, що кожна сторона буде вживати законодавчих та інших заходів, які є необхідними для встановлення у національному законодавстві кримінальної відповідальності за умисне вчинення вимагання чи

одержання будь-якими посадовими особами прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги, для них особисто чи для інших осіб, або прийняття пропозиції чи обіцянки надання такої переваги з метою виконання чи невиконання ними своїх службових обов'язків. Те ж саме стосується і пропозиції, обіцянки надати чи надання неправомірної переваги службовій особі [13].

Зокрема, 8 вересня 2017 року Шевченківський районний суд Львова за результатами розгляду досить резонансної справи виніс рішення про притягнення до кримінальної відповідальності прокурора Дрогобицької місцевої прокуратури у вигляді накладення штрафу у сумі 12 тис. 700 грн за спробу дати неправомірну вигоду у розмірі 10 тис. доларів начальнику міжрайонного відділу № 2 у місті Пустомити Управління захисту економіки у Львівській області Національної поліції України. Відповідно до офіційних даних після затримання прокурора було відкрито кримінальне провадження за ч. 3 ст. 369 ККУ санкція якої передбачає позбавлення волі на строк від чотирьох до восьми років з конфіскацією майна або без такої. Однак судом дії обвинуваченої особи безпосередньо під час судового засідання було перекваліфіковано за ч.1 ст. 369 ККУ, санкція якої є альтернативною: штраф від 500 до 750 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеження волі на строк від двох до чотирьох років, або позбавлення волі на той самий строк. При цьому своє рішення суд обґрунтував щирим каяттям обвинуваченої особи, а також тим, що вона раніше не притягувалася до кримінальної відповідальності та має на утриманні двох малолітніх дітей [14].

Висновки. Таким чином, законодавством України визначено поняття «корупція», яке охоплює лише діяння, які вважаються корупцією, тоді як науковці звертають увагу також на наслідки існування корупції у державі. Одним із них є низький рівень довіри громадян до політичних інститутів. Зокрема, існування корупції в органах прокуратури на сьогодні обумовлює низький рівень довіри громадян до них, що підвищує актуальність питання протидії корупції і боротьби з цим негативним явищем в органах прокуратури. На сьогодні протидія корупції в органах прокуратури полягає у встановленні на законодавчому рівні ряду обмежень, дотримання яких в цілому сприяє усуненню можливості корупційних проявів серед посадових і службових осіб органів прокуратури. На сьогодні такі обмеження передбачені Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року. У свою чергу боротьба з корупцією полягає у криміналізації окремого переліку діянь, які підпадають під ознаки корупції, та притягнення посадових і службових осіб органів прокуратури винних у їх скоєнні до кримінальної відповідальності. При цьому незважаючи на здійснювану на сьогодні державою протидію корупції та боротьбу з корупцією в органах прокуратури України, владним структурам пропонується звернути особливу увагу на подолання системності корупційних проявів в органах прокуратури, яка фактично зводить нанівець антикорупційні ініціативи та діяльність правоохоронних органів у напрямку боротьби з корупцією.

Використана література :

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
2. Соціально-психологічні аспекти виявлення і попередження корупції та інших правопорушень серед працівників міліції : [монографія] / за заг. ред. В. О. Криволапчука. – Вінниця : ВНТУ, 2009. – 134 с.
3. Старицька О. Теоретичні аспекти корупції в органах державної влади / О. Старицька // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 2. – С. 90–93.
4. Камынин И. Антикоррупционное законодательство / И. Камынин // Законность. – 2003. – № 6. – С. 2–4.
5. Трепак В. М. Особливості дефініції поняття «корупція» / В. М. Трепак // Науковий Вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2015. – № 4 (97). – С. 181-196.
6. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: Результати соціологічного дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>.
7. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

8. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / М. І. Мельник; Національна академія внутрішніх справ України. – Київ, 2002. – 506 с.
9. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Бусол О. Ю.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – Київ, 2015. – 478 с.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
11. Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України [Електронний ресурс] : Наказ Генеральної прокуратури України від 13.04.2017 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0623-17>.
12. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
13. Кримінальна конвенція ООН про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/99_4_101.
14. Прокурора, який давав хабар у 10 тис. доларів, оштрафували на 12 тис. грн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/09/14/7155154/>.